



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

FACOLTÀ DI ECONOMIA

SCUOLA DI DOTTORATO IN IMPRESA, FINANZA, AMBIENTE,
TERRITORIO E ISTITUZIONI NELL'ECONOMIA GLOBALE

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA - CICLO XXII

L'EDUCAZIONE PERMANENTE NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE E
NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Tutor:

Prof.ssa Fabrizia COVINO

Candidata:

Dott. ssa Francesca CIFOLA

Anno Accademico 2011/2012

E' con gratitudine che rivolgo il mio ringraziamento a coloro che hanno reso possibile il presente lavoro. Ringrazio il Prof. Vincenzo Atripaldi la cui guida è stata determinante nella prima fase di elaborazione e il cui interesse ai temi trattati ha rappresentato per me un invito a portare a termine il lavoro. Ringrazio il Prof. Roberto Miccù per l'incoraggiamento costante nel mio percorso di studio. Infine un ringraziamento particolare lo rivolgo alla Prof. Fabrizia Covino per la partecipazione, il confronto e il sostegno ricevuti negli anni del Dottorato.

INDICE

INTRODUZIONE.....	5
1. Necessità di un approccio interdisciplinare al tema dell'educazione permanente.....	5
2. Piano del lavoro	12
CAPITOLO I - L'EDUCAZIONE PERMANENTE NEL QUADRO COSTITUZIONALE	
1. La promozione della cultura nella Costituzione	17
2. Gli artt. 33 e 34 Cost.: l'educazione permanente quale principio di promozione sociale.....	24
2.1. Educazione permanente e diritto all'istruzione nell'art. 33 Cost.	24
2.2. Educazione permanente e diritto allo studio nell'art. 34 Cost.: i principi ispiratori e il modello organizzativo	27
3. Educazione permanente e formazione professionale nell'art. 35 Cost.	40
4. L'educazione permanente nel riparto della potestà legislativa statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione	44
4.1. Il riparto della potestà legislativa in materia di diritto allo studio e di formazione professionale.....	44
4.2. (Segue): Gli orientamenti della Corte Costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni in materia di istruzione e formazione professionale.....	53
5. Prime conclusioni: il diritto fondamentale all'istruzione tra Costituzione italiana e sviluppi normativi europei	61
CAPITOLO II - LA LEGISLAZIONE NAZIONALE SULL'EDUCAZIONE PERMANENTE	
2.1. La disciplina della formazione professionale.....	66
2.2. La disciplina della formazione continua	72
2.3. La disciplina dell'apprendistato	74
2.4. Le politiche per l'istruzione e la formazione superiore.....	80
2.4.1. Gli anni Novanta: il decentramento amministrativo e la prima riforma dei cicli (l. n. 30/2000)	80

2.4.2. La l. n. 53/2003 (c.d. “legge Moratti”): nuovi interventi nel ciclo di istruzione superiore..	87
2.4.3. Le ll. n. 133/2008 n. 169/2008 (c.d. “legge Gelmini”): razionalizzazione della spesa pubblica in assenza di una disciplina organica in materia di istruzione.....	93
2.4.4. Le Università Telematiche, storia e prospettive.....	95
2.5. L’educazione degli adulti e i Centri Provinciali d’istruzione	99

CAPITOLO III - CONTINUITÀ E DISCONTINUITÀ DELL’EDUCAZIONE PERMANENTE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE COMUNITARIA

3.1. Il diritto all’istruzione nel Diritto comunitario.....	113
3.1.1. La tutela dei diritti sociali nell’ordinamento comunitario. Premessa.....	113
3.2. Le politiche comunitarie come impulso alla promozione dell’educazione permanente negli ordinamenti nazionali	135
3.2.1. <i>Lifelong learning</i> : nascita e sviluppo delle politiche europee dell’istruzione e formazione	135
3.2.2. Il Programma europeo di apprendimento permanente, <i>Lifelong Learning Programme</i> : le azioni e gli obiettivi.....	144
3.2.3. “ <i>Bologna Process</i> ”: l’integrazione comunitaria in materia di istruzione superiore.....	155
3.2.4. I Fondi strutturali e il Fondo Sociale Europeo	160
3.2.5. La nuova strategia “Europa 2020”	165
CONCLUSIONI.....	168
BIBLIOGRAFIA	174

INTRODUZIONE

1. Necessità di un approccio interdisciplinare al tema dell'educazione permanente

Mai come in questo momento il Paese, l'Europa, il mondo sta attraversando un momento storico che è caratterizzato dalla complessità e dalla globalità. Per un europeo su cinque il mondo è difficile da comprendere, i dati sull'alfabetizzazione in Europa destano preoccupazione. E' per questo che i recenti studi europei mostrano la necessità di "Agire subito"¹. Tale richiamo non vuole essere l'ennesima eco di raccomandazioni europee di difficile attuazione in tempo di crisi economica e tagli alla spesa pubblica, ma vuole semplicemente rafforzare, se mai ce ne fosse bisogno, la convinzione che gli interventi a favore dell'educazione permanente, in tutti i suoi segmenti dalla scuola dell'infanzia all'educazione degli adulti, siano strategici e determinanti per lo sviluppo culturale ed economico del Paese². Ciò è tanto più vero sia se ne analizzino gli

¹ Sotto la Presidenza Cipriota si è tenuta la Conferenza "Literacy for All", Nicosia, 5-6 September 2012. In tale occasione è stato presentato il *Rapporto finale* denominato "Act Now!", *Agire subito!*, che conclude il lavoro del Comitato di esperti nominato dalla Commissaria Vassiliou (Commissario Europeo per Istruzione, Cultura, Multilinguismo, Gioventù e Sport) nel Febbraio 2011 sulla *literacy* in Europa. Dopo un'analisi accurata delle politiche e delle strategie in atto sull'argomento, dei risultati da queste raggiunti, il Rapporto sostiene la necessità di un approccio cooperativo nell'affrontarlo, che veda coinvolti tutti i soggetti e conclude con una serie di raccomandazioni che possono avere una loro applicazione per i cittadini di ogni età, fondate su esempi che raccontano di realizzazioni efficaci nei vari paesi europei. I suggerimenti parlano, per sostenere l'acquisizione di familiarità con la lettura, di creare un ambiente favorevole, dove possono essere recuperati libri o altro materiale da leggere, sia su carta che on line, anche in strutture non convenzionali come un grande magazzino, stimolando i genitori e non solo, a farsi parte attiva, organizzando occasioni di stimolo come fiere, campagne mediatiche, competizioni, con il concorso di tutti i possibili attori sociali. Sembra di riascoltare gli echi del dibattito costituente che parla di libro, sotto qualunque forma, in cui si parla di necessità di "educare il popolo" così le parole di Marchesi che avrebbe voluto un rinnovamento nell'organizzazione della diffusione della cultura e una azione pianificata, ma venne ostacolato. Diversi orientamenti politici erano concordi nel prevedere l'impegno dello Stato nell'istruzione popolare, ma in vista di scelte di tipo operativo si sollevavano dubbi. Cfr. Intervento dell'On. Moro ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 616.

² Il capitale umano può essere misurato anche attraverso le c.d. competenze funzionali effettivamente possedute, quelle che l'OCSE identifica in "literacy" e "numeracy", cioè nella capacità di comprendere e utilizzare testi scritti e in quella di utilizzare strumenti matematici nei contesti di vita e lavoro quotidiano. Dallo studio OCSE *Education at a glance 2009* risulta che un terzo della popolazione italiana ha competenze funzionali debolissime, al limite dell'analfabetismo. Un altro terzo ha competenze fragili, a rischio di obsolescenza. Ciò significa che in Italia solo il 35% delle persone è in grado di leggere, scrivere, parlare e discutere con un adeguato livello di conoscenze e competenze. Si tratta di un dato sconvolgente perché in Europa solo il 10-15% evidenzia competenze debolissime (meno della metà rispetto a noi), mentre dal 50% al 70% della popolazione possiede competenze elevate (il doppio rispetto a noi). A.A. V.v., *Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa/2*, in *Quaderno n. 9*, Associazione Treelle, 2011.

aspetti più strettamente pedagogici e sociali, sia gli aspetti economici e di sviluppo, sia per ciò che attiene i profili strettamente giuridici e naturalmente costituzionali.

Il lavoro intende dare un quadro giuridico nazionale e comunitario sull'educazione permanente senza trascurare alcuni richiami ad aspetti interdisciplinari necessari per comprendere la complessità della materia e collocare economicamente e socialmente le ricadute che gli interventi legislativi e politici hanno avuto e avranno in questa materia. L'educazione permanente³ può schematicamente essere suddivisa in tre diverse declinazioni: l'educazione permanente per gli adulti⁴, la formazione professionale e continua⁵, l'istruzione superiore⁶.

³ Nella terminologia utilizzata a livello nazionale e internazionale, bibliografico e normativo si fa riferimento ad *attività formative rivolte a soggetti adulti o a giovani/adulti* ma si è in presenza di una ricchezza concettuale che porta spesso ad una vera e propria confusione terminologica. L'uso di termini ormai entrati a far parte di un linguaggio comune, quali: educazione degli adulti, educazione permanente, istruzione permanente, lifelong learning, formazione continua. Occorre inoltre tenere presente che le definizioni stesse possono variare sensibilmente sia da Paese a Paese, sia rispetto all'area culturale di riferimento: basti pensare al concetto di *éducation* permanente sviluppato in area francese, che si fonda principalmente sugli aspetti formali legati all'istruzione, che nel modello anglosassone diventa *lifelong learning*, con una maggiore enfasi sulle occasioni di apprendimento per ciascun individuo, tanto sul versante formale quanto su quello non formale o informale. ISFOL, *L'offerta di formazione permanente in Italia - Primo rapporto nazionale, I libri del FSE*, Roma, Franco Angeli Editore, 2003. Tale distinzione terminologica chiama in causa i due concetti di "educazione" e "apprendimento", su cui torneremo in seguito nel tentativo di classificare e distinguere i diversi segmenti che fanno riferimento alla formazione degli adulti. Vale fin da ora precisare che educazione "(...) si riferisce di solito ad un progetto, individuale o collettivo, ad "un'intenzionalità etica o politica inerente complessivamente lo sviluppo, la crescita, il farsi uomini e donne". Con il termine "apprendimento", invece, si assiste ad uno slittamento concettuale che sposta l'attenzione da un progetto educativo intenzionale ad un processo dinamico e spesso casuale centrato sull'individuo, inteso come soggetto che apprende, a tutte le età, in una pluralità di situazioni e di contesti. In proposito occorre sottolineare come le stesse scelte linguistico-concettuali delle traduzioni in italiano dei testi originali in lingua inglese testimonino un diverso modo di concepire il concetto di learning". A. ALBERICI, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, Milano, 2002. Un esempio di questo è rappresentato dal Rapporto Delors del 1999 per l'Unesco, Rapporto della Commissione internazionale sull'educazione per il ventunesimo secolo, insediata nel 1996, denominato "Learning: the Treasure within" che in italiano è stato tradotto: "*Nell'educazione un tesoro*"; così come il Rapporto OCSE del 1996, *Lifelong Learning for All*, tradotto in italiano in "*Apprendere a tutte le età*" perdendo quella valenza "per tutti" che ne esplicitava il peso di "diritto universale all'accesso e alla qualità delle possibilità di apprendimento". Concludendo l'orientamento maggiormente condiviso dalla dottrina italiana evidenzia come il concetto di *lifelong learning* stia assumendo una posizione centrale a partire dalla consapevolezza che il carattere specifico dell'educazione/formazione è proprio l'apprendimento. Alberici, in riferimento agli orientamenti della dottrina nei primi anni 2000, sottolinea che si sta verificando una sorta di inversione di rotta, laddove, mentre le prime definizioni erano essenzialmente orientate all'istruzione e "si occupavano prevalentemente dei responsabili di tali attività e dei programmi per la loro realizzazione", il concetto di apprendimento introduce un nuovo interesse verso "*l'individualità dei processi, vale a dire per l'individuo cui si riconosce e si richiede l'assunzione di una responsabilità diretta (...) nella decisione di che cosa, come, dove, quando apprendere*" A. ALBERICI, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, Milano, 2002, pag.39.

⁴ Il concetto di educazione permanente è già presente sotto il termine di "*lifelong education*" nel vocabolario dell'educazione anglofona a partire dagli anni '20 (*Adult education committee*, 1919; Yeaxlee, 1929). A. MANSFIELD, R. H. TAWNEY and B. YEAXLEE. Temi simili appaiono in E. LINDMAN, *The Meaning of Adult Education*, 1926. Per educazione degli adulti si fa riferimento ad attività di istruzione e formazione permanente rivolta a tutti i cittadini A ALBERICI, *L'educazione degli adulti*, Carocci, Roma, 2002; V. GALLINA, M. LICHTNER, *L'educazione in età adulta. Primo rapporto nazionale*, Franco Angeli, Milano, 1996. D. DEMETRIO, *Manuale di educazione degli adulti*, Laterza, Bari, 1997.

⁵ Sul piano istituzionale in Italia esistono almeno due accezioni del termine "formazione continua", una piuttosto ampia e l'altra più ristretta. Scrive l'Alberici: "Nel primo caso sono comprese sia le iniziative formative destinate agli occupati, sia quelle destinate ai disoccupati, con l'esclusione di quelle rivolte alle persone in cerca di prima occupazione (...); rientrerebbero quindi in questo insieme la formazione finalizzata alla riconversione e alla ristrutturazione aziendale, quella finalizzata al perfezionamento e all'aggiornamento, come pure tutta la formazione relativa a programmi quali i contratti di formazione e lavoro e di apprendistato. Nel secondo caso, con la definizione

Vedremo in seguito come questa declinazione appare assolutamente non sufficiente ed esaustiva per comprendere tutte le forme di educazione, formazione e apprendimento permanente formale e non formale che la dicitura ormai comprende, non solo a livello nazionale ma particolarmente a livello europeo e internazionale⁷. In questa sede appare necessaria una preliminare riflessione sul contenuto e sulla definizione del concetto di “educazione permanente”, definendo anche ambiti non strettamente legati al diritto per comprendere sia la nascita sia le trasformazioni che l’educazione permanente ha subito negli ultimi sessant’anni.

Sempre più l’educazione degli adulti, in principio legata ai soli processi di alfabetizzazione della popolazione italiana in un dopoguerra che porta con sé condizioni economiche e sociali tipiche di un paese agricolo, è andata a svilupparsi come strumento di accrescimento professionale del personale dipendente con la formazione continua e poi come esercizio dei diritti di cittadinanza, esercizio dei diritti legati anche alla realizzazione dell’uguaglianza sostanziale.

In riferimento all’educazione degli adulti è importante ricordare come a livello pedagogico si sia sviluppata una branca della scienza della formazione che studia l’apprendimento in età adulta. L’andragogia⁸, infatti, è una teoria unitaria dell’apprendimento ed educazione degli adulti. Il

più restrittiva, si intende la sola formazione degli occupati che abbia carattere di sviluppo e completamento (aggiornamento e perfezionamento) di competenze professionali già acquisite, sia essa finanziata da imprese, per i propri dipendenti, sia invece sostenuta da fonti finanziarie diverse (finanziamenti di tipo pubblico o privato), destinata a singoli lavoratori che, a prescindere dalle esigenze della propria azienda, vogliono accedere a processi formativi che supportino il loro sviluppo professionale” A. ALBERICI, *Imparare sempre nella società della conoscenza*, Mondadori, Milano, 2002 p. 164.

⁶ L’istruzione superiore fa riferimento al segmento post-diploma: formazione universitaria e post universitaria, oltre alla Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica.

⁷ ASSEMBLEA GENERALE, *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, ONU, 1948; Art. 26: “Ogni individuo ha diritto all’istruzione. L’istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L’istruzione elementare deve essere obbligatoria. L’istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l’istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L’istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l’amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l’opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace”: CEDU, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Articolo 2 Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, Parigi, 20/3/1952, Diritto all’istruzione. “Il diritto all’istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell’esercizio delle funzioni che assume nel campo dell’educazione e dell’insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche”: CONSIGLIO D’EUROPA, *Contents and Methods of Adult Education*, Strasburgo, 1977; CONSIGLIO D’EUROPA, *Permanent Education. Final Report*, Strasburgo, 1978. P. LENGREND, *An Introduction to Lifelong Education*, Unesco, Parigi, 1970; KALLEN AND J. BENGTTSSON, *Recurrent Education: a strategy for lifelong learning*, OECD, Parigi, 1973; PAPADOPOULOS, *Education 1960-1970, The OECD Perspective*, OECD, Parigi, 1994.

⁸ A. ALBERICI, *Imparare sempre nella società conoscitiva. Dall’educazione degli adulti all’apprendimento durante il corso della vita*, Mondadori, Milano, 2002. D. DEMETRIO, *Raccontarsi. L’autobiografia come cura di sé*, Raffaello Cortina, Milano, 1996; M. KNOWLES, *Quando l’adulto impara. Pedagogia e andragogia*, Tr. it. Franco Angeli, Milano, 1997; ID., *La formazione degli adulti come autobiografia*, Tr. it. Raffaello Cortina Editore, Milano, 1996. La teoria andragogica sviluppata da Malcom Knowles di basa sui seguenti presupposti fondamentali, il bisogno di conoscere, il concetto di sé del discente, il concetto di sé passa da un senso di totale dipendenza ad un senso di crescente indipendenza ed autonomia. L’adulto deve sentire che il proprio concetto di sé viene rispettato dall’educatore e quindi deve essere collocato in una situazione di autonomia. Per l’educazione degli adulti è importante individuare le strategie d’insegnamento e di apprendimento basate sulle tecniche esperienziali piuttosto

termine è stato coniato in contrapposizione a quello di pedagogia, che deriva dal greco παις pais, bambino, e ἄγω ago, condurre. Si tratta di un modello incentrato sulla comprensione della diversità di bisogni e interessi di apprendimento degli adulti rispetto ai bambini. Con la formazione professionale l'educazione permanente ha significativamente aumentato le sue "applicazioni" con la crescita dei settori di istruzione legati alle competenze tecniche (Istituti Tecnici professionali, il segmento di formazione denominato IFTS Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, che vede coinvolto nella formazione di tecnici anche le Università) e legando sempre più l'educazione permanente al diritto del lavoro o meglio all'esercizio di quei diritti che aumentano l'occupabilità e la *capabilities* dei lavoratori, con tutte le conseguenze che ne conseguono in ambito giuridico e sociale. In Italia lo sviluppo maggiore dell'educazione permanente, nell'accezione europea di *lifelong learning*, avviene a fine anni Novanta con due iniziative in particolare: l'istituzione, nel 1997, dei Centri Territoriali Permanenti e la pubblicazione del documento dal titolo "*La riorganizzazione e il potenziamento dell'educazione degli adulti in Italia*"⁹, che accompagna l'Accordo tra Stato e Regioni siglato il 2 marzo 2000, in cui sono tracciate le coordinate utili per la costituzione di un sistema di educazione degli adulti. Sia nel 2000 che nel 2007 con il Decreto 25 ottobre "Riorganizzazione dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei corsi serali, in attuazione dell'art. 1, comma 632, della l. n. 296 del 27 dicembre 2006"¹⁰ gli interventi legislativi nel settore sono avvenuti su impulso della normativa comunitaria¹¹. Possiamo affermare che sono immutate le ragioni che

che trasmissive e sulle attività di aiuto tra pari. Un'altra ragione che sottolinea l'importanza dell'esperienza è che, mentre per i bambini l'esperienza è qualcosa che capita loro, per gli adulti essa rappresenta chi sono. Essi cioè tendono a derivare la loro identità personale dalle loro esperienze. La disponibilità ad apprendere: quanto viene insegnato deve migliorare le competenze e deve poter essere applicato in modo efficace alla vita quotidiana. L'orientamento verso l'apprendimento: non deve essere centrato sulle materie ma sulla vita reale. Gli adulti infatti apprendono nuove conoscenze, capacità di comprensione, abilità e atteggiamenti molto più efficacemente quando sono presentati in questo contesto. Questo punto ha un'importanza cruciale nelle modalità di esposizione dell'insegnante, degli obiettivi e nei contenuti definiti e nella progettazione più generale dell'intervento formativo. Infine la motivazione: nel caso degli adulti le motivazioni interne sono in genere più forti delle pressioni esterne. Tough (1979) ha scoperto che tutti gli adulti sono motivati a continuare a crescere e a evolversi, ma che questa motivazione spesso viene inibita da barriere quali un concetto negativo di sé come studente, l'inaccessibilità di opportunità o risorse, la mancanza di tempo e programmi che violano i principi dell'apprendimento degli adulti. In questo gioca anche un ruolo fondamentale la promozione dell'autodeterminazione, soddisfacendo i bisogni psicologici innati di competenza, autonomia e relazione.

⁹ G. U. n. 147 del 26 giugno 2000.

¹⁰ G.U. n. 3 del 4 gennaio 2008.

¹¹ Ripercorrendo le tappe dello sviluppo del *lifelong learning* in Europa si percorrono di riflesso anche le fasi dell'affermarsi delle iniziative nazionali e quindi dei provvedimenti legislativi e delle politiche del settore. Il Libro Bianco "*Crescita, competitività, occupazione*" è il primo documento in cui chiaramente si sostiene come l'istruzione e la formazione hanno la possibilità di apportare un contributo al cambiamento economico-sociale e alla lotta contro la disoccupazione. La decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio di proclamare nel 1996 un "*Anno europeo dell'istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita*" rappresenta uno snodo importante per la promozione da qui in avanti dell'apprendimento permanente. Dello stesso anno è il Libro Bianco "*Insegnare ed Apprendere. Verso la società della conoscenza*", CERI-OCSE, (a cura di) "*Apprendere a tutte le età. Le politiche educative e formative del XXI secolo*", Riunione del Comitato Educazione dei Ministri del 16-17 gennaio 1996, Armando Editore.

agli inizi degli anni Settanta portarono l'Unesco a definire "l'educazione permanente un processo che accompagna lo sviluppo personale, professionale e sociale degli individui, durante il corso della vita, al fine di migliorare la qualità della vita degli individui stessi e delle loro collettività", ma sono cambiati i bisogni di educazione, le modalità con le quali soddisfarli, i percorsi formativi. Analizzando le diverse tappe dell'educazione permanente nel nostro paese si osserva che sempre più viene usato il termine "apprendimento" permanente piuttosto che "educazione"; quindi "apprendimento lungo tutto il corso della vita" e "*lifelong learning*" piuttosto che "*lifelong education*". Attualmente appare particolarmente urgente e prioritario recuperare i *deficit* di alfabetizzazione causati, tra gli adulti, dal rapido sviluppo tecnologico e conoscitivo del mondo contemporaneo; di conseguenza "apprendimento" per eccellenza è considerato quello finalizzato ad assicurare competenze da spendere sul mercato del lavoro¹². Se la nostra è la "società della conoscenza diffusa" si può prefigurare una "società dell'apprendimento diffuso". L'educazione permanente e l'educazione degli adulti rischiano però di ridursi a strumento preventivo di tutela occupazionale o, al più, ad opportunità per forme di avanzamento sociale. Si dimentica, così facendo, che la nascita del concetto di educazione permanente "segna una frontiera assai più avanzata di quella definita dall'impegno di alfabetizzazione e di quella della stessa alfabetizzazione funzionale"¹³, ma l'educazione permanente va intesa come "come idea emergente dall'esperienza educativa rivolta agli adulti" e ne va rilevato il profondo significato civile, di liberazione, di emancipazione, di promozione e coltivazione della dignità della persona¹⁴.

E' interessante notare che nel momento in cui organismi istituzionali e politici sono chiamati a definire tali concetti di educazione degli adulti e di educazione permanente (dalle commissioni internazionali agli assessorati regionali), le definizioni portano ad inevitabili fraintendimenti linguistici e travisamenti sul piano concettuale¹⁵.

Seguendo gli orientamenti comunitari in materia, nella scorsa legislatura venne presentato un progetto di legge di iniziativa popolare che bene definisce la nozione di apprendimento permanente. Nel corso del tempo, come si diceva, dal concetto di educazione permanente si passa al c.d. apprendimento permanente con cui si intende qualsiasi attività di apprendimento formale, non formale e informale, intrapresa nelle varie fasi della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva civica, sociale e occupazionale. Negli anni Settanta, l'offerta formativa si arricchisce di iniziative nuove quali i corsi per genitori,

¹² S. ANGORI *Educazione permanente: un'espressione superata?*, in *Prospettiva EP*, n. 3, 2001.

¹³ M. MENCARELLI, "*Ricerca pedagogica. Mappa lessicale e bibliografica*", a cura di G. Serafini, Quaderni dell'Istituto di Pedagogia, Facoltà di Magistero di Arezzo, Università di Siena, 1980, p. 110.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ ANGORI, "*Educazione permanente: un'espressione superata?*," cit.

corsi residenziali, convegni e seminari di studio. L'idea che si possa prevedere un sistema formativo unico frutto della politica educativa, organizzato secondo i principi dell'educazione permanente e che si debba attuare una politica educativa che superi il carattere frammentario e settoriale¹⁶ già era presente nel dibattito dottrinale che analizza l'attuazione del dettato costituzionale sull'educazione degli adulti negli anni successivi al dopoguerra¹⁷.

Le tre organizzazioni che hanno enucleato e definito per prime i principi dell'educazione permanente sono il Consiglio d'Europa, l'Unesco e l'OCSE¹⁸. Storicamente il XIX secolo ha visto i primi movimenti organizzati nell'intento di sostenere e promuovere la formazione per gli adulti, in contesti extra-scolastici. Gruntvig, il "padre della scuola secondaria popolare", gettò le fondamenta, in Danimarca, di un modello progressista di emancipazione largamente fondato sul volontarismo, destinato a diffondersi rapidamente in tutta la Scandinavia. Nelle nazioni maggiormente industrializzate d'Europa non fecero che sorgere movimenti in favore di programmi educativi indirizzati alla nuova classe lavoratrice dell'industria. La principale ambizione di queste iniziative non fu quella di preparare gli adulti ai loro compiti lavorativi. La loro legittimazione era, prima di tutto, culturale, sociale e, indirettamente, politica: dare ai nuovi lavoratori accesso alla cultura fornendo loro il bagaglio di conoscenze necessarie per prendere

¹⁶ Tale criticità si manifesta ancora oggi, cfr. DE RITA, (a cura di), *Relazione sulla formazione in Italia*, Libro Bianco, 2011, che ancora oggi si lamenta con profili diversi naturalmente ma se è consentito un commento con ben minore idealità in particolare rispetto alla concezione della formazione, scolastica e superiore o di altra natura, ovvero ciò che oggi si denomina formazione informale e non formale.

¹⁷ E' importante in tale senso richiamare la dibattito iniziale sulla scienza dell'educazione in sede pedagogica sull'educazione permanente che rimanda la necessità di intendere l'educazione permanente come progetto e ideale educativo, che pone continuità tra i percorsi educativi e quindi fa meno distinzioni tra l'educazione scolare e l'educazione degli adulti ad esempio perchè segue proprio una logica di educazione permanente. In tal senso ricordiamo per l'alto contenuto contenutistico, anche legato alle rispettive ideologie di appartenenza cattolica, socialista e comunista i tre pedagogisti che hanno dato il maggiore apporto in sede scientifica negli anni 60 e '70 al formarsi dell'ideale educativo, estremamente attuale nelle finalità e nelle strategie di attuazione. Per l'area cattolica Mario Mercatelli per l'area socialista Anna Lorenzetto per l'area comunista Filippo Maria De Sanctis. M. MERCATELLI, *Educazione permanente. Dall'educazione di base all'educazione dell'adulto*. Brescia, La Scuola, 1964; A. LORENZETTO, *Lineamenti storici e teorici dell'educazione permanente*, Roma, Edizioni Studium, 1976. Mentre Mercatelli cerca una legittimità dell'educazione permanente mettendo al centro la persona e solo dopo legandola alle finalità politiche, Lorenzetto lega l'educazione permanente ad un agire sociale e morale, ai diritti umani all'azione politica e nello specifico all'utopia socialista. F.M. DE SANCTIS, *L'educazione permanente*, Firenze, La Nuova Italia, 1979. In tale opera si comprende che l'educazione permanente è legata a un processo che per tutti, nessuno escluso, finalizzato all'autonomia di pensiero e di azione. Qui si profila una storia di progressiva espansione dell'educazione, in cui questa è mezzo della politica e quindi della classe dirigente, in visione marxista, per perdurare potere e privilegi. Pur con impostazioni e conclusioni diverse nei tre autori è presente la centralità di una riflessione prima politica che poi dia delle ricadute sociali e di responsabilità sulla costruzione e uso della conoscenza.

¹⁸ UNESCO, *Congrès mondial des ministres de l'éducation sur l'élimination de l'analphabétisme, Rapport final*, Paris, 1965; UNESCO, *Congresso mondiale dei ministri dell'educazione* (Teheran, 1965) in cui l'Unesco esplicita una strategia per l'educazione permanente. Già già si vedono i pericoli di rifuggire dall'"alfabetizzazione funzionale" proposta al Congresso Generale dell'Unesco nel 1965 a Teheran, a motivo della quale la pedagoga Anna Lorenzetto paventò, anticipando gli eventi dei decenni successivi, "il possibile e concreto "servaggio" dell'educazione degli adulti alle sole esigenze del mercato del lavoro e ai continui fallimenti della scuola del mattino". Inoltre la Conferenza internazionale di Montréal del 1960, denunciava già nel titolo "L'educazione degli adulti in un mondo in trasformazione", rispondere a tutte le necessità emergenti e a tutte le domande che salivano da ogni parte sul piano dell'educazione e della formazione.

nelle loro mani il proprio destino, per poter affrontare, su uno stesso piano, datori di lavoro, amministrazioni e burocrazie. “Emancipazione sociale e culturale”, “potere culturale”, “cultura democratica e popolare”, “un nuovo umanesimo” erano alcuni degli *slogan* propri dei movimenti di “educazione popolare” e di “educazione dei lavoratori”. Naturalmente questi erano per lo più situati, rispetto al quadro politico, a sinistra, e non di rado strettamente associati alle organizzazioni sindacali e alle nuove correnti di sinistra dei partiti politici quando addirittura l’iniziativa non proveniva da queste stesse fonti. Adattamento al lavoro e finalità ad esso relative rivestivano, nel migliore dei casi, un ruolo secondario e, più spesso di quanto si potesse immaginare, non rivestivano ruolo alcuno. L’unico legame con la vita lavorativa degli adulti riguardava la capacità dei lavoratori di difendere i propri interessi. L’associazione frequente con il nascente movimento sindacale, si accordava perfettamente a questo stato di cose. D’altro canto, i lavoratori, a quel tempo, mostravano poca iniziativa o perfino poco interesse nella possibilità di ricevere, da adulti, un’istruzione intesa come strumento per mantenere o migliorare la propria qualificazione professionale. Il nesso con l’istruzione tradizionale rappresenta un altro elemento destinato a non occupare, all’interno di queste prime concezioni, una posizione di rilievo. Certo, molte delle attività che furono organizzate nel quadro dell’istruzione popolare o per adulti potrebbero essere definiti “educativi”. Saltuariamente si tentava di migliorare la padronanza delle competenze di base dei partecipanti, come, in particolare, la lettura, la scrittura e il calcolo. Ma, nella maggior parte dei casi, non vi era alcuna esplicita intenzione di completare l’istruzione e la formazione iniziali, così come era assente un concetto di istruzione onnicomprensivo. I decenni che seguirono la guerra hanno dato testimonianza della forte espansione e della istituzionalizzazione degli sforzi dei progressisti, volti a promuovere un’educazione per gli adulti. I circoli di studio dei paesi scandinavi e le “*Volkshochschulen*”, università popolari in Germania, acquisirono un’organizzazione, un riconoscimento, e pubblici finanziamenti destinati in generale alle iniziative che riguardavano l’istruzione per adulti. In Inghilterra, l’istruzione per adulti e l’istruzione supplementare registrarono una enorme espansione. Delle iniziative a carattere prevalentemente volontaristico, molte acquistarono ora un carattere parastatale e furono così in grado di ricevere un sostegno pubblico. L’entrata del denaro pubblico comportò la presenza, ancorché minima, di una regolamentazione, così come l’esistenza di programmi, procedimenti di ammissione e possibili accreditamenti. I compensi di insegnanti e “animatori” dovevano rispettare i parametri del pubblico impiego. Sotto ogni punto di vista, insomma, si verificò un certo “avvicinamento” ai ranghi dell’istruzione tradizionale, ciò che rese possibile prevedere l’imporsi di un quadro di politica comune, riguardante ogni genere di istruzione, di base o per adulti, tradizionale e non tradizionale. Gli anni Sessanta videro il

sorgere di un grande dibattito sul futuro dell'istruzione per gli adulti, sui meriti di quanto già esisteva e sul modo migliore per soddisfare la rapida crescita dei bisogni. Pianificazione e razionalizzazione erano divenuti tratti tipici della scena politica decisionale e si erano create le condizioni che consentivano di assegnare all'istruzione per adulti un ruolo ben definito all'interno della politica educativa, culturale e socioeconomica globale. In sintonia con gli sforzi intrapresi a livello nazionale, le maggiori organizzazioni intergovernative dovevano affrontare una sfida, che consisteva nel dare più coerenza ai propri programmi e, in particolare, nel tracciare i contorni di un nuovo tipo di relazione tra istruzione e pratica da un lato, e la loro attività all'interno dei contesti sociale, culturale ed economico, dall'altro. I loro paesi membri si aspettavano di vederle emergere con idee e progetti nuovi, che avrebbero creato tra i vari settori la necessaria coerenza. E' in questo contesto che i tre maggiori paradigmi di istruzione permanente, ancora alla guida di ogni concezione importante in questo ambito, furono sviluppati ad opera del Consiglio d'Europa, dell'Unesco e dell' OCSE. Ciascuna di queste organizzazioni possiede, quanto ad attività politica in questi settori, le sue proprie motivazioni, i suoi gruppi di sostegno e i suoi obiettivi. L'aspetto notevole emerso a posteriori consiste nel fatto che tutte e tre elaborarono quasi contemporaneamente un concetto di apprendimento permanente orientato ad una medesima proposta globale. Il Consiglio d'Europa aveva introdotto, negli anni Sessanta, nei suoi programmi il tema dell'educazione permanente ("*éducation permanente*") e fu ben presto chiamato a svolgere un ruolo di maggiore responsabilità nelle attività politiche delle organizzazioni educative, culturali e politiche. In una delle sue pubblicazioni riguardanti l'educazione permanente è scritto che "l'introduzione del tema generale di educazione permanente nel corso del dibattito politico generale del CCC (Consiglio per la Cooperazione Culturale), svoltosi nel 1966, segnò un punto di svolta nella storia della politica educativa nel quadro del Consiglio d'Europa"¹⁹.

2. Piano del lavoro

L'indagine descrive l'attuale quadro normativo dell'educazione permanente a livello nazionale e delinea gli sviluppi futuri e le potenzialità di questo segmento dell'istruzione e della formazione nel quadro del processo di integrazione europea, facendo emergere l'influenza del diritto comunitario nel settore.

L'educazione permanente nell'ambito di indagine specifico qui delineato comprende: l'educazione degli adulti, la formazione professionale, la formazione continua e la formazione superiore. Nella prima parte del lavoro vengono definiti i confini entro cui agisce il diritto

¹⁹ COUNCIL OF EUROPE, 1970, pag. 9.

all'istruzione e allo studio, considerato quale diritto sociale e diritto soggettivo nei confronti dell'azione dei pubblici poteri. Vengono a tal fine confrontate le posizioni dottrinarie a favore di questa interpretazione con quelle di coloro che non rilevano un nesso esplicito tra gli artt. 33 e 34 Cost., relegando il contenuto dei suddetti articoli a mera norma programmatica.

L'analisi si fonda sul dettato costituzionale e quindi sulla presenza del principio dell'educazione permanente nella Costituzione, anche alla luce del dibattito alla Costituente sull'educazione popolare e sull'alfabetizzazione degli adulti. Vengono considerati i contributi della dottrina in materia di diritto all'istruzione e alla formazione, nonché sulla definizione del cosiddetto diritto allo studio, formula non presente nella Costituzione ma certamente idonea a ricomprendere alcune tipologie di educazione permanente.

Il primo capitolo esamina l'art. 9 Cost. nella parte dedicata alla cultura e alla sua promozione. L'espressione utilizzata costituisce una nozione aperta che ricomprende la cultura sia nel momento della creazione (elaborazione e produzione) sia in quello della diffusione (o della divulgazione). La promozione della cultura attiene ad entrambi i momenti ma solo nel secondo si attua il fine sociale di avvicinare al popolo la cultura, favorendo con ogni mezzo la diffusione, garantendo il pluralismo culturale. Qui ci si è soffermati sull'analisi del collegamento dell'art. 9, primo comma, Cost. con l'art. 33, primo comma, Cost. sulla libertà di insegnamento. L'analisi dell'educazione permanente fa riferimento a tutte le norme e i principi che riconoscono al cittadino il diritto allo studio ed individuano un arco di contenuti che ricomprende: la garanzia dell'ottenimento di un'adeguata istruzione, necessaria alla formazione della personalità e all'assolvimento dei compiti sociali; l'analisi di norme e principi che anticipano una nuova concezione del diritto allo studio e all'istruzione che riguarda tutti, anche gli adulti, non solo come integrazione extrascolastica del mondo del lavoro e della società, ma anche come diritto ad un vero e proprio corso sistematico di studi. Con queste premesse viene sviluppata l'analisi dell'art. 34 Cost. che fissa un contenuto minimo del diritto allo studio, ma trova anche un'estensione piuttosto ampia di quello stesso contenuto se adeguatamente ricollegato ai principi fondamentali che il Costituente ha definito. Di fatto il concetto si estende per la funzione strumentale dell'istruzione rispetto agli scopi individuati dagli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost. La riflessione, infatti, conduce ad appoggiare le posizioni della dottrina che ha affrontato il tema dei rapporti tra gli artt. 33 e 34 Cost. ed i principi fondamentali per cui il diritto allo studio rappresenta uno degli strumenti di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando l'eguaglianza di fatto, impediscono la partecipazione dei cittadini all'organizzazione economico-sociale e politica del Paese.

In riferimento all'art. 35 Cost. si analizza il ruolo attribuito alla formazione professionale nella Costituzione. Significativo è il posizionamento della formazione professionale che si colloca dove istruzione e lavoro si incrociano, dopo il diritto allo studio ma immediatamente prima dei rapporti economici. La sua collocazione a metà tra diritto all'istruzione e diritto al lavoro permette all'art. 35 Cost. di essere configurata in maniera ampia: il riferimento è sia ai giovani sia ai lavoratori adulti. La necessità rilevata nel dibattito Costituente è di distinguere tra istruzione e formazione, sottolineandone le diverse finalità: di istruire in senso tecnico per la prima e di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale per la seconda. La formazione professionale è un diritto sociale di prestazione e pone degli obblighi in capo ai poteri pubblici. Gli obiettivi della formazione professionale sono sia economici e sociali ma anche educativi e culturali.

Alla fine del primo capitolo viene analizzata l'attuazione del dettato costituzionale anche in riferimento alla riforma del Titolo V sui tutti i segmenti dell'educazione permanente sopradescritti hanno avuto effetti rilevanti due elementi: la riforma intervenuta con la l. cost. 3/2001, di riforma del titolo V, e il contributo dell'Unione europea. Sul versante regionale si è esaminata la giurisprudenza costituzionale che dal 2001 in poi è intervenuta in maniera cospicua nei conflitti tra Stato e Regioni in materia. Particolare attenzione viene data all'istituto dell'apprendistato, oggetto delle sentenze n. 50 /2005 e n. 176/2010.

Il secondo capitolo riguarda l'attuazione del disposto costituzionale attraverso la disamina di alcune politiche in materia, come quelle relative alla valorizzazione dell'istituto dell'apprendistato, la formazione comune e la formazione permanente.

Il terzo capitolo analizza l'impulso avuto dalla disciplina comunitaria sul diritto all'istruzione. Emerge chiaramente il ruolo di stimolo dell'ordinamento comunitario nell'attivazione di politiche e di interventi nazionali nel settore (vengono riportati il *Memorandum* del 2000, la Strategia di Lisbona, la Strategia Europa 2020). Inoltre la normativa comunitaria ha consentito di mettere in atto strumenti finanziari a sostegno dell'educazione permanente in tutte le sue tipologie (Fondi strutturali nella programmazione 2000/2006, 2007/2013 e l'attuale programmazione 2014/2020 su cui pesa la riforma attesa del bilancio comunitario).

Nell'ultimo capitolo si ripercorrono, inoltre, le tappe dello sviluppo del c.d. *lifelong learning* in Europa, delineando le fasi della nascita, crescita e sviluppo dei Programmi comunitari in materia e delle iniziative comunitarie nel settore dal 1996 ad oggi. Viene esaminato il rapporto tra diritto comunitario e ordinamento nazionale con riferimento all'attuazione dei diritti di istruzione e formazione e alla loro realizzazione sul piano dell'effettività anche attraverso l'analisi della giurisprudenza comunitaria che ha inciso fortemente sul concetto di diritto allo studio e di

educazione permanente negli ordinamenti nazionali. L'analisi si completa con la disamina delle fonti comunitarie relative al settore educazione permanente, anche con riferimento alle nuove iniziative comunitarie nate con la strategia "Europa 2020", elaborata in piena crisi economica. Inoltre viene approfondita la disciplina dei Fondi strutturali e l'importanza che tali fondi hanno avuto sulle politiche nazionali e regionali, con un riferimento anche alle politiche di coesione e sviluppo, recentemente oggetto di revisione in sede comunitaria.

Capitolo I - L'educazione permanente nel quadro costituzionale

1. La promozione della cultura nella Costituzione

Come evidenziato nell'Introduzione, l'educazione permanente è presente nella Costituzione italiana in diversi articoli, in quanto ricomprende diversi segmenti di istruzione e formazione. L'indagine che segue intreccia anche sotto il profilo costituzionale molteplici aspetti: quello legato alla promozione della cultura presente nell'art. 9 Cost., quello specifico dell'istruzione, della formazione professionale e dell'educazione degli adulti presente negli artt. 33 e 34 Cost., nonché alcuni richiami al diritto al lavoro soprattutto per ciò che attiene alla formazione professionale e alla formazione continua presente nell'art. 35 Cost. Inoltre, ancorché questo non sia oggetto specifico dell'indagine, non è possibile prescindere dal rimando all'art. 1 e all'art. 4 Cost. nella parte in cui la formazione e l'istruzione superiore degli adulti e dei lavoratori è strettamente connessa con i processi economici e sociali quali la lotta alla disoccupazione e gli obblighi in capo ai poteri pubblici della funzione di promozione e di sostegno dell'occupazione, in particolare, “sulla cura dei processi di formazione e di acquisizione delle professionalità nonché sulla gestione delle fasi di transizione lavorativa”²⁰. Il principio lavorista, presente nell'art. 1 Cost., è inteso come un principio costituzionale materiale, “volto ad indirizzare nel suo contenuto l'azione dei pubblici poteri”²¹, in tal senso si completa con le altre disposizioni dell'art. 35 Cost. in materia.

Il punto di partenza di qualsiasi analisi che riguardi il settore dell'istruzione e della scuola in sede costituzionale non può fare a meno di partire dalla nozione e della trattazione dei temi della cultura e dei rapporti tra scuola e cultura.

Premesso che l'elaborazione di una disposizione in materia di cultura rappresenta una novità assoluta rispetto alla tradizione costituzionale italiana precedente alla Repubblica, bisogna precisare che la Commissione dei 75, nell'elaborazione dello schema predisposto per la suddivisione nelle diverse sottocommissioni delle materie, inserì la promozione della cultura nel

²⁰ Sul punto: R. NANIA, *Riflessioni sulla “costituzione economica” in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto”, come “dovere”*, scritti in onore di Angelo Antonio Cervati, 2008, Relazione tenuta dall'autore nel convegno AIC del 24 giugno 2008, pubblicata sul sito AIC; M. RUINI, *La Costituzione della repubblica italiana, Appunti*, Roma 2007, 83; C. ESPOSITO, *La costituzione italiana*, Saggi, Cedam, Padova 1954, pp.12-15 (già pubblicato in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948); C. MORTATI, *Commento all'art.1 della costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna, Roma, 1975, 10-20; P. HÄBERLE, *Saggio Introduttivo*, in *Le Costituzioni dei paesi dell'Unione europea*, Cedam, Padova 1998; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della costituzione italiana*, in *Manuale di Diritto Pubblico*, a cura di G. AMATO E A. BARBERA, Bologna 1997, pag. 105-107; C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (natura giuridica, efficacia, garanzie)*, ora in *Raccolta di Scritti*, Milano 1972; M. MAZZIOTTI, *Lavoro (Dir.Cost.)*, in *Enc.Dir.*, Milano 1973, 338 ss.; G. F. MANCINI, *Commento all'art.4 della Costituzione*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna, Roma 1975.

²¹ Così, M. OLIVETTI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, pag. 31.

settore delle *libertà culturali*, che riuniva aspetti culturali e aspetti prettamente scolastici²². Successivamente tale unione non ebbe seguito, e come vedremo nella trattazione della genesi dell'art. 9 Cost., nessun dibattito fu presente perché la norma venne inserita solo in sede di coordinamento finale.

L'art. 9 Cost., dedicato alla cultura, tocca alcuni aspetti significativi delle connessioni esistenti tra l'educazione permanente e la Costituzione italiana. Nello Statuto Albertino non era presente nessuna disposizione in materia di pubblica istruzione e cultura. Quindi il Costituente formula i principi fondamentali in materia, con un valore innovativo²³, anche se le disposizioni della legislazione già prevedevano alcuni contenuti negli articoli dedicati all'istruzione come l'obbligatorietà²⁴. Il valore innovativo dell'inclusione di tale articolo nei principi fondamentali è dato dall'immediata precettività²⁵ e nei collegamenti con le altre norme costituzionali. La discussione su tale articolo in sede costituente fu quasi assente. L'attenzione maggiore venne data al secondo comma, anche se la disposizione venne da alcuni considerata superflua e si pensò anche alla sua soppressione²⁶. Successivamente altre proposte vennero avanzate e l'articolo venne approvato dalla Commissione dei 75 e discussa dall'Assemblea plenaria nella seduta del 23 e 30 aprile 1947, come art. 29 del progetto di Costituzione, per la sola parte riguardante il patrimonio artistico²⁷. A questo si aggiunse l'art. 29-bis che con semplice illustrazione e senza dibattito venne approvato: “la Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo”, su iniziativa di Firrao, Colonnetti e

²² V. ATRIPALDI, *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, Liguori; Napoli, 1984. Nel testo vengono riportate le cinque libertà culturali: 1) libertà di insegnamento e diritto di scelta della scuola; 2) dovere dello Stato di promuovere l'istruzione e la cultura con proprie scuole; 3) il diritto dello Stato di controllare le scuole private per il rendimento didattico e lo stato giuridico degli insegnanti; 4) il diritto all'istruzione e al riaddestramento professionale; 5) il diritto all'istruzione superiore per i meritevoli e la libertà di creare organismi educativi paralleli alle scuole pubbliche e private.

²³ S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1980, pag. 3.

²⁴ Legge Casati, Regio Decreto Legislativo, o 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna, entrato in vigore nel 1860 e successivamente esteso, con l'unificazione, a tutta l'Italia; Legge Coppino venne emanata il 15 luglio 1877; l'esame di Stato introdotto con la Riforma Gentile 1923, la riforma Gentile si sostanzia nelle norme (decreti, regolamenti, etc.) raccolti in un T.U. (R.D. 5-2-1928, n. 577) e nel relativo regolamento di esecuzione (R.D. 26-4-1928, n. 1297) che interessano le scuole di ogni ordine e grado, comprese le Università.

²⁵ MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale*, cit., pag. 4; F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9*, in *Scritti Mortati*, Vol III. In senso contrario ritenendo di potere interpretare tali principi alla stregua di norme meramente programmatiche R. LUCIFREDI, *I principi costituzionali dell'ordinamento italiano*, in *RGA*, 1964.

²⁶ Fu infatti soppresso dal Comitato che coordinò i testi approvati dalla I e dalla III Sottocommissione e successivamente reintrodotta dalla I Sottocommissione in sede di revisione nel dicembre 1946, in A.C. VI, 775-776; sul punto cfr. M. CECCHETTI, *Commento all'art. 9 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, I vol., Utet, Torino, 2006.

²⁷ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 18 ottobre 1946*, VI, pag. 568 e ss.; l'approvazione dell'articolo prima nella seguente formulazione: “I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo stato anche la tutela del paesaggio”, poi come definitiva: “Il patrimonio storico e artistico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio”.

Nobile²⁸. In conclusione i due articoli vennero accorpati e il secondo comma venne visto come una specificazione del primo che introduce *ex novo* la promozione e lo sviluppo della cultura come compito affidato ai poteri pubblici. Fino agli anni Settanta la dottrina svaluta l'efficacia normativa dell'articolo, ritiene che non siano contenuti precetti normativi²⁹, evidenzia l'inconsapevolezza dei costituenti e analizza le caratteristiche in qualche modo di "causalità" nella determinazione del contenuto normativo dell'art. 9 Cost.³⁰. La dottrina solo nel 1975 rivaluta la disposizione ed evidenzia le potenzialità normative dell'articolo. Esso ha natura programmatica ma come altre enunciazioni programmatiche presenti in costituzione (artt. 2 e 3 Cost.) non escludono la loro portata e influenza nell'ordinamento giuridico³¹.

Ad una visione che distingue i due commi dell'articolo: l'una dinamica in cui lo Stato promuove la cultura e la ricerca, l'altro più statico che applica la funzione conservativa su paesaggio e beni culturali, è successivamente prevalsa anche nella giurisprudenza³² una visione unitaria dell'articolo in cui i due commi esprimono entrambi l'esigenza di assicurare il progresso culturale della persona umana e della intera comunità civile³³. C'è inoltre chi ha evidenziato la progressione terminologica in cui "sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile"³⁴.

La Corte Costituzionale non ha fornito un'interpretazione del concetto costituzionale di "cultura", ma nel corso degli anni la dottrina ne ha dato due interpretazioni. Delle due, una più estensiva tende a considerare la cultura in un'accezione omnicomprensiva del processo di formazione intellettuale della persona umana. In tal senso troviamo un'importante riferimento all'educazione permanente, soprattutto per ciò che attiene all'educazione degli adulti e si rivolge proprio a chi, anche senza uno scopo specifico, come l'acquisizione di un titolo (diploma o specializzazione) intende intraprendere un percorso formativo non necessariamente rivolto esclusivamente alla crescita professionale, ma alla crescita personale ed individuale. Una seconda interpretazione è quella che circoscrive maggiormente la nozione di "cultura",

²⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 30 aprile 1947*, pag. 1331.

²⁹ Significativo di questo processo di rivalutazione dell'articolo in dottrina è il contributo di V. CRISAFULLI che nello scritto *La Costituzione e le sue dichiarazioni di principio* del 1952, rivede il suo giudizio espresso nella prima pubblicazione del 1948 definisce l'art. 9 una "pseudo-disposizione", con una postilla dell'autore stesso.

³⁰ Alcune eccezioni nella dottrina anche precedenti agli anni della rivalutazione del dettato costituzionale le ritroviamo in E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzati)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972; G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974.

³¹ Come già evidenziato da Corte Cost. nella prima sent. n. 1 del 1956.

³² Corte Cost. sent. n. 239/1982; n. 359/1985; n. 152,152,153/1986; n. 924/1988; n. 277/1993; n. 269/1995; n. 378/2000.

³³ M. FIORILLO, *Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, 2003; M. AINIS, *Cultura e Politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991.

³⁴ Così il Presidente della Repubblica in occasione della consegna delle Medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte, il 5 maggio 2003, www.quirinale.it/Discorsi.

superando l'indeterminatezza della prima, riferendo la nozione costituzionale di cultura solo alle manifestazioni superiori dell'intelletto umano, e dunque alle espressioni culturali che raggiungano il livello di arte e scienza. Da questa interpretazione nasce il legame con il primo comma dell'art. 33 Cost.. Tale seconda accezione sembra essere quella più accreditata, pur non escludendo che quell'azione di promozione e sviluppo delle espressioni artistiche e scientifiche esercitata dai poteri pubblici contribuisca al fine più generalmente inteso di formazione culturale di ogni singolo individuo³⁵. L'intersezione tra l'art. 9 Cost. e l'art. 33 Cost. è certamente l'elemento più interessante perché in sé contiene da una parte la necessità dell'intervento del potere pubblico e al contempo la proclamazione della libertà delle scienze e delle arti dell'art. 33 Cost. Solo la lettura combinata dei due articoli consente di esprimere il principio costituzionale che porta a un punto di equilibrio tra cultura e pubblici poteri³⁶. Ciò però impone di delimitare spazi e limiti nella politica culturale. C'è chi sostiene che le istituzioni forniscono semplicemente i presupposti, le condizioni per lo sviluppo della cultura³⁷. Per altri il termine "promuove" avrebbe un significato che assume anche il compito di trasformazione delle attività culturali, l'intervento pubblico in cultura servirebbe a renderla libera, o meglio di liberarla dai condizionamenti materiali che ne comprimono la libera espressione³⁸. Il termine "promozione" riferito ad attività culturali è anche oggi riportato, come si vedrà nel proseguo, nel nuovo art. 117 Cost., dal d.lgs. n. 112/1998 dove le *attività culturali* sono definite come "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni di cultura" e promozione è "ogni attività diretta a suscitare e sostenere le attività culturali"³⁹. In definitiva il dettato costituzionale in oggetto necessita il richiamo ad altri principi costituzionali, quali il principio di *uguaglianza sostanziale*, nella misura in cui l'intervento pubblico dovrebbe sostenere le espressioni culturali deboli; il *principio lavorista*, in cui si intravede un intervento pubblico atto ad agire verso espressioni culturali prive di mercato, come per esempio il farsi carico della formazione di giovani artisti e ricercatori; il *principio pluralista* che attribuisce ai poteri pubblici di alimentare il pluralismo delle espressioni culturali con un'azione ai gruppi e ai settori di cultura più deboli ed indifesi, anche in funzione di una migliore realizzazione della sovranità popolare e del sistema democratico⁴⁰.

Dall'analisi esegetica del 1 co. dell'art. 9 Cost. il termine "Repubblica" può avere plurimi significati, quali la comunità organizzata (il territorio, la bandiera della "Repubblica" come previsto negli artt. 10, art. 16, e 12 Cost.), altre volte indica lo Stato – Comunità insieme di centri

³⁵ M. AINIS, *Cultura e Politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991.

³⁶ F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9*, in *Scritti Mortati*, cit., pag. 435.

³⁷ S. MERLINI, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Tratt. Santaniello*, Padova, 1990.

³⁸ AINIS, *Cultura e Politica. Il modello costituzionale*, cit.

³⁹ In tal senso l'incentivazione finanziaria e fiscale è strumento di promozione.

⁴⁰ CECCHETTI, *Commento all'art. 9 Cost.*, cit.

autonomi di potestà pubbliche comprendente gli enti sub-statali, altre volte indica lo Stato centrale in contrapposizione con gli enti sub-statali⁴¹. Nel caso dell'art. 9 il termine Repubblica fa riferimento allo Stato-persona. Tale affermazione è avvalorata dalla connessione che tale articolo ha con il 2° co. dell' art. 33 Cost., che ne è corollario⁴². L'innovatività della norma sta nel fatto che anche se la promozione della cultura non è esclusiva dello Stato, l'elemento importante è che vengono ricompresi tra i suoi obblighi istituzionali quello dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. L'elemento significativo è che lo Stato non può non occuparsi della cultura; al contrario esso ha un preciso dovere di promuoverla poiché essa è un fattore essenziale per lo sviluppo della persona umana. Come si è già evidenziato, è interessante notare che l'espressione "promuovere" è usata dal legislatore costituente per avvalorare il ruolo di stimolo che deriva dai poteri pubblici⁴³, attraverso forme di incentivazione che diano vantaggi ai soggetti che raccolgono tale invito di promozione (enti pubblici e privati sul territorio) nel rispetto dei principi di libertà, uguaglianza e imparzialità. Il potere di promuovere implica anche come l'impossibilità del potere di imporre quella stessa cosa⁴⁴; ne consegue che non si può limitare la libertà della cultura. In tal senso un'autorevole dottrina afferma che le istituzioni culturali pubbliche debbono fornire soltanto le condizioni, i presupposti per il libero sviluppo della cultura⁴⁵, garantendo la c.d. *neutralità* culturale dello Stato che esclude ogni possibilità di cultura di regime. D'altra parte il termine "promuove" racchiude anche un significato di trasformazione del corso delle attività della cultura, che lega tale articolo all'art. 33 Cost. nella parte che riguarda la libertà di insegnamento, l'intervento pubblico è strumentale a rendere libera la cultura dai condizionamenti materiali che ne limitano lo sviluppo⁴⁶.

Un elemento che talvolta è stato trascurato nelle analisi, in cui la dialettica è soprattutto orientata a definire rapporto tra poteri pubblici, la libertà della cultura e la cultura politica, è invece la

⁴¹ Il dibattito in particolare nasceva da chi trova che si possano intendere i due termini disgiuntamente: per il termine Stato ci si riferirebbe solo all'ordinamento centrale in contrapposizione con le Regioni, e con la parola Repubblica con cui si intenderebbe sia lo stato che le Regioni (nonché province e comuni), in tal senso: FALZONE, PALERMO COSENTINO, *La Costituzione italiana illustrata coi lavori preparatori*, Roma, 1954; D. SICA, *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961: l'Autore esplica la differenza tra "Stato" per cui si intende lo Stato-ordinamento e la Repubblica attraverso cui si indica lo Stato-persona.

⁴² F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9*, in *Scritti Mortati*, Vol. III. : "il contenuto del principio generale affermato nell'art. 9, 1° co., è quasi interamente esplicitato nei successivi artt. 33 e 34" sui maggiormente si è focalizzata l'attenzione di dottrina e giurisprudenza. Tale connessione è stata rilevata e presente anche in E. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, pag. 81.

⁴³ E' in questo caso interessante l'analogia con la costituzione economica in merito all'incentivazione pubblica dell'economia ad esempio nell'utilizzo di questi verbi negli articoli 45, 1° co., 47, 2°co.. Sul punto S. MASTROPASQUA, *L'attività di incentivazione pubblica dell'economia: aspetti generali e costituzionali*, in *Amministrazione*, 1977.

⁴⁴ U. POTOSCHNIG, *Insegnamento, istruzione scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961.

⁴⁵ F. MERUSI, *Significato e portata dell'art. 9*, in *Scritti Mortati*, Vol. III, 1975; S. MERLINI, *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Tratt. Santaniello*, XXII, Cedam, Padova, 1990.

⁴⁶ Cfr. AINIS, *Cultura e Politica. Il modello costituzionale*, cit., pag 114.

distinzione del fenomeno culturale tra momento della creazione (elaborazione e produzione) e quello della diffusione (o della divulgazione). La promozione così come intesa in Costituzione possiamo dire si riferisca ad entrambe le fasi, ma è soltanto nella seconda che si realizza il fine sociale di avvicinare al popolo la cultura, favorendo con ogni mezzo la sua diffusione, nel rispetto del pluralismo culturale⁴⁷.

Tale distinzione emerge anche nel dibattito dottrinale immediatamente successivo alla proclamazione della Costituzione ed è di grande attualità e utilità per comprendere i riflessi che tale disposizione può avere alla luce delle disposizioni attuali nel settore educativo anche destinato agli adulti⁴⁸.

Tale orientamento è presente nella sent. n. 256/2004 in cui la Corte Costituzionale pone come fondamento costituzionale la salvaguardia di valori di rilevanza costituzionale, posto che al mutamento di competenze entro dati ambiti materiali - con riferimento alla potestà legislativa - segue il conseguente venir meno della competenza regolamentare ma la Corte indica che "non può tale circostanza determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati". Non è possibile ad avviso della Consulta privare i soggetti che ne sono destinatari "dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"; l'eventuale accoglimento del ricorso ed il conseguente annullamento dei regolamenti contestati determinerebbe "il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa"⁴⁹.

Anche nel caso della cultura possiamo vedere come gli sviluppi del diritto comunitario a livello normativo e giurisprudenziale richiamino alcuni concetti presenti nella nostra costituzione in

⁴⁷ S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale*, Giuffrè, 1980, pag. 18.

⁴⁸ Ci si riferisce sia alla promozione di percorsi per adulti finalizzati alla partecipazione attiva alla vita politica e alla partecipazione e sia alla formazione per gli stranieri erogata attraverso i CTP e destinata ai cittadini stranieri residenti in Italia. Per tutti ad esempio le istanze interculturali presenti nel Paese anche in merito all'acquisizione dei diritti di cittadinanza per i cittadini stranieri in Italia. L'attuale normativa sui cittadini dei Paesi Terzi, di recente approvazione, attribuisce valore maggiore alla formazione ed ai percorsi formativi obbligatori all'acquisizione dei diritti di cittadinanza. D.p.r. n. 179 del 14 settembre 2011, contenente il Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, entrato in vigore il 10 marzo 2012. Ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi: cfr. il d.lgs. 28 giugno 2012, n. 108, Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati. Sul punto si rinvia alle riflessioni di P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, "(...) la cultura di una comunità politica presenta sempre un più o meno accentuato pluralismo (ospitando nel suo seno diverse culture) ed è sempre innovativa, perché orientata anche alla trasformazione sociale; L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, aprile 2009, in, www.unife.it.

⁴⁹ M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, *Nota a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004*, Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2004, www.unife.it.

particolare in riferimento al principio pluralista e alla funzione sociale della cultura e quindi della attività formative e culturali. Il concetto presente nei Trattati richiama il concetto antropologico di cultura, quello che porta con sé il significato più vasto. Una comunicazione della Commissione, a conclusione di alcuni studi⁵⁰ sulla necessità di estendere il concetto di cultura e di definirlo⁵¹ in modo più pragmatico, nel 2003 è giunta ad affermare che il concetto di cultura su cui si basa l'azione comunitaria, in particolare a livello internazionale, va inteso in senso antropologico e sociale, comprendendo tutto ciò che concorre all'identità e alla dignità di un popolo. Nel 1993 il *Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione*, esplicava il ruolo chiave della cultura nell'ambito dello sviluppo regionale⁵². Il riconoscimento della cultura quale fattore economico complesso e quale motore d'integrazione sociale è presente nel Programma Cultura 2000⁵³. Sulla stessa linea si pone la Strategia di Lisbona e la successiva revisione che confluisce poi nel documento ultimo Europa 2020⁵⁴. Altri esempi li possiamo riportare citando alcuni studi promossi dall'Unione su questi temi di stimolo anche alla introduzione di alcune politiche c.d di inclusione sociale in cui la cultura ha un ruolo fondamentale. Ad esempio alcuni studi finalizzati ad far emergere i fattori di esclusione sociale hanno rilevato che l'inclusione in attività culturali è un importante punto di partenza per prevenire l'esclusione e che la culturalità dell'attività va intesa in senso ampio, al fine di estendere la definizione di politiche culturali (tradizionalmente intese come arti, sport, media, teatro, musei, librerie ecc.)⁵⁵. Tale concetto di cultura è finalizzata ad un miglioramento della qualità della vita del cittadino europeo ed è in grado di sconfiggere la marginalizzazione e la disoccupazione.

⁵⁰ Nel 1998 il Comitato delle Regioni sottolineava la necessità di ampliare la definizione di cultura ponendo l'accento sulla conoscenza e comprensione della ricchezza delle diverse espressioni culturali, in tal senso e per l'evoluzione della definizione della nozione in ambito europeo: D. FERRI, *La dimensione prescrittiva della cultura*, in *Diritto pubblico comunitario ed europeo*, 2009, II; ID., *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2008. Nel testo l'autrice partendo dalla concezione. All'interno del testo, la diversità culturale si connota come principio (e non solo come valore) di tutela e promozione della cultura in quanto diversa rispetto a tutte le altre materie-attività, ma si pone anche come tutela e promozione delle identità culturali differenziate e si estrinseca nella tutela dei diritti culturali individuali e collettivi.

⁵¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Final Report on the consideration of cultural aspect in European Community Action*, COM (96) 160, pag. 3.

⁵² COM, (93) 700, del 5 dicembre 1993.

⁵³ COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento Europeo e del consiglio, Programma Cultura 2000*, in GUCE 10 marzo 2000, L63.

⁵⁴ Cfr. Cap. 3 par. 3.3.2.

⁵⁵ Nell'ambito del *Metodo Aperto di Coordinamento* introdotto nel contesto dell'Agenda Sociale Europea del Consiglio è stato individuato un gruppo di esperti che ha prodotto il *Report of a Thematic Study Using Transnational Comparisons to analyse and identify Cultural Policies and Programmes that Contribute to preventing and reducing poverty and social exclusion*, The Centre for Public Policy, Northumbria University, Newcastle upon Tyne, 2004.

2. Gli artt. 33 e 34 Cost.: l'educazione permanente quale principio di promozione sociale

2.1. Educazione permanente e diritto all'istruzione nell'art. 33 Cost.

Gli artt. 9, 33 e 34 Cost. considerati congiuntamente rappresentano la c.d. *costituzione culturale*, ovvero "la somma delle norme costituzionali che includono gli affari della cultura in senso stretto nella disciplina del diritto costituzionale"⁵⁶. L'importanza del fenomeno culturale viene confermata dall'orientamento della Corte Costituzionale in merito ai valori di fondamentale rilevanza costituzionale protetti dagli artt. 9 e 33 Cost.⁵⁷. Mentre, come precedente analizzato, l'art. 9 Cost.⁵⁸ esprime l'impegno a promuovere lo sviluppo della cultura e l'effettiva accessibilità per tutti, l'art. 33 Cost. è il fondamento costituzionale della libertà della cultura. L'educazione permanente in quanto segmento emergente del sistema scolastico e formativo viene ricondotta direttamente alla norma dell'art. 33 Cost. al 2° comma in cui "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole per tutti gli ordini e gradi" conferma l'essenzialità e l'inderogabilità del compito dell'istruzione per lo Stato, derivandone l'obbligo di dettare con legge le norme regolatrici e il potere-dovere di soddisfare direttamente il bisogno dell'istruzione attraverso proprie istituzioni scolastiche⁵⁹. Di qui in dottrina l'orientamento per cui l'intervento dei poteri pubblici nella promozione della cultura si deve vedere come sostegno alle fasce sociali deboli, al fine di concretizzare il principio di uguaglianza inteso in senso sostanziale⁶⁰. Mentre l'art. 9 Cost. fissa gli aspetti organizzativi dell'influenza della politica sulla cultura⁶¹ l'art. 33 Cost. esprime una disciplina specifica e riceve e acquista dalle altre norme, quali gli artt. 2 e 3 Cost., senso e incisività⁶². Innanzitutto i termini utilizzati sono diversi: nel

⁵⁶ P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001; A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2000.

⁵⁷ Sent. n. 256/2004 C. Cost. La sentenza citata pone come fondamento costituzionale la salvaguardia di valori di rilevanza costituzionale, posto che, vero è che al mutamento di competenze entro dati ambiti materiali - con riferimento alla potestà legislativa - segue il conseguente venir meno della competenza regolamentare ma la Corte indica che "non può tale circostanza determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale - nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. - sono realizzati". Non è possibile ad avviso della Consulta privare i soggetti che ne sono destinatari "dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato"; l'eventuale accoglimento del ricorso ed il conseguente annullamento dei regolamenti contestati determinerebbe "il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle suddette norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione, e pertanto effetti incompatibili con la Costituzione stessa". Così BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, Nota a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2004, www.unife.it.

⁵⁸ AINIS, *Cultura e politica*, cit..

⁵⁹ G. FONTANA, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Utet, 2006.

⁶⁰ F. RIMOLI, *Le libertà culturali*, in *I diritti costituzionali* (a cura di) R. NANIA, P. RIDOLA, Giappichelli, Torino, 2001.

⁶¹ V. ATRIPALDI, *Il sistema culturale e scolastico nella costituzione italiana*, in A.A.V.V., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, pag. 31. Liguori editore, 1984.

⁶² Così: M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (Profili organizzativi)*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1972, pag. 752.

primo comma si utilizza la parola “insegnamento”, nel secondo il termine “istruzione”. Per insegnamento si intende l’attività diretta a produrre istruzione, in particolare l’attività del docente nell’ambito della scuola è quella di trasmissione della cultura, di contributo all’elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo ed alla formazione critica della loro personalità⁶³. La libertà di insegnamento nella scuola merita attenzione maggiore rispetto alle altre libertà costituzionali, perché il rapporto di insegnamento/apprendimento presuppone una differenza di cognizioni e di preparazione tra chi insegna e chi impara che rende necessarie la tutela morale nei confronti di questa seconda categoria di soggetti e la garanzia dell’esigenza di protezione dell’infanzia e della gioventù (art. 31 Cost.). Il legislatore, nell’art. 1 d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, prevede che l’esercizio della libertà di insegnamento è diretto a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni e che tale azione di promozione è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni. L’istruzione pertanto si pone come risultato cui tende l’insegnamento che si raggiunge nel coordinamento del sistema scolastico⁶⁴. L’istruzione in senso stretto atterrebbe alla sfera psichica dell’allievo e consiste nell’acquisizione delle conoscenze, mentre l’educazione avrebbe carattere formativo e atterrebbe alla sfera morale⁶⁵. Tornando all’articolo in esame, il secondo comma dell’art. 33 Cost. ha posto una riserva di legge a favore dello Stato, in quanto è quest’ultimo a cui è riservato il compito di emanare le “norme generali” sull’istruzione⁶⁶. Gli artt. 33 e 34 Cost. rappresentano la risultante delle diverse tendenze emerse all’Assemblea costituente in materia scolastica. Poca fu l’attenzione riservata al primo comma dell’art. 33 sulla libertà della scienza e dell’arte, in quanto sul punto non si rilevarono divergenze significative⁶⁷. Gli argomenti su cui invece si concentrò il dibattito sono il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, la libertà di insegnamento e i temi dell’istruzione. Primariamente venne sottolineato dal

⁶³ Così recita l’art. del D.p.r. 21 maggio 1974, n. 417 nella definizione di funzione docente.

⁶⁴ S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1980, pag. 50, che riprende la definizione seguita da U. POTOSCHNIG, *Insegnamento Istruzione Scuola*, in *Giur. Cost.*, p. 405, 1961; ID., *Insegnamento (libertà di)* in *Enc. Dir.* Milano XXI, 1971, pag. 725-727. Più recentemente A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, 2003 pag. 26, in cui la definizione di insegnamento è la seguente: “L’insegnamento è l’attività attraverso cui l’insegnante, con metodo libero e realizzando se stesso, divulga e trasmette conoscenze agli alunni; l’istruzione è l’insieme degli insegnamenti, coordinati e finalizzati ad istruire gli studenti, secondo un dato modello, la scuola è l’apparato organizzativo scaturente dall’aggregazione comunitaria di docenti e discenti”.

⁶⁵ Tale confusione terminologica proviene anche dalla Legge Casati in cui non si utilizza una terminologia unica, Così, V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, La nuova scientifica 1974, pag. 59. Inoltre si ricorda come l’educazione, nella distinzione compiuta da Potoschnig sia attinente alla famiglia e non alla scuola che pure ha delle funzioni educative ma l’educazione non rientra nelle norme generali dell’istruzione.

⁶⁶ In dottrina le opinioni non sono concordi: V. ZANGARA, *La libertà d’insegnamento nel sistema costituzionale*, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza dell’Università di Catania, Milano, A. Giuffrè. - Vol. 3, 1974, p. 1307-1351. Per tale autore è chiara la riserva di legge e per questo le norme generali, sia per la pubblica che per la privata, vanno regolate da legge non con provvedimento amministrativo. Di opinione contraria A. PIZZORUSSO, *Libertà di insegnamento*, Venezia, 1967, per il quale l’uso di norme presuppone che possano essere utilizzati sia atti legislativi che regolamenti.

⁶⁷ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 aprile 1947*, pag. 1122.

relatore Marchesi che il termine Repubblica presente nel secondo comma dell'art. 33 Cost. viene inteso nel senso di Stato e non comprendendo le Regioni a cui spettava la disciplina dell'istruzione artigiana e professionale. La materia scolastica infatti viene ritenuta di rilevanza nazionale e soprattutto di interesse nazionale ed unitario⁶⁸, al contrario di chi invece, evidenzia la staticità del dettato costituzionale su scuola ed istruzione⁶⁹ e chi invece ravvede profonde novità e la discontinuità rispetto al periodo fascista⁷⁰. Inoltre un altro orientamento dottrinale denuncia che in sede costituzionale non son stati previsti interventi dei poteri pubblici per la realizzazione del principio di uguaglianza nei settori della scuola e dell'istruzione⁷¹. Tale situazione ha creato uno "sviamento rispetto alle premesse poste con l'approvazione della norma contenente il principio di uguaglianza in senso sostanziale"⁷². Ciò ha portato alla conclusione che i principi presenti nella prima parte della Costituzione non furono fatti fruttare, o meglio riguardo a principi sanciti negli artt. 2 e 3 Cost. si propone l'ipotesi che il principio di uguaglianza fu un corpo estraneo alla Costituzione⁷³. Viene suggerito il tentativo di porre la questione in un limbo, tanto che la norma sull'eguaglianza in senso sostanziale rimase estranea alla discussione costituzionale e i principi in essa contenuti non ebbero svolgimento perché i Costituenti non capirono la portata "eversiva" di quella norma⁷⁴.

Un problema che rappresenta tuttora una delle questioni più discusse e controverse della politica scolastica del nostro paese è quello del rapporto tra istruzione pubblica e istruzione privata. La Costituzione prevede un sistema pluralistico tendente a garantire il diritto dei bambini e dei ragazzi di iscriversi alle scuole e alle università ispirate liberamente ai vari orientamenti di pensiero politico-sociali diffusi nel paese. L'ammissibilità di scuole impegnate ideologicamente, che è conforme all'orientamento pluralistico della nostra società e del nostro ordinamento, pone il problema dei criteri con i quali valutare le ipotesi di eventuale contrasto tra gli orientamenti ideologici della direzione della scuola e quelli dei docenti che prestano la loro attività all'interno della scuola: ed è questione di non facile soluzione quella di considerare quali limiti, nelle scuole private, la libertà di insegnamento possa legittimamente subire per effetto dell'obbligo contrattuale, eventualmente assunto dal docente, di orientare l'insegnamento in conformità

⁶⁸ "La scuola è il massimo e dirò, l'unico organismo che garantisca l'unità nazionale (...), allo Stato ne spettano dunque l'ordinamento e l'attuazione".

⁶⁹ S. CASSESE, in ID., A. MURA, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario della Costituzione*, BRANCA (a cura di), 1976, pag. 225. Secondo gli autori il contenuto riporterebbe interventi già attuati senza indicare prospettive nuove.

⁷⁰ Cfr. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica*, cit. nella parte in cui ritiene che le norme costituzionali sulla scuola costituiscono una radicale novità.

⁷¹ S. CASSESE, in ID., A. MURA, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario della Costituzione* a cura di BRANCA, 1976, pag. 227.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ V. ATRIPALDI, *Il sistema culturale e scolastico nella costituzione italiana*, in AA. VV., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, pag. 15, Liguori, Napoli, 1984.

⁷⁴ CASSESE, *Artt. 33 e 34*, cit., pag. 226.

all'indirizzo ideologico della direzione della scuola. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 195 del 1972, con riferimento ad una questione coinvolgente l'Università Cattolica di Milano, ha stabilito che sussiste il potere delle università libere di verificare la conformità degli indirizzi ideologici o religiosi del docente rispetto a quelli che caratterizzano l'istituto di istruzione e, in caso di contrasto, di interrompere il rapporto di lavoro con il docente. Appare più coerente la tesi che sulla libertà collettiva *della* scuola ritiene prevalente la libertà del docente *nella* scuola: un'opinione coerente con il principio, caratteristico degli ordinamenti democratici contemporanei, per quale la libertà individuale merita tutela anche nelle ipotesi in cui possa derivarne un sacrificio della libertà collettiva. Il costituente ha stabilito, nell'art. 33 cost., cc. 3 e 4, che gli enti e i privati sono liberi di istituire scuole ed istituti di educazione, purché non ne derivi alcun onere finanziario per lo Stato, e che le scuole private e i loro alunni hanno diritto a un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali. Per quanto in particolare si riferisce al divieto di sovvenzioni alle scuole private, è da ricordare che esso è stato, sin dai primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, costantemente disatteso per ogni ordine e grado di scuola; nel periodo più recente, si è invero un profondo ripensamento dei rapporti pubblico/privato nell'ambito scolastico con la l. del 10 marzo 2000, n. 62, contenente le norme sulla parità scolastica e le disposizioni sul diritto allo studio. Tale norma prosegue il percorso tracciato dalla l. 30/2000 che ha delineato un modello organico di istruzione in cui l'integrazione con la dimensione scolastica e quella esterna è un elemento di innovazione⁷⁵, e attua la previsione costituzionale sulla parità scolastica⁷⁶.

2.2. Educazione permanente e diritto allo studio nell'art. 34 Cost.: i principi ispiratori e il modello organizzativo

Al fine di individuare il contenuto dell'educazione permanente nella Costituzione è utile ripercorrere gli studi compiuti sul "diritto allo studio" in quanto consentono di riutilizzare la stessa metodologia di analisi e di definizione dell'ampiezza del contenuto in mancanza di riferimenti costituzionali diretti (il concetto di educazione permanente in senso unitario e sistemico nasce successivamente o comunque è presente nella sua enunciazione attuale, solo in ambito internazionale⁷⁷). Il diritto allo studio - inteso come diritto dei lavoratori a compiere

⁷⁵ FONTANA, *Art. 33, Commentario alla Costituzione Italiana*, cit.

⁷⁶ Sappiamo come il dibattito sulla parità scolastica approdò a un "compromesso insincero", così definito da Crisafulli, in quanto su questo tema prevalse la matrice ideologica.

⁷⁷ ASSEMBLEA GENERALE, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, ONU, 1948; CEDU, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Articolo 2 Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Parigi, 20/3/1952, Diritto all'istruzione. Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo

percorsi di studio, sia finalizzati al conseguimento di un titolo di studio piuttosto che a percorsi professionali specifici di formazione continua, oppure inteso come diritto in capo agli studenti lavoratori ad accedere a percorsi universitari – ricomprende alcuni dei paradigmi con cui si può declinare l'educazione permanente in particolare riferita all'educazione degli adulti e alla formazione superiore e tecnica. Facendo riferimento alle riflessioni sul “diritto allo studio” (nella sua accezione ampia che ricomprende l'espressione, che più usualmente oggi conosciamo e definiamo, come educazione permanente,) possiamo indicare che negli anni Sessanta ed in parte Settanta la presenza del diritto allo studio la troviamo nelle proposte di modifica dell'organizzazione scolastica⁷⁸, nelle leggi delle Regioni a Statuto speciale ma anche negli statuti regionali dell'epoca⁷⁹, ed in particolare nello Statuto dei lavoratori, art. 10⁸⁰ sui lavoratori studenti e le successive normative⁸¹. L'espressione “diritto allo studio” non è presente in Costituzione e anche i tentativi condotti negli anni Settanta di effettuare analisi e indagini sul diritto all'istruzione sono state condotte spesso dal solo punto di vista sociologico e pedagogico e più raramente il tema è stato affrontato nei suoi aspetti giuridici⁸². Più vicina al concetto di diritto allo studio è la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1948 all' art. 26⁸³. La dottrina considerava il diritto allo studio come solo accrescimento del diritto all'istruzione⁸⁴, mentre altre volte, il diritto allo studio viene considerato come uno dei contenuti della libertà di istruzione consacrata

dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.

⁷⁸ Proposta di legge, n. 2658, Legislatura V. Al Capo II prevedeva a disciplina del diritto allo studio nell'ordinamento universitario.

⁷⁹ Negli Statuti Regionali di Lombardia (art. 3); Liguria (art. 4); Toscana (Art. 4); Veneto (art. 4); Basilicata (art. 5); Marche (art. 5); Molise (art. 4); Calabria (art. 55, lett. n.).

⁸⁰ L. n.260 del 20 maggio 1970. La legge all'art. 10 tutela la posizione dei lavoratori studenti.

⁸¹ Nei contratti collettivi nazionali dei metalmeccanici e dei tessili è stato inserito il diritto allo studio, previsto sotto forma di corsi di studio per migliorare la cultura anche in relazione all'attività delle aziende. La disciplina dettaglia le ore di permesso retribuito anche per sostenere esami universitari. L'istituto più importante è quello delle c.d. “150” ore, dal numero delle ore di permesso retribuite che ciascun lavoratore può utilizzare anche in un solo anno attingendo ad un monte ore triennale messo a disposizione di tutti i dipendenti. Ciò avviene nell'aprile del 1973 la norma, con forme e modalità diverse, entra, nei mesi e negli anni successivi, man mano che saranno rinnovati, in decine e decine di contratti collettivi di lavoro di tutti i settori: dall'agricoltura all'industria, dai servizi al pubblico impiego. Il diritto allo studio è inteso: come strumento di crescita culturale, oltre che professionale, da discutere ed affrontare collettivamente dai lavoratori, superando tendenzialmente la motivazione individuale alla promozione tipica del lavoratore studente. La prevalente destinazione delle ore ai corsi era per il recupero dell'obbligo. Nel 1973 l'1,4% delle forze di lavoro era analfabeta, l'11,1% non era in possesso di alcun titolo di studio, il 53,3% aveva solo la licenza elementare.

⁸² Così ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit., pag. 13

⁸³ ASSEMBLEA GENERALE, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, ONU, 1948; Art. 26: “Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace”.

⁸⁴ V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Editoriale scientifica 1974, pag. 13.

dalla Costituzione con la formula “la scuola è aperta a tutti”⁸⁵. Il diritto allo studio, da altri viene distinto dal diritto all’istruzione dando al primo il significato di diritto a continuare gli studi oltre la fascia della scuola dell’obbligo, quando si sia capaci e meritevoli, e al secondo il diritto ad ottenere gratuitamente per almeno otto anni l’istruzione inferiore⁸⁶. Il diritto all’istruzione ricomprenderebbe oltre all’obbligo scolastico previsto dal 2° comma dell’art. 34 anche il diritto dei capaci e meritevoli al raggiungimento dei più alti gradi degli studi, anche in assenza di mezzi economici⁸⁷. La disciplina costituzionale in materia di istruzione che tocca direttamente il diritto degli adulti ad avere un’istruzione e formazione è prevista: nella libertà di insegnamento dell’arte e della scienza; nel compito della Repubblica di dettare le norme generali dell’istruzione e di istituire scuole statali di tutti gli organi e gradi; ed in particolare nell’impegno che tutti possano accedere alla scuola. Come precedentemente ricordato per l’art. 33 Cost., il complesso delle norme che toccano l’ordinamento scolastico in Costituzione ha voluto essere innovativo rispetto all’ordinamento precedente ed il disegno dell’ordinamento scolastico delineato dal Costituente trova la sua validità nei principi fondamentali della Costituzione, fino ad arrivare ad affermare che la normativa dedicata all’ordinamento della scuola costituisce la strumentalizzazione per l’affermazione di quei principi⁸⁸. Così come avviene per gli artt. 13 e 14, in materia di libertà personale, anche per l’articolo 34 all’enunciazione del diritto segue il modo in cui viene garantito e perseguito. Quindi dopo la formula “la scuola è aperta a tutti” segue una serie di principi espressi che possono essere estesi considerando la funzione strumentale che l’istruzione ricopre in relazione agli scopi presenti nei principi contenuti negli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost. Gli articoli 27 e 28 Cost. del progetto di Costituzione approvato dalla Commissione dei 75 (ora artt. 33 e 34), e la normativa sui diritti culturali venne analizzata dalla prima Sottocommissione e furono presentate due relazioni da parte dell’on. Marchesi e dall’on. Moro. La prima riportava il seguente testo: “La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione senza condizione che quella dell’attitudine e del profitto. La Repubblica detterà norme che garantiscono ai più meritevoli l’esercizio di tale diritto. L’insegnamento primario da ripartirsi in otto anni è obbligatorio e gratuito fino al quattordicesimo anno. Scuole gratuite di lavoro saranno istituite presso fabbriche, aziende rurali, cantieri ecc. perché i giovani lavoratori possano meritare in poco tempo una effettiva qualifica di mestiere”. La relazione presentata dall’on. Moro invece è più prescrittiva: “Ogni cittadino ha diritto di ricevere un’adeguata istruzione ed educazione per la formazione per la sua personalità e l’assolvimento dei compiti sociali. Per

⁸⁵ Così V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1959, pag. 68.

⁸⁶ S. DE SIMONE, *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1973.

⁸⁷ E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.

⁸⁸ ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, cit.

questo fine collaborano famiglie e Stato. Tale diritto si attua mediante la frequenza alle scuole dello Stato ovvero a quelle private a scelta dei genitori (...). La frequenza gratuita e obbligatoria per i corsi elementari e post-elementari fino al 14° anno di età. Per permettere il proseguimento degli studi agli studenti meritevoli e bisognosi, lo Stato concederà adeguati sussidi alle famiglie ed assicurerà la frequenza gratuita ai corsi superiori”. La discussione in Commissione riguardò quasi esclusivamente il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, su cui i diversi schieramenti avevano ovviamente posizioni diverse: il partito cattolico, la Democrazia Cristiana si ritiene avesse come obiettivo oltre alla parità tra scuola privata e pubblica anche il sovvenzionamento della privata. Ma si trovò accordo sul punto inerente al diritto allo studio con la seguente formulazione, che maggiormente esplicita il contenuto del diritto allo studio per gli adulti: “Ogni cittadino ha il diritto di ricevere un’adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della propria personalità e l’adempimento dei compiti sociali”⁸⁹. Questa enunciazione fu inserita dopo la libertà di insegnamento prevista dall’art. 33 Cost.. L’artt. 33 e il 34 Cost., quindi, vennero uniti in un’unica disposizione, ma poi in sede di Comitato di coordinamento fu eliminata la parte sul diritto allo studio. Il Comitato, che aveva compiti di coordinamento formale senza possibilità di alterare il contenuto delle disposizioni previste dalla I Sottocommissione, ritenne idonea la formula “la scuola è aperta a tutti” che sintetizzava la formulazione riportata precedentemente, più lunga e articolata. Quindi, ancorché non espresso, il diritto allo studio è presente nella Costituzione quale diritto di ottenere una adeguata istruzione necessaria alla formazione della personalità e all’assolvimento dei compiti sociali, in quanto il Comitato ritenne di sintetizzare alcune formulazioni proposte in “la scuola è aperta a tutti”⁹⁰. Analizzando la formula che è stata approvata e che ora apre l’art. 34 Cost., si ritrova un primo significato di apertura della scuola verso la realtà sociale, un significato diverso e nuovo di scuola e quindi un nuovo ordinamento scolastico, che sottintende un significato nuovo anche di società, ipotizzato nell’art. 3 Cost.⁹¹. Questa apertura verso le realtà sociali presenti nel territorio dove opera la scuola, si ritrova nella legislazione riformatrice dell’organizzazione scolastica degli anni ’70 in cui sono state introdotte novità che vedono la presenza negli organi collegiali delle scuole anche di forze extra-scolastiche⁹². La portata dell’art. 3 Cost. e le istanze egualitarie che esso porta con sé, aiutano a comprendere come tale articolo sia indispensabile all’interpretazione e alla corretta attuazione da parte del legislatore della norma costituzionale. Alcuni riconoscono al secondo comma dell’art. 3

⁸⁹ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, p. 288.

⁹⁰ In particolare l’on. Franceschini tentò di ripristinare la formula non approvata dalla Commissione di coordinamento in: ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, p. 465 e segg.

⁹¹ ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, cit., pag. 30.

⁹² La legge n. 477 del 1973 e i decreti delegati. In particolare l’art. 2 della legge definisce la scuola comunità scolastica intesa come struttura autonoma di elaborazione dei valori culturali e civili in stretto rapporto con la società, per il pieno sviluppo della personalità dell’allievo e nell’attuazione del diritto allo studio.

Cost. non il compito di realizzare un'assoluta giustizia distributiva o un'assoluta uguaglianza di fatto dei cittadini ma solo un minimo di giustizia sociale soprattutto per coloro che svolgono attività utile nel Paese⁹³. Inoltre la Repubblica non viene certo ad assolvere al compito di “tutrice dei suoi cittadini (...), ma di dar loro la più ampia sfera di autonomia, affinché essi stessi possano operare ed elevarsi”⁹⁴. Su questa visione e lettura dell'articolo chiaramente non si ravvede alcuno scopo di livellamento della società ma all'opposto si mira all'espansione della personalità individuale. Ciò può avvenire e il godimento dei diritti costituzionali può dirsi raggiunto, qualora la Repubblica attui il compito di rimuovere gli ostacoli economico-sociali che ne impediscono il raggiungimento. Altri ravvedono nell'art. 3 Cost. la c.d. uguaglianza sociale ovvero il principio previsto che attiva un processo di realizzazione in concreto dell'eguaglianza tra i cittadini. I principi di uguaglianza e libertà presenti nella Costituzione posti a base dell'ordinamento fissano l'intervento che il legislatore attua⁹⁵. E' noto che all'uguaglianza formale prevista dal primo comma, si aggiunga l'eguaglianza sostanziale con la quale il Costituente pone in capo alla Repubblica il compito di promuovere una trasformazione delle strutture economiche e sociali del Paese⁹⁶. Di tale avviso gli autori che ritengono che il Costituente abbia voluto porre in essere un sistema di intervento talmente profondo da modificare la struttura economico-sociale impeditiva dell'eguaglianza⁹⁷. L'uguaglianza formale era già presente nello Statuto Albertino ma non riguardava certamente le situazioni di fatto, si limitava ad enunciare un principio senza intendere che tutti i cittadini avessero gli stessi diritti. L'evoluzione della dottrina, nel senso di superamento del principio di uguaglianza in senso giuridico, avvenne nel momento in cui ci si pose il problema di come intendere il principio di uguaglianza, non più in modo esclusivamente astratto e come parità di trattamento nella parità delle condizioni, ma con un significato nuovo. Tale evoluzione si riprodusse nel dibattito in Assemblea costituente, l'On. Basso pose il problema di introdurre il principio di uguaglianza sostanziale quale fondamento dello stato democratico, l'On Moro afferma che l'eguaglianza di fatto andava riconosciuta come tendenza progressiva della democrazia italiana, dello stesso tenore l'On Fanfani e l'On. Laconi che sostenne che nel termine “di fatto”, poi non approvato, avrebbe dato all'intero articolo un “più particolare e pregnante significato”⁹⁸. Si esclude però che possa esserci un contrasto o una prevalenza tra il primo e il secondo comma, semplicemente il

⁹³ Sull'assenza di classismo e distinzioni di condizioni sociali che possano avere rilevanza per il diritto: C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.

⁹⁴ F. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956.

⁹⁵ C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966.

⁹⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1975.

⁹⁷ V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economico privata nel diritto pubblico*, Jovene, 1959.

⁹⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, On. Basso, in *Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione*, pag. 36 e ssgg. On. Fanfani, III, p. 2424; On. Moro, *Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione*, pag. 37.

secondo richiede un intervento attivo dello Stato sull'assetto economico e sociale al fine di rimuovere quegli ostacoli che impediscono in via di fatto l'attuazione del principio di uguaglianza⁹⁹. Inoltre ciò di cui in dottrina si è discusso è anche l'efficacia del principio, ovvero la diversa natura ravveduta nei due commi: il primo di natura precettiva e il secondo di natura programmatica. Tale posizione sostenuta da alcuni autori ha generato una tendenza a considerare prevalente il principio di uguaglianza formale¹⁰⁰. Certamente la norma si può definire programmatica ma senza eludere il suo carattere normativo¹⁰¹. Invece il fatto di essere definite come norme programmatiche si riteneva che sfuggissero alla giustiziabilità¹⁰², perché le pretese che in esse erano contenute non potevano avere immediata attuazione ed essere esigibili da parte dei singoli cittadini. In realtà fu la struttura politica a subire i maggiori cambiamenti, mentre quella economica e sociale era ancora in via di trasformazione, per questo motivo venne creato un sistema normativo che riflettesse i cambiamenti in atto e che fosse aperto alle trasformazioni democratiche future, come a tracciare il percorso le cui mete solo in parte sono fissate. Tali norme sono portatrici di vincoli ed obblighi quali il divieto di porre in essere atti in contrasto con esse; "l'obbligo di dare vita ad una attività giuridica positiva nel senso indicato dalle stesse norme, oltre a essere portatori di criteri di interpretazione e di applicazione non solo per le altre norme costituzionali ma anche per tutte le altre disposizioni normative"¹⁰³. Così la dottrina rifiutando in un primo momento il contenuto positivo della formula dell'art. 3, ha poi rivalutato il

⁹⁹ ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, cit, pag. 28.

¹⁰⁰ L. PALADIN, *Il principio costituzionale di uguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, pag 312-325; L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della costituzione*, in *La costituzione italiana*, cit.; F. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956.

¹⁰¹ La sent. n. 1 del 14 giugno 1956 sostenne che la distinzione tra norma precettiva e programmatiche può essere determinante per decidere l'abrogazione o meno di una legge ma non decisiva nei giudici di legittimità costituzionale "potendo la illegittimità costituzionale derivare (...) anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare i programmi generici di futura ed incerta attuazione, perchè subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme, dove il programma (...) ha concretezza che non può non vincolare il legislatore immediatamente (...). vi sono pure norme che fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione. Sulla sentenza V. CRISAFULLI, C. ESPOSITO, GIANNINI, C. LAVAGNA, C. MORTATI, VASSALLI, *Dibattito sulla competenza della Corte Costituzionale*, in ordine alle norme anteriori la Costituzione, in *Giur. Cost.*, 1956 p. 261 e ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, ; sul ritardo di attuazione della Costituzione in riferimento all'efficacia delle norme costituzionali programmatiche P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Opere Giuridiche*, 1966. Con la sentenza a sezioni unite penali della Cassazione del 7 febbraio 1948 e la decisione del 26 maggio 1948, V Sezione del Consiglio di Stato la giurisprudenza incominciò a distinguere le norme precettive da quelle programmatiche. In dottrina si individuarono sulla base di tali sentenze tre tipologie di norme costituzionali: le norme precettive di applicazione immediata (immediatamente efficaci, anche verso i singoli, con potere abrogante delle leggi ordinarie anteriori contrarie; le norme precettive di applicazione differite che impedirebbero l'emanazione di leggi ordinarie contrastanti, l'efficacia verso i singoli è successiva alle leggi di emanazione; le leggi direttive o meramente programmatiche che conterrebbero solo principi direttivi per i legislatori, sui quali dovrà orientarsi, se e quando lo riterrà opportuno. Tale classificazione viene riportata da V. ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, La nuova scientifica, 1974, sul punto all'epoca anche G. AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano 1951; V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue dichiarazioni di principio*, Milano 1952.

¹⁰² AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, cit.

¹⁰³ Così, ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, cit., pag. 29 ss.

nesso tra l'eliminazione degli ostacoli – rimozione dei quali è condizione per realizzare le condizioni di libertà e eguaglianza effettiva e per realizzare il modello di società suggerito dal costituente ma non ancora realizzato – e sviluppo della persona umana e si è chiarito che “qualunque situazione determinata dallo strapotere economico e dalla posizione sociale dei singoli individui o di collettività, di persone fisiche o giuridiche, oppure qualunque altra situazione di per sé, può essere idonea a costituire un ostacolo”¹⁰⁴. La carenza di libertà e uguaglianza presente nella società ha fatto sì che venisse individuato non un modello statico ma dinamico nei quali trovino spazio i nuovi valori di solidarietà e partecipazione¹⁰⁵. Le conclusioni sul diritto allo studio che l'analisi dell'art. 3 ha portato sono che il diritto allo studio non è solo il riconoscimento di una situazione soggettiva riconosciuta a garanzia delle personalità individuale del singolo, ma è diretta all'esercizio di un'attività funzionalmente pubblica, laddove ci si riferisce alla definizione, precedentemente espressa anche nel disegno costituzionale, di diritto ad ottenere un'adeguata istruzione necessaria all'assolvimento dei compiti sociali. La conseguenza di ciò è che l'istruzione è un bene culturale essenzialmente sociale perché non diretto a soddisfare esigenze culturali dei singoli, ma “a favorire le condizioni per l'attuazione di quella diversa struttura socio-istituzionale auspicata dal Costituente”¹⁰⁶. Il nesso funzionale tra ostacoli da rimuovere e attuazione del diritto allo studio emerge più chiaramente come quello tra partecipazione e assolvimento dei compiti sociali, in cui il diritto allo studio è riconosciuto anche come diritto che rende effettiva la partecipazione all'organizzazione economica sociale e politica del Paese. In riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia c'è stata un'evoluzione significativa dalle prime sentenze sul tema del 1967 alle più recenti¹⁰⁷, facciamo qui riferimento alla nozione di gratuità della istruzione inferiore che però aiuta anche a comprendere gli orientamenti in tal senso riferiti al diritto allo studio degli adulti. Infatti il 2° comma dell'art. 34 pone sul suo contenuto, cosa si intende per gratuità e sulla sua ampiezza. In altre parole la questione posta è se la gratuità prescriva come obbligo dello stato solo espletamento dell'obbligo e quindi predisposizione della struttura amministrativa necessaria e sufficiente all'espletamento dell'obbligo (aule, insegnanti, locali attrezzati...), oppure concepirla quale complesso di mezzi e servizi finalizzati al perseguimento delle finalità contenute nella norma¹⁰⁸.

¹⁰⁴ C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, cit. pag. 616.

¹⁰⁵ V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA. Vv., *Strutture di potere, autonomia e partecipazione*, ESI, Napoli, 1974, pag. 16. Su tale punto di recente ripubblicazione A. PIGLIARU, *Lo Stato e la piazza*, con *Introduzione* di V. ATRIPALDI in cui si rinnova il carattere aperto e dinamico della Costituzione che si inverte nel dinamismo economico e sociale.

¹⁰⁶ L. CAPONI, *Diritto all'istruzione riforma universitaria*, in *Democrazia e diritto*, 1967; ATRIPALDI, *Il diritto allo studio*, cit., pag. 43.

¹⁰⁷ Sent. n. 7/1967 C. Cost.; sent. n. 215/1987 C. Cost.; Sent. n. 08/1996 C. Cost..

¹⁰⁸ A. POGGI, *Art. 34, Commento alla Costituzione italiana*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) Utet, Torino, 2006.

L'art. 34 alla luce dello stato sociale pone la questione del nesso tra obbligo e gratuità in maniera nuova rispetto al precedente assetto costituzionale. L'obbligo non trova giustificazione nella gratuità entrambi i termini trovano fondamento nel diritto individuale all'istruzione, per il pieno sviluppo della personalità umana e fonte di eguaglianza sostanziale¹⁰⁹. La prima giurisprudenza in materia, sent. n. 7/1967 C. Cost., accoglie l'orientamento per il quale la gratuità è un mezzo di incentivazione all'obbligo scolastico non considerandolo ancora strumento di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale e di inderogabilità dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2¹¹⁰ garantito al singolo come tale¹¹¹. L'obbligatorietà ha cambiato del tutto la sua configurazione in quanto le successive e più recenti leggi hanno apportato sostanziali modifiche¹¹². La sent. n. 106/68 C. Cost. conferma l'indirizzo dato dalla precedente del 1967 sulla connessione tra obbligatorietà e gratuità intesa con "razionale valutazione del binomio che esclude ogni subordinazione del principio di obbligatorietà ad un concetto soverchiamente estensivo della gratuità, ferma restando l'esigenza (...) che sia resi effettivi strumenti (...) atti ad agevolare in ogni direzione l'adempimento dell'obbligo scolastico". Con la sent. 125/75 della Corte costituzionale, il principio dell'apertura e della gratuità della scuola per tutti (con riferimento alla scuola dell'obbligo), deve essere adempiuto nel "quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti di bilancio". E anche successivamente nella sent. n. 173/1983 anche se è presente l'affermazione per la quale l'art. 34 Cost. "ravvisa nell'istruzione l'intero patrimonio della collettività sociale", si continua a ritenere che la scuola è aperta a tutti esprima il principio di non discriminazione sulla base del sesso. E' la sent. n. 215/1987 C. Cost. che per la prima volta interpreta le prescrizioni dell'art. 34 sotto la lente del diritto all'istruzione riconosciuto alla generalità dei consociati¹¹³. In tale sentenza si fa un chiaro riferimento all'istruzione come diritto per tutti i consociati nel primo comma dell'articolo che pone il principio che trova espressione nell'art. 2 Cost. in quanto la comunità scolastica è una formazione sociale, e inoltre fa riferimento al 2° comma dell'art. 3 che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni economiche e sociali, che possano ostacolare il pieno sviluppo della personalità dei cittadini. Si conclude affermando che "le successive disposizioni dell'art. 34 Cost. valgono pertanto a garantire il diritto all'istruzione, malgrado ogni

¹⁰⁹ V. ZANGARA, *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1956. 68 ss; BRUNO, *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale*, Scritti in onore di Costantino Morati, Milano, 1977; G. ROLLA, *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, 2003.

¹¹⁰ G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur. It.*, 1967, 1089 ss.

¹¹¹ U. POTOTSHNIG, *Insegnamento Istruzione Scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961.

¹¹² Le leggi che si sono susseguite hanno progressivamente innalzato l'obbligo scolastico: l. 9/99; l. 30/2000; la l. 53/2003 ha stabilito un obbligo/diritto alla istruzione e formazione fino al raggiungimento della qualifica entro il diciottesimo anno di età. La legge prevede dunque un dovere legislativamente sanzionato.

¹¹³ POGGI, *Art. 34*, cit., pag 707.

possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona”. L’importanza della decisione è nell’aver fatto prevalere il diritto all’istruzione in una situazione svincolata dall’obbligo, attribuendo alla formula “la scuola è aperta a tutti” il valore proprio di elemento basilare per lo Stato sociale come indicato da autorevole dottrina¹¹⁴. Quindi in tale sentenza viene finalmente ripreso il significato innovatore¹¹⁵ che i Costituenti gli avevano attribuito, a seguito del quale si istituisce un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti dell’azione dei pubblici poteri. Ma così come per tutti i diritti sociali la giurisprudenza costituzionale ritorna quasi inevitabilmente a subordinare l’affermazione di tali diritti alle esigenze di bilancio. In tal senso la sent. 208/996 C. Cost., in cui si fa un richiamo alle sentenze del 1967 e del 1975, proprio per ribadire la necessità dell’osservanza dei limiti di bilancio dello Stato¹¹⁶. Un’altra decisione importante per completare l’analisi dell’evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali in materia è la sent. n. 454/1994 che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 1, 1° co., della l. n. 719/1964 (ripresa nel 1° co. dell’art. 156 del d.p.r. n. 297/1997, anch’esso dichiarato incostituzionale) nella parte in cui “esclude dalla fornitura gratuita dei libri di testo gli alunni delle scuole elementari che adempiono l’obbligo scolastico in modo diverso dalla frequenza presso le scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore di legge”. Tale giurisprudenza pone l’accento sul fruitore del servizio, che esercita il diritto, indipendentemente dal tipo di scuola in cui si trova. Si viene ad affermare, senza negare la dialettica esistente in Costituzione tra pubblico e privato, un’omogeneità tra alunni delle scuole pubbliche o private in termini di destinatari di provvidenze e servizi per l’esercizio del diritto allo studio e dell’obbligo scolastico¹¹⁷. Nella parte in cui l’art. 34 garantisce il diritto degli adulti

¹¹⁴ Il diritto all’istruzione come diritto soggettivo e personale emerge nella teorizzazione dello “stato di cultura” nelle sue finalità di stato democratico e sociale: E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961; S. MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980; GIANNINI, *Sull’art. 9 (la promozione culturale) in Scritti in onore di Angelo Falzea*, III, 1, *Diritto Pubblico*, Milano 1991; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte Costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, pag. 73.

¹¹⁵ U. POTOTSHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. Dir. XXIII*, Milano 1973, psg. 98. BELLI, *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?* In *Giur. Cost.* 1987; A. MORO, *Uguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, 1988.

¹¹⁶ Maggiore apertura in tal senso si registra nelle decisioni riguardanti i portatori di handicap, C. Cost., sent. n. 226/2001; sent. n. 329/2002. In tal senso anche la sent. n. 80/2000 ha visto importanti sviluppi nella giurisprudenza italiana sui disabili. Anche in questo caso il diritto sociale garantito dalla costituzione si scontra con la sua reale *effettività*. La misura di un diritto sociale, non può prescindere da un riferimento al suo stato di avanzamento, laddove la mera enunciazione di un diritto ed il raggiungimento della piena *effettività* dello stesso, si frappone una serie cospicua di ostacoli, in merito alla scarsa prescrittività, debole giustiziabilità ed impellenti vincoli di bilancio: F. OLIVIERI, *La lunga marcia verso l’effettività. La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in *europeanrights.eu*, Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa; TORRETTA, *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche dell’eguaglianza sostanziale: appunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, 2003, I, 1022.

¹¹⁷ G. PITRUZZELLA, *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. Cost.*, 1994. Nella legislazione tale orientamento si è confermato nella l. 62/2000 che

ad accedere a percorsi di istruzione ritroviamo il concetto di educazione permanente. In particolare è interessante notare come tale concetto sia solo in parte di recente formulazione, perché l'ordinamento italiano anche prima della redazione della Costituzione, prevedeva e disciplinava forme di educazione permanente.

L'educazione permanente rappresenta una delle istanze innovative, insieme al tempo pieno e all'istruzione degli adulti presenti nel nostro paese, ancora prima dell'approvazione della Costituzione, nell'ambito ad esempio di alcune iniziative ed esperienze scolastiche che si costruirono nel periodo dal 1945 al 1950 quali i Convitti-Scuola della Rinascita. Il riferimento ai Convitti è necessario per descrivere alcune delle innovazioni presenti nei programmi degli organi partigiani. Ancorché la Resistenza, per ciò che atteneva i problemi della scuola e della cultura diede solo indicazioni, e non propose un modello alternativo di organizzazione scolastica che rappresentasse un'alternativa culturale rispetto ai modelli precedenti¹¹⁸, certamente contribuì dal lato operativo incidendo profondamente nel costume e sull'animo degli italiani con l'esperienza dei suddetti Convitti. Un comitato promotore ne lanciò la creazione e l'Anpi in collaborazione con l'allora Ministero della ricostruzione post-bellica mise in atto iniziative collaterali: ad esempio a Milano venne creato un "Centro per l'orientamento" per indirizzare gli aspiranti verso corsi a loro più idonei. Il modello di scuola che viene proposto non mira solo a eliminare e rimuovere i programmi del periodo fascista e di sostituzione dei libri di testo, ma anche di "inventare" un nuovo modo di fare scuola introducendo elementi partecipativi¹¹⁹. Per la formazione professionale furono creati programmi adatti al rinnovamento dell'offerta del lavoro legate alle esigenze della ricostruzione post-bellica. In particolare si ricava dai documenti del periodo l'esigenza nuova di conciliazione del lavoro manuale e intellettuale. Un esempio di questo è lo stimolo alla ricerca individuale e collettiva facendo consultare libri e giornali, metodi didattici nuovi e partecipativi per esempio coinvolgendo gli allievi nelle riunioni di dirigenza. L'assistenza scolastica¹²⁰ nei Convitti non si limita ad alloggio, vitto, costi di produzione ed erogazione del servizio ma ricomprende l'assistenza sanitaria, i soggiorni estivi ed i viaggi culturali all'estero. Inoltre sono previsti dei doveri di natura civica quali lo sgombero delle macerie una volta a settimana¹²¹. In conclusione, nei Convitti - così come per l'educazione degli

introduce il sistema nazionale di istruzione composto da scuole statali e da "scuole paritarie private e degli enti locali". La legge prevede sotto il profilo del diritto allo studio che gli alunni delle scuole private paritarie possono usufruire, alle stesse condizioni di reddito e merito, delle stesse provvidenze degli alunni delle scuole statali.

¹¹⁸ V. ATRIPALDI, *Il sistema culturale e scolastico nella costituzione italiana*, in A.A.V.V., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, Liguori, Napoli, 1984, pag. 17 e ss.

¹¹⁹ *Ibidem*, pag. 21 e ss.

¹²⁰ Sull'assistenza scolastica si tornerà quando si tratta il riparto di competenze, nel passaggio dal vecchio al nuovo 117 Cost. in cui viene modificata la formulazione stessa di assistenza scolastica e ancora si fatica a dare attuazione a tale formula.

¹²¹ Tale indicazione era presente per tre ore a settimana nel Regolamento del Convitto di Milano.

adulti e il tempo pieno, riprendendo il giudizio di un'autorevole dottrina - erano contenuti da una parte di *valori* per cui si combatté durante la liberazione e anche le *idealità* che essi portavano con sé¹²². Ciò che la dottrina riconosce è che forze moderate presenti in Assemblea Costituente ebbero un ruolo nel tentativo di fare entrare in Costituzione modelli di organizzazione della cultura e della scuola innovativi rispetto agli schemi e registri passati. Il caso della proposta di art. 5 presentata dall'On. Marchesi ne è un esempio. Essa prevedeva che tutte le organizzazioni educative popolari, tra cui il circolo di lettura, i circoli di fabbrica e di villaggio, le biblioteche, le università popolari, le scuole serali, le associazioni sportive, avrebbero dovuto avere il sostegno dello Stato. La proposta non era innovativa rispetto al problema della cultura popolare, problema che comunque bisogna porsi di fronte alla massa di popolazione analfabeta, ma ciò che viene ritenuto rilevante è l'averlo posto come strumento per creare condizioni di parità civile¹²³. Già da allora, inoltre, il dibattito si incentra sulle competenze regionali e statali, ma lo stesso Marchesi puntualizza come il problema dell'istruzione debba essere un problema nazionale (il decentramento già entra fortemente nella discussione). I principi esposti vennero espressi nella proposta di Marchesi che recita "Lo Stato deve diffondere con ogni mezzo la cultura popolare professionale e favorire in tal senso le iniziative private". Il testo però non venne approvato dalla I Sottocommissione in sede di coordinamento operato dal Comitato di redazione. Un'altra proposta fu quella degli On. Codignola e Cianca¹²⁴ che recita: "La Repubblica cura l'istruzione dei lavoratori promuovendo le istituzioni di cultura popolare e scuole di addestramento professionale, ed organizzando pubbliche biblioteche in ogni Comune", ritirata dagli stessi proponenti dopo le obiezioni di essere di materia legislativa e non costituzionale. Inoltre il modello organizzativo presente in Costituzione vede nello Stoe nella Regione i soggetti che intervengono entrambi nel coordinamento nella promozione dell'intervento pubblico in questo settore. Ciò consente una pluralità di proposte culturali che in qualche modo rispetta la pluralità delle realtà socio-economiche sul territorio. In dottrina infatti non è mal visto un intervento plurimo nel settore, che tra l'altro valorizzi tradizioni linguistiche culturali locali, ma piuttosto l'assenza di tale intervento e "il modesto sviluppo della circolazione della cultura, delle conoscenze e dell'informazione". E' facile sottolineare quanto tale dibattito dottrinale sulla circolazione della cultura possa essere di attualità e possa dare uno spunto per il ripensamento del sistema di istruzione e formazione in senso sistemico appunto e non funzionale ad esigenze

¹²² ATRIPALDI, *ibidem*, pag. 23 e ss.

¹²³ BANFI, *La problematica dell'educazione e il pensiero pedagogico*, Firenze 1961. Per una ricostruzione sul dibattito sulla cultura popolare cfr. ATRIPALDI, *Il sistema culturale e scolastico nella costituzione italiana*, in A.A.V.V., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, pag. 24-25.

¹²⁴ ASSEMBLEA COSTITUENTE, Seduta 30 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 1324.

separate: scolastiche, universitarie, professionali, occupazionali o legate a svantaggio sociale¹²⁵. L'esempio del doposcuola è esemplificativo di un tentativo di ricercare sul piano organizzativo strutture e tecniche organizzative nuove fondate su una diversa "dimensione educativa"¹²⁶. Tornando ai temi dell'istruzione degli adulti ciò che viene garantito nel dritto all'istruzione e nel diritto allo studio è l'accesso ai cittadini che non abbia completato la sua formazione al sistema scolastico e quindi il rientro nella scuola. Ciò che è già presente nel disegno costituzionale possiamo affermare che è l'allargamento e la diffusione territoriale delle istituzioni scolastiche che offrono occasione di formazione culturale per i cittadini. Vale la pena di ricordare che la creazione delle cosiddette scuole popolari, autentico esempio di educazione permanente, fa riferimento al D.L.C.P.S. del 17 dicembre 1947 n. 1599 ratificato con legge n. 326 del 1 aprile 1953. Come precedentemente descritto la finalità di queste prime esperienze di educazione permanente nascono con la finalità di alfabetizzare i cittadini o completare l'istruzione elementare e orientare alla scuola media o professionale. Le strutture utilizzate all'epoca sono quelle esistenti, ma una struttura nuova è il centro di lettura che gestito da un insegnante elementare cura la distribuzione e conservazione dei testi forniti dal Ministero e guida la lettura dei frequentanti. E' inoltre una circolare ministeriale¹²⁷ che utilizzando la struttura dei circoli di lettura crea i centro sociale di educazione permanente (CSEP). Nelle motivazioni che accompagnano il testo della circolare ritroviamo la consapevolezza di un forte cambiamento nelle "tradizioni culturale e dei costumi", nonché la necessità di creare "servizi per la crescita culturale della realtà sociale". Il CESP viene presentato come una struttura che supera la semplice alfabetizzazione, ancorché essa sia necessaria viste le condizioni della popolazione in realtà prevalentemente rurali, la "promuove la formazione umana dell'adulto lavoratore in senso

¹²⁵ T. DE MAURO, *La cultura*, in AA.VV., *Dal '68 ad oggi. Come siamo e come eravamo*, Bari, 1979, pag. 203. Ricordiamo che l'On. De Mauro è il primo firmatario di una proposta di legge di iniziativa popolare presentata in parlamento su questi temi in cui viene delineata organicamente gli interventi di educazione permanente in conformità la concezione europea di *lifelong learning* e con approccio di sistema.

¹²⁶ Il doposcuola nasce come compito del Patronato scolastico grazie al D.L.C.P.S. 24 gennaio 1947 n. 457, successiva l. n. 261 del 4/3/1968, che fissava lo scopo principe del doposcuola di assistere gli allievi delle scuole medie nello svolgimento dei compiti di scuola, che venne poi modificata dalla l. n. 1859 del 31/12/62 e poi rimandata alla O.M. 10/9/1963, e 31/7/72 e n. 283 del 10/9/1963. Le attività previste sono quelle sussidiarie ai programmi scolastici e le libere attività complementari. Rilevanti per i temi qui trattati sono le attività di giornalismo scolastico, interviste, circoli di lettura e dibattiti, attività artistiche, cineforum, teleforum, attività scientifiche, ludiche e ginnico-sportive. ecc. Tali attività sono libere dirette a promuovere iniziative spontanee e promuovere interessi. Quando il doposcuola diventa solo custodia dei ragazzi, si svuota della sua originaria natura di servizio culturale a tempo pieno, finalità cui i doposcuola come altre iniziative simili sono nati. Del 1971 la l. 820 che introduce nell'ordinamento italiano il tempo pieno nella scuola elementare non intesa come semplice permanenza allungata ma la maggiore permanenza è giustificata dal "permettere al ragazzo di avvalersi di un fattore di mediazione, che utilizzando il sapere, promuove nel ragazzo un processo di cultura, cioè di progressiva dilatazione della consapevolezza e delle capacità di interpretare le esperienze". In tal senso si può parlare di erogazione di un servizio sociale pubblico, in connessione con altri servizi sociali. G. PETRACCHI, *Integrazione scolastica e tempo pieno*, La Scuola, 1974, pag. 285. La precedente ricostruzione è tratta da: ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, op. cit. pag. 226-228.

¹²⁷ Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione, n. 6863/23/SP del 23 maggio 1969.

permanente”, in cui il centro è sia luogo di recupero dell’educazione non ricevuta fino a quel momento così come di educazione tesa alla formazione della persona, dell’individuo. Infatti tra gli scopi ci sono anche l’avviamento alle vita associata la formazione civica e sociale¹²⁸. Tali strutture erogavano corsi di vario tipo definiti dalle Circolari ministeriali anno per anno. Con il passare degli anni le iniziative a favore degli adulti aumentano. La C.M. del 22 maggio 1974 dispone che i corsi di educazione per adulti sono strumenti di aggiornamento culturale e di promozione sociale. L’offerta formativa si arricchisce di iniziative nuove quali i corsi per genitori, corsi residenziali, convegni e seminari di studio.

L’idea che si possa prevedere un sistema formativo unico frutto della politica educativa, organizzato secondo i principi dell’educazione permanente e che si debba attuare una politica educativa che superi il carattere frammentario e settoriale¹²⁹ già era presente nel dibattito dottrinale che analizza l’attuazione del dettato costituzionale sull’educazione degli adulti negli anni successivi al dopoguerra¹³⁰. In tal senso si evidenzia il ruolo svolto dal Ministero della Pubblica Istruzione che è molto influente nell’assetto normativo in materia. Tale situazione è riscontrabile in particolare nell’esperienza degasperiana in cui nasce la normativa dell’educazione degli adulti, portando ad un ampliamento della potestà regolamentare del

¹²⁸ Negli scopi dei CSEP ritroviamo le finalità dell’educazione permanente di più recente definizione: nei corsi di cultura popolare non vi è solo lo scopo del conseguimento del titolo ma proprio il perseguimento dello sviluppo della propria cultura intellettuale estetica, professionale, civile e morale che oggi possiamo identificare con tutta la formazione non formale che mira all’esercizio dei diritti di cittadinanza attiva. Inoltre ci sono le finalità dirette alla formazione professionale di aggiornamento che riporta come punto determinante la risposta ad un offerta di lavoro più qualificata, che non altro che l’odierna specializzazione nei settori e innalzamento dei livelli professionali. Per la formazione civica e sociale le finalità del CSEP ha quello di sollecitare l’adulto a interessarsi ai problemi della comunità in cui vive. Tale istanza si avvicina molto agli odierni richiami alla responsabilità, ai problemi ambientali ed etici e alla centralità del territorio nell’impegno civile e politico.

¹²⁹ Tale criticità si manifesta ancora oggi, cfr. G. DE RITA (a cura di), *Relazione sulla formazione in Italia*, Libro Bianco, che ancora oggi si lamenta con profili diversi naturalmente ma se è consentito un commento con ben minore idealità in particolare rispetto alla concezione della formazione, scolastica e superiore o di altra natura, ovvero ciò che oggi si denomina formazione informale e non formale.

¹³⁰ E’ importante in tale senso richiamare la dibattito iniziale sulla scienza dell’educazione in sede pedagogica sull’educazione permanente che rimanda la necessità di intendere l’educazione permanente come progetto e ideale educativo, che pone continuità tra i percorsi educativi e quindi fa meno distinzioni tra l’educazione scolare e l’educazione degli adulti ad esempio perché segue proprio una logica di educazione permanente. In tal senso ricordiamo per l’alto contenuto contenutistico, anche legato alle rispettive ideologie di appartenenza cattolica, socialista e comunista i tre pedagogisti che hanno dato il maggiore apporto in sede scientifica negli anni 60 e ’70 al formarsi dell’ideale educativo, estremamente attuale nelle finalità e nelle strategie di attuazione. Per l’area cattolica Mario Mercatelli per l’area socialista Anna Lorenzetto per l’area comunista Filippo Maria De Sanctis; cfr. M. MERCATELLI, *Educazione permanente. Dall’educazione di base all’educazione dell’adulto*. Brescia, La Scuola, 1964; A. LORENZETTO, *Lineamenti storici e teorici dell’educazione permanente*, Roma, Edizioni Studium, 1976. Mentre Mercatelli cerca una legittimità dell’educazione permanente mettendo al centro la persona e solo dopo legandola alle finalità politiche, Lorenzetto lega l’educazione permanente ad un agire sociale e morale, ai diritti umani all’azione politica e nello specifico all’utopia socialista. F.M. DE SANCTIS, *L’educazione permanente*, Firenze, La Nuova Italia, 1979. In tale opera si comprende che l’educazione permanente è legata a un processo che per tutti, nessuno escluso, finalizzato all’autonomia di pensiero e di azione. Qui si profila una storia di progressiva espansione dell’educazione, in cui questa è mezzo della politica e quindi della classe dirigente, in visione marxista, per perdurare potere e privilegi. Pur con impostazioni e conclusioni diverse nei tre autori è presente la centralità di una riflessione prima politica che poi dia delle ricadute sociali e di responsabilità sulla costruzione e uso della conoscenza.

Governo¹³¹. Nel 1943 viene emanata la l. n. 570 del 31 maggio, che trasferì tutte le scuole per adulti alla gestione diretta dei Provveditori¹³². Inoltre con il d.l.c.p.s. del 17 dicembre 1947 n. 326, ammettendo anche i privati nel settore ha cambiato la natura giuridica. Nell'attuazione si ricorda la Circolare del 1 giugno 1951 (Prot. 3080/5/SP) con cui vengono istituiti i già citati centri di lettura per combattere l'analfabetismo di ritorno e la circolare 5 novembre 1952 n. 6420 che istituisce centri di orientamento musicale, e la circolare 10 novembre 1952 che nella sua formulazione è facilmente affiancabile ai contemporanei concetti di "educazione formale" e "non formale" elaborati in sede comunitaria¹³³. Infatti la circolare cita come obiettivo "il perfezionamento degli adulti che continui lungo tutta la vita", e possa "offrire ad ognuno un aiuto per la propria formazione umana e (...) di favorire una migliore organizzazione della vita nazionale ed internazionale". Anche l'organizzazione scolastica per perseguire questi fini cambia rispetto alla precedente scuola popolare. Rispetto alla didattica si accentuano le attività socio-culturali, coinvolgendo professionalità sul territorio (sindaco, veterinario, farmacista ecc.); riguardo all'organizzazione, si affida la gestione dei corsi ad enti e associazioni.

3. Educazione permanente e formazione professionale nell'art. 35 Cost.

L'educazione permanente ricomprende la formazione professionale quale segmento della formazione rivolto agli adulti ed in particolare ai lavoratori in un'ottica di "formazione continua". Il ruolo attribuito nella Costituzione alla formazione professionale è strettamente legato sia all'istruzione che al lavoro. La formazione professionale è l'insieme degli interventi formativi tesi a fornire a giovani e adulti le conoscenze e le competenze necessarie per svolgere un'attività lavorativa qualificata. Oggi, con l'accelerazione dei cambiamenti tecnologici e organizzativi, e quindi dei contenuti delle professionalità, essa assume un ruolo di crescente importanza e si estende sempre più all'intero arco della vita lavorativa. In Italia, al contrario dell'istruzione professionale, che rientra nell'ordinamento scolastico statale, la formazione professionale è attribuita alla competenza delle Regioni¹³⁴. Significativo in tal senso è il

¹³¹ L. PRIMICERIO, *Educazione permanente ed educazione degli adulti*, in A.A.V.V., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, pag. 23 e ss. Liguori, Napoli, 1984.

¹³² In precedenza cfr. R. D. 31 ottobre 1923, n. 2410 che sopprime l'Opera contro l'analfabetismo e crea il Comitato contro l'analfabetismo presso il Ministero delle Pubblica Istruzione; cfr. R.D.L. 14 ottobre 1938 n. 1711 che attribuisce ai Provveditori il compito di istituire le scuole per gli adulti prima di allora a carico di enti delegati.

¹³³ V. *infra* cap. 3.

¹³⁴ La l. 31 marzo 1998 n. 112 configura la formazione come il complesso degli interventi volti al primo inserimento, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, compresa la formazione tecnico-professionale superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Il rapporto tra istruzione e formazione professionale è stato ridefinito dal d. lgs. 15 apr. 2005 n. 77 (emanato sulla base della cd. riforma della scuola Moratti), stabilendo la possibilità di alternanza scuola-lavoro come modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei, sia nel sistema

posizionamento della formazione professionale, che si colloca dove istruzione e lavoro si incrociano, dopo il diritto allo studio ma immediatamente prima dei rapporti economici¹³⁵. Questa collocazione tra istruzione e lavoro permette all'art. 35 Cost. di porsi in posizione aperta: il riferimento pertanto è sia ai giovani che ai lavoratori adulti. La necessità rilevata nel dibattito costituente è tesa a distinguere tra istruzione e formazione sottolineandone le diverse finalità, di istruire in senso tecnico per la prima e di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale. La formazione professionale è un diritto sociale di prestazione e pone degli obblighi in capo ai poteri pubblici¹³⁶. Gli obiettivi della formazione professionali sono sia economici e sociali ma anche educativi e culturali.

Nel dibattito in sede costituente l'On. Zotta segnalò l'inutilità della disposizione introduttiva del primo comma dell'art. 35 Cost.¹³⁷ che avrebbe rappresentato solo una ripetizione del contenuto della norma presente nell'art. 1 Cost. Di parere contrario l'on. Ghidini, quale presidente delle III Sottocommissione che richiamò il significato di "importantissima specificazione" del principio lavorista contenuto nell'articolo¹³⁸. In tal senso venne argomentato come il lavoro non solo necessiti di tale specificazione, che non è affatto limitata ad essere una mera ripetizione di quanto già espresso, ma testimoni anche la preminenza del lavoro nell'assetto sociale. Anzi si evidenzia la necessità proprio di una disposizione di carattere generale che consenta al legislatore di domani di attuare altre forme e tutele del lavoro oltre a quelle già esistenti e previste dall'artt. 32, 33, 34, 35, 38¹³⁹. Da tali argomentazioni, e dalle critiche che queste incontrarono¹⁴⁰ si ricava la conferma della consapevolezza della carica innovativa del contenuto dell'art. 35¹⁴¹. Questo è ancora più vero se si tiene conto che precedentemente i destinatari della formazione professionale erano solo fanciulli e bambini mentre ora lo sono i lavoratori anche in

dell'istruzione e della formazione professionale, per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro

¹³⁵ Cfr. M. NAPOLI, *Commento all'art. 35,2° comma*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.

¹³⁶ Sui diritti sociali la letteratura è molto vasta, per brevità richiamiamo alcune opere monografiche sul tema. A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti dell'eguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999; SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte Costituzionale a confronto*, cit.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003. R. PILIA, *I diritti sociali*, Napoli, 2005; P. CARETTI, *I diritti fondamentali: libertà e diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2011; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011.

¹³⁷ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta dell'8 maggio 1947*, II, pag. 1408.

¹³⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta dell'8 maggio 1947*, II, pag. 1501.

¹³⁹ ASSEMBLEA COSTITUENTE, On. Ghidini, *Seduta dell'8 maggio 1947*, pag. 1498.

¹⁴⁰ Ci fu un netto rifiuto dell'articolo da parte dell'On. Zotta nella Seduta dell'8 maggio 1947, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, On. Ghidini, *Seduta dell'8 maggio 1947*, pag. 1498.

¹⁴¹ La questione della sovrapposizione delle disposizioni venne sollevata anche in sede di Sottocommissione. Già nel corso della III Sottocommissione, Seduta del 26 luglio 1946, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, VIII, pag. 2073, si chiarì che il problema delle interferenze con la I Sottocommissione, che si occupa dei rapporti economico-sociali, sarebbe stato risolto

considerazione del legame con il secondo co. dell'art. 3 Cost. La formazione professionale non è più solo primo avviamento al lavoro ma riguarda tutti i lavoratori¹⁴².

La formazione professionale è oggetto di discussione come materia in cui il lavoro incontra l'impresa, infatti la norma trova la sua approvazione nella discussione in merito al diritto di proprietà¹⁴³. Prima di tutto va detto che ancora una volta, come abbiamo visto per gli altri segmenti legati all'educazione permanente, è centrale lo sviluppo della persona umana, il principio personalista della Costituzione. Ciò viene rilevato anche per l'art. 35 Cost. in cui il principio di tutela del lavoro è connesso e subordinato al principio di tutela della persona umana, ciò porta a rilevare la "rilevanza costituzionale di ogni attività socialmente utile" in quanto volta al dispiegamento della personalità umana e al progresso spirituale e materiale della società¹⁴⁴. Questa lettura del principio lavorista e del contenuto della tutela del lavoro ritrova rinnovata attualità in riferimento alla realtà delle organizzazioni c.d. *non profit* presenti nel territorio nazionale, nella loro funzione di implementazione dei diritti sociali. E' la Repubblica e non lo Stato il soggetto chiamato a esercitare la tutela del lavoro, ritroviamo quindi un richiamo all'attuale art. 118 Cost. ult. co. (sussidiarietà orizzontale)¹⁴⁵ in cui il principio di tutela del lavoro viene affidato al cittadino stesso, in via residuale¹⁴⁶, in nome di una concezione di solidarietà nuova dove le politiche sociali sono espressione non solo di uno spazio sociale non solo regolato dallo Stato e dal mercato ma in cui sono attivi soggetti "capaci di elaborare forme autonome di regolazione sociale"¹⁴⁷.

Come per gli artt. 33 e 34 Cost., le disposizioni dell'art. 35 Cost. se messe in relazione con il principio lavorista previsto nelle altre disposizioni presenti nella Costituzione, e al principio di eguaglianza sostanziale, emerge il significato più autentico e generale che ravvede nella tutela uno strumento alla rimozione degli ostacoli esistenti nei fatti all'eguaglianza sostanziale dei

¹⁴² NAPOLI, *Commento all'art 35. 2° comma*, cit.

¹⁴³ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 13 maggio 1947*, pag. 1705.

¹⁴⁴ T. TREU, *Commento all'art. 35* in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975, che rimanda a MORTATI, Art. 1, *Commentario della Costituzione italiana*, BRANCA (a cura di), 1975.

¹⁴⁵ P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 16 ss.; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 59 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1058 ss.; AA.VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto (Atti del Convegno di Trieste, 8-9 maggio 1998)*, (a cura di) A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA, Cedam, Padova, 1999; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, in A.A.V.V., CERVATI-S.P. PANUNZIO-P. RIDOLA (a cura di), Giappichelli, Torino, 2001; A. POGGI, *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, 2007. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001.

¹⁴⁶ In tal senso la posizione di D. BIFULCO, in cui sottolinea la residualità di tale autodeterminazione alla tutela, in quanto comunque prevale il principio di uguaglianza nei rapporti di lavoro e nel mercato del lavoro, in *Art. 35*, in *Commentario della Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), Utet, 2006.

¹⁴⁷ C. RANCI, *Oltre il Welfare State*, Il Mulino, Bologna, 1999.

lavoratori¹⁴⁸. Nella interpretazione del significato del termine “lavoro”, due sono le concezioni esistenti in dottrina in merito. Una estensiva che vede il lavoro come elemento fondante l’ordinamento costituzionale¹⁴⁹, l’altra che ne ricava un’interpretazione più restrittiva circoscrivendo il termine al lavoro subordinato. In tal senso si ripropone il legame tra la tutela della persona e il principio di tutela del lavoro previsto dall’art. 35 Cost.

Secondo alcuni autori la tutela è riferita ai soli lavoratori subordinati, in quanto la garanzia della libertà di impresa è prevista negli artt. 41 e 42 Cost. ma con diversa natura giuridica degli interessi protetti dei due gruppi: lavoratore subordinato e lavoratore autonomo. La tutela prevista dall’art. 35 è una tutela sociale senza vincoli, quella prevista dalla libertà di impresa trova il suo limite nella garanzia di sicurezza dignità e utilità sociale. Un autorevole dottrina sul punto ravvede tali limiti come strettamente connessi a “quella disposizione evocativa di un progetto generale di trasformazione sociale che è l’art. 3, 2° co., Cost.”¹⁵⁰.

In merito alla attuazione del dettato costituzionale si rimanda al capitolo secondo, ma ciò che si vuole sottolineare è che la l. n. 875/1978 è stata il riferimento normativo nazionale in materia di formazione professionale fino alla riforma avvenuta con la l. 196/97 (c.d. Pacchetto Treu) che ricalca il Patto per il lavoro del settembre 1996, con cui è stato siglato l’accordo tra Governo e parti sociali che ha tra i suoi obiettivi “lo sviluppo e la promozione di una qualificata occupazione” in cui la formazione professionale è intesa nella duplice identità di “leva per la competitività attuale e futura e per costruire un modello sociale equilibrato fondato sull’attuazione del pieno diritto di cittadinanza”. La legge intende per la prima volta assicurare ai cittadini continuità di accesso alla formazione per l’intero arco della vita attiva con un approccio sistemico. Infatti sono previsti investimenti mirati sull’educazione permanente e continua. Due gli altri interventi legislativi significativi in materia: la l. n. 30/2003 e il d.lg. 276/2003 che di fatto riprendono i contenuti presenti nel Libro Bianco sul mercato del Lavoro del 2001. Gli interventi sono conosciuti come la c.d. liberalizzazione del mercato del lavoro in quanto introducono forme di lavoro atipico e forme di flessibilità contrattuale.

Infine in merito ai rapporti tra art. 35 Cost. e le disposizioni contenute nel Titolo V Cost. il coordinamento risulta difficile tra il primo comma dell’art. 35 in connessione al terzo comma dell’art 117 Cost. lettera l) e al terzo comma dell’art. 117 Cost., ove la formula utilizza il termine

¹⁴⁸ D. BIFULCO, *Commento all’art. 35*, cit., pag. 722; G. ROMAGNOLI, *Commento all’art. 3, 2° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.

¹⁴⁹ Da qui il legame con il principio lavorista e personalista, in cui il valore primario è alla persona, fino ad arrivare a sostenere che anche l’assetto economico ha il lavoro come criterio ordinatore; ma anche l’assetto economico, che si fonda sul lavoro deve essere ordinato alla tutela e alla promozione integrale della personalità umana V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, AMATO, BARBERA, (a cura di), 1997, pag. 106.

¹⁵⁰ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, pag. 375.

“tutela del lavoro”, affidata alla legislazione concorrente, e il concetto “ordinamento civile”, potestà legislativa esclusiva statale, che si presta a conclusioni non univoche da parte dell’interprete. Ancora prima della riforma costituzionale del 2001, il decentramento in materia è avvenuto grazie al d. lgs. n. 112/98 (art. 140-147, che hanno articolato le competenze Stato Regioni nella gestione della formazione professionale), alla legge n. 196/97 nonché al d. lgs. n. 496/97 che realizza un ulteriore decentramento del sistema mediante devoluzione alle Regioni di tutte le funzioni e compiti amministrativi nella materia della formazione professionale, salvo quelli mantenuti dallo Stato secondo ciò che è previsto dal art. 142 d. lgs. n. 112/98.

4. L’educazione permanente nel riparto della potestà legislativa statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

4.1 Il riparto della potestà legislativa in materia di diritto allo studio e di formazione professionale

L’organizzazione delle istituzioni che operano per l’attuazione dell’educazione permanente si articola tra le competenze legislative statali e regionali, oltre alle funzioni amministrative esercitate da Province e Comuni. Le Province e i Comuni con la competenza specifica sull’educazione degli adulti e sulla formazione professionale¹⁵¹ oltre che sulla gestione degli istituti scolastici, hanno rivestito negli ultimi anni un ruolo maggiore in particolare nell’erogazione dell’offerta formativa la cui programmazione rimane di competenza regionale.

Precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, l’art. 117 Cost. prevedeva una potestà legislativa concorrente delle Regioni nella materia “beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria

¹⁵¹ Con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”, l’art. 17, comma 11, ha cura di specificare che restano ferme le competenze regionali di indirizzo e coordinamento nelle materie di potestà concorrente o residuale, nonché le funzioni esercitate ai sensi dell’art. 118 Cost. E’ in fase di approvazione il D.p.r. del 4 Ottobre 2012, che riporta il “Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell’assetto organizzativo didattico dei Centri d’istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell’articolo 64, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008”, che accorpa diverse tipologie di corsi erogati e riorganizza il settore in Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti. Precedentemente era il D.M. 25 ottobre 2007, modificato e integrato dall’art. 64, comma 4, lettera f della legge 133/2008 (in attuazione dell’articolo 1, comma 632, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) riorganizza complessivamente il sistema il sistema di istruzione/educazione per gli adulti, attraverso l’istituzione dei Centri Provinciali di Istruzione per gli Adulti (CPIA), recepiti dall’Accordo della Conferenza Stato – Regioni del 6 maggio 2010. Nota MIUR prot. n. 2665 del 31/08/2010 - Ordinamento dei corsi serali per l’istruzione degli adulti. In attuazione del DM 4 giugno 2010, il quale subordina la concessione del permesso di soggiorno per “soggiornanti di lungo periodo” al superamento di un test di lingua italiana, il Ministero dell’Istruzione, Università e Ricerca (Miur) ed il Ministero dell’Interno hanno siglato un accordo quadro finalizzato a definire un piano integrato di interventi sia per lo svolgimento dei test di lingua italiana sia per agevolare l’acquisizione della conoscenza della lingua e di un adeguato livello di istruzione ed orientamento civico da parte degli stranieri. Gli uffici scolastici regionali inoltre in collaborazione con le Prefetture, hanno provveduto a definire le concrete modalità operative di svolgimento dei test di lingua italiana presso i CTP, secondo quanto previsto dal Vademecum recante “Indicazioni tecnico-operative per la definizione dei contenuti delle prove che compongono il test, criteri di assegnazione del punteggio e durata del test” emanato dal Miur. Tale disposizione illustra quanto le competenze dei tradizionali CTP si siano estese proprio per l’aumento della domanda di formazione di base della popolazione in questo caso della popolazione straniera.

ed ospedaliera”, esercitata “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. In base a tali disposizioni normative il primo decentramento regionale si realizza nel 1977 con il d.p.r. n. 616, con cui si trasferiscono alla Regione le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica e relative alle “strutture, i servizi, e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi a favore degli alunni delle istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l’assolvimento dell’obbligo scolastico, nonché per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi”. Lo stesso d.p.r. attribuisce tali funzioni ai Comuni che dovevano svolgerle secondo i modi previsti dalle leggi regionali. Spariscono così i patronati scolastici e vengono attribuiti i loro beni ai Comuni per provvedere all’assistenza scolastica. Con la l. n. 642/1979 si effettua questo passaggio anche per la materia universitaria dallo Stato alle Regioni. L’approvazione della l. n. 142/1990 è il primo intervento del complesso processo di riforma che si articolerà per tutto il decennio successivo. Tale intervento è significativo per il settore che stiamo indagando perché conferisce in termini organici alle Regioni il compito di provvedere esse stesse alla attribuzione di tutte le funzioni di interesse locale ai Comuni e alle Province (la legge n. 142 infatti individua gli ambiti di competenza provinciali e comunali nell’ambito delle quali vanno identificate, da parte delle Regioni, le funzioni che gli uni e gli altri enti svolgono). Le Regioni da questo momento in poi non usano più solo semplicemente la delega, ma possono ridistribuire e riordinare le funzioni locali. In altre parole richiamando la sent. della Corte costituzionale n. 343/1991 le Regioni sono definite il “centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali” superando la separatezza tra ordinamento comunale e provinciale da un parte e regionale dall’altra in rapporto a quello statale¹⁵². All’intervento legislativo non ha fatto seguito l’atteso coinvolgimento delle Regioni nella diversificazione e adattamento delle funzioni degli enti locali, e lo stimolo rappresentato dalla legge a ricercare un efficace ed armonico esercizio di attività diverse attraverso Province e Comuni non si è attuato. Alcuni autori osservano nella giurisprudenza costituzionale una valorizzazione dell’autonomia comunale¹⁵³ che lascia in ombra il ruolo di programmazione e pianificazione delle Regioni, valorizzato invece in alcune sentenze come la già citata sent. n. 343/1991 oltre e la n. 229/2001. A partire dalla l. n. 142 del 1990 si riconosce e valorizza il policentrismo, pur nell’unità del sistema, sia sul piano specifico delle autonomie sociali e funzionali del mondo della scuola e dell’università, sia più in generale, nell’ambito dei soggetti territoriali, sulla base di una visione che si è progressivamente ed esplicitamente ispirata anche al principio di sussidiarietà e di

¹⁵² E. MALFATTI, *Commentario Branca, Leggi costituzionali e di revisione (1994-2000)* Zanichelli, 2006, pag. 272.

¹⁵³ Sent. n. 83/1997 C. Cost., e Sent. n. 378/2000 C. Cost., con commento di T. GROPPA, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997, 811.

integrazione nell'assetto delle istituzioni pubblico-amministrative¹⁵⁴. Il decentramento amministrativo introdotto dalla legge n. 59/1997 c.d. "Bassanini uno", l. n. 127/1997 c.d. "Bassanini-bis", e l. n. 191/1998 c.d. "Bassanini-ter", delinea il sistema delle autonomie attribuendo alle Regioni molte funzioni amministrative, anche importanti¹⁵⁵. La riforma del 1997-1998 anticipa di fatto la revisione costituzionale del 2001 e introduce formule quali "offerta formativa". In essa i concetti di "istruzione" e "diritto allo studio" e "assolvimento dell'obbligo scolastico", contenuti nell'art. 34 Cost. e intesi quali obblighi in capo ai pubblici poteri di mettere a disposizione aule e mezzi per un certo numero di anni, vengono reinterpretati. Trova spazio finalmente il diritto allo studio e alla formazione professionale inteso come obbligo a raggiungere un fine: quello della formazione (culturale e professionale) della Persona. La maggiore integrazione tra istruzione e formazione professionale, voluta per realizzare una formazione della Persona più completa possibile, ha richiesto un maggiore decentramento verso le Regioni¹⁵⁶. Il d.lgs. n. 112/1998 infatti delega alle Regioni la programmazione in particolare dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, primo comma, lett. a)) e della programmazione della rete scolastica (art. 138, primo comma, lett. b)).

La riforma costituzionale contribuisce fortemente a modificare non solo il riparto di competenze, ma rende più complessa l'attuazione del disegno costituzionale Regione per Regione. La chiave di lettura del modello di riparto della funzione legislativa, infatti, è offerta dall'art. 117, quarto comma¹⁵⁷ che stabilisce che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". La disposizione delinea la potestà legislativa regionale c.d. residuale, alla stregua di una potestà legislativa di tipo generale, implicando che la Regione è competente ad adottare leggi in tutte le materie non riservate allo Stato, in una prospettiva che consente di assimilare il nostro ordinamento agli ordinamenti federali tradizionali¹⁵⁸. Sono fatti salvi i correttivi che a simile potestà fornirà poi la giurisprudenza costituzionale degli anni successivi, per ricondurre ad unità alcune materie, come si vedrà nel prosieguo. Come è stato evidenziato in dottrina e poi reso evidente dalla giurisprudenza costituzionale, "la concreta individuazione degli ambiti materiali rientranti nella

¹⁵⁴ "(...) la serie di interventi che collegano, da un lato, per le autonomie locali, la legge 142 del '90 con il Testo unico n. 267 del 2000, e dall'altro, per l'intero sistema amministrativo, la legge 59 del '97 con il decreto 112 del '98 (e atti connessi)": G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2004.

¹⁵⁵ Cfr. Cap. 2 .

¹⁵⁶ A. POGGI, *Commento all'art. 34* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I vol., Utet, Torino, 2006, pag. 699 ss.

¹⁵⁷ Così, M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPA, ID. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, pag. 93 ss.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

potestà residuale regionale si rivela piuttosto complessa e difficilmente realizzabile in astratto”¹⁵⁹.

Tra gli oggetti rientranti nella potestà residuale va annoverata l’“assistenza scolastica”. Essa infatti, scompare dalle materie di competenza concorrente regionale ed esclusiva statale, e non viene citata nei due elenchi di materie statali e regionali alcuna materia che ad essa si possa assimilare. La potestà concorrente regionale/statale riguarda la materia “istruzione”, secondo quanto stabilito dall’art. 117, terzo comma, Cost., che implica la potestà statale di definire principi generali della legislazione in materia di istruzione¹⁶⁰. A questo complesso di norme si aggiunge la potestà legislativa esclusiva dello Stato sull’esercizio della” cittadinanza in senso sostanziale”¹⁶¹. Si tratta, da una parte delle “norme generali sull’istruzione” (art. 117, secondo comma lett. n), Cost.) e dall’altra, della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Con riferimento alle materie “istruzione artigiana e professionale” e “assistenza scolastica”, invece, prima della riforma le Regioni erano titolari della sola legislazione concorrente su queste materie. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, anch’esse rientrano nella potestà legislativa residuale regionale (ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost.).

Incide nell’ambito del riparto della potestà legislativa in materia di istruzione e formazione professionale la questione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m) Cost., concernente i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In quanto materia ricadente nella potestà legislativa esclusiva statale, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni si pone quale limite esplicito alla potestà legislativa regionale¹⁶². La questione dei livelli essenziali si intreccia con la definizione da parte statale delle norme generali sull’istruzione. Queste ultime, infatti, delimitano ulteriormente la differenziazione a livello regionale, riducendone l’ambito di autonomia. E’ quanto accade, ad esempio, in materia di programmazione della rete scolastica, anche in termini di distribuzione del personale docente; in materia di programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; in materia di disciplina della formazione professionale che incide anche sull’organizzazione del mercato del lavoro; sul diritto allo studio e le competenze amministrative delegate, su cui più volte si espressa la giurisprudenza costituzionale come si vedrà nel prosieguo .

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 109.

¹⁶⁰ A. POGGI, *Il “sistema nazionale di istruzione” dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico- privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 5/2005.

¹⁶¹ Cfr. OLIVETTI, *Le funzioni legislative*, cit., pag. 101.

¹⁶² P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, spec. pag. 398.

Sulla potestà esclusiva dello Stato di determinare i LEP, la Corte ha definito l'ambito competenziale ricadente nella sfera statale: "l'attribuzione allo Stato della competenza *trasversale ed esclusiva* di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost. si riferisce alla determinazione degli *standard strutturali e qualitativi* delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali"¹⁶³. La Corte Costituzionale ha chiarito che la suddetta formulazione non si riferisce ad una materia in senso stretto, ma rappresenta una competenza del legislatore statale che può riguardare tutte le materie "rispetto alle quali il legislatore stesso deve potere porre le norme necessarie per assicurare a tutti il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti"¹⁶⁴. Nell'ordinamento nazionale che prevede il decentramento verso gli enti territoriali la determinazione dei livelli essenziali da parte dello Stato consente di tutelare il riparto della potestà legislativa e amministrativa tra Stato e Regioni, valorizzando allo stesso tempo l'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale e l'unità della Repubblica¹⁶⁵. In altre parole, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato garantisce l'uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, anche se non viene negato il potenziamento dell'autonomia regionale e locale. In tal modo il legislatore regionale non può limitare o condizionare il contenuto essenziale dei diritti la cui effettività dipende dal godimento delle prestazioni che vengono garantite a livello nazionale¹⁶⁶.

Il riferimento normativo statale ai LEP in materia di istruzione è il d.lgs. 226/05 che tuttavia li indica quali limiti "*di principio*" all'attività legislativa ed amministrativa regionale (in particolare quella prevista dal d.lgs. 112/1998). Ed infatti i LEP previsti da tale decreto legislativo sono: livelli essenziali dell'offerta formativa (art. 16);¹⁶⁷ livelli essenziali dell'orario

¹⁶³ Si vedano la sent. n. 248 del 2006; la sent. n. 387 del 2007; la sent. n. 50 del 2008; la sent. n. 168 del 2008; la sent. n. 350 del 2008; la sent. n. 207 del 2010, la sent. n. 232 del 2011; la sent. n. 248 del 2011; cfr. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in Atti Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza" Trapani, 8-9 giugno 2012.

¹⁶⁴ C. Cost., sent. n. 282/2002.

¹⁶⁵ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Politica del Diritto*, n. 3, 2002, pag. 15.

¹⁶⁶ C. Cost., sent. n. 88/2003, su cui cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni sui regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1199 ss.

¹⁶⁷ Così specificati "a) il soddisfacimento della domanda di frequenza; b) l'adozione di interventi di orientamento e tutorato, anche per favorire la continuità del processo di apprendimento nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'università o nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti dello studente; c) l'adozione di misure che favoriscano la continuità formativa anche attraverso la permanenza dei docenti di cui all'articolo 19 nella stessa sede per l'intera durata del percorso, ovvero per la durata di almeno un periodo didattico qualora il percorso stesso sia articolato in periodi; d) la realizzazione di tirocini formativi ed esperienze in alternanza, in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi". Si precisa, inoltre, che "ai fini del soddisfacimento della domanda di frequenza di cui al comma 1 lettera

minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi (art. 17);¹⁶⁸ livelli essenziali dei percorsi (art. 18);¹⁶⁹ livelli essenziali dei requisiti dei docenti (art. 19);¹⁷⁰ livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze (art. 20);¹⁷¹ livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (art. 21)¹⁷². Secondo un'autorevole dottrina tali formulazioni sarebbero finalizzate a circoscrivere l'attività legislativa delle Regioni e non avrebbero lo scopo di individuare

a), è considerata anche l'offerta formativa finalizzata al conseguimento di qualifiche professionali attraverso i percorsi in apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”.

¹⁶⁸ Che concernono la garanzia di *un orario* complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue, nonché l'articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie: a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale; b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale. A tal fine “*le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione*”.

¹⁶⁹ Che consistono in: a) “personalizzazione, per fornire allo studente, attraverso l'esperienza reale e la riflessione sull'operare responsabile e produttivo, gli strumenti culturali e le competenze professionali per l'inserimento attivo nella società, nel mondo del lavoro e nelle professioni”; b) “l'acquisizione [...] di competenze linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico sociali ed economiche, destinando a tale fine quote dell'orario complessivo obbligatorio idonee al raggiungimento degli obiettivi indicati nel profilo educativo, culturale e professionale dello studente, nonché di competenze professionali mirate in relazione al livello del titolo cui si riferiscono” (gli standard minimi formativi relativi a tali competenze sono definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini della spendibilità nazionale ed europea dei titoli e qualifiche professionali conseguiti all'esito dei percorsi); c) “l'insegnamento della religione cattolica come previsto dall'Accordo che apporta modifiche al Concordato lateranense e al relativo protocollo addizionale [...] e dalle conseguenti intese, e delle attività fisiche e motorie”; d) “il riferimento a figure di differente livello, relative ad aree professionali definite, sentite le parti sociali, mediante accordi in sede di Conferenza unificata [...] recepiti con decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Tali figure possono essere articolate in specifici profili professionali sulla base dei fabbisogni del territorio”.

¹⁷⁰ Per cui le Regioni assicurano “che le attività educative e formative siano affidate a personale docente in possesso di abilitazione all'insegnamento e ad esperti in possesso di documentata esperienza maturata per almeno cinque anni nel settore professionale di riferimento”.

¹⁷¹ In virtù dei quali le Regioni assicurano: a) “che gli apprendimenti e il comportamento degli studenti siano oggetto di valutazione collegiale e di certificazione, periodica e annuale, da parte dei docenti e degli esperti [...]”; b) “che a tutti gli studenti iscritti ai percorsi sia rilasciata certificazione periodica e annuale delle competenze, che documenti il livello di raggiungimento degli obiettivi formativi”; c) “che, previo superamento di appositi esami, lo studente consegua la qualifica di operatore professionale con riferimento alla relativa figura professionale, a conclusione dei percorsi di durata triennale, ovvero il diploma professionale di tecnico, a conclusione dei percorsi di durata almeno quadriennale”; d) “che, ai fini della continuità dei percorsi, [...] il titolo conclusivo dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) assuma la denominazione di «diploma professionale di tecnico superiore»”; e) “che nelle commissioni per gli esami di cui alla lettera c) sia assicurata la presenza dei docenti e degli esperti di cui all'articolo 19”; f) “che le competenze certificate siano registrate sul «libretto formativo del cittadino» di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”.

¹⁷² Che comportano – previo accordo in sede di Conferenza unificata: a) “*la previsione di organi di governo*”; b) “l'adeguatezza delle capacità gestionali e della situazione economica”; c) “il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle medesime istituzioni”; d) “la completezza dell'offerta formativa comprendente entrambe le tipologie di cui all'articolo 17, comma 1, lettere a) e b) [cioè triennale o quadriennale]”; e) “lo svolgimento del corso annuale integrativo di cui all'articolo 15, comma 6 [cioè il corso integrativo che permette di accedere all'esame di stato per coloro che provengono dai corsi quadriennali di istruzione e formazione professionale]”; f) “l'adeguatezza dei locali, in relazione sia allo svolgimento delle attività didattiche e formative, sia al rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, di prevenzione incendi e di infortunistica”; g) “l'adeguatezza didattica, con particolare riferimento alla disponibilità di laboratori, con relativa strumentazione per gli indirizzi formativi nei quali la sede formativa intende operare”; h) l'adeguatezza tecnologica, con particolare riferimento alla tipologia delle attrezzature e strumenti rispondenti all'evoluzione tecnologica; i) la disponibilità di attrezzature e strumenti ad uso sia collettivo che individuale; l) la capacità di progettazione e realizzazione di stage, tirocini ed esperienze formative, coerenti con gli indirizzi formativi attivati.

tipologie di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale¹⁷³. Pertanto esse risulterebbero inutilizzabili quale base di partenza per la determinazione dei costi *standard*, che dovrebbe essere operata dal decreto legislativo di cui all'art. 2, comma 6. Il decreto inoltre contiene due norme asimmetriche rispetto alla normativa appena richiamata. La prima è quella secondo cui nelle spese per i LEP in istruzione sono comprese “*le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti*” (art. 8, comma 3). Tali funzioni, come noto, sono quelle relative al diritto allo studio, già trasferite con il d.p.r. n. 616 del 1977 e quelle relative alla programmazione dell'offerta di istruzione e di formazione professionale successivamente attribuite con il d.lgs. n. 112 del 1998. Sia nell'uno che nell'altro caso si tratta di funzioni amministrative che molto poco hanno a che vedere con l'oggetto del d.lgs. n. 226/2005, e per le quali non si è ancora proceduto all'individuazione delle prestazioni concernenti LEP. La seconda norma è quella di cui al comma 2 dell'art. 8 secondo cui: “*Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1)*”¹⁷⁴.

¹⁷³ A. POGGI, *L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola*, in *Programma Education Fga working paper*, n. 33 (3/2010). La legge sull'attuazione del federalismo fiscale (l. 42/2009) si occupa anche dell'istruzione, che, insieme ai servizi sociali e alla sanità, viene considerata una spesa i cui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) debbono essere integralmente coperti dal gettito tributario, anche con il ricorso a quote specifiche del Fondo perequativo. Questo Fondo verrà alimentato dalle sole Regioni (forse anche da quelle speciali) il cui PIL supera una certa soglia “in alto”. Le altre spese (“non” LEP) sono, invece coperte con il ricorso a tributi propri e quote variabili del fondo perequativo. La distinzione posta dalla legge tra spese LEP e spese non LEP è del tutto comprensibile: dall'attuazione di tale legge deriveranno divari fiscali notevoli, essendo rilevante, in termini di PIL, la differenza tra i vari territori. (...). La legge è ambigua perché allude sia ad una decisione statale con la piena collaborazione di Regioni ed enti locali, sia all'Intesa tra Stato e Regioni. (...)In teoria il costo di un determinato servizio nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza. Nella relazione al Disegno di legge si legge che “il costo standard riflette il fabbisogno reale e non incorpora, a differenza della spesa storica, livelli di inefficienza”.

¹⁷⁴ Su questo punto si precisa che sono state approvate nel passato delle Intese, in particolare si fa riferimento alla proposta organica di Intesa tra lo Stato e le Regioni concernente l'attuazione del Titolo V per il settore istruzione, licenziata l'8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008. Tale Intesa prevedeva 4 aree tematiche: gli ambiti della funzione normativa statale e regionale; il secondo capitolo ha come oggetto il conferimento di funzioni amministrative e servizi pubblici statali nelle materie dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale; il terzo capitolo è dedicato al tema strategico del trasferimento dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie; il quarto capitolo concerne l'organizzazione e la gestione dei dati relativi al sistema formativo con l'impegno ad integrare le banche dati dei vari soggetti che a diverso titolo esercitano competenza in materia di istruzione. Pertanto la mancata attuazione de Lep nel settore istruzione previsti dalla l. n. 42/2009 e la genericità prevista dalle Intese approvate lasciano aperti futuri scenari sull'attuazione del dettato costituzionale. In tal senso A. POGGI, *L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola*, cit.: “(...) al momento non vi sono leggi che prevedano LEP in istruzione, almeno del genere di quelle previste dalla legge. Gli unici LEP attualmente previsti da leggi in vigore non “costano” perché rientrano nell'ambito dell'offerta formativa di ogni singola scuola (orari, requisiti dei docenti articolazioni dei percorsi). I LEP cui fa riferimento la legge, invece, “costano” perché riguardano funzioni di istruzione pubblica attualmente assolte sia dalle Regioni (le prestazioni attinenti il diritto allo studio ora assolte con trasferimenti statali e risorse aggiuntive delle Regioni); più i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione (assolte, a seconda del grado di scuola, dai Comuni e dalle Province prevalentemente ma non esclusivamente con trasferimenti statali) nonché l'edilizia scolastica (assolta dalle Province con, ma non solo, trasferimenti statali). Rispetto ai LEP la legge dice ancora che

Sul piano dell'attuazione del disposto costituzionale è intervenuta la legge n. 62/2000 che contribuisce a rendere ancora più complesso il quadro di riferimento. La legge definisce "il sistema nazionale di istruzione" che estende i benefici del diritto allo studio agli alunni delle scuole paritarie ed è il riferimento normativo di principio per gli interventi regionali in materia. Sul punto ricordiamo che con la sent. n. 45/2003 la Corte ha dichiarato inammissibile il *referendum* abrogativo richiesto nei confronti della l. n. 62/2000. L'argomentazione della Corte prende le mosse dal presupposto che la legge dà attuazione dell'art. 33, quarto comma, Cost., in particolare nella parte in cui la legge pone l'obiettivo dell'"espansione dell'offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita". Le scuole non statali e paritarie concorrono a questo obiettivo nel rispetto degli *standard* qualitativi prescritti. Inoltre la legge "paritaria" tocca il punto nevralgico del monopolio statale nell'esercizio delle funzioni pubbliche¹⁷⁵. Essa applica il principio della sussidiarietà orizzontale intesa come inclusione delle scuole paritarie nel "sistema nazionale di istruzione" che da una parte eroga un servizio pubblico e dall'altra esercita una funzione pubblica¹⁷⁶. Tale lettura consentirebbe una lettura congiunta degli artt. 33 e 118 Cost. che può superare il limite imposto dalla formula "*senza oneri dello Stato*" facendo rientrare i soggetti della sussidiarietà orizzontale nell'esercizio delle funzioni pubbliche – quindi anche l'istruzione - e il divieto di finanziamento rimane per il solo "privato" che trae il proprio profitto collocandosi sul mercato. La tesi viene anche confermata dalla differenziazione importante tra "privato" e "società civile" che è il vero soggetto della sussidiarietà orizzontale. Su questi temi e in particolare sulle questioni specifiche come il finanziamento delle scuole paritarie, il buono scuola e le detrazioni e sostituti d'imposta, l'elemento di equilibrio è dato dall'individuazione del livello essenziale della prestazione definito dalla competenza statale¹⁷⁷.

Infine va segnalato come il quadro normativo di riferimento sia caratterizzato da un'ulteriore complessità legata alle innovazioni istituzionali che sollecitano la rimodulazione degli enti territoriali all'esito della crisi economico- finanziaria e in particolare della Provincia.

occorre calcolare sia il *costo standard*, sia il *fabbisogno standard*, quale costo e fabbisogno che valorizzino efficienza ed efficacia e costituiscano indicatori di valutazione dell'azione delle amministrazioni pubbliche, ai fini delle premialità previste nella stessa legge".

¹⁷⁵ A. POGGI. *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico- privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 5/2005, pag. 6.

¹⁷⁶ Sul punto anche sent. n. 33/2005 C. Cost.

¹⁷⁷ Legge Regione Emilia Romagna n. 26/2001 (*Diritto allo studio ed all'apprendimento permanente per tutta la vita*). Regione Umbria l.r. n. 28/2002 (*Norme per l'attuazione del diritto allo studio*). Per il buono scuola vedi L. Regione Veneto n. 1/2001 (*Interventi a favore delle famiglie degli alunni delle scuole statali paritarie*), L. Regione Liguria n. 14/2002 (*Intervento regionale a sostegno delle famiglie per favorire il percorso educativo degli allievi delle scuole statali e paritarie*); Regione Piemonte n. 10/2003. Regione Lombardia n. 1/del 2000 in attuazione del 112/1998.

Il quadro istituzionale appare in via di trasformazione, come si diceva, sia per gli interventi che depotenziano il ruolo delle Province, sia per gli interventi governativi finalizzati a ridurre le risorse e le strutture nel settore dell'educazione degli adulti. Esemplificativo è il recente D.p.r. che contiene il Regolamento approvato il 4 ottobre scorso sui nuovi Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti¹⁷⁸.

Per quanto attiene al cambiamento istituzionale, inoltre, due sono gli interventi che di recente hanno modificato il ruolo delle Province: il primo è dato dal d.l. n. 201/2011 sulla forma di governo che prevede l'abolizione della giunta provinciale, la riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la modalità di elezione dei consiglieri e del Presidente. Esso contiene, inoltre, le disposizioni relative alle funzioni che attribuiscono alle Province esclusivamente la titolarità di funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati dalla legge statale e regionale, secondo le rispettive competenze¹⁷⁹. Tali disposizioni hanno suscitato perplessità sia rispetto alla compatibilità con la disposizione contenuta nell'art. 114, secondo comma, Cost. che prevede che gli enti territoriali sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, e sia rispetto al principio autonomistico, come formulato anche dalla sentenza n. 286/2007 della Corte costituzionale che prevede le funzioni amministrative in capo agli enti territoriali e non solo le funzioni di indirizzo e coordinamento¹⁸⁰. Il secondo intervento statale in materia è il d.l. n. 95/2012 che ha previsto il riordino delle Province senza intervenire su funzioni e struttura, se

¹⁷⁸ D.P.R. del 26.09.2012 istituzione CPIA, Schema di regolamento recante "Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133". Secondo il d.p.r., che ridefinisce la gestione e l'organizzazione didattica dei centri di istruzione per adulti, il nuovo "CPIA" includerà "CTP" e Corsi Serali che operano oggi nelle scuole italiane elementari e medie. Una novità importante è che Programmi di studio dei nuovi CPIA - Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti sono organizzati in modo personalizzato e indirizzati a ciascuno studente adulto. Il cosiddetto "Patto formativo individuale", stipulato dallo studente e dagli insegnanti del CdC ("Consiglio di Classe"), è un documento in cui sono raccolte le conoscenze dello studente, le sue capacità e le competenze conseguite tramite un apprendimento non formale e informale all'inizio del programma per studenti adulti. Un ulteriore futuro decreto determinerà le nuove regole di riconoscimento dei crediti (nell'apprendimento formale, non formale e informale) utili per l'ammissione ai corsi (di ogni livello) dei nuovi centri (CPIA). Si apre adesso una fase di graduale applicazione che prevede, fra l'altro, la realizzazione, a partire dall'a. s. 2012/13, di progetti assistiti a livello nazionale senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica. L'avvio dei CPIA rappresenta una tappa per dare spazio all'educazione in età adulta anche e soprattutto nella prospettiva di garantire quel diritto all'apprendimento permanente recentemente sancito con l'approvazione della legge di riordino del mercato del lavoro.

¹⁷⁹ Art. 23, co. 14, d.l. n. 201/2011. Cfr. F. COVINO, *Il sistema delle autonomie territoriali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il costituzionalismo alla prova delle crisi*, Jovene, Napoli, 2012, pag. 333 ss.; S. STAIANO, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, settembre 2012; F. PIZZETTI, *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale (Dell'elezione di secondo grado, del "trasferimento di rappresentanza" dai consiglieri comunali a quelli provinciali e delle nuove modalità e forme di controllo dei cittadini nella democrazia in evoluzione)*, intervento al Convegno "Riforma delle province in Italia e sistema delle autonomie locali", Monteriggioni, 28 giugno 2012, ora in *www.astrid-online*, 3 agosto 2012.

¹⁸⁰ V. ONIDA, *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012*, in *tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *Federalismi.it*, 2012.

non in termini di accorpamento al fine di ridurre il loro numero, mantenendo in vita l'ente e le sue prerogative. Il problema legato a questo intervento di riordino è dato dal possibile dimensionamento e accorpamento delle strutture che erogano i servizi formativi, come dimostra anche il regolamento governativo che prevede la razionalizzazione delle strutture che fanno capo ai Centri Provinciali d'istruzione per gli adulti ¹⁸¹.

4.2. (Segue): Gli orientamenti della Corte Costituzionale sul riparto di competenze Stato-Regioni in materia di istruzione e formazione professionale

Gli interventi della Corte Costituzionale dopo la definizione da parte della riforma del Titolo V Cost. del nuovo riparto della potestà legislative in capo agli enti territoriali, sono stati numerosi e talvolta contraddittori. L'analisi che segue intende mettere luce su alcuni aspetti precedentemente trattati, quale ad esempio lo stretto legame tra le formule contenute nell'art. 117 Cost. riformato, in materia di istruzione e formazione professionale, gli artt. 33 e 34 Cost. e i principi fondamentali espressi negli artt. 2 e 3 Cost. ¹⁸². Quello che è certo è che l'influenza della giurisprudenza in tali materie risulta maggiore proprio per la complessità del nuovo dettato costituzionale, in particolare riguardo alla potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117 comma 2 lett. n) ("norme generali sull'istruzione"¹⁸³ e "principi della legislazione statale in materia") e l'art. 117, comma 3, Cost. ("l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale"). Come si è evidenziato nel paragrafo precedente, l'art. 117, comma 3, Cost., quindi esclude esplicitamente le materie "della istruzione e della formazione professionale" dalla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, demandandole, così, alla potestà legislativa residuale di queste ultime (ai sensi del comma 4 dello stesso art. 117 Cost.). Tuttavia, ciò non è sufficiente per dichiarare che le Regioni godano di piena autonomia nella regolazione dei caratteri attinenti a tali materie; molti infatti sono i limiti derivanti dal complicato intreccio di materie sulla

¹⁸¹ Schema di Regolamento, D.p.r. 4 ottobre 2012 che prevede 128 istituzioni autonome, CPIA, che si occuperanno di un percorso per il conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo, della certificazione attestante le competenze di base connesse all'obbligo di istruzione e dell'apprendimento della lingua italiana (L2). È anche previsto un percorso per il conseguimento del diploma superiore di istruzione tecnica, professionale e artistica i cui corsi però rimarranno "incardinati" nelle istituzioni scolastiche che li ospitano. Le Reti istituite sul Territorio dovranno farsi carico di organizzare un modello di interlocuzione costruttiva tra i Centri e i Corsi Serali. L'intervento sugli organici: il monte ore sia dei Centri che dei Corsi Serali dovrà essere il 70% dei corsi del mattino, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica. Tale intervento sembra essere in contrasto con le disposizioni contenute nella l. n. 92/2012 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" sulla riforma del mercato del lavoro in merito al diritto all'apprendimento permanente, cfr. Cap 2.

¹⁸² C. Cost. sent. n. 102/2006 e sent. n. 308/2004 C. Cost.; sul punto inoltre nel caso in cui la Corte ha fatto prevalere il principio di autonomia universitaria: C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari "capaci e meritevoli" anche se privi di mezzi* (art. 34, comma 3, Cost.), in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004, pag. 3242- 3236.

¹⁸³ Questo è l'ambito che riguarda l'educazione degli adulti e la loro organizzazione.

questione. Ne sono dimostrazione le incertezze interpretative ed applicative che hanno dato luogo, nell'arco di un solo decennio, ad una giurisprudenza costituzionale molto corposa¹⁸⁴. La Corte Costituzionale ha rinunciato a creare “compartimenti stagni” di competenze normative, rinviando, per la composizione di tali conflitti, a principi di natura diversa: quello di “leale collaborazione” tra soggetti istituzionali e “ di prevalenza”¹⁸⁵. Questo è il caso delle sentt. n. 50/2005 e 51/2005 in materia di formazione professionale, il cui dettaglio vedremo più avanti, in cui vengono richiamati i principi di sussidiarietà nella prima e di leale collaborazione nella seconda, che testualmente invita lo Stato a “non lasciare” le Regioni sullo sfondo, ma di favorire in ogni modo la leale collaborazione.

Dalla giurisprudenza costituzionale si evince come in alcune decisioni la Regione venga valorizzata nell'esercizio delle proprie prerogative. E' questo il caso della sent. n. 13/2004 in materia di programmazione e gestione del servizio scolastico. Qui la Corte Costituzionale¹⁸⁶ ha preso come riferimento il contenuto del d.lgs. n. 112/1998 per la determinazione degli ambiti di intervento delle Regioni, per dichiarare che l'ambito di competenza regionale consiste proprio nella programmazione e nella gestione del servizio scolastico. I contenuti di tale decisione sono ripresi nella successiva sent. n. 120/2005 in cui si precisa che gli *standard* relativi ai profili organizzatori e di gestione del sistema non rientrerebbero nei livelli essenziali delle prestazioni. Essi riguardano per l'appunto le prestazioni e non gli aspetti meramente organizzativi. Così come la sent. n. 13/2004 definisce in modo netto l'ambito della potestà regionale per ciò che attiene la programmazione della rete scolastica e gliene riconosce l'esercizio, le sentt. n. 34/2005 e n. 37/2004, invece, limitano l'autonomia regionale. Esse negando alla Regione la competenza sul personale, ancorché tale ambito tocchi direttamente la capacità di programmare, competenza che pure ricade nella potestà regionale¹⁸⁷. Le due sentenze appena citate privano in

¹⁸⁴ Con riferimento alla formazione professionale e al contratto di apprendistato: v. C. Cost. sent n. 50/2005 e 51/2005; C. Cost., sent. n. 406/2006; C. Cost., sent. n. 40/200; C. Cost., sent. n. 425/2006; C. Cost. sent. n. 21/2007 C. Cost.; n. C. Cost , sent. n. 24/2007; C. Cost., sent. n. 176/2010; C. Cost., sent. n. 334/2010.

¹⁸⁵ C. Cost., sent. n. 50/2005. In dottrina: I. PELLIZZONE, *La “concorrenza di competenze” ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3375-3382.

¹⁸⁶ Ma in tal senso anche le successive Co. Cost., sentt. 423/2004 e 34/2005. In assenza di principi generali espressi a livello statale le Regioni possono dettare la disciplina di dettaglio. La C. Cost. sent. n. 120/2005 riporta che l'assenza di nuovi principi a livello statale non può paralizzare il legislatore regionale nella legislazione di dettaglio. In tal senso anche C. Cost. sentt. n. 282/2002 e n. 353/2003. In dottrina A. CELOTTO, G.D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004; M. COCCONI, *La potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione fra nuovo titolo V e esigenze di continuità di un servizio pubblico essenziale*, in *Foro Italiano*, 2004, p.2267. M. OLIVETTI, *L'effettività del servizio scolastico prevale sull'autonomia regionale*, in *Diritto e giustizia*, 2004.

¹⁸⁷ Nella sent. n. 34/2005 la Corte Costituzionale dichiara infondata le questioni di legittimità costituzionale sollevata dal Governo nei confronti della Regione Emilia Romagna l. 12/2003 che Disciplina il sistema educativo regionale; nella C. Cost. sent. n. 37/2005 dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Regione Emilia Romagna della l. n. 289/2002, art. 35 “Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica” (Legge Finanziaria 2003), intervento legislativo che andrebbe a scavalcare la normativa sui principi fondamentali, di competenza esclusiva statale, ma andrebbe secondo i ricorrenti a interferire con la

parte le Regioni dello spazio decisionale che era stato riconosciuto da alcune precedenti pronunce. I motivi di tale orientamento sono da rintracciare in realtà nella contraddittorietà della legislazione nazionale; essa nel d.lgs. n. 112/1998, infatti ha delegato alle Regioni la funzione statale di programmazione della rete scolastica di competenza regionale (art. 138, co. 1, lett. b)), e la gestione del personale docente e non docente di competenza statale¹⁸⁸.

In materia di istruzione il contenuto delle formule “nome generali sull’istruzione” (art. 117, secondo comma, lettera n)) di competenza esclusiva dello Stato, e “principi fondamentali della materia dell’istruzione” (art. 117, terzo comma, Cost.), di competenza concorrente regionale, non è stato sempre chiaro nonostante alcune decisioni sul punto¹⁸⁹. Ha contribuito a fare chiarezza la sent. n. 279/2005 che ha esplicitato i criteri di distinzione tra norme generali e principi fondamentali. Le prime sono quelle “sorrette, in relazione al loro contenuto da esigenze unitarie, e quindi applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale” mentre i principi fondamentali sono quelli che, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscano in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalla prime, altre norme”¹⁹⁰. Altre volte la Corte non utilizza questa sua stessa distinzione, ad esempio nel caso della disciplina sull’orario e i compiti del personale docente, riconduce tale materia al rapporto di lavoro del personale e quindi alla competenza statale (C. Cost. sent. n. 108/2006).

La sentenza che fornisce un contributo importante in materia di istruzione, il cui contenuto verrà ripreso anche nella più recente giurisprudenza (cfr. sent. n. 147/2012), è la sent. n. 200/2009. Qui la Corte Costituzionale ritorna sulla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regione in merito alle “norme generali dell’istruzione”. Con la sentenza n. 200, la Corte è chiamata a dirimere numerosi dubbi di costituzionalità, sollevati dalle Regioni, nei confronti dell’art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che reca norme in materia di organizzazione scolastica nazionale, al fine di stabilire se le disposizioni impugnate rientrino o meno nella categoria delle “norme generali sull’istruzione”.

normativa di dettaglio. La questione aperta rimane sui limiti della competenza regionale sulla definizione della Programmazione dell’offerta formativa integrata. In questo caso si è parlato di vera e propria limitazione dell’esercizio della potestà regionale da parte dello Stato.

¹⁸⁸ A. POGGI, *Nota a sentenza n. 37/2005, Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un’occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2005, pag. 947.

¹⁸⁹ Sent. C. Cost. 380/2004; sentt. 37/2005 e 279/2005. A. POGGI, *Il Sistema nazionale di istruzione dopo la revisione costituzionale spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 5/2005. A. POGGI, *Nota a sentenza n. 37/2005*, cit. p. 947-955.

¹⁹⁰ La sentenza distingue le esigenze unitarie in materia di istruzione, che sorreggono norme applicabili uniformemente in ambito nazionale dai principi fondamentali. Tra le norme generali di scura competenza statale: finalità di ciascuna scuola; l’orario annuale delle lezioni, quello delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all’organizzazione delle istituzioni scolastiche e quello relativo alla mensa e al dopo mensa, scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo, definizione dei compiti e dell’impegno orario del personale docente, dipendente, in quanto rientra nella materia attinente il rapporto di lavoro del personale statale.

Secondo la Corte le disposizioni censurate “possono essere senz'altro qualificate come “norme generali sull'istruzione”, dal momento che, per evidenti ragioni di necessaria unità ed uniformità della disciplina in materia scolastica, sono preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale in tema: di razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, al fine di garantire una maggiore flessibilità nell'impiego di docenti; di ridefinizione dei “curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola” attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e degli orari; di revisione dei criteri di formazione delle classi; di rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie; di revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici; di ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di formazione per gli adulti”. Secondo la Corte si tratta di disposizioni che delineano la struttura di base del sistema di istruzione: esse, pertanto, non necessitano di un'ulteriore normativa regionale poiché non possono essere qualificate come espressive di principi generali della materia dell'istruzione. Si tratta, infatti, di norme che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono all'esigenza essenziale, cui si è fatto precedentemente riferimento, di fissare *standard* di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale. Pertanto la Corte costituzionale dichiara non fondata e inammissibile la questione sollevata dalle Regioni, fatti salvi alcuni profili relativi al ridimensionamento della rete scolastica.

Quello che è necessario evidenziare in questa sede è l'incidenza della sentenza richiamata sulla formazione degli adulti. I provvedimenti legislativi oggetto di censura regionale hanno modificato, infatti, anche l'organizzazione dei centri suddetti. Sebbene i Centri per l'istruzione degli adulti rientrino nella competenza territoriale locale, in particolare regionale e comunale, la ridefinizione del loro assetto organizzativo-didattico è soggetto secondo la giurisprudenza costituzionale ad una disciplina nazionale. In questa sentenza la Corte opera la netta distinzione tra programmazione nazionale e regionale: la prima, spettante allo Stato “che ha un autonomo titolo di legittimazione a dettare una disciplina legislativa concernente tanto la programmazione in tema di istruzione, quanto le linee generali sull'organizzazione scolastica a livello regionale”. La seconda, in quanto necessaria a disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, è di competenza delle Regioni come previsto dall' art. 117, 3° co. Cost.

Con riguardo alle decisioni sulle norme generali dell'istruzione ascrivibili alla competenza statale, vanno menzionate anche le sentt. n. 92/2011 e n. 147/2012. Nella prima l'espresso riferimento alle esigenze specifiche della “qualificazione dell'offerta formativa” relativa alla scuola del Primo ciclo dell'istruzione, che per sua natura ricopre ruolo fondamentale per la

formazione delle nuove generazioni¹⁹¹, rientra nella competenza statale in quanto delinea il sistema nazionale di istruzione, che porta con sé caratteri necessariamente di unitarietà e uniformità su tutto il territorio nazionale. In questo caso il preteso mancato coinvolgimento del livello regionale è giustificato dalla competenza esclusiva dello Stato che non ravvede quindi nessun obbligo in tal senso.

Con la sent. n. 147/2012 la Corte consolida il suo orientamento (C. Cost. sent. n. 200/2009; n. 235/2010; n. 92/2009), affermando che la disposizione censurata relativa al dimensionamento della rete scolastica¹⁹² può ricondursi alla competenza concorrente relativa all'istruzione¹⁹³. Il legislatore statale supera le esigenze di carattere pedagogico, culturale e didattico e interviene nella "riorganizzazione" attraverso una drastica riduzione del personale amministrativo che - non è escluso - porti ad aggravii di natura funzionale ed organizzativa degli istituti interessati. Anche la legge di stabilità per il 2012 non prevede il coinvolgimento delle Regioni nel processo di riorganizzazione, generando un accrescimento del conflitto tra Stato e Regioni sul tema dell'organizzazione scolastica¹⁹⁴. La scuola dell'obbligo, il luogo nel quale il diritto costituzionale all'istruzione trova la sua realizzazione, e che dovrebbe messa al centro come un rilevante fattore di crescita civile ed economica del Paese, viene preso in considerazione come settore nel quale conseguire risparmi di spesa¹⁹⁵.

Sul piano del riparto della materia "istruzione" tra Stato e Regioni, in difesa dell'autonomia regionale vanno menzionate due ulteriori sentenze della Corte costituzionale: la sent. n. 148/2012 e la n. 151/2012 in cui la Corte interviene sulla tematica della garanzia dei diritti sociali al tempo della crisi.

Nella sentenza n. 151, infatti, si afferma che: "Il principio *salus rei publicae suprema lex esto*" non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria

¹⁹¹ CORTE COSTITUZIONALE, *Relazione Annuale Anno 2011, 2012*.

¹⁹² Decreto-legge 6 luglio 2001, recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*" convertito in legge n. 111 del 15 luglio 2011, art. 19 comma 4 e 5.

¹⁹³ Da notare che nella sentenza da una parte viene riconosciuta l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 19 e dall'altra la non fondatezza della questione sul comma 5, pertanto, la questione relativa al censurato art. 19, comma 5, è dichiarata non fondata. Infatti secondo la Corte, pur rilevando che "la previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, va rilevato che la norma in questione non sopprime i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura e, tenendo presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali [...] - è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma. La disposizione in esame persegue l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici - al fine di contenimento della spesa pubblica - attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato".

¹⁹⁴ L. n. 183 del 12.11.2011, G.U. 14.11.2011.

¹⁹⁵ C. F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in AIC, Rivista n. 4 2011.

predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale". Dal suo canto, lo Stato sostiene che le misure finanziarie "trovano giustificazione nell'esigenza di far fronte con urgenza ad una gravissima crisi finanziaria che mette in pericolo la stessa *salus rei publicae*. Ciò, secondo le argomentazioni dell'Avvocatura, consentirebbe allo Stato di derogare alle regole costituzionali di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e di "intervenire legislativamente in ogni materia". Lo Stato ritiene inoltre che "possa derogarsi anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che (...) si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese".

Infine analizzando il riparto della potestà legislativa Stato e Regioni in materia di formazione professionale è necessaria una premessa e una distinzione tra la formazione nel mercato di lavoro e quella nel rapporto di lavoro, e in aggiunta la formazione che fa riferimento all'offerta formativa pubblica e quella privata, per ciò che attiene la formazione continua interna od esterna all'azienda. Se la questione appare abbastanza semplice, per quanto riguarda la formazione estranea ad uno specifico rapporto di lavoro (anche se ugualmente finalizzata all'acquisizione di una certa professionalità, che deve risultare spendibile in un contesto lavorativo), la situazione è più complessa nel momento in cui si riferisce l'attività formativa ad un contratto di lavoro già in essere. Il problema nasce da inevitabili interferenze tra le materie indicate dalla norma costituzionale come oggetto del riparto di potestà legislativa: dal momento che il lavoro è riconducibile ad una pluralità di esse, ciascuna soggetta ad una competenza normativa differente, non è possibile enucleare aree (in questo caso la formazione professionale) che non interagiscano con altre, fungendo così da veri e propri limiti esterni posti all'autonomia regolativa delle Regioni. Il concetto che la formazione professionale sia un diritto sociale presente nell'ordinamento italiano, in considerazione del forte legame con il diritto al lavoro – e ciò è ancora più vero se consideriamo l'interazione in tal senso con l'ordinamento comunitario in materia - pesa sulla competenza esclusiva statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.). Pertanto la definizione dell'offerta formativa regionale, la qualità e la quantità, nonché la varietà dei piani formativi che le Regioni sono tenute ad adottare, è limitata dall'esercizio della potestà statale.

Se invece parliamo di formazione professionale all'interno del rapporto di lavoro, in presenza di un contratto di lavoro, subentrano limiti ulteriori al potere regionale, derivanti dalla potestà

esclusiva statale in ordine a numerosi profili riguardanti gli istituti contrattuali in genere (tra tutti, si pensi all'ordinamento civile) e da quella concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro". La giurisprudenza costituzionale, sin dal 2005, si è occupata di tali problematiche cercando di enucleare principi per la soluzione delle antinomie. Il risultato è stato di non riuscire a creare una distinzione netta tra le competenze relative ai diversi profili rilevanti (soprattutto nella disciplina dei contratti di apprendistato), tanto che la Corte, con un'efficace espressione, ha affermato che in materia sussiste una "concorrenza di competenze"¹⁹⁶, piuttosto che delle semplici competenze concorrenti. Di qui la necessità di ricorrere a interpretazioni che facciano capo ai diversi soggetti coinvolti nell'esercizio della potestà legislativa¹⁹⁷.

Sia pure in relazione al tema dell'apprendistato, la Corte ha proceduto a delle importanti enunciazioni di principio, di fatto riferibili alla generalità dei contratti di lavoro: in questo senso, ha affermato che "la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile", mentre quella pubblica spetta alle Regioni. Da notare che, subito dopo, la Corte ha inteso specificare nella sent. 50/2005 C. Cost. che "nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto", di modo che "occorre (...) tenere conto di tali interferenze". Il punto centrale sembra essere quello di definire i contorni tra ciò che è assimilabile alla materia di diritto del lavoro, competenza statale e ciò che riguarda quella regionale specifica sulla formazione professionale. Bisogna però notare come l'elemento caratterizzante della forma contrattuale dell'apprendistato sia proprio la formazione che lo distingue dalle altre formule contrattuali.

Concludendo, nel primo caso l'attività formativa, in quanto erogata dal datore, e dunque concernente i rapporti interprivati tra questo e il prestatore di lavoro, va ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, diritto del lavoro. Invece, nella seconda ipotesi, la formazione – in quanto "pubblica", vale a dire erogata direttamente da soggetti pubblici, oppure da privati accreditati – è oggetto di competenza residuale regionale, tranne che per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" che resta di competenza statale. Tuttavia, tale criterio, sebbene risolva la specifica questione sollevata, appare viziato da un grado di "empirismo" eccessivo (e d'altronde, non a caso, la Consulta ha immediatamente effettuato quell'importante specificazione, prima riportata, concernente i contratti di

¹⁹⁶ In dottrina cfr. I. PELLIZZONE, *La "concorrenza di competenze" ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3375-3382.

¹⁹⁷ C. Cost., sent. n. 50/2005; sul punto, con riferimento alla necessità di trovare un'intesa tra i vari soggetti coinvolti, cfr. C. Cost., sent. n. 24/2007, in tale sentenza la Corte si esprime nel senso di risolvere le interferenze di materie nelle quali esistono competenze statali diverse, attraverso la loro composizione con gli strumenti di leale collaborazione o qualora risulti la prevalenza di una materia sull'altra, l'applicazione del criterio appunto di prevalenza.

apprendistato). Esso appare rilevante soprattutto nei casi in cui è facoltà dello stesso datore di lavoro ricorrere ad una modalità “interna” o “esterna” di formazione. In sintesi, il riparto piuttosto che affidato a una chiara definizione precedente al rapporto di lavoro, in realtà viene a dipendere da concrete modalità organizzative, spesso di rilevanza meramente interna allo stesso rapporto: si tratta, fondamentalmente, di quanto accaduto con la l. 133/2008 (concernente l’aggiunta del comma 5-ter all’art. 49, d.lgs. n. 276/2003). In quel caso, ritenuto parzialmente incostituzionale nella sent. 176/2010, il legislatore statale ha inteso lanciare un segnale ai datori di lavoro, limitando la competenza regionale in tema di formazione professionale. Prevedendo per via legislativa l’ipotesi di un contratto di apprendistato “a formazione esclusivamente aziendale”, i datori di lavoro, scegliendo di avvalersi di tale forma contrattuale, piuttosto che del classico apprendistato professionalizzante, a formazione “mista”, potevano agevolmente evitare la più complessa competenza regionale, in ragione della rilevanza esclusivamente interna dell’attività formativa.

In riferimento al segmento della formazione continua, nella sent n. 51/2005 la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 48 della legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289), che ha modificato la disciplina dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, di cui all’articolo 118 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001), “nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni”. La Corte ha rilevato come la disciplina dei fondi incida su diverse materie contemplate dall’articolo 117 Cost., alcune di competenza esclusiva dello Stato, altre di competenza residuale esclusiva delle Regioni. In particolare, tale disciplina incide sulle materie di competenza esclusiva statale dell’“ordinamento civile” (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), in ragione del carattere nazionale dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua e della natura nazionale dell’attività svolta dai soggetti privati che li istituiscono, e della “previdenza sociale” (art. 117, secondo comma, lett. o), Cost.), in considerazione del fatto che i fondi gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Essa incide peraltro con tutta evidenza sulla materia della formazione professionale, di competenza residuale esclusiva delle Regioni. Secondo la Corte dunque, “la riserva alla competenza legislativa regionale residuale della “formazione professionale” non può precludere allo Stato la competenza di riconoscere a soggetti privati la facoltà di istituire, in tale materia, fondi operanti sull'intero territorio nazionale, di specificare la loro natura giuridica, di affidare ad autorità amministrative statali poteri di vigilanza su di essi, anche in considerazione della natura previdenziale dei contributi che vi affluiscono. E' evidente, peraltro, che un tale

intervento legislativo dello Stato deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle Regioni in via residuale (o, eventualmente, concorrente). Nella specie, viceversa, la normativa impugnata è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato.” Il legislatore avrebbe dovuto invece “articolare siffatta normativa in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni.” La pronuncia della Corte Costituzionale ha indotto sia i Fondi sia le Regioni all’avvio di un percorso di intesa per giungere alla conclusione di un accordo che possa soddisfare un adeguato coinvolgimento delle Regioni. Un’effettiva collaborazione tra Fondi e Regioni potrà garantire una maggiore efficienza ed efficacia degli interventi di formazione continua gestiti dai due attori, giungendo alla programmazione e realizzazione di attività che non si sovrappongono ma che, al contrario, si completino vicendevolmente sia per quanto riguarda la tipologia di interventi sia per quanto riguarda i destinatari. Sempre in materia di formazione con la sent. n. 213/2009 la Corte Costituzionale ha accolto il ricorso del Governo contro la l. n. 2 del 14 marzo 2008 della Provincia autonoma di Bolzano che disponeva in materia di istruzione e formazione modificando in qualche punto, al precedente legge provinciale del 1992, relativa all’ordinamento della formazione professionale. Tale normativa prevedeva l’organizzazione d’intesa con università italiane o straniere di “corsi annuali a favore di persone in possesso di un diploma professionale conseguito nell’ambito di percorsi della formazione professionale, anche per conseguire l’esame di Stato utile per accedere all’università e agli altri percorsi di alta formazione. Il punto che viene censurato è proprio l’accesso agli studi universitari e di alta cultura che rimane parte dei “principi della materia dell’istruzione, elemento essenziale della struttura del sistema nazionale che non può essere oggetto di formazione differenziata.

5. Prime conclusioni: il diritto fondamentale all’istruzione tra Costituzione italiana e sviluppi normativi europei

La disamina del disposto costituzionale relativo al diritto allo studio, di cui agli art. 33 e 34 Cost., arricchito dalle pronunce della Corte costituzionale sulla questione; la presenza di una molteplicità di livelli di governo in un assetto composito a dettare la disciplina della materia, cui si connette la presenza di un livello istituzionale superiore, qual è l’ordinamento comunitario che ispira e rielabora alcuni aspetti relativi ai diritti fondamentali così come concepiti negli Stati membri, sollecita alcune riflessioni a conclusione di questa prima parte del lavoro.

Il processo in atto in Europa, volto a rielaborare all’interno dell’ordinamento comunitario alcuni aspetti e valenze dei diritti fondamentali nazionali, restituendoli agli ordinamenti nazionali stessi

ricchi di nuovi significati, soprattutto attraverso l'azione della Corte di Giustizia europea,¹⁹⁸ infatti, ha un impatto di grande valore sulla tematica affrontata nel presente lavoro¹⁹⁹. Ciò è rilevante per introdurre l'ipotesi che ancora in futuro questo processo si svilupperà dando nuove interpretazioni in senso estensivo rispetto alla tutela dei diritti fondamentali, piuttosto che in senso restrittivo²⁰⁰. La testimonianza di ciò l'abbiamo nell'attività della Corte Costituzionale che ha riconosciuto significati ulteriori ai diritti di istruzione e formazione, rispetto a quelli tradizionalmente attribuiti in sede nazionale²⁰¹. Un esempio è la connessione che esiste, secondo il disposto dell'ordinamento comunitario, tra istruzione e diritto al lavoro. Quest'ultimo inteso nell'accezione della "libertà di scelta di una professione", così come enunciato nella Carta di Nizza; l'istruzione concepita, invece, quale strumento di collaborazione attiva dell'individuo al fine di concorrere al superamento degli ostacoli alla propria emancipazione e integrazione sociale, da collocarsi accanto a misure redistributive attivate dai pubblici poteri. Come sottolineato da autorevole dottrina la divisione degli ambiti di applicazione delle sfere di tutela è difficile da preservare, ma se si osserva anche l'evoluzione degli orientamenti in sede comunitaria, nonché gli orientamenti della Corte Costituzionale²⁰², si ha l'impressione di assistere ad un'osmosi tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario in tema di tutela dei diritti fondamentali²⁰³. Come precedentemente enunciato, la Costituzione all'art. 34 prevede la garanzia del diritto all'istruzione sia come strumento di sviluppo della personalità sia come fattore di inclusione sociale in attuazione del principio di eguaglianza previsto all'art. 3, comma 2°, Cost.²⁰⁴. Il percorso formativo permette agli individui di acquisire nuove possibilità di espressione e di sviluppo della propria personalità ma favorisce anche il superamento degli ostacoli economici e sociali che ne impediscono l'integrazione sociale. Di qui il riconoscimento dell'art. 34 Cost. come diritto soggettivo la cui effettività deve essere garantita e tutelata, e in particolare per l'istruzione inferiore, l'attribuzione ai poteri pubblici della responsabilità di erogare (o di far erogare in condizioni di eguaglianza e gratuità da enti privati) la prestazione,

¹⁹⁸ Così, M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali*, in ID., (a cura di) *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, 2007, il Mulino, Bologna, pag. 13 e ss.

¹⁹⁹ La rielaborazione dei valori fondamentali tra livello nazionale e comunitario e la costituzionalizzazione a livello europeo di tali diritti viene ripresa nel Cap. 3.

²⁰⁰ Su tale punto vedi *infra* Cap. 3, nella parte in cui analizzando il rapporto tra diritto comunitario e ordinamento nazionale si fa riferimento alle sentenze *Ruffert*, *Lavalle* e *Viking* che hanno riaperto il dibattito sulla restrizione dei diritti dei lavoratori e sul modello sociale europeo.

²⁰¹ Cfr. M. COCCONI, *Il diritto europeo di istruzione*, Giuffrè, Milano 2006, pag. 303.

²⁰² Sulla tutela dei diritti fondamentali ed in ruolo dei *giudici comuni* si rimanda a R. CONTI, *La scala reale della Corte costituzionale sul ruolo della Cedu nell'ordinamento interno*, in *Il corriere giuridico*, n. 9/2011, pag. 1243 e ss. L'Autore si sofferma sulle sentenze della C. Cost. n. 80/2011, n. 113/2011, n. 181/2011, n. 236/2011 e n. 245/2011 che riguardano il tema dei rapporti fra ordinamento interno e Cedu e sul del dialogo fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e giudici di merito, confermando ancora una volta la centralità del ruolo del giudice comune e dell'interpretazione nel processo di invernamento dei diritti fondamentali.

²⁰³ CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali*, cit., pag. 13 e ss.

²⁰⁴ Si rimanda al dibattito in dottrina sul diritto all'istruzione dei parr. 3.1 e 3.2.

come oggetto di servizio pubblico²⁰⁵. Il primato della persona si esplicita e in questo si trova una relazione e un legame importante con la Carta dei diritti fondamentali, in cui la persona è posta al centro e i bisogni formativi dei discenti sono prioritari rispetto agli apparati di erogazione del servizio di istruzione, pubblici o privati che siano. Allo stesso modo emerge la concezione che l'accesso all'istruzione crei le condizioni che permettano alla persona l'individuazione del proprio personale processo di emancipazione; l'attivazione di tale rapporto dinamico, inoltre, condiziona l'intervento dei poteri pubblici in senso redistributivo. Questo processo si esplica nella formula "capaci e meritevoli" presente nell'art. 34 Cost.²⁰⁶, nonché nell'art. 38 Cost., nella parte in cui si prevede l'assistenza ai disabili. Tale approccio che vede l'attivazione dell'individuo-utente del sistema di istruzione e formazione e la responsabilizzazione dei soggetti destinatari dell'intervento e dei servizi pubblici a disposizione, ritorna poi nella concezione alla base della Strategia di Lisbona che ha rilanciato il settore dell'Educazione Permanente, in cui si cerca la collaborazione attiva dell'individuo nella scelta e nell'accesso alle misure di formazione che promuovano l'occupabilità e l'inclusione sociale. Anche sul diritto al lavoro e alla formazione, come si è visto, troviamo un'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha arricchito la tutela dei diritti stabilendo nuove connessioni. Dopo l'approvazione della Carta di Nizza, infatti, l'atteggiamento "prudente" della Corte di Giustizia si evolve e si è fatto via via più "ardito"²⁰⁷. Non è escluso che l'influsso della Corte di Giustizia abbia fornito anche in questo caso degli elementi originali che hanno portato la Corte Costituzionale ad esprimersi in linea con il dettato della Carta di Nizza. Definendo l'offerta di istruzione e formazione, infatti, il giudice delle leggi ne evidenzia la costruzione attiva da parte degli individui-utenti, delle proprie prospettive di occupabilità e mobilità sociale, oltre all'emancipazione personale. In tal senso la sent. n. 219/2002²⁰⁸ che ha evidenziato una relazione tra il diritto di raggiungere i più alti gradi di studi, in presenza di requisiti di capacità e merito, con la possibilità di acquisire opportunità lavorative diverse e quindi di cambiare il proprio ambito lavorativo²⁰⁹. Da ciò discende che vietando l'accesso alla formazione viene negato all'individuo il perseguimento delle proprie aspirazioni personali, limitando il suo ambito lavorativo.

²⁰⁵ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento Istruzione Scuola*, in Giur. Cost., 1961.

²⁰⁶ Cfr. Cap 1.

²⁰⁷ Così, CARTABIA, *ibidem*, pag. 27. Per una disamina delle decisioni della Corte v. *infra* Cap. 3.

²⁰⁸ P. TORRETTA, *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche di eguaglianza sostanziale: appunti dalla recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, IV, 2003. Pag.1.

²⁰⁹ E' stata sollevata la questione di legittimità costituzionale della norma che vietava ai medici, già in possesso di specializzazione medica, di accedere a concorso a numero chiuso per l'ingresso di una nuova formazione specialistica.

A livello europeo il modello di intervento dettato dal “metodo aperto di coordinamento” consente, inoltre, di riflettere sulle modalità che dovrebbero orientare le relazioni fra Stato, Regioni e autonomie scolastiche a livello nazionale, in ordine alla determinazione dei livelli unitari di effettività del diritto all’istruzione e alla formazione. Si tratta dei c.d. “livelli essenziali di prestazione relativi ai diritti civili e sociali” e della modalità d’interpretazione della disposizione costituzionale che affida questa determinazione alla legislazione esclusiva dello Stato²¹⁰. La problematica del riparto di competenza tra Stato e Regioni, infatti, ha effetti diretti sull’utilizzo e sull’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 delle Regioni alla sua formazione, nella fase ascendente e discendente²¹¹. Lo stesso stile di collaborazione paritaria dovrebbe informare, a livello nazionale, la procedura diretta alla determinazione dei livelli essenziali di prestazione riferiti al diritto all’istruzione e alla formazione²¹². Ci si riferisce 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”²¹³, 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, le Regioni e le Province autonome, sui livelli effettivamente erogati e sulla loro corrispondenza ai volumi di spesa stimati e previsti²¹⁴. Questa prassi presenta molte affinità con il metodo di 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 a quello esercitato dalla Commissione europea.

²¹⁰ 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 *Sanità pubblica*, 2002, pagg. 1025-1038; E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, pagg. 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. Sulle misure che dovrebbero ritenersi comprese nei Lep a livello nazionale v. *Istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, su www.astridonline.it.

²¹¹ M. COCCONI, *L’istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, 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.

²¹² Sulle relazioni istituzionali Stato-Regioni alla luce delle coordinate costituzionali introdotte dal nuovo Titolo V, cfr. 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, pag. 645. Nelle sentenze la Corte costituzionale ha ripreso con vigore la propria elaborazione sul principio di leale collaborazione v. sent. n. 16/2003, n. 13; sent. 13-27 marzo 2003, n. 88 e soprattutto sent. 25 settembre -1 ottobre 2003, n. 303.

²¹³ A. POGGI, *Il problema della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: il settore dell’istruzione*, in “*Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*”, Giappichelli, Torino, 2004.

²¹⁴ M. COCCONI, *Il nuovo ruolo del Ministero della salute alla luce del nuovo Titolo V fra logiche di differenziazione e persistenti esigenze unitarie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004.

Capitolo II – La legislazione nazionale sull'educazione permanente

2.1. La disciplina della formazione professionale

Attualmente nell'ordinamento italiano per delineare il quadro normativo relativo all'educazione e formazione permanente si può seguire la seguente classificazione: formazione professionale e continua, istruzione e formazione superiore ed educazione degli adulti. Questo pertanto l'ordine di trattazione per la definizione del quadro normativo in materia. La formazione professionale può essere riferita all'istruzione, quando è finalizzata all'assolvimento dell'obbligo formativo e all'addestramento professionale, o all'istruzione tecnica. La formazione continua è invece tipicamente riferita ai lavoratori e alle imprese. Il riferimento normativo della formazione professionale è la l. n. 845/78 "Legge-quadro in materia di formazione professionale" in cui si definisce formazione professionale tutti "gli interventi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali". L'elemento di distinzione con l'istruzione è che la prima non è finalizzata al conseguimento di un titolo di studio, diploma di istruzione secondaria superiore universitario o post-universitario¹ in cui invece è ricompresa la formazione superiore. I destinatari sono gli appartenenti "a qualsiasi ruolo professionale e qualsiasi settore produttivo, che si tratti di lavoratori subordinati, autonomi, di prestazioni professionali o di lavoro associato. La formazione professionale è un diritto sociale di prestazione², è un diritto sociale che pone precisi obblighi in capo ai poteri pubblici³. La definizione di formazione professionale era già abbozzata nel d.p.r. n. 616/77, nel passaggio in cui prevede che la formazione professionale non sia diretta a un titolo di studio. La sua funzione primaria infatti è quella di porsi come raccordo tra preparazione scolastica e la domanda di professionalità espressa dal sistema produttivo onde contribuire allo sviluppo economico e alla piena occupazione attraverso al crescita della qualità delle forze produttive⁴. Le finalità sono duplici: economiche e sociali nell'obiettivo del migliore e pieno impiego della forza lavoro; educativo e culturale nell'acquisizione di una cultura professionale⁵. Nella formazione professionale vengono ricomprese la formazione continua (aziendale, rivolta ai lavoratori a cui viene riconosciuto il diritto alla riqualificazione e arricchimento della propria professionalità) e la formazione permanente (diritto del lavoratore a migliorare la propria competenza). Per analizzare il segmento della formazione professionale è indispensabile il rimando alle Regioni.

¹ Precedentemente in attuazione dell'art. 35 della Costituzione abbiamo le leggi sul collocamento: la l.264/49; l. 479/78; 223/91; 608/96.

² V. *infra* Cap.I.

³ Così come evidenziato da C. Cost., sent. n. 89/1977 e n. 14/1983; CARAVITA, *Art.35, Commentario* (a cura di) L. PALADIN, V. CRISAFULLI, Cedam, Padova, 1990.

⁴ M. L. DECRISTOFARO, *Formazione Professionale II*. in *Diritto del Lavoro*, in *Enc. Giur.* XIV, Roma, 1989.

⁵ D. BIFULCO, *Art. 35*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006; F. GHERGO, *Formazione Professionale, I, Diritto Pubblico, Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989.

Già il d.p.r. n. 10/1972 (l. delega 281/70) ha stabilito che venissero affidate alle Regioni la gestione dei corsi di qualificazione e riqualificazione, addestramento professionale, artigiani e apprendisti. Analizzeremo successivamente il cambiamento del ruolo delle Regioni, ma è interessante mettere subito in rilievo che sin dal testo della l. n. 845/78, pur qualificando la formazione professionale come “servizio di interesse pubblico”, è previsto nell’ultimo comma dell’art. 2 che “l’esercizio delle attività di formazione professionale è libero”, fatta salva la necessità di controlli degli organi pubblici. Quindi è prevista sin da subito l’apertura alla gestione privata della formazione professionale. Il pluralismo gestionale è visto come elemento positivo ed espressione di pluralità culturale⁶. Il sistema ideato nel 1978 viene definito come attento alle sole competenze di base, allontanando progressivamente il segmento formazione professionale sia dall’istruzione che dalla produzione. Solo nel 1996 c’è un ripensamento organico di tale segmento con il Patto del Lavoro, un accordo tra Governo e Partiti sociali. L’accordo contiene un riordino della formazione professionale, ed è il primo provvedimento che prevede un sistema, integrato, che assicuri ai cittadini continuità di accesso alla formazione per l’intero arco della vita attiva. Tale accordo ha dato vita al c.d pacchetto Treu, con la l. n. 196/97⁷. Con il Patto per il lavoro del 1996 e quello del 1998 si è dato avvio alla ideazione di un sistema integrato di formazione che potesse rispondere in maniera più adeguata e rapida alla nuova domanda di formazione, sempre più complessa ed in continua trasformazione. Il sistema integrato, infatti, fornendo alle politiche educative e formative una nuova struttura flessibile, capace di far fronte alle esigenze di rinnovamento del sistema scolastico, costituisce una tappa intermedia da raggiungere per realizzare un collegamento tra le suddette politiche formative e il mondo del lavoro. La creazione del sistema integrato (sistema dell’istruzione, della formazione professionale, accademico e mondo del lavoro) costituisce lo strumento chiave per la trasformazione dei sistemi formativi nell’ottica “di rete” che si trova alla base della riforma in quanto richiede a tutte le “agenzie formative” coinvolte di “uscire” dai confini del proprio modello di formazione per facilitare un sistema di tipo relazionale basato sul collegamento tra agenzie formative, istituti scolastici, università e mondo del lavoro.

L’art. 69 della l. n. 144 del 17 maggio 1999, per esempio, prevede l’istituzione di un canale non accademico per la preparazione di tecnici intermedi ad elevata specializzazione, denominato Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, ma questo nuovo percorso formativo – pur

⁶ D. BIFULCO, *Art. 35*, cit.; F. GHERGO, *Formazione Professionale*, cit.

⁷ L. n. 196 del 24 giugno 1997, *Norme in materia di promozione dell’occupazione* approvata definitivamente alla Camera dei Deputati il 4 giugno 1997. Il pacchetto Treu ha recato profonde modifiche al mercato del lavoro. La legge contiene disposizioni che regolano direttamente determinati istituti (apprendistato, tirocini, lavoro interinale), disposizioni sulla produzione legislativa futura e disposizioni di rinvio della contrattazione sociale. l. 20 gennaio 1999, n. 9; l. 17 maggio 1999, n. 144.

risultando in potenza utilissimo sia per ridurre i tassi di insuccesso scolastico, sia per l’inserimento dei giovani nel mondo del lavoro – nella pratica forniscono un apporto minimo alla realizzazione degli obiettivi preposti dai riformatori. La mancata esplicazione di tutti gli effetti potenziali di tali interventi si è avuta perché gran parte di queste innovazioni acquistano senso solo nel riordino dei cicli scolastici, il quale, nonostante funga da riferimento per l’intera riforma, è stato avviato solo sul finire della legislatura XIII con la Riforma c.d. Berlinguer. È bene, comunque, rilevare che sia l’obbligo scolastico che quello formativo hanno trovato attuazione in appositi regolamenti emanati rispettivamente da decreto interministeriale 9 agosto 1999, n. 323 e D.P.R. 12 luglio 2000, n. 257.

Uno spartiacque importante nella formazione professionale è la prima riforma del mercato del lavoro che ha avuto come risultato la l. n. 30 del 2003. Le origini della riforma del mercato del lavoro compiuta dalla legge le ritroviamo nel “*Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*”, del 2001. Tale documento intendeva porre le basi per un rinnovamento della normativa di diritto del lavoro e indicare degli interventi di modernizzazione nel settore. La l. n. 30/2003 è anche definita come la c.d. “liberalizzazione del mercato del lavoro”; in realtà appare improprio attribuire la regolamentazione del mercato del lavoro alla legge, in quanto quest’ultima è una legge di delega al Governo. Ad essa ha fatto seguito il d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276, “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”. Tale riforma introduce elementi di flessibilità del lavoro a cui non ha fatto seguito una riforma sugli ammortizzatori sociali, portando il lavoro flessibile verso situazioni di precarietà. Tali forme di flessibilità infatti andrebbero coniugate con elementi di sicurezza (ammortizzatori sociali, formazione, servizi)⁸. Si tratta di concetti che daranno poi origine al modello europeo di *flexicurity* in seguito alla pubblicazione da parte della Commissione del Libro Verde su questi temi⁹. Le origini delle c.d.

⁸ Una parte della dottrina è già intenta ad esaminare quanto le scelte normative in concreto dei paesi europei rispettino i criteri di una politica di *flexicurity*: cfr. CARUSO, SCIARRA (a cura di), *Flexicurity and security in temporary work: a comparative and european debate*, WP int. Massimo D’Antona n. 56\2007; ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e tutele del lavoro tipico e atipico*, WP int. Massimo D’Antona n. 57; nonché per il ruolo della Corte di giustizia nel consolidare questa prospettiva: SCIARRA, *Il lavoro a tempo determinato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Un tassello nella “modernizzazione” del diritto del lavoro*, WP int. Massimo D’Antona n. 52\2007.

⁹ Originariamente il termine veniva riferito alle riforme olandesi del mercato del lavoro degli anni 90, successivamente è stato utilizzato per indicare il modello “nordico” in generale- Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia- per poi essere negli ultimi anni assunto nei documenti comunitari, in particolare con grande evidenza nel Consiglio europeo di Siviglia del 2005. Sull’argomento vedi: “*Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*”, June 2007; anche EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, “*Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexicurity and security*”, del 21.3.2007, entrambi leggibili nei siti *labourweb* e *www.europeanrights.eu*.

flessicurezza sono da individuare nel c. d. rapporto Supiot del 1998¹⁰, importante documento del giuslavorismo europeo, in cui si esaminano le nuove sfide che il diritto del lavoro nei paesi europei (in genere ad alta densità garantistica) si trova a dover fronteggiare in relazione alla trasformazioni delle modalità produttive e degli stessi stili di vita dei cittadini del vecchio continente. Parlare di formazione professionale necessariamente significa fare riferimento alle competenze regionali sulla formazione, così come anche modificate con la l. cost. n. 3 del 2001, e agli sviluppi del Fondo Sociale Europeo (FSE) che ha svolto, in Italia, un ruolo determinante per lo sviluppo delle politiche e dei sistemi della formazione professionale e del lavoro, in tutte le fasi che ne hanno accompagnato l'evoluzione¹¹. Come precedentemente ricordato la l. n. 845/1978 sulla formazione professionale diede seguito al passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, definendo il rapporto con il sistema scolastico; alla scuola spettava il compito di fornire la preparazione culturale di base, alla formazione professionale quello di avviare al lavoro attraverso l'intervento delle Regioni e dei privati. Le Regioni diventavano l'attore primario nella programmazione e gestione amministrativa dell'ampio ventaglio di iniziative afferenti alla formazione professionale iniziale e continua, come si è evidenziato nel Capitolo I. La formazione professionale assume il nuovo ruolo di rappresentare il ponte tra scuola e lavoro per le fasce giovanili e di aggiornare nonché riqualificare i lavoratori. La formazione già nei documenti dell'epoca risulta uno strumento a servizio delle politiche dell'occupazione e nel quadro degli obiettivi della programmazione economica ma con scarsi riscontri poi all'interno dei successivi DPEF¹². Il 1993 è l'anno dell'Accordo fra le Parti Sociali e il Governo (2 luglio 1993) ed è l'anno di approvazione della l. n. 236/93 sulla formazione continua che farà aumentare in modo massiccio gli interventi di formazione continua nelle aziende, con un forte coinvolgimento delle Regioni e delle Parti Sociali. Si afferma, inoltre, la convinzione che, per difendere adeguatamente i livelli occupazionali, occorra garantire l'acquisizione di competenze professionali in linea con le esigenze del mercato. Tali interventi pongono le premesse in Italia di

¹⁰ Nella versione francese il rapporto della Commissione di esperti presieduta da Alain Supiot ha un titolo molto suggestivo e coerente con le proposte avanzate: *Au delà de l'emploi*, PUF, 1999 analogo a quello in inglese *Beyond employment*, Oxford University press, 2001; più anonimo è invece quello della traduzione italiana *Il futuro del lavoro*, Carocci, 2003, così G. BRONZINI, *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati* n. 3\2007.

¹¹ Fino alla riforma del 1988 l'intervento del FSE era caratterizzato fondamentalmente da interventi "a pioggia", di singoli progetti o, al massimo di raggruppamenti di progetti ad opera del Ministero del Lavoro o delle Regioni. Visti nel contesto degli interventi formativi a finanziamento nazionale/regionale, i progetti a cofinanziamento comunitario erano comunque fortemente innovativi, perché potevano adottare procedure, metodologie strumentazioni diverse e migliori. In sostanza, il FSE ha svolto in questa fase una funzione di innovazione sulla progettazione, ossia su contenuti, metodologie, organizzazione delle attività di formazione professionale.

¹² In questo periodo Gli interventi del FSE si modificano negli anni che vanno dal 1989 al 1993 in cui l'attività del FSE si incentra sul principio della programmazione, eliminando gli interventi "a pioggia" ma approdando a un processo di programmazione che coinvolge il livello nazionale e quello regionale. La programmazione avviene sulla base delle priorità d'intervento negoziate a livello nazionale e declinate in base alle specificità di ciascuna realtà regionale.

un sistema di formazione continua alla quale si prevede di assegnare le risorse finanziarie derivanti dal prelievo dello 0,30% a carico delle imprese. Poichè la l. n. 236/93 non precisava le modalità di programmazione e di realizzazione degli interventi finanziabili e ciò ha impedito, per lungo tempo, la concreta attuazione delle disposizioni e soltanto sul finire del 1995 si avviava, su iniziativa del Ministero del Lavoro, il processo di definizione dei provvedimenti d'attuazione che si susseguiranno negli anni attraverso successivi decreti di riparto delle risorse disponibili tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano. A livello europeo nella riforma dei Fondi europei del 1989 l'enfasi era sulla programmazione, mentre con la fase di revisione del 1993 si pone l'accento su altri due aspetti: l'allargamento delle tipologie d'intervento, soprattutto verso la formazione continua, e l'introduzione del monitoraggio e della valutazione, come funzioni essenziali del processo di programmazione, per la conoscenza dell'efficienza, dell'efficacia e dell'impatto di finanziamenti. Al tempo stesso, la crescente dimensione dei finanziamenti e delle operazioni fa sì che la macchina della gestione amministrativa (rendicontazione, controlli) diventi sempre più complessa e articolata, sia in termini funzionali e organizzativi sia in termini procedurali.

Sul versante di confine con le politiche dell'istruzione, la l. n. 144/99 introduce l'obbligo formativo, ossia l'obbligo di partecipare ad uno dei tre percorsi del sistema di istruzione e formazione (istruzione classica, tecnica e professionale statale; apprendistato; formazione professionale regionale) fino al 18° anno di età, e recupera, nell'intenzione di un potenziamento l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore che tanta parte, come formazione post secondaria, aveva avuto nella storia dell'istruzione tecnico-professionale del nostro Paese. Tuttavia tutto questo bagaglio di innovazioni e di riforme non riesce a tradursi in un'azione di riordino generale della formazione professionale per incoerenza con l'assetto istituzionale delle competenze in materia tra Stato e Regioni, riformate dalla legge Costituzionale del 2001.

Gli anni 2000 a livello comunitario con il rinnovo della programmazione 2000-2006¹³ e a livello nazionale la riforma del Titolo V, modificano sostanzialmente l'assetto istituzionale e di interventi previsti nella materia "formazione professionale". Il cambiamento a livello europeo avviene sulla spinta dei nuovi Trattati di Amsterdam e di Nizza, Agenda 2000 e della successiva strategia di Lisbona. Il FSE allarga ancora di più il suo raggio di azione, non solo con progetti specifici ma con interventi di supporto alle politiche di contrasto alla disoccupazione. Pertanto il FSE perde la sua caratteristica di strumento di finanziamento di attività di formazione professionale ma sostiene, con risorse maggiori a disposizione, la dimensione sociale delle politiche di coesione, promuovendo e sostenendo l'ammodernamento e l'integrazione dei sistemi

¹³ *Infra* Cap. 3.

per l'istruzione, la formazione professionale ed il lavoro¹⁴. In questa fase, quindi, il FSE si propone di innovare politiche e sistemi, in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione e lavoro, visti come i tre campi interconnessi sui quali agire in maniera sinergica per fronteggiare la disoccupazione e qualificare il lavoro. La formazione professionale, a sua volta, si riposiziona, legittimandosi sempre più come un segmento dell'istruzione, le cui politiche devono pertanto interagire strettamente con le politiche dell'istruzione e con quelle del lavoro, concorrendo alla costruzione dell'emergente prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Un altro importante cambiamento nella programmazione nazionale per il 2000-2006 riguarda il fatto che a livello nazionale, coerentemente con la nuova prospettiva del decentramento di competenze dettato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e fondate sul principio di sussidiarietà, non si svolgono più funzioni gestionali, di competenza delle Regioni, ma si adottano azioni di governo del sistema, volte a sostenere i processi di riforma in atto con azioni quali l'elaborazione di indirizzi, modelli, metodologie e/o sperimentazioni concordate con le Regioni e le parti sociali, volte a promuovere la costruzione di un sistema nazionale, ancorché ancorato nelle sue articolazioni alle peculiarità dei diversi territori. Non si può però dire che le azioni di sistema abbiano dispiegato pienamente le potenzialità attese, soprattutto per la mancanza di condivisione, tra i diversi livelli e settori di governo, di scelte politiche "forti" e convergenti.

Non vengono comunque meno in questo periodo alcune azioni di riforma che investono anche radicalmente il ruolo e l'identità della formazione professionale regionale. Le principali novità normative sono la l. n. 53/2000 che introduce il diritto del lavoratore a usufruire di congedi formativi per la partecipazione a progetti di formazione presentati dal lavoratore stesso o a titolo individuale o facendo riferimento ad accordi contrattuali. La già citata l. n. 53/2003 di riforma del sistema educativo d'istruzione e formazione che disciplina un sistema nazionale internamente articolato in due sottosistemi integrati e di pari dignità, rispettivamente di "istruzione" statale e di "istruzione e formazione professionale" regionale. Inoltre si declina per la prima volta la c.d. alternanza scuola- lavoro e infine introduce il diritto-dovere di tutti all'istruzione e formazione fino al 18° anni di età o, comunque, fino all'ottenimento di una qualifica professionale, che ha posto le premesse (portate a regime grazie all'art. 64, comma 4 bis della legge 6 agosto 2008, n. 133) per l'inserimento organico della formazione professionale iniziale, di competenza regionale, all'interno del sistema nazionale di istruzione e di formazione sulla base del principio della "equivalenza formativa" con i percorsi scolastici. Inoltre il Decreto legislativo n. 226/2005

¹⁴ Numerosi gli interventi finanziati sull'Accreditamento delle strutture formative. A livello nazionale sotto la spinta dei fondi comunitari e delle linee guida sull'innalzamento della qualità dell'offerta di istruzione e formazione.

definisce i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) relativi al sistema educativo di istruzione e formazione professionale (IeFP) regionale al fine di garantirne la pari dignità e la necessaria integrazione con i percorsi del sistema di istruzione statale. Proseguendo nell'elencazione della normativa riferita alla formazione professionale ricordiamo l'art.1 comma 622 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, istituendo l'obbligo di istruzione fino al sedicesimo anno di età, assegna ai corsi regionali dell'istruzione e formazione professionale rispettosi dei Lep il compito di contrastare la dispersione scolastica e di concorrere all'assolvimento del suddetto obbligo all'interno dei percorsi sperimentali triennali di qualifica professionale, attivati dall'anno 2003 a seguito dell'Intesa Stato-Regioni¹⁵. Arriviamo così alla l. n. 40/2007 art. 13, in relazione alla riforma della istruzione tecnica e professionale, introduce nuovi assetti organizzativi sul territorio, quali i poli tecnico professionali. Tali poli, per ottimizzare le risorse, la qualità e l'equivalenza dell'offerta formativa territoriale, possono vedere la compresenza integrata di corsi quinquennali di istruzione tecnica e di istruzione professionale, nonché di corsi triennali o anche quadriennali di istruzione e formazione professionale regionale.

2.2. La disciplina della formazione continua

Per la disciplina della formazione continua (destinata a lavoratori) l'intervento legislativo di riferimento rimane la l. n. 236/93. Su questo si segnala il ruolo attivo delle parti sociali e delle Regioni chiamate ad attuare gli interventi. Le innovazioni maggiori in tale materia sono avvenute con il patto per il Lavoro del settembre 1996 tra Governo e parti Sociali, in cui è previsto il riordino della formazione professionale. Tale documento diventa la legge l. n. 196/1997, c.d. pacchetto Treu, che prevede il riordino della formazione professionale che ha come intento la creazione di un sistema integrato che assicuri ai cittadini continuità di accesso alla formazione per l'intero arco della vita. L'impegno del Governo a garantire una formazione continua (diretta al cittadino per la riqualificazione e arricchimento della propria personalità) e permanente (diritto del lavoratore a migliorare la propria competenza) si fa più sistematico, anche sotto la spinta delle normative europea in materia. Alla fine degli anni Novanta si pongono le premesse per l'avvio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua (sancito poi dalla l. n. 388/00 poi rivisto dalla l. n. 289/02). Inoltre con tali interventi formativi si introducono i dispositivi di certificazione delle competenze e di semplificazione delle procedure. Nel 2000 viene istituito l'Osservatorio nazionale per la Formazione continua (l. n. 388/2000 e l. n.

¹⁵ Conferenza Unificata Stato-Regioni, 19 giugno 2003 *“Accordo per la realizzazione, dall'anno scolastico 2003/2004, di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale”*.

289/2002). Arriviamo al Libro Bianco del 2003 sul mondo del lavoro che porta all'approvazione del d.lg. n. 276/2003 che introduce elementi di flessibilità e richiama la necessità dell'adattabilità dei lavoratori.

In effetti, mentre mancano o restano deboli e discontinue le politiche per la crescita culturale dell'intera popolazione adulta, è solo per i piani formativi promossi dalle aziende che nell'ultimo decennio si sono messe a disposizione risorse pubbliche significative, agevolazioni fiscali, dispositivi normativi: fino alla recente costituzione di un vero e proprio sistema per il finanziamento di "piani formativi aziendali, settoriali, territoriali" imperniato sui Fondi Interprofessionali Paritetici cogestiti da imprese e sindacati¹⁶. Si tratta di un percorso politico di notevole importanza, aperto dagli accordi di concertazione dei primi anni Novanta, attraverso cui si è avviato il superamento di una storica arretratezza del sistema economico del nostro Paese¹⁷. Ma, come e più che in altri paesi avanzati pure dotati di sistemi per la formazione professionale dei lavoratori più sedimentati di quello italiano, è evidente che l'innalzamento delle competenze culturali e tecnico-operative di tutta la popolazione adulta cui si riferiscono le strategie del *lifelong learning* non può essere affidato per intero al sistema economico-produttivo. Al di là dei ritardi italiani e delle difficoltà specifiche derivanti dalla prevalenza di imprese di piccola dimensione – in cui formare i lavoratori costituisce un costo organizzativo difficile da sostenere – la formazione continua, anche se concordata con i sindacati, è per sua natura sempre condizionata dalle strategie e dalle convenienze d'impresa. Spesso si risolve solo in aggiornamento professionale finalizzato a specifiche prestazioni, ben più che in incrementi delle competenze utili al rafforzamento soggettivo dei lavoratori rispetto al mercato del lavoro. In sintesi i destinatari della formazione continua sono generalmente di sesso maschile, dipendenti stabili, con un tipo di collocazione professionale medio-alta (dirigenti, quadri, tecnici, impiegati),

¹⁶ L'articolo 118 della l. n. 388 del 2000, come modificato dall'art. 48 della Legge 27 dicembre 2002, n.289 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge Finanziaria 2003), dispone la possibilità di costituire Fondi per la formazione continua al fine di promuoverne lo sviluppo, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità per i lavoratori. Gli accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono prevedere l'istituzione di fondi anche per settori diversi. E' inoltre possibile istituire Fondi per i dirigenti mediante accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti, oppure come apposita sezione all'interno dei fondi interprofessionali nazionali.

¹⁷ Nel 2011, gli adulti attivi che in Italia hanno partecipato a iniziative di formazione sono risultati pari a circa 1 milione e 390 mila, con un decremento rispetto all'anno precedente di circa 200 mila unità ed un ritorno ai livelli del 2009. Nel confronto europeo riferito al 2010 il nostro Paese presenta un'incidenza sulla popolazione adulta in formazione pari al 6,2%, a fronte del 9,1% della media comunitaria e superiore solo a quella della Grecia. La situazione del Paese appare in ulteriore peggioramento considerando il dato relativo al 2011, che si attesta al 5,8%, facendo registrare un calo marcato rispetto all'anno precedente. La diminuzione più significativa della partecipazione ad attività formative si è manifestata nella partecipazione degli occupati, che passa dal 6,1% al 5,5%, mentre rimane stabile tra coloro in cerca di occupazione e tra la popolazione inattiva. Su tali tendenze ha certamente influito una minore propensione all'investimento formativo da parte delle imprese nel contesto della crisi economica. ISFOL, Rapporto Isfol 2012, *Le competenze per l'occupazione e la crescita*, Isfol, Roma, 2012.

ne vengono esclusi le fasce meno scolarizzate e con posizioni lavorative gerarchicamente inferiori. Dunque, almeno al momento, la formazione continua non è sufficiente neppure per l'“occupabilità”¹⁸, cioè per assicurare gli strumenti per la tenuta nel mercato del lavoro e per la capacità di orientarsi e di muoversi nelle sue trasformazioni, soprattutto se si considera l'area vasta del lavoro instabile e precario, dei lavoratori anziani (che pure dovrebbero restare attivi più a lungo) e di quelli culturalmente e professionalmente più deboli. E' evidente, in questo quadro, che gli interventi formativi di interesse aziendale dovrebbero essere accompagnati – integrati, contaminati, preparati e seguiti - da altre opportunità di formazione permanente. Tanto più in un paese in cui gli adulti in possesso di diploma sono poco più del 40% (9% i laureati), e in cui sono tuttora molto consistenti le aree di popolazione, anche nelle fasce d'età più giovani, con bassi e bassissimi livelli di istruzione e di qualificazione professionale.

2.3. La disciplina dell'apprendistato

L'apprendistato in tutte le tre le tipologie che lo contraddistinguono (iniziale, professionalizzante e di terzo livello) è stato oggetto di diversi interventi di riforma (d.lgs n. 276/03, legge n.133/08) e aspetta ancora il pieno dispiegamento delle sue per molti aspetti inesplorate potenzialità formative. Apprendistato come segmento della formazione professionale è stato oggetto di sentenze della Consulta in riferimento al riordino delle competenze regionali e statali sulla materia.

L'evoluzione normativa italiana in merito a questo istituto contrattuale¹⁹ nasce nel dopoguerra e si conclude nel 2011 con l'ultimo provvedimento in materia, oltre ad altri provvedimenti

¹⁸ L'“occupabilità” è la capacità delle persone di essere occupate, e quindi di cercare attivamente un impiego, di trovarlo e di mantenerlo. Accrescere l'occupabilità è quindi un obiettivo prioritario delle politiche per l'occupazione e ad esso sono orientati buona parte degli interventi cofinanziati dal Fondo sociale europeo. L'occupabilità ha rappresentato uno dei quattro pilastri della Strategia europea per l'occupazione (Seo), prima che, nel 2003, quest'ultima venisse riformulata in tre nuovi obiettivi semplificati: piena occupazione; migliore qualità e produttività del lavoro; maggiore coesione e inclusione (vedi COM 6/2003).

¹⁹ Legge del 19.01. 1955 n. 25, che per prima disciplina compiutamente l'apprendistato introducendo importanti sgravi fiscali a favore del datore di lavoro; l. n. 196/97 recante “Norme in materia di promozione dell'occupazione”, il cosiddetto “Pacchetto Treu”, che riforma ampiamente l'istituto contrattuale scendendo nel merito della formazione da impartire all'apprendista e che per prima introduce la “formazione esterna” all'azienda, delegandone il coordinamento alle Regioni. Decreto del Ministero del Lavoro del 08.04.1998 recante “Disciplina dell'apprendistato - Disposizioni concernenti i contenuti formativi delle attività di formazione degli apprendisti”; Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del 07.10.1999 n. 359 recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 16 della Legge n. 196/1997; Il Decreto legislativo 10.09.2003 n. 276 “Attuazione delle deleghe in materia occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”, ossia il decreto di attuazione della cosiddetta Legge Biagi, che articola ulteriormente l'apprendistato in tre fasce: l'apprendistato per l'espletamento del diritto/dovere di istruzione e formazione, l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione. Decreto del Ministero del Lavoro del 28 febbraio 2000, n. 22 - Disposizioni relative alle esperienze professionali richieste per lo svolgimento delle funzioni di tutore aziendale ai sensi dell'articolo 16 della legge 196 del 1997 recante “Norme in materia di promozione dell'occupazione”; Decreto legislativo del 10 settembre 2003 n. 276 “Attuazione delle deleghe in materia occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30” e s.m.i.; Legge 247 del 24 dicembre 2007 recante “Norme di attuazione del Protocollo del 23

contenuti nella l. n. 92/2012 che influiscono sui requisiti per l'assunzione di apprendisti e sulla durata del contratto²⁰.

La materia del diritto del lavoro non è oggetto del presente studio ma è necessaria una digressione su questo istituto in quanto è l'unico che prevede un'obbligatorietà della formazione. Maggiore attenzione si dovrebbe prestare alla reale attuazione di tali obblighi in carico al datore di lavoro e alle verifiche del raggiungimento degli obiettivi formativi e degli *standard* formativi nazionali previsti, ma a volte disattesi²¹. La normativa attuale, c.d. riforma del lavoro, l. n. 92/2012, ha subito alcune modifiche con l'approvazione del d.l. n. 83 del 22 giugno 2012 (c.d. Decreto Sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 134 del 7 agosto 2012. La legge ha modificato in alcune parti la disciplina dell'istituto dell'apprendistato modificando alcuni passaggi del precedente d.lgs. n. 167/2011²². Tale provvedimento prevedeva un'integrazione a quanto già previsto dalla disciplina in materia prevista dal d.lgs. n.276 del 2003, che individua tre forme di apprendistato: per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale; per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Ognuna delle tipologie è regolata dalle Regioni e dai contratti collettivi. Il rapporto di lavoro sorto dall'accordo fra le parti è di tipo misto comportando l'onere in capo al

luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”.

²⁰ Testo unico dell'apprendistato in GU n. 236 del 10 ottobre 2011 è pubblicato il Decreto Legislativo 14 settembre 2011, n. 167; Testo unico dell'apprendistato, a norma dell'articolo 1, comma 30, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

²¹ In tal senso rappresenta un passo in avanti la presenza di sanzioni nel caso di mancato adempimento da parte del datore del lavoro nella l. n. 92/2012.

²² Il Decreto Legislativo 14 settembre 2011 numero 167 prevede le seguenti tre tipologie di apprendistato. 1. Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (art.3). Possono essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in tutti i settori di attività e anche per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, i soggetti che abbiano compiuto 15 anni fino al compimento del venticinquesimo anno di età. La regolamentazione dei profili normativi di questa tipologia di apprendistato è demandata alle Regioni previo accordo in Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentite le associazioni dei datori di lavoro secondo i seguenti criteri: a) definizione della qualifica professionale; b) previsione di un monte ore di formazione; c) rinvio ai contratti di lavoro collettivi 2.Apprendistato professionalizzante o contratti di mestiere (art.4); Per il conseguimento di una qualifica professionale a fini contrattuali. Finalizzato all'acquisizione di competenze di base e trasversali per complessive 120 ore di formazione nell'ambito di un triennio. Le Regioni e le associazioni di categoria dei datori di lavoro possono definire, nell'ambito della bilateralità, le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere. Possono essere assunti in tutti i settori di attività i soggetti di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni. Per chi è in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi del Decreto Legislativo 17 ottobre 2005 n.226 il contratto può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età. 3. Apprendistato di alta formazione e di ricerca (art.5). Possono essere assunti in tutti i settori di attività i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni. La finalità è il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore, di titoli di studio universitari e dell'alta formazione, compresi i dottorati di ricerca. La novità è che questa tipologia può essere utilizzata anche per la specializzazione tecnica superiore, per il praticantato per l'accesso alle professioni che hanno un ordine professionale o per esperienze professionali. La regolamentazione e la durata del periodo di apprendistato di alta formazione sono stabilite dalle Regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative, le Università, gli Istituti tecnici. In assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato è rimessa ad apposite convenzioni stipulate tra i datori di lavoro e le istituzioni formative.

datore di lavoro di una effettiva formazione professionale, sia mediante il trasferimento di competenze tecnico-scientifiche sia mediante l'affiancamento pratico (*tutor*) per l'apprendimento di abilità operative, nonché la retribuzione per il lavoro svolto. L'assunzione di apprendisti richiede la stipula di un contratto di lavoro in forma scritta con allegato il Piano Formativo Individuale, mentre il numero degli apprendisti assunti non può superare quello dei lavoratori dipendenti qualificati effettivi. I contratti collettivi determinano la durata del rapporto di apprendistato, comunque per legge non inferiore a due anni e non superiore a sei anni. Con l'applicazione - ancora parziale - della nuova disciplina (D.lgs. 276/03) l'istituto dell'apprendistato potrà essere applicato per assumere giovani secondo nuove modalità. Alla prima tipologia appartengono i contratti di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è stato introdotto con l'art. 48 del d.lgs. 276/2003 ed è uno dei canali previsti dall'ordinamento per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Alla seconda appartengono il contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale²³. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle Regioni e alle Province autonome, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi: a) previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna all'azienda, di almeno centoventi ore per anno, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali; b) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni; c) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali; d) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo; e) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate. La terza tipologia di contratto di apprendistato è quella per l'acquisizione

²³ Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni e 364 giorni (ossia chi non ha ancora compiuto 30 anni). Il rapporto di lavoro può durare fino ai 3 anni, a seconda del settore e della qualifica di inquadramento. Il contratto di apprendistato professionalizzante deve avere forma scritta, contenente indicazione della prestazione oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della eventuale qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale o extra-aziendale. Il datore di lavoro ha possibilità di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato, anche se permane il divieto per il datore di lavoro di recedere anticipatamente dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

di un diploma o per percorsi di alta formazione, anch'esso introdotta dal d. lgs. 276/2003, finalizzata al conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, pari a titoli di studio universitari e di alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore *ex* articolo 69 Legge 144 del 1999. La sua particolarità riguarda il fatto che per l'attivazione dei profili formativi le Regioni e Province autonome devono coinvolgere anche le Università. L'istituto dell'apprendistato ha risentito nella sua attuazione della contemporanea riforma del Titolo V Cost.²⁴. A tal proposito numerosi sono stati gli interventi da parte della Corte Costituzionale per dirimere i conflitti di competenza Stato/Regioni, con riferimento ai contenuti formativi e alla regolamentazione dei profili professionali. In particolare con l'entrata in vigore del d. lgs. n. 276/2003 si è assistito ad una serie di ricorsi presso la Corte Costituzionale. In alcuni casi sono state le amministrazioni regionali, governate in quel momento da coalizioni di centro-sinistra, che hanno contestato una presunta lesione delle proprie competenze da parte dello Stato in merito alla disciplina della formazione formale. In altri casi è lo Stato che si è opposto ai provvedimenti regionali che avevano disciplinato la materia in modo da rilasciare qualifiche professionali e relativi crediti formativi. Con alcune decisioni la Corte Costituzionale²⁵ ha stabilito che, mentre la formazione da impartire all'interno delle aziende attiene precipuamente all'ordinamento civile, la disciplina di quella esterna rientra nella competenza regionale in materia di istruzione professionale, con interferenze però con altre materie, in particolare con l'istruzione, per la quale lo Stato ha la competenza di definire i principi fondamentali. Inoltre la sentenza n. 50/2005 ha richiamato il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni nel comporre e risolvere costruttivamente eventuali sovrapposizioni di competenze, evitando quindi una legiferazione unilaterale dell'istituto²⁶. In particolare ricordiamo la sent. C. Cost. n. 176/10 su ricorsi delle Regioni contro l. n. 133/08. L'esito della sentenza è piuttosto interessante, perché accoglie nella sostanza il rilievo delle Regioni e smantella il cardine dell'articolo 23, ossia che in caso di formazione esclusivamente aziendale la sola autorità prevista fossero i contratti collettivi, stipulati a qualsiasi livello, e/o gli enti bilaterali. Questa formulazione è stata riconosciuta lesiva delle prerogative delle Regioni previste dall'art.117 Cost. ed è stata riformulata nel modo seguente dalla Corte: "In caso di formazione esclusivamente aziendale i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante sono rimessi ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale dalle associazioni dei datori di lavoro e

²⁴ Cfr. Cap I, par. 4.

²⁵ Sent. 176/2010.

²⁶ Il rapporto di lavoro può essere istituito solo in base ad un profilo professionalizzante già formalizzato nel CCNL di riferimento o da parte della Regione, che nel corso del rapporto di lavoro devono trovare spazio 120 ore di formazione formale annua, e che le Regioni hanno competenza nel decidere come deve essere organizzata tale formazione, se totalmente a carico dell'azienda oppure in parte o completamente esternalizzata secondo quanto specificato dalla legislazione regionale.

prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ovvero dagli enti bilaterali. I contratti collettivi e gli enti bilaterali determinano, per ciascun profilo formativo, la durata e le modalità di erogazione della formazione, le modalità di riconoscimento della qualifica professionale ai fini contrattuali e la registrazione nel libretto formativo". Rispetto alla formulazione originaria dell'art. 23, spariscono: - la non applicabilità del comma 5 dell'art. 49 del D.Lgs. 276/03²⁷. Si è quindi tornati, in sostanza, alla situazione più simile a quella antecedente al varo della l. n. 133/08, con il ripristino della titolarità delle Regioni nella definizione dei profili formativi dell'apprendistato, e una funzione di temporanea e transitoria titolarità della contrattazione collettiva nazionale fino a quando le Regioni non abbiano legiferato in materia, compresa la valorizzazione della formazione interna all'impresa, purché abbia caratteristiche specifiche (funzioni aziendali preposte alla formazione, locali dedicati, *tutor*). La Corte rivaluta il ruolo inoltre del Repertorio delle professioni (art. 52 del D.Lgs. 276/03) come "stanza di compensazione" tra i canali paralleli, pubblico e contrattuali, ma anche tra le diverse legislazioni regionali in materia, su questo punto ci sono posizioni diverse anche in riferimento all'attuazione della "legge 30". Alcune novità sono state introdotte dal D. Lgs. n.167 del 14 settembre 2011 prevede una nuova disciplina dell'apprendistato, definito "contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani". La nuova ripartizione di tipologie è l'Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, l'Approfondimento professionalizzante o contratto di mestiere, l'Apprendistato di alfa formazione e ricerca²⁸. Nella Legge di stabilità 2012²⁹, infine, sono state introdotte alcune novità

²⁷ Che cita: "La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi: a) previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna alla azienda, di almeno centoventi ore per anno, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali; b) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni; c) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali; d) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo; e) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate", - l'avverbio "integralmente" riguardo alla titolarità dei contratti nella definizione dei profili formativi, - nonché l'esclusiva titolarità dei contratti nel definire la nozione di "formazione esclusivamente aziendale".

²⁸ Il Decreto Legislativo 14 settembre 2011 numero 167 prevede le seguenti tre tipologie di apprendistato. 1. Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale (art.3). Possono essere assunti con contratto di apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, in tutti i settori di attività e anche per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, i soggetti che abbiano compiuto 15 anni fino al compimento del venticinquesimo anno di età. La regolamentazione dei profili normativi di questa tipologia di apprendistato è demandata alle Regioni previo accordo in Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentite le associazioni dei datori di lavoro secondo i seguenti criteri: a) definizione della qualifica professionale; b) previsione di un monte ore di formazione; c) rinvio ai contratti di lavoro collettivi 2.Apprendistato professionalizzante o contratti di mestiere (art.4); Per il conseguimento di una qualifica professionale a fini contrattuali. Finalizzato all'acquisizione di competenze di base e trasversali per complessive 120 ore di formazione nell'ambito di un triennio. Le Regioni e le

che riguardano sgravi contributivi e formazione. Per i contratti di apprendistato stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2012 ed entro il 31 dicembre 2016 (come stabilito dall'articolo 22 comma 1 della Legge), è riconosciuto ai datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze un numero di addetti pari o inferiore a nove uno sgravio contributivo del 100 per cento per i periodi contributivi maturati nei primi tre anni di contratto, restando fermo il livello di aliquota del 10 per cento per i periodi contributivi maturati negli anni di contratto successivi al terzo³⁰. Nonostante ultimi dieci anni di riforme e aggiustamenti, l'istituto contrattuale dell'apprendistato non può ancora dirsi compiuto, soprattutto confrontandolo con le esperienze del diritto comparato. In particolare non esistono dei ponti in grado di permettere una reale alternanza scuola-lavoro, che in larga parte dovrebbero invece appoggiarsi proprio sull'apprendistato³¹. Inoltre con riferimento all'apprendistato professionalizzante, deve prevedere l'individuazione di meccanismi in grado di garantire la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione uniforme e immediata su tutto il territorio nazionale della relativa disciplina. In ultima istanza si ravvede la necessità di adottare misure volte ad assicurare il corretto utilizzo dei contratti di apprendistato. Con la circolare n. 29 del 2011 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fornisce invece alcuni chiarimenti sul nuovo regime sanzionatorio (ovvero le sanzioni amministrative comminate per gli inadempimenti formativi).

associazioni di categoria dei datori di lavoro possono definire, nell'ambito della bilateralità, le modalità per il riconoscimento della qualifica di maestro artigiano o di mestiere. Possono essere assunti in tutti i settori di attività i soggetti di età compresa tra i 18 anni e i 29 anni. Per chi è in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi del Decreto Legislativo 17 ottobre 2005 n.226 il contratto può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età. 3. Apprendistato di alta formazione e di ricerca (art.5). Possono essere assunti in tutti i settori di attività i soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni. La finalità è il conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore, di titoli di studio universitari e dell'alta formazione, compresi i dottorati di ricerca. La novità è che questa tipologia può essere utilizzata anche per la specializzazione tecnica superiore, per il praticantato per l'accesso alle professioni che hanno un ordine professionale o per esperienze professionali. La regolamentazione e la durata del periodo di apprendistato di alta formazione sono stabilite dalle Regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative, le Università, gli Istituti tecnici. In assenza di regolamentazioni regionali l'attivazione dell'apprendistato è rimessa ad apposite convenzioni stipulate tra i datori di lavoro e le istituzioni formative.

²⁹ Legge 12 novembre 2011 n.183.

³⁰ A partire dal 2012 (specifica il comma 2 dello stesso articolo) il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali destina annualmente, con un decreto, una quota non superiore a 200 milioni di euro alle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, di cui il 50 per cento destinato prioritariamente alla tipologia di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere.

³¹ La l. n. 247 del 24 dicembre 2007 ha delegato il Governo ad attuare un riordino che garantisca l'individuazione di standard nazionali di qualità della formazione in materia di profili professionali e percorsi formativi, certificazione delle competenze, validazione dei progetti formativi individuali e riconoscimento delle capacità formative delle imprese, anche al fine di agevolare la mobilità territoriale degli apprendisti mediante l'individuazione di requisiti minimi per l'erogazione della formazione formale.

2.4. Le politiche per l'istruzione e la formazione superiore

2.4.1. Gli anni Novanta: il decentramento amministrativo e la prima riforma dei cicli (l. n. 30/2000)

Le politiche per l'istruzione, da intendersi nell'ampia accezione che abbraccia ogni livello e ambito di formazione, possono essere considerate uno degli ambiti dai quali essenzialmente emergono le caratteristiche delle trasformazioni nell'organizzazione pubblico-amministrativa avviata negli anni Novanta. Questa particolare area delle politiche governative, in realtà risente di una sostanziale inattuazione del dettato costituzionale, soprattutto per ciò che riguarda il riconoscimento del pluralismo istituzionale e sociale³². Negli anni Novanta infatti, nonostante i tentativi di riforma, il dibattito istituzionale ha condotto alla realizzazione di interventi poco coerenti e senza soluzione di continuità³³. Questo fenomeno è stato sostanzialmente provocato dal fatto che nel corso delle prime dodici legislature le posizioni assunte a livello politico in materia di istruzione sono rimaste pressoché ferme al dibattito che precedette l'approvazione degli artt. 33 e 34 della Costituzione. Oltre a ciò, l'elemento essenziale che caratterizza quei pochi provvedimenti effettivamente posti in essere in questo arco di tempo è l'anacronistica prosecuzione di una "impostazione culturale, tipica dello Stato unitario, in base alla quale provvedere all'istruzione costituiva un diritto/dovere dello Stato"³⁴.

Per tutto il XX secolo, quindi, persiste un sistema statalistico e centralizzato dell'istruzione che garantisce allo Stato una totale direzione non solo amministrativa, ma anche pedagogica³⁵, che dura lungo tutto il percorso formativo, a partire dall'istruzione elementare fino ad arrivare a quella universitaria. Il modello organizzativo che vedeva gli istituti scolastici parte dello Stato apparato³⁶ o, meglio, organi tecnici dello Stato stesso³⁷ ha continuato ad esplicare i suoi effetti fino a qualche decennio fa, quando in molti paesi europei comincia a svilupparsi un senso di inadeguatezza del sistema d'istruzione esistente. Qualcosa cambia con l'attuazione delle Regioni. Il primo decentramento regionale avviene con l'approvazione della legge delega n. 477

³² G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionale: note introduttive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2-3/04, 217 ss. ; U. POTOTSCHING, *Insegnamento, istruzione e scuola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 361 ss. V. ATRIPALDI, *La teoria pluralistica di E. Fraenkel ed i modelli del pluralismo nella tradizione giurispubblicistica italiana*, in *Il pluralismo come innovazione. Società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel*, a cura di V. Atripaldi, Torino, 1996, 113.

³³ G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà. Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Torino, 1999; DE MARTIN, *cit.*, 217 ss.

³⁴ A. POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2-3/04, 229 ss. Mentre, per una più approfondita analisi incentrata sul modello "scuola di Stato" si veda G. ROSSI, *La scuola di Stato. Problemi storici e giuridici nella prospettiva di riordino dei pubblici poteri*, Roma, 1974.

³⁵ In questo periodo il Ministero si occupava anche del contenuto dei programmi.

³⁶ POGGI, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, *cit.*, 232 Di differente avviso POTOTSCHING, *Istruzione (diritto alla)*, *cit.*; A. PIETRELLA, *La gestione collegiale della scuola*, Milano, 1992, 15 ss.

³⁷ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, 212 ss.

del 1973 e del conseguente d.P.R. n. 416 del 1974. L'art. 1 di tale decreto definendo la scuola come "una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica", affranca l'istituzione scolastica dalla predeterminazione ministeriale, la quale alimentava questa visione dell'istruzione come una realtà "calata dall'alto". Nasce così una nuova impostazione culturale che vede la scuola come una sorta di agenzia formativa, la quale, entro i limiti delle sue competenze, si organizza e stabilisce i contenuti del servizio che fornisce in base al *feedback* che riceve direttamente dal basso, cioè dalla società civile e dal territorio di riferimento³⁸. A cavallo degli anni Novanta, inoltre, viene data maggiore visibilità ad un vecchio concetto giuridico – già introdotto dai c.d. "decreti delegati" del 1974³⁹ - costituito dall'autonomia scolastica. In tale contesto, tra i provvedimenti di maggior rilievo troviamo la l. n. 168/89, che conferisce anche agli atenei l'autonomia didattica scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, nonché i vari interventi che, proprio nella XII legislatura, il Governo Ciampi ha avviato nel settore dell'istruzione intesa in senso stretto⁴⁰. Più precisamente, risulta essere di particolare rilievo l'art. 4 della l. n. 537/1993 che, essendo collegata alla legge finanziaria annuale, delegava il Governo all'adozione di una serie di decreti legislativi che avrebbero dovuto dotare gli istituti scolastici di personalità giuridica, strumento necessario per dare attuazione alla summenzionata autonomia scolastica. Si abbandona, così, il modello burocratico-gerarchico dell'istruzione per fare spazio al c.d. "sistema nazionale di istruzione"⁴¹ che, per il tramite del riconoscimento delle autonomie funzionali e territoriali, valorizza il "polcentrismo pur nell'unità del sistema"⁴² e trova le sue fondamenta ultime nel disposto dell'art. 5 Cost.

Il processo finalizzato alla creazione di un nuovo sistema di formazione permanente non si ferma all'età scolare ma dura per tutto l'arco della vita del soggetto, anche professionale. Esso fornisce ai vari soggetti istituzionali le condizioni per offrire una formazione che sia in contatto con la realtà di riferimento, quella occupazionale in particolare. Inoltre conferendo alle istituzioni scolastiche la facoltà di gestire il servizio erogato è in grado di creare delle esternalità sulla competitività del sistema produttivo. I diversi passaggi dell'ordinamento comunitari in materia di politiche dell'istruzione e formazione verranno approfonditi nel capitolo terzo. Bisogna però fin d'ora evidenziare che "il Consiglio Europeo di Madrid ha confermato che il terzo stadio dell'Unione Economica e Monetaria avrà inizio il 1/1/99. La decisione sui paesi che ne faranno

³⁸ Sul punto si veda U. POTOTSCHNIG, *Un nuovo rapporto fra amministrazione e scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1975, 243 ss. Criticamente sul concetto di scuola come comunità cfr. L. CORRADINI, *La comunità incompiuta. Crisi e prospettive della partecipazione scolastica*, Milano, 1979.

³⁹ D.P.R. n. 417/1974, il quale già attribuiva alla scuola un'ampia autonomia didattica, amministrativa ed organizzativa.

⁴⁰ F. CARRICATO, *Autonomia scolastica: una riforma possibile*, in *Le Regioni*, 2-3/1997, 365

⁴¹ Ampiamente sul punto, A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna, 2003.

⁴² DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionale: note introduttive*, cit., 219.

parte viene presa nel 1998, sulla base dei dati che le singole economie hanno presentato alla fine del 1997. Si comprende così il programma delineato nel DPEF costituisca un passo necessario verso il traguardo della partecipazione all'Unione Economica e Monetaria.

Dalla lettura dei DPEF 97-99 e 98-2000 è possibile capire come alla base della riforma vi sia l'obbligo del perseguimento costituito dall'autonomia nel settore dell'istruzione. Nel primo DPEF si legge che "il perseguimento di tale obiettivo – quello della crescita culturale del Paese in vista della 'mondializzazione dell'economia' – richiede tuttavia modifiche strutturali degli ordinamenti degli studi e l'attribuzione di un'ampia autonomia alle singole istituzioni scolastiche". In questo contesto "l'autonomia si pone altresì come strumento di un uso più efficace e responsabile delle risorse finanziarie destinate alla formazione"⁴³. È possibile, allora, sostenere che l'autonomia sia lo strumento adatto a fornire una formazione che si accordi al territorio ed alle esigenze delle imprese e, allo stesso tempo, garantisca maggiore efficienza grazie alla responsabilizzazione dei centri di spesa che essa comporta. Inoltre, tramite essa è possibile incrementare la partecipazione di privati al finanziamento del servizio pubblico dell'istruzione, riducendo, conseguenzialmente, l'incidenza del servizio stesso sulle casse pubbliche.

Il DPEF 1998-2000, si pone anch'esso in questa logica di risanamento delle finanze pubbliche e di funzionalizzazione delle politiche in oggetto al mercato del lavoro. Per ciò che riguarda il primo obiettivo nel documento di programmazione è presente la necessità di razionalizzare la Pubblica amministrazione attraverso il decentramento delle funzioni. Esso deve attuarsi tramite una "chiara e completa demarcazione dei poteri lasciati all'apparato centrale statale rispetto a quelli attribuiti agli enti territoriali, applicando per la prima volta nel nostro paese il principio cardine dei sistemi federali, ossia il principio di sussidiarietà. L'applicazione di questo principio comporta anche, a monte, la individuazione di funzioni e compiti per i quali non risulti più necessaria l'attribuzione ad un soggetto pubblico, con il conseguente ritorno alla società civile ed alle autonomie funzionali, in modo da alleggerire, e ridurre, il peso dell'intervento pubblico nel suo complesso"⁴⁴. Anche il DPEF 1998-2000, inoltre, prevede l'attuazione di un'ampia autonomia, strumento necessario per la creazione di un sistema di istruzione integrato, la riforma dei cicli scolastici.

A parte qualche sporadica previsione di incremento in termini assoluti della spesa pubblica destinata all'istruzione in modo da poterla rendere più vicina alla media europea⁴⁵, i primi due

⁴³ DPEF 1997-1999, pag. 98 ss.

⁴⁴ DPEF 1998-2000, pag. 68.

⁴⁵ Secondo i dati dell'Ocse nei primi anni novanta la percentuale di spesa pubblica italiana per la ricerca e lo sviluppo rispetto al PIL è paria a circa l'1%, contro quella francese e tedesca che superano il 2%. Mentre, allargano

DPEF sono caratterizzati da una forte stretta finanziaria. La situazione cambia leggermente con il DPEF del 1998, quando già da sei mesi la nostra economia doveva possedere i requisiti per entrare a far parte dell'“Eurosistema”.

Passata l'emergenza, la programmazione sembra poter volgere lo sguardo al “miglioramento della qualità dell'offerta formativa, negativamente caratterizzata dal ridotto numero di diplomati, dalla marginale incidenza della cultura scientifica e della relativa incidenza degli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, dallo scarso grado di integrazione tra sistema scolastico e quello della formazione professionale, nonché dalla mancanza di un sistema di formazione superiore non universitaria”⁴⁶. La riforma strutturale pertanto inizia ad essere anche “uno strumento privilegiato per consentire obiettivi di inclusione sociale e di eguaglianza delle opportunità”⁴⁷.

Nel 1997 si hanno rilevanti interventi legislativi che rientrano nella più generale opera di riassetto delle strutture pubbliche già affacciatasi all'inizio degli anni Novanta. Tra i vari provvedimenti posti in essere risulta di particolare rilievo l'ampio decentramento introdotto dalla legge “Bassanini”, l. n. 59 del 1997. Tale legge stravolge completamente l'assetto burocratico-amministrativo dell'ordinamento italiano, delineando un quadro sistematico di riforma da realizzarsi ad opera del Governo grazie ad una serie di decreti legislativi. L'opera di riforma risulta molto complessa, soprattutto perché cerca di ricondurre a sistema tutte le attività amministrative, sia quelle che vengono svolte da soggetti pubblici sia da quelli privati. Innanzitutto, la legge “Bassanini” introduce per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico un nuovo riparto di funzioni basato sul principio, di origine comunitaria, di sussidiarietà. In base a tale principio le funzioni pubbliche sono decentrate dallo Stato non soltanto verso gli enti territoriali, ma anche verso altri soggetti pubblici (come le università e gli istituti scolastici) tramite una chiara definizione delle competenze che spettano a ciascun ente e al quale le funzioni stesse sono imputabili.

L'asse portante della riforma oggetto del presente intervento è costituito dall'art. 21 di tale legge. Esso, infatti, specificamente prevede tra i soggetti del decentramento delle funzioni pubbliche le istituzioni scolastiche. A quest'ultime – secondo la “prima” legge Bassanini – devono

lo sguardo alla restante parte del mondo, possiamo notare come in Usa e in Giappone la percentuale di spesa sul PIL rasenta il 3%. Se poi si guarda ai valori assoluti della spesa italiana si può notare come, a fronte di tale stato di arretratezza, dal 1992 in poi la spesa complessiva per la ricerca e lo sviluppo nel nostro Paese sia in costante diminuzione. Cfr. Camera dei deputati, *Relazione sulle linee per il riordino del sistema nazionale della ricerca scientifica e tecnologica. Presentata dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*, Roma, 1997, pag. 21 e ss.

⁴⁶ Corte dei Conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999*, Roma, 2000, vol. VII, p.3 del dattiloscritto.

⁴⁷ DPEF 1999-2001, pag. 97.

progressivamente essere attribuite le funzioni relative alla “gestione” del servizio di istruzione, che in passato spettavano all’amministrazione centrale e periferica dell’istruzione pubblica. In base alle nuove disposizioni legislative è lasciata all’amministrazione centrale la sola definizione dei “livelli nazionali e unitari di fruizione del diritto allo studio, nonché degli elementi comuni all’intero sistema scolastico pubblico in riferimento alla gestione e programmazione definiti dallo Stato”⁴⁸. Sono, inoltre, introdotti dei requisiti dimensionali – ai quali subordinare il riconoscimento della personalità giuridica e, di conseguenza, dell’autonomia – necessari per garantire agli utenti una più agevole fruizione di un servizio di istruzione che tenga anche conto delle particolari situazioni territoriali o ambientali.

I principi guida stabiliti da tali disposizioni hanno trovato puntuale definizione in una serie di Regolamenti attuativi, che sono stati emanati fra il 1998 e il 2000. In primo luogo, è da annoverare il d.P.R. n. 233 del 19 giugno 1998 con cui è stato emanato il Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche statali e per la determinazione degli organici funzionali di istituto, ai sensi dell’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59. L’atto normativo in vista dell’andata a regime dell’autonomia scolastica a partire dal 1° settembre 2000 ha consentito alle scuole italiane di avviare un processo di sperimentazione dell’autonomia didattica e organizzativa secondo prestabiliti parametri dimensionali che risultano uguali per tutte le scuole.

La disciplina generale dell’autonomia si è avuta solo con il D.P.R. n. 275 dell’8 marzo 1999 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale introduce un regolamento concernente una disciplina generale dell’autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo delle istituzioni scolastiche.

Con l’emanazione di tale regolamento il quadro relativo all’intervento governativo appare pressoché completato. Anzi, c’è da considerare che, nonostante i vari ritardi provocati dalla mancanza di alcune delle delibere delle Regioni⁴⁹, tutte le istituzioni scolastiche che possedevano i requisiti necessari hanno conseguito l’autonomia scolastica entro i termini prestabiliti, grazie all’intervento incisivo del Governo che ha portato alla nomina di un commissario *ad acta*. Il Governo, inoltre, ha conferito un ulteriore contributo alla realizzazione dell’autonomia, istituendo con il collegato alla finanziaria 1998 (legge n. 440 del 1997) e poi rifinanziando per un ulteriore triennio un Fondo per l’arricchimento e l’ampliamento dell’offerta formativa e per gli

⁴⁸ Art. 21, co. 1, l. n. 59/97.

⁴⁹ Il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 ha predisposto il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni in materia di istruzione scolastica ai sensi della legge 59/97, e che il D.P.C.M. 12 settembre 2000 ha individuato anche i beni e le risorse finanziarie da trasferire.

interventi perequativi, che è usato appunto per finanziare la sperimentazione dell'autonomia scolastica.

Ciononostante, l'autonomia scolastica stenta a decollare. Essa è, infatti, da considerarsi ancora un cantiere aperto a causa della mancanza di un adeguato supporto da parte dell'amministrazione. E, per comprendere le ripercussioni che ciò ha sulla riuscita di tutta la riforma, basta considerare gli allarmanti dati forniti dai Rapporti sulla scuola dell'autonomia, da cui è possibile rilevare come l'assenza di una coerente struttura di supporto a tale istituto sia cruciale per la realizzazione di tutto il sistema⁵⁰.

Il processo di autonomia ha seguito un differente *iter* per l'università. Tale autonomia, che fonda le sue radici direttamente nel dettato della Costituzione del 1948⁵¹, era già prevista dalla legge n. 168/89. Tale legge, però prevedeva per le università una autonomia da attuarsi per il tramite di un meccanismo a più fasi, con la definizione di scadenze precise. Passate inutilmente le date prestabilite, le università intanto potevano esercitare la loro autonomia entro i limiti generali prestabiliti dalla legge n. 168/89 stessa⁵².

Nonostante il riconoscimento dell'autonomia amministrativa, didattica e disciplinare in capo alle università era già avvenuto, così come era già formalmente espresso il conferimento alle stesse della personalità giuridica, tali affermazioni erano contraddette dall'applicazione della precedente disciplina normativa di dettaglio che, regolando ogni aspetto della materia universitaria, riduceva la suddetta "autonomia" a mera facoltà di autoamministrazione.

La situazione inizia a cambiare solo con la XIII Legislatura, durante la quale muta totalmente la concezione delle università, superando così tutte le incertezze che si erano venute a presentare nella prassi amministrativa e negli orientamenti della giurisprudenza⁵³. Fondamentale per l'affrancamento delle università dalla amministrazione statale risulta l'art 1, co. 4, lett. d), della l. n. 59/97, che annovera le università tra le "autonomie funzionali al fine di escludere le funzioni svolte da tali enti da quelle oggetto della delega conferita al Governo per il decentramento delle funzioni statali". Inoltre, anche se l'art. 51, l. n. 449/97 ritorna a qualificare le università come statali, la finanziaria 1998 toglie ogni dubbio, disciplinando tali enti come amministrazioni pubbliche autonome. Le spese del personale delle università, di fatti, non sono comprese nei capitoli della spesa relativa al personale pubblico "statale", ma sono annoverate in una voce distaccata. Anche la "seconda" legge Bassanini (l. n. 127 del 1997) ha posto notevoli

⁵⁰ In particolare cfr. *Rapporto 2003 sulla scuola dell'autonomia*, cit.

⁵¹ Cfr. l'art. 33. 6 "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

⁵² Sul punto si veda V. LANZA, *Manuale di legislazione universitaria*, Napoli, 2000, pag. 16 ss.

⁵³ Si ricorda che, anche dopo l'emanazione della l. n. 168/89, il Consiglio di Stato – Sezioni II e III n. 1316/1988 del 6 novembre 1991 conferma la qualità delle università come organo statale.

innovazioni in riferimento alla disciplina degli ordinamenti didattici. Infatti, in attuazione dell'art. 17, il D.M. 3 novembre 1999 n. 509, recante Regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei, ha definito i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determinato la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università agli studenti che abbiano concluso i corsi⁵⁴. Si può constatare che nell'anno 2000 si sono realizzate tutte le condizioni normative necessarie per il pieno esercizio dell'autonomia didattica da parte delle università. L'attuazione dell'autonomia didattica, infatti, si fonda su uno schema di regolamenti "a cascata" che, sulla base delle disposizioni fornite dal D.M. 509/99, "ogni ateneo è chiamato ad emanare per decreto rettorale il regolamento didattico che definisce, per ogni laurea, gli obiettivi formativi specifici. I singoli atenei quindi, attraverso la redazione e l'approvazione dei propri regolamenti, si assumono la responsabilità della propria organizzazione didattica, rendendo esplicito l'impegno contrattuale tra istituzione e studente"

Si approda così all'approvazione della l. n. 30/2000, c.d. Riforma Berlinguer (Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione). L'intervento legislativo è costituito dal riordino dei cicli scolastici, e cerca di fornire l'architettura complessiva, dove istruzione e formazione professionale possano essere collegate.

Nonostante il fatto che la riforma dei cicli sia intervenuta in ritardo e quasi alla fine della legislatura, l'art. 6 della legge 30/00 richiede al Governo di presentare entro sei mesi un programma quinquennale di progressiva attuazione della riforma. Il programma quinquennale è effettivamente arrivato con il decreto ministeriale 15 giugno 2000, ma ormai mancava poco più di un anno alla fine della legislatura.

La l. n. 30/2000 aveva impostato una modifica strutturale dell'insegnamento, articolato in tre cicli: la scuola dell'infanzia; il ciclo primario (scuola di base), esteso otto anni come nel modello francese, comprendente le elementari e le medie, proiettato alla preparazione agli studi successivi; il ciclo secondario, esteso cinque anni e articolato in cinque differenti aree: umanistica, scientifica, tecnica, artistica e musicale e concluso dall'esame di stato normato dalla Legge 10 dicembre 1997, n. 425 "Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 289 del 12 dicembre 1997⁵⁵. Un cambiamento per cui fu sempre criticata la riforma, riguardava il fatto che veniva introdotta la possibilità per uno studente di non proseguire il proprio corso di studi purché fosse in possesso di una licenza media. In realtà la riforma Berlinguer non parlava di un vero e proprio "abbandono scolastico", ma di una "scuola-lavoro": infatti, lo stesso decreto legge

⁵⁴ Art. 2, D.M. 3 novembre 1999, n. 509.

⁵⁵ L. BERLINGUER - M. PANARA, *La scuola nuova*, Roma-Bari, Laterza, 2001; M. REGUZZONI, *Riforma della scuola in Italia*, Palermo-Milano, Isas-Angeli, 2000.

imponere l'obbligo ad una formazione professionale fino ai 18 anni al termine dei quali bisognava comunque conseguire un diploma. Alcuni anni dopo fu constatato che molti ragazzi, non volendo proseguire la carriera scolastica, non continuavano nella "scuola-lavoro" ma si imbattevano in lavori anche illegali e pericolosi. Questo motivo fu la causa principale per cui l'intera riforma Berlinguer fu abrogata nel 2003. La riforma Berlinguer entrò pienamente in vigore nell'anno scolastico 1998/99.

Il secondo intervento, cui è stato poc' anzi fatto accenno, è costituito dalla "parità scolastica". Il completamento della riforma dell'istruzione poteva avvenire, infatti, solo con la creazione di un vero e proprio sistema integrato di istruzione che, accanto alla scuola statale, potesse prevedere anche la presenza delle scuole private secondo la l. n. 62 del 10 marzo del 2000. Essa dovrebbe integrare le scuole private al sistema nazionale di educazione ma poco dice in merito al limite costituzionale relativo al finanziamento delle suddette scuole o ai requisiti che devono avere per poter "erogare il servizio pubblico" dell'istruzione. Intanto, il d.lgs. n. 300/1999 ha predisposto l'unificazione dei due Ministeri (MURST e MPI), ma tale provvedimento, per ottenere dei risultati, presupponeva la costruzione di un nuovo schema organizzativo della struttura ministeriale, nel quale il vertice avrebbe dovuto essere in grado di esprimere un'adeguata capacità di governo, necessaria per guidare i sistemi della formazione - dalla scuola materna fino alle più elevate specializzazioni scientifiche e professionali - e della ricerca scientifica e tecnologica. Invece, al momento della sua attuazione, il ruolo di indirizzo non poteva compiersi perché la rete di trasmissione delle informazioni non era funzionante.

2.4.2. La l. n. 53/2003 (c.d. "legge Moratti"): nuovi interventi nel ciclo di istruzione superiore

Nel settore dell'istruzione e formazione i provvedimenti legislativi più rilevanti - che hanno segnato la legislatura oggetto di analisi e le cui ripercussioni si risentono ancora oggi - sono la l. n. 53/2003, denominata anche Riforma Moratti congiuntamente ai suoi decreti attuativi, e la l. n. 30/2003 (denominata anche legge Biagi in onore del giuslavorista che contribuì in particolare alla stesura del "*Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*" del 2001) primo documento di riferimento per i contenuti della l. n. 30/2003 di riforma del mercato del lavoro. La l. n. 53/2003,⁵⁶ annulla la normativa precedente adottata dal Ministro Berlinguer⁵⁷, introducendo

⁵⁶ Anche denominata Moratti – Bertagna dal nome dei suoi ispiratori. Giuseppe Bertagna, Professore di Pedagogia generale presso l'Università di Bergamo, nella XIV legislatura, ha presieduto il gruppo di lavoro che ha fornito le basi pedagogiche, culturali e ordinamentali della riforma Moratti ed è stato per due anni membro designato dal

elementi di novità sia sotto l'assetto dell'autonomia scolastica, sia nella ridefinizione dei cicli scolastici e dei percorsi formativi superiori. Inoltre la legge tiene conto della riforma del Titolo V, tentando di disciplinare anche alcuni aspetti legati all'autonomia degli enti territoriali, in particolare con riferimento alle Regioni e alla loro competenza esclusiva in materia di formazione professionale⁵⁸. La legge e soprattutto i d.lgs. di attuazione e i regolamenti suscitano un ampio dibattito dottrinale che in parte si lega anche a quello scaturito dall'approvazione della l. n. 30/2003 sul mercato del lavoro⁵⁹. L'istruzione è un settore in cui è presente un complesso intreccio tra potestà legislative esclusive statali (norme generali sull'istruzione), residuali (istruzione e formazione professionale) e concorrenti, oltre all'autonomia delle istituzioni scolastiche⁶⁰. In tale incrocio di livelli normativi l'ambito della legislazione regionale si concentra nella programmazione delle rete scolastica e sulla formazione professionale, ambiti entrambi oggetto di pronunce della giurisprudenza⁶¹. Il DPEF 2002 – 2006 prevede nelle decisioni di politica economica il paragrafo dedicato alla “Scuola, ricerca e infrastrutture materiali e immateriali”. Nel documento si precisa che l'impegno del Governo sarà quello di dedicare maggiore attenzione all'incremento del capitale umano tramite la riforma del sistema educativo nazionale. Simile incremento andrà effettuato all'interno di un giusto rapporto tra

governo italiano presso l'Ocse. Alcuni suoi lavori sull'argomento: G. BERTAGNA, *“Alternanza scuola lavoro: ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti”*, F. Angeli, Milano, 2003.

⁵⁷ L. n. 10 febbraio 2000, n. 30, Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione.

⁵⁸ Dal 2001, come si è evidenziato nel I Cap., si è elevato a principio costituzionale “l'autonomia delle istituzioni scolastiche”, che potrà essere fatta valere nei confronti delle ingiustificate invadenze statali e/o regionali, e si è distinta l'istruzione professionale dalla formazione professionale, pur devolvendo la competenza di entrambe in via esclusiva alle Regioni, a meno di non ritenere che siano state così meglio evidenziate esigenze unitarie anche a proposito di qualifiche professionali che lo Stato dovrebbe comunque garantire in virtù della evocata lettera m) dell'art. 117 Cost. La giurisprudenza costituzionale sarà all'inizio un orientamento maggiormente “statalista” negli anni a cui ci stiamo riferendo, per esempio C. Cost., sent. n.279/2005, con osservazione di M. MICHETTI, *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, p.5117 ss; C. Cost., sent. n.34/2005. R. BIN, *La legge regionale tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009.

⁵⁹ A. SANDULLI, Relazione al IV Convegno della Rivista organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza” il 9 marzo 2009 sul tema “L'istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”; “(...) la legge n. 53/2003, ha inserito la scuola pubblica in una sorta di mercato dell'istruzione, intendendo la scuola come impresa e lo studente (ed i genitori) come utente e cliente (nel mezzo si è inserita la legge n. 62/2000, sulle scuole paritarie private, che è stata condivisa, in Parlamento, dalle principali forze politiche). Le misure introdotte dagli ultimi due governi Berlusconi, pur frammentate in rivoli, paiono poter essere ricondotte all'intento di guardare alla scuola pubblica in ottica aziendale e patrimoniale”. Per gli aspetti pedagogici: F. FARINELLI, *Tempo pieno o tempo privato?*, Rocca, n. 23/2003,; per gli aspetti costituzionali legati agli enti locali: G.D. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2004; per gli aspetti di diritto del lavoro vedi anche T. TREU, *“Come cambia il mercato del lavoro: D. lgs n. 276/2003, Circ. min. lav. n. 1/2004, Circ. min. lav. n. 3/2004”*, IPSOA, Milano, 2004.

⁶⁰ *Infra* Cap. 1.

⁶¹ Ad esempio cfr. Corte Cost., sent. n. 370/2003, in tale sentenza la Corte ha precisato che la disciplina degli asili nido non fa parte della competenza statale concernente le “norme generali sull'istruzione”. Nello stesso senso Corte Cost., sent. n. 13/2004 che ha in oggetto la distribuzione del personale delle istituzioni scolastiche, viene deciso che il legislatore nazionale può intervenire solo con norme di principio. Qui si ravvede la stretta connessione con la potestà legislativa regionale in tema di programmazione della rete scolastica e da questa la Corte dichiara: “non può essere incorporata (...) e innaturalmente riservata per intero allo Stato”.

spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica ispiratrice delle politiche educative del Paese, adeguando i sistemi di istruzione e ricerca, nell'ambito di un assetto federalista dello Stato. Si rileva la necessità di un vero centro che indirizzi e governi senza ricoprire più compiti di gestione. Il documento sottolinea la necessità di creare un servizio di valutazione, autonomo e indipendente, che definisca gli *standard* di qualità e valuti il sistema scolastico nel suo complesso e i livelli finali di preparazione degli studenti, al fine di migliorarli costantemente ed in modo omogeneo nel Paese, anche in un'ottica di federalismo solidale. Il DPEF definisce inoltre la spesa pubblica per l'istruzione come incontrollata e dilatata, non finalizzata a politiche di investimento e sempre più coincidente in modo quasi esclusivo con gli stipendi del personale. Le risorse disponibili verranno indirizzate all'utilizzo di tecnologie multimediali e alla valorizzazione e formazione iniziale e continua di tutto il personale della scuola. Il documento continua con un riferimento alla riforma degli ordinamenti e alla interazione tra il sistema educativo e il sistema produttivo, al contempo sviluppando gli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, nonché a fornire opportunità di formazione nel corso di tutta la vita. Inoltre nel settore universitario nel documento si fa riferimento ad alcune priorità, in particolare: al processo di completamento dell'autonomia attuata attraverso la riforma complessiva dell'offerta formativa; al potenziamento e al rilancio dei programmi di ricerca; al completamento del programma di decongestionamento degli atenei sovraffollati. Per ciò che attiene alla ricerca e innovazione tecnologica, il governo propone di raggiungere un livello di spesa - rispetto al PIL - pari all'attuale media europea, ed attribuire le risorse alle singole iniziative di ricerca sulla base di criteri di trasparenza e di validità dei progetti, nonché alla valutazione dei risultati ottenuti dall'attività di ricerca. Per questo, un elemento chiave nella strategia di rilancio della ricerca scientifica e tecnologica viene indicato nella creazione di un nuovo regime per la proprietà intellettuale dei ricercatori pubblici⁶². La l. n. 53/2003 delega al Governo la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale. L'analisi della stessa pertanto non può essere completa senza fare riferimento ai decreti di attuazione e ai regolamenti. In particolare va evidenziato che per la scuola dell'infanzia l'accesso viene abbassato a due anni e mezzo, mentre per la scuola primaria, elementare, l'accesso viene abbassato a cinque anni e mezzo, e la permanenza nel sistema di istruzione arriva a diciotto anni. E' infatti previsto il cosiddetto diritto-dovere di seguire i corsi di istruzione o di formazione per almeno dodici anni o, in ogni caso, fino al conseguimento di una qualifica entro i diciotto anni. Dopo la scuola primaria è previsto un percorso comune per

⁶² MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DPEF 2002 – 2006, 2001.

tutti fino alla terza media; poi bisognerà scegliere tra scuola superiore (divisa in otto licei) o formazione professionale. Alcune novità sono l'obbligatorietà della lingua straniera e delle conoscenze informatiche già dalle elementari, valutazione del profitto fatta ogni due anni. Inoltre la riforma prevede l'introduzione del concetto di portfolio delle competenze individuali in tutti gli ordini di scuola e di declinare il più possibile l'alternanza scuola-lavoro, elemento già presente negli interventi legislativi del 1996⁶³. La l. n. 53/2003 viene attuata attraverso il d.lgs. n. 59/2004 "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53" e la circolare applicativa n° 29 del 5 marzo 2004⁶⁴. In merito alle trasformazioni strutturali e l'assetto del sistema, la prima importante trasformazione è già prevista nel testo di legge e riguarda l'articolazione della scuola italiana in due cicli anziché tre: il primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di 1° grado ed il secondo ciclo che è costituito dalla scuola secondaria di 2° grado⁶⁵. In questo nuovo riordino dei cicli vengono anche date delle indicazioni sui livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo oltre che sui livelli essenziali dell'offerta formativa, dei percorsi formativi e della valutazione, al Capo III, art. 15, 16, 17, 18 e 20 del d.lgs 17 ottobre 2005, n. 226 – "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n.53. In tale norma si identificano le identità dei diversi licei e dei percorsi professionali. In linea con quanto previsto dal DPEF vi è stata una riforma del Sistema di Valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione avvenuto con il Decreto Legislativo del 19 novembre 2004, n. 286 "Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di

⁶³ l. 196/1997, c.d. pacchetto Treu, che prevede il riordino della formazione professionale, è ha come intento di creare un sistema che assicuri ai cittadini continuità di accesso alla formazione per l'intero arco della vita. L'impegno del governo a garantire una formazione continua (diretta al cittadino per la riqualificazione e arricchimento della propria personalità) e permanente (diritto del lavoratore a migliorare la propria competenza) si fa più sistematico, anche sotto la spinta delle normative Ue in materia.

⁶⁴ Gli allegati A, B, C, D, che contengono rispettivamente: i piani personalizzati delle attività educative della scuola dell'infanzia, i piani di studio personalizzati della scuola primaria, i piani di studio personalizzati della scuola secondaria di 1° grado e il profilo educativo, culturale e professionale dello studente alla fine del 1° ciclo di istruzione.

⁶⁵ I cicli hanno inoltre una suddivisione interna in periodi didattici, che configura lo schema 1+2+2, per la scuola primaria e lo schema 2+1 per la secondaria di 1° grado. Il secondo ciclo è costituito dal sistema dei licei e da quello dell'istruzione e formazione professionale; a partire dal quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro o con l'apprendistato. I riferimenti all'apprendistato contenuti nella Riforma Moratti richiamano anche la riforma del mercato del lavoro contenuta nel d.lgs. n. 276/2003 in cui il contratto di apprendistato è l'unico contratto di lavoro a contenuto formativo presente nel nostro ordinamento; non può definirsi, infatti, tale il contratto di inserimento, pur esso previsto dal citato decreto legislativo, che costituisce un particolare contratto a termine per determinate categorie con un piano di inserimento in azienda. Abbiamo dunque: Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; l'Apprendistato professionalizzante e da ultimo l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Sul punto recentemente vedi anche Corte Cost. 176/2010 in cui la Corte ribadisce come principio di leale collaborazione istituzionale le Regioni devono essere sempre coinvolte nei processi attinenti la formazione professionale, ex art. 117 della Costituzione.

formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Le novità introdotte hanno permesso di riformare l'Istituto INVALSI, dotandolo di più moderni strumenti di valutazione e monitoraggio degli apprendimenti nei diversi ordini e gradi di istruzione⁶⁶.

Sul fronte universitario la Riforma Moratti ha introdotto la l. n. 230/2005, che prevede modifiche nel sistema di reclutamento dei docenti e dei ricercatori, nonché al loro trattamento giuridico ed economico, introducendo più flessibilità nel sistema. Inoltre è stato introdotto il cosiddetto "rientro dei cervelli", con la l. n. 326/2003, "Conversione in legge, con modificazioni, del d. l. 30 settembre 2003, n. 269" predisporre incentivi fiscali per il rientro dei ricercatori residenti all'estero. La l. n. 326/2003 prevede un incremento di 310 milioni di euro per il Fondo di funzionamento ordinario degli atenei e per gli atenei privati, e di 40 milioni di euro per le assunzioni di ricercatori vincitori di concorso. Le novità della Riforma sono anche contenute nei decreti attuativi riferiti alla cosiddetta alternanza scuola-lavoro che ha l'intento di avvicinare il mondo del lavoro alla scuola e di avvicinare quindi gli allievi delle scuole ad esperienze lavorative nelle aziende, anche attraverso *stage* e tirocini formativi. Per il secondo ciclo di istruzione riformato dalla Riforma Moratti i decreti attuativi sono il d.lgs. 15 aprile 2005, n.76 "Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003", n. 53 e il d.lgs. 15 aprile 2005, n.77 "Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Il primo prevede un intervento del Governo sull'obbligo scolastico e sull'obbligo formativo come diritto - dovere all'istruzione ed alla formazione per almeno dodici anni e, comunque, fino al conseguimento di una qualifica entro i diciotto anni, al fine dell'inserimento nel mercato del lavoro. Il secondo introduce il sistema della c.d. alternanza scuola - lavoro, già prevista e sperimentata positivamente in molti Paesi europei, con il quale vengono fissati periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro diretti alla realizzazione del profilo educativo, culturale e professionale del corso di studi e degli obiettivi generali e specifici di apprendimento stabiliti a livello nazionale e regionale; i periodi di apprendimento mediante esperienze di lavoro sono articolati secondo criteri di gradualità e progressività che

⁶⁶ La riforma è stata accompagnata inoltre da alcuni interventi legislativi su materie correlate al riordino dei cicli, come ad esempio la formazione degli insegnanti allo scopo di riqualificare il corpo docente e di innalzare i livelli qualitativi dei servizi educativi offerti dalle scuole. In tal senso va ricordato il d. lgs. del 17 ottobre 2005, n. 227 - "Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 257 del 4 novembre 2005. In merito ai provvedimenti che introducono le tecnologie nella scuola ricordiamo la l. 289/2002, (legge finanziaria per il 2003) che istituisce il Fondo speciale per il PC ai giovani, la l. 350 /2003 (legge finanziaria per il 2004) che assegna il PC ai giovani, alle famiglie e agli insegnanti, la l. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005) prevede il PC ai giovani, ai docenti, al personale non docente e anche al personale della P.A.

rispettino lo sviluppo personale, culturale e professionale degli studenti in relazione alla loro età, e sono dimensionati tenendo conto degli obiettivi formativi dei diversi percorsi del sistema dei licei e del sistema dell'istruzione e della formazione professionale. La riforma introduce la possibilità per le Regioni di definire autonomamente una quota di programmi, d'interesse della Regione stessa, collegati con la realtà locale. Come è facilmente intuibile si tratta di un passo potenzialmente innovativo, destinato a modificare il sistema scolastico. La quota di programma definita dalle Regioni riguarda tutti i cicli scolastici, ampliando così le possibilità d'intervento dei governi territoriali. Le Regioni, che fino ad oggi si occupavano solo della gestione della formazione professionale, si apprestano dunque a svolgere un ruolo di maggiore portata. Di questi anni è anche il c.d. decreto Moratti-Stanca che introduce nel nostro paese la realtà delle università telematiche e ne regola il funzionamento e gli standard qualitativi per il riconoscimento delle stesse⁶⁷.

Nella XIII legislatura, possiamo evidenziare, in accordo con parte della dottrina⁶⁸, che se pur la più importante legge approvata, la l. n. 30/2003, cosiddetta riforma Moratti si poneva come legge delega e in particolare si poneva come obiettivo la determinazione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di innovare con un modello di autonomia e nel rapporto Stato Regioni, di fatto non ha inciso in modo importante negli assetti costituzionali e non ha dimostrato coerenza nel suo sviluppo che non è solo organizzativo ma anche legislativo ed amministrativo⁶⁹. Lo stesso in parte si può dire per la riforma del mercato del lavoro che avrebbe dovuto essere il corollario di un sistema di istruzione e formazione più moderno e flessibile ma che ha finito per creare forti squilibri in particolare rispetto agli elementi di precarietà che si sono verificati in assenza di un completamento delle politiche relative ad ammortizzatori sociali, formazione continua e servizi, deludendo in qualche modo le attese di modernizzazione e aumento dell'occupazione che portava con sé. Oltre alla riforma dei cicli e alla attuazione della parità scolastica con la l. n. 62/2000 si segnala in ambito universitario la l.n. 230/2005, che prevede modifiche nel sistema di reclutamento dei docenti e dei ricercatori, nonché al loro trattamento giuridico ed economico, introducendo più flessibilità nel sistema. Inoltre è stato introdotto il cosiddetto "rientro dei cervelli", l. 24 novembre 2003, n. 326

⁶⁷ D. lgs. 98/2003, del 29 aprile 2003. *Infra* Cap. II, par. 2.4.4.

⁶⁸ G.C. DE MARTIN, *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2004.

⁶⁹ Un esempio in tal senso è l'intervento legislativo riguardante la scuola dell'obbligo, "che è assai poco significativo, se non del tutto reticente, specialmente rispetto all'esigenza di uno sviluppo coerente del modello dell'autonomia sui due versanti in precedenza richiamati". DE MARTIN, "Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive", in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2004.

“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269” predispone incentivi fiscali per il rientro dei ricercatori residenti all'estero⁷⁰.

2.4.3. Le ll. n. 133/2008 n. 169/2008 (c.d. “legge Gelmini”): razionalizzazione della spesa pubblica in assenza di una disciplina organica in materia di istruzione

Dalla precedente ricostruzione delle riforme in materie di istruzione appare chiaro come provvedimenti legislativi anche di ampio respiro siano state sconfessate nelle legislature successive. Così è avvenuto sia per la c.d. Riforma Berlinguer che in parte per la Riforma Moratti⁷¹. Proprio i contenuti ideologici del dibattito sulla scuola ha spesso distolto l'attenzione del legislatore dai problemi più concreti quali l'adempimento dell'obbligazione pubblica sull'istruzione come il miglioramento della qualità del servizio, spostando l'attenzione solo sul finanziamento alle scuole private che rappresenta solo una parte dei nodi e delle criticità del sistema⁷². Inoltre si rileva nel nostro Paese in occasione della approvazione delle riforme scolastiche uno scarso ruolo delle associazioni dei docenti e degli utenti nell'affrontare i nodi cruciali da risolvere nel sistema scolastico, cosa che non è avvenuta negli altri paesi che hanno trovato stimolo e impulso dagli stessi “attori” della scuola⁷³. La c.d. Riforma Gelmini si articola in diversi interventi legislativi, la riforma si muove in una logica di razionalizzazione della spesa pubblica nel settore attraverso la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica, la riorganizzazione dei centri territoriali permanenti, e la razionalizzazione delle risorse umane della scuola⁷⁴. La riforma è entrata in vigore il 1° settembre 2009 per la scuola primaria e secondaria di primo grado, mentre per la scuola secondaria di secondo grado il 1° settembre 2010. La l. n. 240/10 del 30 dicembre 2010 di Riforma del sistema universitario è

⁷⁰ La l. 326/2003 prevede un incremento di 310 milioni di euro per il Fondo di funzionamento ordinario degli atenei e per gli atenei privati, e di 40 milioni di euro per le assunzioni di ricercatori vincitori di concorso.

⁷¹ La scuola spesso diventa materia di scontro ideologico tra le parti politiche con finalità diverse, sul punto P. FERRATINI, *La riforma della scuola e una battaglia politica permanente*, in Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 844.

⁷² M. COCCONI, *Il declino del mito della Riforma Gentile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009, pag. 124.

⁷³ In tale senso M. COCCONI, *Il declino del mito della Riforma Gentile*, cit., pag. 125.

⁷⁴ L. n. 133/2008 legge di conversione del d. l. n. 112/2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), l. n. 133/2008: riguarda principalmente la finanza pubblica, ma sono presenti anche alcuni provvedimenti per il mondo scolastico ed universitario (in particolare, gli articoli 15, 16, 17, 64 e 66). D.l. n. 137/2008 (Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università), convertito in l. n. 169/2008: contiene una serie di modifiche inerenti al sistema della pubblica istruzione italiano. Questo decreto, tuttavia, riguardò essenzialmente le scuole primarie (ex elementari) e secondarie (ex medie e superiori): le principali novità in materia di istruzione universitaria erano contenute nella finanziaria triennale (legge 133/2008) e nel successivo decreto sulle università. D. l. 180/ 2008 Convertito con la legge di conversione, 9 gennaio 2009 n. 1. (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca). L. n. 240/10 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario) La legge modifica radicalmente tutto il sistema universitario; i suoi effetti vedranno la luce gradualmente poiché la sua applicazione dipende dall'emanazione di numerosi decreti attuativi. D.M. n. 17 del 22 settembre 2010

entrata in vigore nel gennaio 2011. Primariamente va ricordato che viene utilizzata una norma di delegazione, l'art. 64 della l. n. 133/288, che prevede l'adozione da parte del Governo di regolamenti che andranno a disciplinare anche nel dettaglio numerosi istituti giuridici che riguardano l'ordinamento dell'istruzione ma anche della scuola dell'infanzia.

Con riguardo alla scuola primaria la l. n. 169/2008 all'art. 4 prevede l'affidamento delle classi ad un unico insegnante, o insegnante prevalente, e sono previste le classi funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali. In questo modo viene superato il modello organizzativo precedente con tempo pieno, che vedeva coinvolti una pluralità di insegnanti, è importante rilevare che la motivazione che sottende tale intervento sia solo quella della razionalizzazione della spesa di cui all'art. 64 del d. l. n. 112/2008. Il tempo pieno con il modello delle 40 ore di fatto affiancherà quello delle 20 ore pur prevedendo progetti pedagogici specifici differenti. L'introduzione di tale cambiamento con decretazione di urgenza ha sottratto al dibattito parlamentare l'analisi e la valutazione della opportunità di introdurre tale rilevante cambiamento del modello didattico.

Un'altra novità è l'introduzione nel primo ciclo e secondo ciclo di percorsi didattici relativi a "Cittadinanza e Costituzione" nell'ambito dell'area storico-geografica e storico-sociale, contemplata dall'art. 1 della l. n. 169/2008. Anche a livello europeo sono state promosse iniziative analoghe, nel 2005 è stato proclamato l'Anno europeo della cittadinanza democratica e tale novità rappresenta un'importante occasione per recuperare il senso di appartenenza alla comunità nazionale, e di avvicinamento ai giovani alla sfera pubblica⁷⁵. In tal modo si riconosce alla scuola il ruolo di istituzione in cui fin dai primi anni si forma il senso di cittadinanza democratica.

Per ciò che riguarda gli istituti tecnici la legge "Gelmini" attua un riordino che prevede una riorganizzazione dei settori e degli indirizzi⁷⁶. Negli anni compresi tra il 2004 e il 2010 la preferenza per i Licei è stata registrata proprio per la mancanza di chiarezza nei percorsi formativi e negli sbocchi occupazionali previsti e per la mancata riqualificazione delle stesse⁷⁷.

Si segnala come rimangono irrisolte alcune questioni legate alla mancata attuazione dei provvedimenti riguardante la fissazione, per ogni classe culturale dei livelli essenziali dei saperi e competenze che dovranno essere assicurati da ogni tipo di scuola, quali il D.M. 169 del 22 agosto 2007 contenente il Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione che prevede l'estensione a dieci anni dell'istruzione obbligatoria, così come prevista

⁷⁵ L. SCIOLLA, *La classe senza regole*, in Il Mulino, Bologna, 2008, pag. 259.

⁷⁶ Si passa da 10 settori e 39 indirizzi a 2 settori e 11 indirizzi. L'impostazione sarà 2+2+1: durante il primo biennio si studieranno materie comuni, mentre le articolazioni, laddove presenti, vengono scelte al secondo anno e vengono attivate nel triennio finale. Il biennio è infatti comunque l'indirizzo di studi. L'ultimo anno saranno presenti stage e tirocini, laddove disponibili.

⁷⁷ Attualmente si registra per la prima volta un dato in controtendenza che vede un incremento del numero della iscrizioni negli istituti tecnici a scapito dei Licei per l'anno 2012/2013.

anche dall'art. 1 comma 622 della l. n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007). Un altro provvedimento rimasto inattuato è la riorganizzazione del segmento tecnico che doveva essere riorganizzato in "poli tecnico-professionali" provinciali, di natura consortile, che prevedono la partecipazione di enti di formazione aziende e comunque attori del sistema produttivo territoriale. Il rilancio dell'istruzione tecnica non compare in questa riforma e rimane un nodo irrisolto del sistema scolastico e formativo, la cui riqualificazione è strategica per il rilancio di alcuni settori produttivi.

2.4.4. Le Università Telematiche, storia e prospettive

E' del 2001 la Risoluzione del Consiglio dei ministri dell'istruzione dell'Unione Europea sull'*e-learning*⁷⁸, con cui incoraggiano gli Stati membri ad esprimere nuovi metodi e approcci di apprendimento. A sua volta il Parlamento europeo⁷⁹ e il Consiglio hanno deciso di supportare anche con specifiche risorse le iniziative degli Stati membri dell'Unione Europea nel settore della formazione a distanza privilegiando quale settore prioritario di intervento quello universitario. A livello attuativo la Legge finanziaria del 2003 tra le iniziative collaterali alle disposizioni finanziarie vere e proprie, ha previsto al comma quinto dell'art. 26, che il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie può, con suo decreto determinare i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza, fissati poi con successivi decreti interministeriali. In base ad essi il Ministero dell'Università ha poi emanato i singoli decreti di riconoscimento⁸⁰. Già dal 2005 le università telematiche sono state istituite, ma è da segnalare che ormai tutte le università tradizionali sono dotate di percorsi formativi personalizzati con utilizzo di piattaforme in *open source*⁸¹. Dal 2000 in poi sono stati gli anni in cui maggiormente

⁷⁸ 2001/C 204/02 del 13 luglio 2001 dal titolo *Pensare all'istruzione domani*.

⁷⁹ Decisione n.2318/2003/CE del 5 dicembre 2003 *Adozione di un programma pluriennale (2004-2006) per l'effettiva integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma e-learning)*

⁸⁰ I primi decreti attuativi sono per l'Università degli Studi Guglielmo Marconi - Telematica, D.M. 1 marzo 2004 (è un'università telematica non statale riconosciuta) e per l'Università telematica "UNITELMA Sapienza" nel 2004, il cui primo corso di laurea è stato attivato nel novembre 2005.

⁸¹ *Open source* in informatica (termine inglese che significa sorgente aperta) indica un software i cui autori (più precisamente i detentori dei diritti) ne permettono, anzi ne favoriscono il libero studio e l'apporto di modifiche da parte di altri programmatori indipendenti. Questo è realizzato mediante l'applicazione di apposite licenze d'uso. La collaborazione di più parti (in genere libera e spontanea) permette al prodotto finale di raggiungere una complessità notevolmente maggiore di quanto potrebbe ottenere un singolo gruppo di lavoro. L'*open source* ha tratto grande beneficio da Internet, perché esso permette a programmatori geograficamente distanti di coordinarsi e lavorare allo stesso progetto. Per le piattaforme didattiche utilizzate dagli studenti universitari si è passati da una prima fase dove ogni università tradizionale o telematica possedeva o faceva fruire la didattica *on line* attraverso una propria piattaforma didattica, diversa quindi per ogni soggetto, si è passati ad una seconda fase in cui si preferisce utilizzare le piattaforme c.d. *open source* ovvero che utilizzano un *software* gratuito, libero e accessibile a tutti che di volta in volta viene personalizzato dall'utilizzatore; ciò significa che ormai gli studenti, anche delle università italiane di tipo tradizionale, possono accedere tramite *user- id* e password (accessi individuali riservati) alle piattaforme didattiche messe loro a disposizione per scaricare materiali didattici, per fruire di lezioni *on line* (audiolezioni, videolezioni, altro), per partecipare ai *tool* interattivi quali *forum* e *chat* sviluppando il c.d. *collaborative learning*.

si è dato impulso a tali iniziative. L'attività della "Commissione per il software a codice sorgente aperto nella Pubblica Amministrazione", detta anche "Commissione Meo", ha prodotto, nel maggio 2003, infatti la pubblicazione dell'"Indagine conoscitiva sul *software open source*" che, accanto ad un quadro generale, contiene interessanti proposte per la diffusione del software open source nella PA italiana. La più rilevante tra le proposte è che le PP.AA. non devono vietare né penalizzare l'utilizzo di pacchetti open source: il criterio che deve valere al momento della selezione di una qualsivoglia soluzione *software* è quello del "*value for money*". Queste conclusioni hanno fortemente orientato il legislatore italiano.

La prima ricaduta legislativa, esito diretto dell'indagine conoscitiva sui programmi informatici a codice sorgente aperto, è la cosiddetta "Direttiva Stanca": il 19 dicembre 2003 l'allora Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, On. Stanca, adottava la direttiva "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni" il cui contenuto sostanziale veniva successivamente trasfuso nel D. Lgs. 82/05 (Codice dell'amministrazione digitale) con l'intenzione di comportare vantaggi nella scelta dei programmi più efficienti e convenienti, ma anche risparmi derivanti dalla condivisione conseguente al riutilizzo all'interno delle amministrazioni pubbliche⁸². Oltre alla Direttiva menzionata, altri sono gli interventi legislativi che considerano l'Open Source come meritevole di attenzione economica e tecnica come, ad esempio, il già citato Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82, art. 68, comma 1, lettera d) "Codice dell'amministrazione digitale" e le successive integrazioni e modificazioni (d. l. 4 aprile 2006, n. 159 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale") e la l. n.296/2006 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007). Quest'ultima istituiva un Fondo di 10 milioni di Euro (comma 892) al fine di sostenere la realizzazione di progetti per la società dell'informazione, la cui destinazione prioritaria era rivolta a progetti che "utilizzano o sviluppano applicazioni software a codice aperto". Recentemente vi è stata la riproposizione della Commissione *Open Source* 2007, sempre presieduta dal Prof. Angelo Raffaele Meo, presso il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione è stata istituita la

⁸² I principali contenuti della "Direttiva Stanca" sono i seguenti (in particolare derivanti dagli articoli 3, 4 e 7): 1. analisi comparativa delle soluzioni. La direttiva dispone che le Pubbliche Amministrazioni acquisiscano programmi informatici sulla base di una valutazione comparativa tecnica ed economica tra le diverse soluzioni disponibili sul mercato, tenendo conto della rispondenza alle proprie esigenze. 2. Criteri tecnici di comparazione. Le Pubbliche Amministrazioni nell'acquisto dei programmi informatici devono privilegiare le soluzioni che assicurino l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra i diversi sistemi informatici della Pubblica Amministrazione, salvo che ricorrano peculiari ed eccezionali esigenze di sicurezza e di segreto. 3. Rendere i sistemi informatici non dipendenti da un unico fornitore o da un'unica tecnologia proprietaria. 4. Garantire la disponibilità del codice sorgente per l'ispezione e la tracciabilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni. 5. Esportare dati e documenti in più formati, di cui almeno uno di tipo aperto.

Commissione Nazionale per il *software Open Source* nella PA⁸³. Si sono svolte anche attività di audizione, in particolare la Commissione ha supportato l'organizzazione del Convegno *Open Source Open Ideas for Public Administration - OSPA 2008* primo e unico momento in Italia di incontro e confronto tra PA, imprese ed università. Nell'aprile 2008 la Commissione ha prodotto una prima bozza di Relazione⁸⁴. Nel 2007 il tema dell'open source è stato portato autorevolmente presso il Parlamento italiano. La commissione cultura della Camera ha ascoltato, nella forma di una audizione, il prof. Arturo Di Corinto, Richard Stallman e Bruce Perens⁸⁵. Anche il convegno *Condividi la conoscenza* ha tentato di allargare la base di adesione del mondo accademico sull'open source e sull'*Open content* con l'obiettivo di fare ascoltare la propria voce anche dal mondo politico. Parlare di educazione permanente significa soprattutto parlare di educazione degli adulti ed in questo la telematica, quindi le forme di educazione a distanza e formazione attraverso 'utilizzo di nuove tecnologie' (dal semplice utilizzo della rete internet all'uso dei social network, o di tools interattivi quali *Forum* e *Chat* per l'apprendimento e per il *collaborative learning*⁸⁶), giocano un ruolo decisivo e soprattutto in netto aumento, come fenomeno educativo, perchè favorisce forme di conciliazione tra lavoro e formazione. Il contesto europeo è quello in cui si inserisce la realtà delle università telematiche italiane. I paesi più avanzati dell'Ue (Regno Unito, Francia, Germania e Spagna) dispongono da oltre 30 anni di

⁸³ Il decreto ministeriale istitutivo della Commissione (16 maggio 2007), a firma del Ministro Nicolais, ha definito tre obiettivi prioritari: 1. un'analisi dello scenario europeo ed italiano del settore; 2. la definizione di linee guida operative per supportare le Amministrazioni negli approvvigionamenti di software open source; 3. un'analisi dell'approccio open source per favorire cooperazione applicativa, interoperabilità e riuso. I lavori della Commissione, presieduta dal prof. Meo, si sono svolti essenzialmente in modalità on-line supportati dall'Osservatorio del CNIPA.

⁸⁴ Cfr. Relazione sullo Stato delle PA 2010- 2011, Pubblicato su <http://www.funzionepubblica.gov.it/il-dipartimento/funzione-pubblica/documentazione/relazioni-al-parlamento/relazione-sullo-stato-delle-pa-/anni-2010-2011.aspx>

⁸⁵ S. ALIPRANDI; R. STALLMAN; B. PERENS, *Compendio di libertà informatica e cultura open*, 2006, Brossura.

⁸⁶ Per *collaborative learning* si intende una modalità di apprendimento che si basa sulla valorizzazione della collaborazione all'interno di un gruppo di allievi. ANTHONY KAYE, *Apprendimento collaborativo basato sul computer*, Tecnologie Didattiche N.4 , Autunno 1994, pag. 9-21. Secondo Anthony Kaye l'apprendimento collaborativo consiste nella "acquisizione da parte degli individui di conoscenze, abilità o atteggiamenti che sono il risultato di un'interazione di gruppo, o, detto più chiaramente, un apprendimento individuale come risultato di un processo di gruppo". In pratica, il gruppo raggiunge esiti finali più consistenti e migliori rispetto a quelli del singolo. ANTHONY KAYE, "*Apprendimento collaborativo basato sul computer*" reperibile al sito <http://dante.bdp.it/iride/polaris/albero/kaye.html>. Inoltre esiste il cooperative learning che viene molto utilizzata nelle tecnologie *on line* che è l'Apprendimento Cooperativo (AC) è una modalità di apprendimento che si basa sull'interazione all'interno di un gruppo di allievi che collaborano, per cercare di raggiungere un fine comune, attraverso un lavoro di approfondimento e di apprendimento. L'apprendimento cooperativo è quindi una nuova visione pedagogica e didattica che utilizza il coinvolgimento emotivo e cognitivo del gruppo come strumento di apprendimento ed alternativa alla tradizionale lezione accademica frontale. Proprio per queste caratteristiche viene molto utilizzato nell'e-learning ovvero nelle forme di apprendimento on line. Un esempio sono le comunità di pratica. Spencer Kagan, *Apprendimento cooperativo. L'approccio strutturale*. Edizioni Lavoro, Roma, 2000. Non è possibile raggiungere elevati livelli di apprendimento significativo se prima non sono state costruite precise strutture di conoscenza. Pertanto il buon funzionamento delle comunità di apprendimento si basa su tutoring e mentoring che facilitino i flussi di comunicazione, l'esplicitazione delle conoscenze, lo scambio dell'esperienza. J. D. NOVAK, *L'apprendimento significativo*, Erikcson, Trento, 2001. G. TRENTIN, *Apprendimento in rete e condivisive di conoscenze: ruolo, dinamiche e tecnologie delle comunità professionali online*, Franco Angeli, Milano, 2004.

varie *Open University* che interessano ormai una popolazione di oltre 1.000.000 di allievi⁸⁷. Dopo che un'analisi condotta in diversi paesi, tra cui Usa, Australia, Canada, e alcuni dell'Estremo Oriente, ha evidenziato la crescente domanda di opportunità formative a distanza definite da sistemi globali di apprendimento integrati e flessibili, con spiccata capacità di riduzione di costi, l'Ue, con l'art. 26 del Trattato dell'Unione Europea ha impegnato i paesi firmatari a provvedere in tempi rapidi allo sviluppo di modalità di istruzione interattiva a distanza⁸⁸.

Il d.l. n. 5 del 9 febbraio 2012, convertito in l. n. 35/2012 anche denominato "Semplifica Italia" ha eliminato i fondi destinati alla Università Telematiche non statali⁸⁹. Tale decisione ha destato alcune perplessità ma soprattutto ha sollevato la questione del valore del titolo di studio. Tale provvedimento infatti è stato percepito come uno svilimento del titolo di studio che le Università Telematiche possono conferire. Tale ipotesi è stata subito smentita in quanto nulla cambia nella definizione dei percorsi formativi e per gli utenti per il conseguimento del titolo⁹⁰.

Inoltre il decreto "Semplifica Italia" introduce molte novità riferite all'Agenda Digitale Italiana, rifacendosi ovviamente alle direttive europee dell'Agenda Digitale Europea, e quindi nella nostra legislazione entrano a far parte parole quali *smart community*, e viene lasciato il compito alla c.d. cabina di regia, prevista in seno all'organizzazione della Agenda Digitale italiana, di realizzazione di infrastrutture ("tecnologiche ed immateriali") per rispondere alla domanda di servizi digitali "in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura". Non è escluso che in tale previsione non venga ritagliato uno spazio, anche alla realtà delle Università Telematiche che comunque rappresentano in Italia un'agenzia formativa avanzata per ciò che attiene l'erogazione dei contenuti e gli strumenti tecnologici a disposizione.

⁸⁷ Quasi tutte le università che offrono formazione in rete hanno la caratteristica di essersi sviluppate, con un ciclo naturale, dalla formazione basata su materiale pressoché cartaceo all'incorporazione di diversi tipi di supporti tecnologici che si sono resi via via disponibili. In Portogallo nel 1979 nasce l'Istituto Portugues de Ensino a Distancia (Iped), e nel 1988 l'Universidad de Aberta. In Norvegia opera la Nki Distance Education, ente privato, che opera senza fini di lucro con il riconoscimento del Governo nel settore dell'istruzione e riceve contributi governativi attraverso il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Ricerca. In Germania l'unica università a distanza formalmente attiva e ufficialmente riconosciuta dal 1975 è la FernUniversität: che gode di autonomia didattica equiparata alle università convenzionali.

⁸⁹ Con il c.d. d.l. Gelmini, grazie a un emendamento approvato alla fine dell'*iter*, vennero destinati fondi anche alle Università Telematiche.

⁹⁰ Anche in questo caso una valutazione approfondita e misurabile dei servizi erogati, della qualità e della ricerca compiuta negli anni passati dagli enti di ricerca aiuterebbe a attuare misure più eque e non discriminatorie.

2.5. L'educazione degli adulti e i Centri Provinciali d'istruzione

L'educazione permanente in Italia nasce con le prime strutture di scuola popolare, il cui complesso normativo fa capo a D.L.C.P.S. 17 dicembre 1947 n. 1599 ratificato con l. n. 326 del 16 aprile 1953. Con tale legge si sono istituiti i centri di lettura e partendo da quelli si è istituito con Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione n. 6836/23/ SP il centro sociale di educazione permanente. La novità è nel passaggio dalla sola alfabetizzazione della popolazione alla formazione dell'individuo, della persona. La ricognizione storica del segmento formativo dell'educazione degli adulti aiuta a comprendere alcune problematiche legate all'assenza di un vero sistema organico in Italia di educazione permanente o meglio alla sua frammentazione. Il quadro storico⁹¹ ci permette anche di comprendere le istanze egualitarie che sono alla base della nascita della formazione degli adulti in Italia e di come l'esercizio dei diritti sociali legati alla formazione degli adulti erano stati anticipati già nelle iniziative e realtà presenti nel nostro territorio nazionale nel periodo successivo alla conclusione del secondo evento bellico mondiale. La questione dell'alfabetizzazione degli adulti si pone in Europa all'inizio del Novecento, dato l'elevato numero di analfabeti, sia occupati che disoccupati. I cambiamenti sociali ed economici, intervenuti con l'avvento dell'industrializzazione, fanno emergere la necessità di un'istruzione di massa: il problema principale diventa infatti l'alfabetizzazione degli adulti. La scolarizzazione investe prima le città e immediatamente dopo anche le campagne. Nella seconda metà del secolo scorso in Italia nascono le Società di Mutuo Soccorso e le Camere del Lavoro come punto di riferimento per la classe operaia, che mettono in pratica forme di mutualità e solidarietà educative. Uno dei loro obiettivi principali è quello di combattere il fenomeno dell'analfabetismo assoluto, che coinvolgeva la maggior parte della popolazione. In seguito, la nascita di forme di aggregazione capillari come le ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) sarà determinante anche per la promozione dell'educazione e della formazione professionale. Ma è solo dopo il secondo conflitto mondiale che diviene determinante l'intervento dello Stato per arginare il fenomeno e, nel 1947, vengono istituite le prime Scuole Popolari per analfabeti, che opereranno fino al 1982⁹². Negli anni Sessanta sono state istituite le sezioni serali per lavoratori-studenti negli istituti tecnici⁹³e, nel decennio successivo, il loro sviluppo allargato agli istituti professionali ha imposto alcune importanti modifiche, tra cui quelle relative all'adattamento dei

⁹¹ Cfr. Capitolo III par. 3.2.1 nella parte dedicata ai documenti in materia degli anni Sessanta e Settanta sull'importanza di potere avere una seconda possibilità di formazione anche in età adulta e comunque per tutta la vita.

⁹² Cfr. Cap. 1.

⁹³ Circolare Ministeriale 8 marzo 1968 n. 140.

corsi alle specifiche esigenze degli adulti. Con il passaggio da un'economia prevalentemente agricola ad una fondata sull'industria e sul terziario si consolida l'esigenza dell'istruzione primaria e della formazione professionale. Nel 1973 il Movimento Sindacale Italiano conquista l'istituto delle 150 ore, monte ore annuali per consentire a tutti i lavoratori di migliorare la propria istruzione attraverso l'offerta di corsi di alfabetizzazione, corsi per il conseguimento dei titoli di studio di base, ma anche corsi monografici non finalizzati a titoli di studio⁹⁴.

Agli inizi degli anni Novanta iniziano la sperimentazione dei corsi serali con (C.M. 7809/90; C.M. 305/97) e la domanda di formazione negli adulti cresce. Le maggiori trasformazioni sono però intervenute con la creazione dei Centri Territoriali Permanenti (CTP) e una maggiore diffusione dei corsi serali presso tutte le scuole secondarie di secondo grado, con le relative disposizioni di adeguamento e trasformazione. L'avvento di una società dell'informazione o post - industriale ha posto l'esigenza di passare da un'istruzione esclusivamente finalizzata all'alfabetizzazione primaria, per il conseguimento di conoscenze e abilità di base, ad un'istruzione intesa come formazione permanente, che permetta all'individuo di apprendere per tutto l'arco della vita. In Italia si parla di Educazione degli Adulti (EdA) per indicare le nuove opportunità di acquisizione di competenze utili, sia nella sfera professionale, sia privata e necessarie al pieno esercizio del diritto di cittadinanza. L'EdA, che è disciplinata nel sistema dell'istruzione pubblica, ha ricevuto un decisivo input dalla V Conferenza mondiale dell'UNESCO del 1997⁹⁵ che ha spinto gli Stati membri a regolamentare la materia dell'educazione degli adulti. Dalla V Conferenza internazionale sull'Educazione degli Adulti tenutasi ad Amburgo organizzata dall'UNESCO del 1997 hanno tratto impulso anche una serie di strutture preposte all'educazione non formale, inserite nel nuovo sistema integrato: reti civiche delle iniziative di educazione degli adulti, infrastrutture culturali pubbliche, associazioni, Università della terza età, in genere tutte le agenzie formative che offrono attività di educazione non formale agli adulti al fine di sostenere il pieno sviluppo della personalità dei cittadini, anche attraverso la più ampia diffusione della cultura. L'allegato 3 del "Patto per il lavoro e l'occupazione" del 1998 descrive l'impegno governativo a "...predisporre un progetto specifico e risorse mirate per la sperimentazione e la messa a regime di un sistema di educazione per gli adulti". Progetto da collocare nell'ambito della formazione integrata, con caratteristiche di modularità, interdisciplinarietà e flessibilità, per consentire percorsi formativi personalizzati, una certificazione integrata e il riconoscimento di crediti, spendibili nei percorsi di studio e nel

⁹⁴ Cfr Cap. 1 pag. 25. Inoltre all'epoca anche la televisione concorre a perseguire a livello sociale l'obiettivo della educazione degli adulti attraverso la trasmissione "Non è mai troppo tardi" andata in onda tra il 1960 e il 1968, poi divenuta "Insieme" nel 1992 per insegnare l'italiano agli extracomunitari.

⁹⁵ Tale documento ha per titolo "*One hour a day for learning for all*".

mondo del lavoro. Con il Patto sociale⁹⁶ l'educazione degli adulti diventa diritto all'apprendimento permanente, strumento indispensabile per la crescita culturale e civile della persona e per l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro. Tale sistema integrato è teso a favorire il rientro nel sistema formale di istruzione e formazione professionale, l'estensione delle conoscenze e l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale attraverso l'impegno di tutti gli attori del sistema educativo. Sono pertanto coinvolti il sistema scolastico e regionale per la formazione professionale, i servizi per l'impiego, le università, le imprese e le associazioni di tutti i tipi. I CTP sono istituiti con l'O. M. n. 455/97⁹⁷ del Ministero della Pubblica Istruzione. Tali Centri per l'istruzione e la formazione in età adulta sono luoghi di "incontro tra scuola elementare e media e soggetti pubblici e privati che si occupano di formazione". I CTP hanno di fatto raccolto e integrato unitariamente le precedenti esperienze dei corsi di alfabetizzazione e dei corsi per lavoratori e rappresentano, sotto l'aspetto organizzativo, l'insieme dei servizi e delle attività di istruzione e di formazione degli adulti presenti su un territorio di dimensione distrettuale⁹⁸.

L'altro provvedimento fondamentale per la riorganizzazione dei Centri è il D.M. 25/10/07 "Riorganizzazione dei Centri Territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei Corsi serali", è il tentativo di uniformare CTP Corsi serali e altre analoghe iniziative anche per allinearci a modelli europei, in cui l'educazione degli adulti diventa "Istruzione degli Adulti", in attuazione dell'art. 1, comma 632, della legge 27/12/2006, n. 296⁹⁹. Essa prevede

⁹⁶ Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, siglato da Governo e Parti Sociali il 22 dicembre 1998.

⁹⁷ Per l'educazione degli adulti le caratteristiche innovative contenute nelle disposizioni normative in materia sono: materiali didattici innovativi, percorsi formativi flessibili e articolati, messa in trasparenza delle competenze per il riconoscimento di crediti, forme di permanenza in attività culturali e di approfondimento, rientri formativi in età adulta, inserimento linguistico e sociale.

⁹⁸ Sotto l'aspetto funzionale i Centri Territoriali Permanenti sono luogo di concertazione, di lettura dei bisogni formativi, di progettazione e di organizzazione delle iniziative di istruzione e formazione in età adulta, sono finalizzati all'alfabetizzazione culturale e funzionale, al consolidamento e alla promozione culturale, nonché alla rimotivazione e il ri-orientamento. Inoltre sono previste anche l'acquisizione e il consolidamento di conoscenze e di competenze specifiche, di pre-professionalizzazione e/o di riqualificazione professionale. I Centri svolgono attività di accoglienza, ascolto e orientamento; di alfabetizzazione primaria funzionale e di ritorno, anche finalizzata ad un eventuale accesso ai livelli superiori di istruzione e di formazione professionale; di apprendimento della lingua e dei linguaggi; di sviluppo e consolidamento di competenze di base e di saperi specifici; di recupero e sviluppo di competenze strumentali culturali e relazionali per una attiva partecipazione alla vita sociale; di acquisizione e sviluppo di una prima formazione o riqualificazione professionale; di rientro nei percorsi di istruzione e formazione di soggetti in situazione di marginalità. Le attività si svolgono mediante corsi lunghi di istruzione oppure a mezzo di corsi brevi/moduli a carattere monografico. Al termine delle attività è previsto il rilascio di titoli, certificazioni o attestazioni dei crediti formativi acquisiti. L'innovatività di tale circolare risiede non solo nell'idea della revisione dei programmi da impostare secondo impianti modulari, ma anche nel superamento della classe "intesa come unità rigidamente definita nella composizione, nell'offerta formativa e nella stessa collocazione fisica".

⁹⁹ La l. n°296 del 27/12/2006 (Finanziaria 2007) al comma 632 riorganizza la rete dei CTP su base provinciale, ridenominati in Centri provinciali per l'istruzione degli adulti articolati in reti territoriali. Lo scopo è far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta, anche immigrata, con particolare riferimento alla conoscenza della lingua italiana, in relazione agli obiettivi fissati dall'Unione europea. La percentuale di popolazione tra i 25 e 64 anni che partecipa a percorsi di istruzione e/o formazione in Italia al 2001 è del 4,6% (fonte Eurostat), contro a un benchmark fissato dalla Commissione per il 2010 del 12,5%.

l'accorpamento dei CTP (Centri Territoriali permanenti per l'istruzione e la formazione in età adulta) e i Corsi serali nei CPIA (Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti), con l'esplicita collocazione dei compiti dei nuovi centri nel solo settore dell'istruzione oltre all'alfabetizzazione in lingua italiana degli stranieri. L'educazione degli adulti è un segmento dell'istruzione e della formazione anche piuttosto discusso in cui da una parte se ne denuncia l'uso strumentale a partire dalla formulazione della Strategia di Lisbona per abbassare i bassi tassi d'istruzione denunciati nei documenti della "Strategia" e quindi cercare di raggiungere gli obiettivi da essa posti, ma dall'altra si discute se sia necessaria la sua separazione dal settore istruzione¹⁰⁰. Il documento di riferimento a partire dagli anni 2000 sul tema del ricorso ad attività formative anche per gli adulti per far fronte, non solo ai mutamenti tecnologico-organizzativi del lavoro, ma anche alla crescente complessità del vivere sociale l'esercizio della "cittadinanza attiva" è il *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*¹⁰¹. L'obiettivo che si pone il documento è di pari valore rispetto a quello dell'"occupabilità", ma esso non è stato ancora sufficientemente interiorizzato dalla cultura politica e istituzionale del Paese¹⁰². La "società della conoscenza", pur essendo riferimento frequente nel linguaggio dei media e della politica, spesso rimane un'espressione vuota quasi un richiamo necessario alla modernità che non come quadro o insieme di iniziative organiche e coerenti¹⁰³. In Italia l'attuazione delle indicazioni contenute nel *Memorandum* le ritroviamo nel Documento della Conferenza Unificata del marzo 2000¹⁰⁴ in cui l'alfabetizzazione funzionale degli adulti è definita priorità dei Centri, segna uno spartiacque importante per la gestione e programmazione delle iniziative dell'educazione degli adulti e dell'educazione permanente.

Il ruolo dei CTP¹⁰⁵ come elemento di punta nell'educazione e nell'istruzione della popolazione adulta è stato ribadito nella Conferenza Unificata Stato/Regioni del 2 marzo 2000, nella quale si

¹⁰⁰ T. DE MAURO, *La cultura*, in AA.VV., *Dal '68 ad oggi. Come siamo e come eravamo*, Bari, 1979

¹⁰¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, 2000. Tale documento ha tra l'altro il pregio di tener conto delle più importanti elaborazioni pedagogiche di livello internazionale sull'educazione degli adulti, è stato inviato agli stati membri nell'autunno 2000. Nei mesi successivi il testo è stato oggetto di una consultazione che in ogni paese ha coinvolto gli attori istituzionali, le parti sociali, le agenzie scolastiche e formative, il mondo degli operatori e degli esperti. Tra le osservazioni raccolte dalla Commissione al termine della campagna di consultazione, il rafforzamento in senso sociale degli obiettivi del lifelong learning: alle due finalità indicate dal primo testo – occupabilità e cittadinanza attiva – sono state infatti aggiunte la coesione sociale, l'integrazione delle minoranze, il contrasto dei fenomeni di marginalità. Particolare attenzione è stata data anche ai problemi derivanti dallo squilibrio demografico e dall'immigrazione straniera. Per gli altri Documenti programmatici e interventi legislativi comunitario *infra* Cap. III, par. 3.2.1.

¹⁰² F. FARINELLI, *Perché non dobbiamo dimenticare l'educazione permanente*, Il Mulino, 2004

¹⁰³ F. FARINELLI, *Lungo il corso della vita. L'educazione degli adulti dopo le 150 ore: opportunità e forme*, 2004.

¹⁰⁴ Conferenza Unificata marzo 2000, "Accordo tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane per riorganizzare e potenziare l'educazione permanente degli adulti."

¹⁰⁵ Come stabilisce l'Accordo del marzo 2000 i CTP sono luoghi di concertazione e di lettura dei bisogni formativi, di progettazione e di organizzazione delle iniziative di istruzione e formazione in età adulta, per l'alfabetizzazione culturale e funzionale, il consolidamento e la promozione culturale, la rimotivazione e il riorientamento, l'acquisizione e il consolidamento di conoscenze e di competenze specifiche, di pre-professionalizzazione e/o di

specifica che occorre assicurare “un'offerta formativa integrata tra Università, scuole e agenzie di formazione professionale” che trova “un punto di riferimento nei Centri territoriali per l'educazione degli adulti”. Nell'accordo sancito dalla Conferenza si precisa che il settore delle scuole serali, insieme ai CTP, costituisce “un altro baricentro dell'attività dell'Educazione per gli Adulti, in grado di fornire risposte alla domanda di cultura e di formazione di chi ha già il titolo dell'obbligo”.

Una povertà culturale e politica presente, del resto, anche nella sostanziale identificazione degli ultimi anni tra “educazione permanente”, che nel gergo europeo comprende tutte le tipologie di apprendimento in età adulta e “formazione continua”: una formula, quest'ultima, che indica solo gli interventi di formazione d'interesse diretto delle imprese, finalizzati all'aggiornamento delle competenze professionali dei lavoratori. Una ricerca sulla cultura della popolazione ha rilevato che un terzo circa degli adulti (oltre i 16 anni), anche se scolarizzati, ha competenze alfabetiche decisamente insufficienti, mentre un altro terzo possiede un patrimonio limitato di competenze di base¹⁰⁶. E' qui che si addensano le propensioni più negative al ricorso in formazione in età

riqualificazione professionale. In particolare, le attività dei centri riguardano: accoglienza, ascolto e orientamento; alfabetizzazione primaria funzionale e di ritorno, anche finalizzata ad un eventuale accesso ai livelli superiori di istruzione; apprendimento della lingua e dei linguaggi; sviluppo e consolidamento di competenze di base e di saperi specifici; recupero e sviluppo di competenze strumentali culturali e relazionali idonee ad una attiva partecipazione alla vita sociale; acquisizione e sviluppo di una prima formazione o riqualificazione professionale; rientro nei percorsi di istruzione e formazione di soggetti in situazione di marginalità. I Corsi Serali perseguono gli obiettivi di consolidamento delle competenze di base e di ampliamento delle stesse nella prospettiva di: qualificare giovani e adulti per i quali il titolo di scuola secondaria di primo grado non rappresenta più una garanzia dall'emarginazione culturale e/o lavorativa; consentire la riconversione professionale o lo sviluppo culturale di adulti già inseriti in

ambiti sociali e lavorativi e che vogliono sviluppare il proprio progetto di vita, personale e professionale.

licei. Sia i CTP sia le Scuole Serali hanno una distribuzione nazionale. Alle attività dei CTP possono accedere tutti gli adulti e i giovani adulti a partire dal quindicesimo anno di età privi del titolo della scuola primaria nonché quelli che, pur in possesso di tale titolo, vogliono rientrare nei percorsi di istruzione e formazione.

Ai Corsi serali sono ammessi: i possessori del titolo di scuola secondaria di primo grado; coloro che hanno compiuto studi certificati da titoli conseguiti in istituti statali o legalmente riconosciuti (crediti formali); coloro che hanno maturato esperienze in ambito lavorativo o studi personali coerenti con l'indirizzo di studi (crediti non formali).

Il riconoscimento dei titoli è automatico nella prima ipotesi, mentre nelle altre occorre una valutazione caso per caso, sulla base di specifici accertamenti. Per i CTP nessuna tassa è dovuta per l'iscrizione e la frequenza dei corsi.

Per i Corsi serali è prescritta una tassa della stessa entità dei corrispondenti corsi diurni.

Alle spese per il funzionamento dei CTP e dei Corsi Serali si fa prevalentemente fronte con: fondi di bilancio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica; contributi erogati dallo Stato sulla base della legge 440 del 18 dicembre 1997 relativa al Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, destinato alla “piena realizzazione dell'autonomia scolastica e allo sviluppo della formazione continua e ricorrente” (art. 1 comma 1). Ai predetti fondi possono aggiungersi: fondi CIPE; contributi delle Regioni e degli enti locali. Aiuti finanziari ai soggetti in formazione, data la sostanziale gratuità dei corsi, non sono previste forme particolari di aiuti finanziari ai frequentanti. I contratti di lavoro di alcune categorie di lavoratori (primi tra tutti quelli dei metalmeccanici) prevedono permessi retribuiti per consentire la frequenza di corsi per il conseguimento del diploma di scuola secondaria inferiore o, più raramente, di quello di scuola secondaria superiore.

¹⁰⁶ *La competenza alfabetica in Italia. Una ricerca sulla cultura della popolazione* (a cura di Vittoria Gallina), Milano, Franco Angeli 2000. Si tratta di un'indagine comparativa su diversi paesi avanzati, da cui emergono risultati particolarmente problematici per la situazione italiana derivanti, oltre che dai ritardi dei processi di scolarizzazione di massa e dal cattivo funzionamento dei sistemi di istruzione e formazione iniziali, anche dalla debolezza delle politiche di formazione degli adulti.

adulta: o perché non si ha fiducia che essa possa determinare condizioni professionali e di vita migliori, o perché cattive esperienze scolastiche inducono il timore a confrontarsi ancora una volta con la scommessa dell'apprendimento e con le sue logiche tradizionali. Anche nel 2004 i rapporti nel settore una domanda di formazione in età adulta¹⁰⁷ rappresentavano una popolazione in cui le propensioni negative al rientro in formazione, variamente motivate, riguardano più del 50% degli intervistati: puntualmente i meno istruiti, i più anziani, i più deboli dal punto di vista sociale e professionale. Infatti già prima della scadenza del periodo (2010) non sembravano realizzabili gli impegni assunti con il Consiglio Europeo di Lisbona, secondo cui in ogni paese si sarebbe raggiunta una soglia minima di almeno il 12,5% di adulti coinvolti in attività formative. L'universo di riferimento è circa 35 milioni di individui tra i 24 e i 65 anni di età, di cui 22 sono lavoratori occupati e non occupati. Le difficoltà, oggi come allora, non stanno solo nel punto di partenza, ma nell'assenza di programmi organici di sviluppo della formazione permanente. Al centro della questione non c'è infatti solo una maggiore incisività della formazione continua, ma lo sviluppo di pratiche formative cui gli adulti possano accedere anche individualmente, finalizzate al conseguimento di titoli di studio e di qualifiche professionali, all'incremento delle competenze di base e funzionali, al superamento delle resistenze soggettive all'apprendimento. Tale impegno, assunto dall'Italia come stato membro dell'Unione, avrebbe richiesto, come tra l'altro prevedeva l'Accordo Stato-Regioni-Autonomie Locali del 2 marzo 2000, la mobilitazione di tutte le istituzioni statali, regionali, locali, delle forze economiche e sociali, degli operatori culturali e del volontariato per un'"educazione degli adulti" capace di attrarre, orientare, accompagnare anche i soggetti meno consapevoli dei rischi di obsolescenza professionale e di marginalità sociale connessi con la povertà formativa. La varietà dell'offerta formativa e la moltiplicazione dei percorsi proposti dovrebbe promuovere la domanda più debole e assicurare anche a quella più forte la capacità di progetti formativi pertinenti. Il coinvolgimento nella formazione delle persone che ne hanno più bisogno passa soprattutto attraverso percorsi di carattere "non formale"¹⁰⁸, connessi non solo con il lavoro ma con i più diversi versanti della vita sociale, capaci di mobilitare gli interessi e di offrire possibilità di identificazione individuale e collettiva. Percorsi anche "descolarizzati", ma in grado di certificare le competenze acquisite, e

¹⁰⁷ ISFOL, *Esclusi e inclusi. Primo Rapporto nazionale sulla domanda di formazione in età adulta*. I libri del Fondo Sociale Europeo, Roma 2004.

¹⁰⁸ I percorsi formativi di carattere "formale" sono quelli finalizzati al conseguimento di titoli di studio e di qualifiche professionali. "Non formale" è, viceversa, l'intera tipologia di attività formative che non danno luogo a titoli e qualifiche ufficiali. "Informale" è l'apprendimento non intenzionale che accompagna la maggior parte delle attività ed esperienze. Questa distinzione è nel già citato Memorandum della Commissione Europea, in cui si sostiene la necessità di sviluppare sia il "formale" che il "non formale", coordinandone e integrandone le risorse e i percorsi.

sostenuti da azioni di orientamento e di accompagnamento lungo i diversi passaggi formativi¹⁰⁹. Ma, al momento, quell'accordo è ancora poco e solo parzialmente attuato. Le risorse destinate dal Fondo Sociale Europeo alla formazione permanente vengono utilizzate dalla maggior parte delle Regioni più per la formazione orientata al lavoro che per l'educazione degli adulti¹¹⁰. I dati italiani nel settore rimangono allarmanti così come testimoniano alcuni studi che evidenziano anche una comparazione con gli altri paesi europei in particolare con la Germania che nel settore certamente è il Paese che vanta la più lunga tradizione delle cosiddette scuole popolari¹¹¹.

Pur all'interno di una crescita significativa delle diverse tipologie di offerta formativa per adulti, mancano regie nazionali e locali che rispondano a priorità condivise e che producano effetti di sistema. Certamente si è assistito ad una sottovalutazione dell'importanza del *lifelong learning* per l'occupabilità, la cittadinanza attiva, il contrasto della marginalità sociale e professionale, la qualità della convivenza e della partecipazione democratica, la capacità culturale di misurarsi con gli effetti dell'immigrazione, l'accesso stesso ai servizi del *welfare*. La prima volta che in Italia si affrontò il tema del diritto anche dei lavoratori ad ottenere la soglia di istruzione prevista per i più giovani era il 1974 nell'ambito della mobilitazione del movimento sindacale a tutela del diritto allo studio per gli adulti. Oggi che quella soglia è stata innalzata – prima con l' "obbligo formativo" introdotto dal c.d. Pacchetto Treu alla fine degli anni Novanta, poi con il "diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" della c.d. l. Moratti nel 2003, comunque è minore l'attenzione verso l'importanza strategica della diffusione anche tra gli adulti del possesso di un diploma o di una qualifica professionale di livello intermedio. Più in generale, è l'intero tema del "diritto" alla formazione anche in età adulta che, pur all'interno di un dibattito molto acceso sulle questioni dell'istruzione, non emerge con i connotati di un programma di modernizzazione del

¹⁰⁹ L'impegno di molti paesi in questi ultimi dieci anni è sul riconoscimento delle competenze professionali, indipendentemente dai Titoli di studio. Nonostante i molti studi nel settore solo alcuni paesi si sono attivati concretamente per creare un sistema efficace di riconoscimento delle competenze acquisite. Un esempio virtuoso è la Francia che da tempo prevede nella propria legislatura il cosiddetto Bilancio delle Competenze che permette al lavoratore che si deve ricollocare nel mondo del lavoro, di valutare le proprie esperienze pregresse. A livello europeo il Quadro di riconoscimento della Qualifiche professionali ad esempio rappresenta un traguardo ancora non raggiunto.

¹¹⁰ ISFOL, *Rapporto Isfol 2010*, Franco Angeli, 2010. In particolare la parte sulla Spesa per Regioni e FSE, ed il capitolo su Misure di accompagnamento.

¹¹¹ A.A. V.V., *Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa/2*, in *Quaderno n. 9*, Associazione Treelle, 2011. In Italia 2 milioni di persone partecipano ad attività di formazione permanente e 31 milioni no. In Italia solo il 35% della popolazione possiede competenze funzionali adeguate o alte, mentre nei paesi avanzati questo dato varia dal 50% al 70%; i livelli di qualificazione della forza lavoro previsti dall'Unione Europea per il 2020 in Italia resteranno bassi per il 37%, e solo per il 18% alti, mentre la media europea si collocherà esattamente all'opposto; la spesa per i consumi culturali delle famiglie nei paesi europei più avanzati è tra l'11% e il 12% e in Italia è il 6-7%; la popolazione dai 25 ai 64 anni che ha partecipato a qualunque tipo di istruzione o formazione in Italia è il 6%, nei paesi avanzati è il 28%; per quanto riguarda i titoli di studio della popolazione dai 25 ai 64 anni - quindi esclusi i bambini e i vecchi - e cioè la popolazione attiva, in Italia la metà ha la licenza di scuola media inferiore, solo il 14% un titolo terziario, mentre in Germania il 16% ha la licenza media e il 24% ha un titolo terziario. La spesa pubblica in Germania per le scuole popolari è pari a circa 4 milioni di euro. In Italia si aggira sui 330.000 euro.

sistema educativo, delle politiche del lavoro e del Welfare, dello sviluppo. L'attenzione su tale tema sembra riemergere nel 2009 anno di presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare, sostenuta dalla CGIL e dal Prof. Tullio De Mauro come primo firmatario in cui si delineava un sistema di educazione permanente così come intesa in ambito europeo¹¹². L'importanza di tale proposta, che nell'*iter* parlamentare non ha di fatto avuto successo è di avere riaperto il dibattito non solo strettamente politico ma culturale sul valore della cosiddetta "formazione informale" e sulla necessità di un vero accordo tra i diversi soggetti che erogano servizi formativi, scuole di ogni ordine e grado, enti di formazione privati e pubblici ed università. Altre due proposte di legge nella legislatura XIV sono approdati in Parlamento senza trovare il consenso e l'attenzione necessaria per proseguire il loro *iter* legislativo. La prima¹¹³ fotografa una situazione piuttosto diffusa nella formazione professionale cioè che il diritto alla formazione non ha un riscontro oggettivo e unitario sul territorio nazionale, che esistono situazioni in cui il diritto alla formazione è effettivo, altre in cui esso è completamente disatteso, a causa delle grandi disparità territoriali del nostro Paese, soprattutto tra il centro-nord e il sud, ma anche nelle Regioni settentrionali non si riscontra l'uniformità dell'offerta formativa. Infatti, l'offerta formativa per abitante, a seconda delle Regioni, registra sbalzi rilevanti, che non possono essere valutati con certezza, a causa della mancanza di un'informazione sistematica e periodica trasmessa dalle regioni agli organi centrali. Il principio base della proposta di legge è la formazione come diritto individuale, cioè come diritto civico e di libertà, e si rafforza e agevola la domanda di formazione. Il secondo progetto di legge¹¹⁴ invece punta sulla valorizzazione della

¹¹² Proposta di legge di iniziativa popolare, Diritto all'apprendimento permanente "Articolo 1 (Principi generali) 1. Ogni persona ha diritto all'apprendimento permanente. 2. Per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività di apprendimento formale, non formale e informale, intrapresa nelle varie fasi della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva civica, sociale e occupazionale. 3. La Repubblica, in coerenza con le strategie dell'Unione Europea e con il dettato Costituzionale, riconosce e promuove l'esercizio del diritto all'apprendimento permanente come condizione determinante per: a) favorire la piena realizzazione della persona, la cittadinanza attiva, il benessere e la qualità della vita delle persone, l'occupabilità, la mobilità professionale, l'invecchiamento attivo; b) promuovere la coesione sociale, la convivenza interculturale, la competitività economica e lo sviluppo civile del paese. La Repubblica rimuove gli ostacoli che impediscono l'accesso alle attività finalizzate all'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione e all'acquisizione di conoscenze e competenze culturali e professionali. 4. Il diritto all'apprendimento permanente si esercita lungo tutto il corso della vita. I percorsi di istruzione iniziale sono finalizzati a garantire le conoscenze e le competenze culturali e professionali necessarie per continuare ad apprendere per tutta la vita. I percorsi di formazione permanente successivi sono assicurati dal sistema integrato per l'apprendimento permanente".

¹¹³ Documento XVI Legislatura, Documento n. 1079, Camera dei Deputati, Proposta di legge d'iniziativa dei Deputati: Bobba, Calgaro, Binetti, Narducci, Portas, Grassi, Castagnetti, Lucà, Fedi, Benamati, Sbröllini, Dal Moro, Farinone, "Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale", Presentata il 20 maggio 2008.

¹¹⁴ Documento n. 1177, Senato della Repubblica, Disegno di Legge, d'iniziativa dei senatori: Finocchiaro, Zanda, Latorre, Mariapia Garavaglia, Bastico, Treu, Roilo, Adragna, Blazina, Biondelli, Ghedini, Ichino, Nerozzi, Passoni, Rusconi, Vita, Ceruti, Vittoria Franco, Marcucci, Anna Maria Serafini, Veronesi e Zavoli, comunicato alla presidenza il 4 novembre 2008, "Norme in materia di apprendimento permanente. Delegatione al Governo in materia di individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali, nonché di incentivi all'apprendimento permanente e all'invecchiamento attivo".

nozione di apprendimento permanente di natura comunitaria e esamina dei provvedimenti legislativi a supporto dell'educazione permanente, quali i congedi parentali, ma l'elemento più rilevante è la previsione di un "Piano nazionale per l'apprendimento permanente" che abbia lo scopo di adottare strategie e priorità condivise e di garantire un uso integrato e ottimale degli interventi e delle risorse disponibili, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata¹¹⁵, tale Piano è definito, ogni tre anni, in coerenza con le indicazioni dell'Unione europea. Sono importanti questi elementi della legge che riporterebbero un po' la materia a un impianto sistemico ed integrato.

La recente Riforma del mercato del lavoro, l. n. 92/2012 introduce il diritto all'educazione permanente. La l. n. 28 giugno 2012, n. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita" prevede, al punto 51 che "in linea con le indicazioni dell'Unione europea, per apprendimento permanente si intende qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale." Si precisa che le politiche sono determinate a livello nazionale e con intesa in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dello sviluppo economico e sentite le parti sociali, a partire dalla individuazione e riconoscimento del patrimonio culturale e professionale comunque accumulato dai cittadini e dai lavoratori nella loro storia personale e professionale, da documentare attraverso la piena realizzazione di una dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti. Inoltre viene definito Per "apprendimento non formale" si intende quello caratterizzato da una scelta intenzionale della persona, che si realizza al di fuori dei sistemi indicati nell'apprendimento formale, in ogni organismo che persegua scopi educativi e formativi, anche del volontariato, del servizio civile nazionale e del privato sociale e nelle imprese.

Inoltre viene esplicitato il c.d. "apprendimento informale" per cui si intende quello che, "anche a prescindere da una scelta intenzionale, si realizza nello svolgimento, da parte di ogni persona, di attività nelle situazioni di vita quotidiana e nelle interazioni che in essa hanno luogo, nell'ambito del contesto di lavoro, familiare e del tempo libero". Qui è la maggiore novità della legge che introduce a pieno titolo riconoscimento all'apprendimento informale. In merito all'attuazione

¹¹⁵ Di cui all' articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e successive modificazioni.

della legge a livello territoriale è ancora una volta l'istituto dell'intesa che regolerà l'attuazione della legge a livello locale rispettando il principio di sussidiarietà.

Tornando all'analisi dell'educazione permanente si deve rilevare che la partecipazione degli adulti alla formazione non è più solo il recupero dei titoli di studio da parte delle persone che, per varie ragioni (generalmente per condizioni familiari e sociali difficili e/o per precoci inserimenti lavorativi) non hanno concluso la scuola obbligatoria¹¹⁶. Attualmente l'accesso alla formazione in età adulta, alla scuola della "seconda opportunità", che risarcisce i settori sociali più deprivati, è divenuta un'esperienza minoritaria. Minoritarie infatti sono le iniziative che ripropongono i tratti comunitari dell'educazione popolare promossa in passato da sindacati, associazioni laiche e religiose, movimenti che attribuivano un valore di emancipazione sociale alla crescita culturale dei ceti deboli. La domanda formativa che si profila oggi è principalmente di tipo individuale e ha altre caratteristiche: riguarda tutti i ceti sociali, ma soprattutto le persone con livelli medio-alti di scolarizzazione, risponde a bisogni formativi diversificati, porta i segni di una modernità che impone nuovi strumenti culturali per essere padroneggiata. Persino nei Centri Territoriali Permanenti la possibilità di affiancare ai corsi di recupero dei titoli di studio della scuola elementare e media altri tipi di percorsi formativi ha fatto emergere domande inedite attirando pubblici assolutamente nuovi¹¹⁷.

L'impegno dei CTP nell'alfabetizzazione linguistica e sociale degli stranieri nella formazione culturale nelle carceri e in altri luoghi della sofferenza sociale, nell'accompagnamento all'inserimento lavorativo di giovani emarginati, che pure costituisce un profilo specifico della loro attività, non oscura il fatto che lo straordinario successo della nuova offerta formativa è legato principalmente a proposte che rispondono ad altri bisogni emergenti. In primo luogo la necessità di acquisire competenze funzionali di cui oggi non si può più fare a meno nel lavoro e nel quotidiano; ma anche interessi culturali rivelatori di una crescente consapevolezza dell'importanza di continuare ad apprendere, di disporre di strumenti di orientamento nella

¹¹⁶ Siamo lontani dal "Non è mai troppo tardi" degli anni sessanta, la fortunata trasmissione televisiva condotta dal maestro Manzi che, sostenuta da un programma straordinario di alfabetizzazione organizzato dai governi di allora, portò più di un milione di italiani al conseguimento della licenza elementare.

¹¹⁷ I CTP sono il risultato di una trasformazione della vecchia scuola delle 150 ore avviata con un'ordinanza del Ministero dell'Istruzione nel 1997. I Centri, diffusi rapidamente in tutte le aree territoriali, sono per lo più inseriti nelle scuole medie o negli istituti comprensivi (che organizzano scuola per l'infanzia, elementare e media) ma potrebbero avere sede anche nella scuola secondaria superiore. L'assenza di un quadro di riferimento normativo sull'educazione degli adulti determina, tra l'altro, sistemi di finanziamento dei CTP incerti e insufficienti alla programmazione di un loro adeguato sviluppo. I CTP costituiscono, comunque, l'unico settore dell'istruzione pubblica destinato specificamente agli adulti (con possibilità di iscrizione a partire dai 15 anni). L'altro settore disponibile – i corsi serali della scuola secondaria superiore – propongono infatti percorsi formativi che, per durata e caratteristiche organizzative, impongono un impegno difficilmente conciliabili con gli obblighi della vita adulta. Anche qui si stanno comunque moltiplicando le iscrizioni, soprattutto di giovani al di sotto dei 30 anni con rapporti ancora instabili con il mondo del lavoro.

complessità della vita civile e sociale, di investire tempo ed impegno nel miglioramento di se stessi e della propria capacità di interpretazione e controllo della realtà.

Fenomeni analoghi si profilano nel crescente successo delle università “popolari” e della “terza età”, attive sia nelle grandi aree urbane che nei piccoli centri, talora con numeri molto alti di iscritti¹¹⁸, anche qui di età e condizioni socio-professionali che ne contraddicono la denominazione originaria. I loro cataloghi, in cui compaiono dai corsi di lingue e di informatica a quelli di educazione alimentare, musica, discipline ambientali, teatro, letteratura, diritto, economia, scienze, e i dati relativi a una partecipazione caratterizzata spesso dalla frequenza, contestuale o ricorrente, di più corsi, danno conto oltre che dell’esplosione di una pluralità di bisogni formativi, anche di una tendenza a cercare nell’investimento culturale occasioni di socialità e di identificazione difficilmente trovabili altrove. Bisogni a cui rispondono anche numerosi Comuni che vivono un rinnovato impegno nell’educazione degli adulti, tornando a valorizzare le scuole e gli istituti civici nati in altre stagioni, declinando in senso anche formativo l’attività di teatri, musei, archivi, svolgendo attraverso le reti civiche informatiche ed altri sportelli e servizi informativi ruoli di promozione della domanda sociale e di coordinamento tra le diverse tipologie dell’offerta. In questo quadro sono di particolare interesse le esperienze messe in atto in numerosi centri urbani di grandi e medie dimensioni dalle reti delle biblioteche comunali che negli ultimi anni, oltre ad integrare l’originaria strumentazione culturale con le dotazioni della multimedialità, sono frequentemente impegnate, in alleanza con altri soggetti attivi nel territorio, nella predisposizione di percorsi dall’inequivocabile profilo formativo: cicli di conferenze su temi di interesse culturale, mostre e incontri con autori, campagne di approfondimento su problematiche di vario tipo, e perfino vere e proprie attività corsuali. Con un intreccio interessante tra eventi rivolti a pubblici culturalmente allenati e opportunità dedicate ai settori sociali in maggiori difficoltà. A Roma, Milano, Torino, Venezia, Firenze, ma anche in aree periferiche, si organizzano corsi per genitori, iniziative di orientamento scolastico e professionale per giovani e famiglie, attività di apprendimento all’uso del computer e della comunicazione *on line* per anziani, formazione alla gestione delle biblioteche penitenziarie per detenuti, moduli di perfezionamento linguistico per immigrati, circoli di lettura e di cinema,

¹¹⁸ Le Università popolari sono presenti su tutto il territorio nazionale. Gli iscritti alle università popolari in Germania sono 6.500.000, in Italia 330.000. Le spese annue di funzionamento ammontano a un miliardo in Germania (di cui circa il 50% costituito da finanziamenti pubblici); in Italia ammontano a trenta milioni di euro, provenienti dagli individui che partecipano. Le sedi centrali sono 1000 in Germania e 500 in Italia. In Germania si tratta prevalentemente

di strutture pubbliche (sedi comunali), da noi si tratta di strutture scolastiche affittate a piccoli imprenditori del terzo settore. In Germania i costi sono coperti per il 50% dai partecipanti e per il resto dai Comuni; in Italia i costi sono interamente a carico dei privati che partecipano. I corsi, che possono durare 30, 50 o 100 ore, riguardano prevalentemente: lingue, salute, cultura e arte, lavoro e professioni, informatica. Per i dati italiani UNIEDA 2010 e per i dati tedeschi DIE, Volkshochschulen-Statistik, 2008.

ascolti musicali guidati, visite nei luoghi di interesse storico e artistico del territorio e così via. Con il vantaggio che deriva sia dal radicamento territoriale e dalle consolidate abitudini all'accoglienza di pubblici di vario tipo, sia dal fatto di presentare percorsi di tipo breve e flessibile, facilmente accessibili, lontani dalle formule e dalle finalità dell'istruzione formale. Per avere un'idea della complessità e faticosità di questi percorsi, vale ricordare che al momento sono ancora pochissime le regioni – le prime sono state Toscana ed Emilia Romagna – che hanno già prodotto una legislazione dedicata alla formazione permanente e all'educazione degli adulti¹¹⁹; e che, anche a livello locale, sono molto più numerosi i comuni che queste politiche praticano in modi discontinui e per pressioni esercitate “dal basso” di quelli che, coerentemente con l'Accordo del 2000, si sono dotati di strumenti e di politiche per lo sviluppo di azioni coerenti e di lunga durata. Una situazione che deriva, oltre che da un'evidente immaturità nel nostro paese della cultura della formazione permanente, anche dall'assenza di un quadro nazionale fatto di norme, politiche, risorse dedicate. Costituiscono limite evidenti di questo insieme di esperienze, oltre alla scarsa capacità/volontà della maggior parte delle offerte formative pubbliche e, a maggior ragione, private, di intercettare la domanda che non si esprime spontaneamente, anche la sovrapposizione in numerosi territori di corsi analoghi e tra loro concorrenti; mentre, a causa della debolezza di governo nazionale e locale dell'offerta, i pubblici meno informati ed allenati incontrano grandi difficoltà di accesso e, comunque, di transizione da una semplice partecipazione ai corsi alla definizione di percorsi organici e finalizzati.

I tempi, dunque, sembrerebbero maturi per lo sviluppo di politiche formative per gli adulti non limitate alla sola formazione continua e capaci di sviluppare interesse e partecipazione all'apprendimento anche oltre le necessità del lavoro. Lo impone, fra l'altro, la persistenza di una “domanda assente” in determinati e tutt'altro che marginali settori di popolazione; mentre per altri vale la consueta regola per cui è proprio chi ha più e meglio appreso che è più interessato ad apprendere ancora. Le scelte all'ordine del giorno sono ormai patrimonio consolidato delle esperienze più significative attuate in ambito europeo e nazionale. Riguardano la flessibilizzazione dei sistemi di istruzione e formazione (in particolare scuola secondaria e università) per assicurare la compatibilità della partecipazione formativa con gli stili di vita e gli obblighi dell'età adulta; l'introduzione di dispositivi di certificazione delle competenze comunque e dovunque acquisite per farle valere sia nell'esperienza lavorativa che come crediti nei percorsi formali di istruzione e formazione; lo sviluppo di strumenti di sostegno – dai voucher a forme di agevolazione fiscale - degli investimenti individuali in formazione; la realizzazione di servizi efficienti di informazione, orientamento, consulenza per la promozione

¹¹⁹ COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, cit. pag. 276.

della domanda e per la costruzione di progetti formativi pertinenti; la liberazione di quote di tempo lavorativo, attraverso congedi e altri dispositivi, per facilitare la partecipazione formativa degli occupati. Ma altrettanto importanti sono l'individuazione e la messa in atto delle condizioni necessarie ad un funzionamento sistemico della formazione degli adulti, tramite lo sviluppo della collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni, Autonomie Locali e il coordinamento nei contesti locali, sulla base di priorità condivise, delle diverse tipologie di offerta pubbliche, private, del privato sociale. Niente di impossibile per un paese consapevole dell'importanza che può avere il *lifelong learning* per la qualità della partecipazione democratica, per la coesione sociale, per lo stesso sviluppo economico: e disposto, per questo, ad impegnare risorse e a costruire politiche adeguate.

Capitolo III - Continuità e discontinuità dell'educazione permanente nel processo
di integrazione comunitaria

3.1. Il diritto all'istruzione nel Diritto comunitario

3.1.1. La tutela dei diritti sociali nell'ordinamento comunitario. Premessa

Il diritto all'istruzione nell'ordinamento giuridico europeo è presente sin dal Preambolo dello stesso Trattato di Roma in cui si enuncia il conseguimento di un obiettivo, ripreso nei Trattati successivi, di “porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta tra i popoli europei”. Nonostante l'obiettivo principe dei Trattati istitutivi delle Comunità europee fosse quella del mercato unico e dello sviluppo armonioso delle economie europee, ci fu da subito un approccio orientato anche all'integrazione politica, pertanto un processo in fieri, in divenire, un'azione mirata al raggiungimento di un risultato di natura politica e sociale.¹ L'acquisizione di una dimensione europea da parte dell'istruzione e della formazione può anche risultare funzionale al conseguimento di tale prospettiva². La funzione dell'istruzione in ambito europeo non dà vita ad un sistema europeo dell'istruzione, infatti secondo il dettato dei Trattati prevale il rispetto del pluralismo culturale dei diversi sistemi nazionali; l'Europa incentiva forme di confronto e di avvicinamento fra le diverse culture europee attraverso la promozione delle mobilità transnazionale di studenti e docenti, l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri e lo sviluppo della cooperazione fra istituti di insegnamento (art. 149 TCE)³. La modalità di intervento della Comunità nel settore dell'istruzione non è costituita da atti normativi ma è attualmente rappresentata, da un coordinamento delle istituzioni comunitarie diretto a

¹ L.COSTANTINESCO, “*La nature juridique des Communautés européennes*”, in *Annales fac. Dr. Liege*, 1979, 151.

² M.COCCONI, “*Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati*”, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

³ Nei Trattati questi gli articoli che riguardano istruzione e formazione professionale: Articoli 3, 140, 146, 149 e 150 del trattato CE. Il trattato di Roma non conteneva un esteso riferimento all'istruzione. Esso si limitava a dichiarare, all'articolo 3, che gli Stati membri dovevano fornire un contributo a un'istruzione e a una formazione di qualità. È solo con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht e si fa un riferimento esauriente al contributo della Comunità nel settore dell'istruzione e della formazione. Da allora l'istruzione è diventata oggetto della procedura di co-decisione, che con il trattato di Amsterdam è stata estesa anche alla formazione professionale. La Carta dei diritti fondamentali afferma che «Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua» (articolo 14) e che «Ogni individuo ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata» (articolo 15). In base al principio di sussidiarietà, ogni Stato membro ha la piena responsabilità dell'organizzazione e del contenuto dei suoi sistemi d'istruzione e di formazione professionale. Qualsiasi atto di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri è escluso dall'ambito di applicazione degli articoli 149 e 150. Il trattato di Lisbona non introduce alcuna modifica significativa nell'ambito della politica in materia di istruzione e formazione professionale (cfr. articoli 149 e 150 del nuovo trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Il ruolo dell'Unione in tali ambiti è descritto come segue: «L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» (articolo 6 del trattato sul funzionamento dell'UE). Una nuova «clausola sociale» orizzontale assicura che, nel definire e attuare le sue politiche, l'Unione tenga conto, tra le altre cose, di un elevato livello di istruzione e formazione professionale (articolo 9 del trattato sul funzionamento dell'UE). Occorre inoltre sottolineare che, con l'entrata in vigore del trattato, la Carta dei diritti fondamentali assumerà un carattere giuridicamente vincolante (articolo 6 del trattato UE).

conformare verso obiettivi unitari le diverse politiche nazionali⁴. Il coordinamento comunitario si svolge nel rispetto delle competenze esclusive degli Stati sull'organizzazione dei servizi e dei 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 fissati⁵. E' quindi competenza esclusiva dei sistemi nazionali l'organizzazione e tutto ciò che attiene ai contenuti dei sistemi di istruzione. Da ciò discende che resta esclusa qualsiasi armonizzazione delle legislazioni nazionali delle disposizioni legislative degli Stati. Ciò nonostante le innovazioni introdotte con il Trattato di Maastricht hanno dato all'accesso all'istruzione e alla formazione non più solo una finalità mercantile - da ricollegarsi alla libertà di circolazione dei lavoratori migranti e delle rispettive famiglie - ma anche un ruolo importante della costruzione della cittadinanza europea. Agli inizi degli anni Settanta la ricerca, la formazione professionale e l'istruzione entrano al centro del dibattito comunitario⁶. Nonostante l'assenza di specifiche disposizioni del Trattato istitutivo in materia di istruzione, alcuni diritti sociali connessi, quali l'accesso senza discriminazione di nazionalità ai corsi di insegnamento dei diversi Stati membri e la fruizione di sussidi e borse di studio diretta a sostenere l'onere economico, fanno comunque ingresso nella feroce delle situazioni soggettive garantite dall'ordinamento comunitario. Inoltre la libertà di circolazione come strumento di promozione sociale del lavoratore ha indotto la Corte di Giustizia a collegare al suo svolgimento non solo il riconoscimento di diritti economici ma anche sociali, come l'istruzione, in quanto funzionali a promuovere l'integrazione sociale del lavoratore e della sua famiglia nel sistema di istruzione del paese ospitante o a migliorare in senso ampio le "condizioni di vita e di lavoro"⁷. Anche la nozione di "lavoratore" ha subito un'estensione evidente in ambito comunitario. La nozione è contenuta dell'art. 39 del Trattato e viene estesa anche a coloro che, nello Stato

⁴ Sulla politica europea dell'istruzione e della formazione v. 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; E. CRESSON, *La politique européenne de l'éducation et de la formation*, in *Rev. aff. Eur.*, Paris, n. 3/1995, pp. 5-10 ; C. 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;

⁵ M. COCCONI, *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 2/4 , 2004. Sul ruolo della politica comunitaria dell'istruzione quale elemento caratterizzante del modello sociale europeo, ID., *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione nella costruzione della dimensione sociale dell'Unione Europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6, 2003.

⁶ Risoluzione del Consiglio relativa al coordinamento delle politiche nazionali e alla definizione di azioni di interesse comunitario nel settore della scienza e della tecnologia, 14 febbraio 1974, in *Gu.Ce.* 7 del 29.1.74.

⁷ Regolamento n. 1612/68; C - 9/74 del 3 luglio 1974; C- 167/73 del 4 aprile 1974; Per l'estensione anche alle mogli dei lavoratori migranti dei vantaggi sociali legati all'accesso con parità di trattamento a corsi di insegnamento C-152/82 del 13 luglio 1983.

ospitante, intraprendono studi universitari dopo aver svolto un'attività lavorativa, purché orientata ad un successivo inserimento professionale o a coloro che svolgono un tirocinio formativo retribuito⁸. L'estensione degli effetti delle normative della Comunità in materia di libertà di circolazione al di fuori degli ambiti delineati dal Trattato istitutivo, tuttavia, non ha conferito al legislatore comunitario una competenza normativa in materia di istruzione⁹.

Nel corso degli anni Ottanta la Corte di giustizia ha contribuito a svincolare la garanzia della libertà di circolazione delle persone dalla sue finalità mercantili attraverso un diritto di soggiorno esteso a tutti i cittadini della Comunità europea indipendentemente dall'attività lavorativa¹⁰. La sentenza C-293 del 13 febbraio 1985 c.d. *Gravier*¹¹ interviene in tema di formazione professionale in modo del tutto originale. Essa, infatti, non riconduce il diritto di accesso ai corsi al contenuto economico e depura progressivamente la libertà di circolazione, dai tratti economici in origine dominanti. Questa diventa, così, funzionale, insieme al riconoscimento del divieto di discriminazione, alla maggiore garanzia dei diritti sociali quale l'accesso alle stesse condizioni dei cittadini della Comunità ai sistemi formativi dei paesi membri. Il riconoscimento della parità di accesso ai corsi non opera sulla titolarità della competenza nel settore dell'istruzione, che è e rimane nazionale, ma influisce sulle modalità di esercizio delle relative funzioni da parte dei poteri pubblici di astenersi dal compiere discriminazioni in base alla nazionalità¹². La novità della sentenza *Gravier* è quella di estendere la nozione di formazione professionale a "qualsiasi forma di insegnamento che prepari ad una qualificazione per una determinata professione, un determinato mestiere e una determinata attività (...) o conferisca la particolare idoneità ad esercitare tale professione, tale mestiere o tale attività"¹³. Dello stesso tenore sono le due sentenze C- 242/87 del 30 maggio 1989 e C- 51/89, C-90/89, 94/89 (cause riunite) che hanno reso possibile parlare di un'estensione delle competenze previste dall'art. 128 del Trattato CEE alla realizzazione di programmi comunitari di scambi studenteschi. Tali programmi prevedono misure di sostegno agli Stati membri attraverso azioni di informazione e di promozione, oltre che essere diretti alla creazione di una rete di cooperazione universitaria e pertanto investono anche l'organizzazione dei sistemi di istruzione superiori¹⁴. Negli anni Novanta le politiche sull'istruzione e sulla formazione costituiscono l'oggetto di due Libri Bianchi della

⁸C-39/86 del 21 giugno 1988; C - 197/86 ; C- 66/85 del 3 luglio 1986.

⁹ M.COCCONI, *"Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati"*, Giuffrè, Milano, 2006.

¹⁰ Direttiva 90/364/CEE; 90/365; 93/96.

¹¹ C- 293/85 del 13 febbraio 1985.

¹² COCCONI, *"Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati"*, cit., pag. 45.

¹³ C- 293/85 del 13 febbraio 1985.

¹⁴ V. *infra* paragrafo 3.2.2.

Commissione¹⁵ fino ad arrivare al Consiglio di Lisbona del 2000, tappa fondamentale dello sviluppo dell'educazione permanente¹⁶.

Il “metodo aperto di coordinamento” della cooperazione fra Stati e la sua applicazione nell'istruzione e nella formazione trova il suo fondamento nel già citato art. 149 del Trattato Ce che identifica il ruolo delle istituzioni comunitarie nell'incentivare la cooperazione tra gli Stati. Rispetto ai precedenti coordinamenti, il nuovo metodo¹⁷ si compone di quattro differenti fasi: la prima prevede l'elaborazione di *guidelines* comuni in relazione al settore interessato, la seconda la formulazione di indicatori quantitativi e qualitativi di scadenze temporali e parametri e l'attivazione di un *learning process* reciproco fra gli Stati attraverso l'individuazione di buone prassi. Successivamente si redige un Piano nazionale al fine di declinare gli orientamenti comuni in singoli obiettivi nazionali e regionali; infine è prevista l'organizzazione di un sistema di monitoraggio e valutazione che porti eventualmente all'adozione di raccomandazioni. Il metodo aperto di coordinamento può definirsi, pertanto, una via di mezzo tra una semplice cooperazione intergovernativa, in cui emerge il ruolo di guida del Consiglio europeo, e la transizione al metodo comunitario¹⁸. La qualificazione di “aperto” si evince sia in relazione al fatto che il suo svolgimento assicura il rispetto delle specifiche identità nazionali e la partecipazione dei livelli di governo sub-statali e degli attori sociali sia in relazione alla capacità di rappresentare una premessa rispetto a forme di integrazione più profonde.

Di fatto, dopo l'innovazione contenuta sotto il profilo costituzionale nell'art. 130 del Trattato di Maastricht - che identifica la politica industriale nell'assicurazione da parte di Comunità e Stati membri delle condizioni necessarie ad assicurare la competitività dell'industria della Comunità - viene meno la distinzione strutturale tra le funzioni dell'istruzione, della formazione, dell'occupazione e della ricerca a favore di una loro netta correlazione. Tali funzioni vengono ricondotte all'obiettivo unico della promozione della competitività europea nel nuovo, per

¹⁵ Cfr. Libro Bianco della Commissione europea “*Insegnare ed apprendere. Verso la società della conoscenza*” del 1995; il Libro Bianco “*Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie per entrare nel XXI secolo*” COM (93) 700, dicembre 1993; il Libro Bianco del 1993 ha come presupposto culturale la Comunicazione della Commissione del 1990, “*La politica industriale in un ambiente aperto e concorrenziale*”, COM (90) 556 final. Tale comunicazione è anche nota come *Rapporto Bangeman* in cui l'intervento della comunità europea nell'economia viene letta come azione diretta a creare un contesto imprenditoriale più favorevole per la comunità nel suo complesso. L'azione è incentrata sull'identificazione di *catalizzatori* dell'adeguamento strutturale all'apertura dei mercati ed in *acceleratori* del funzionamento del mercato. Per catalizzatori si intende il mercato unico e l'apertura dello stesso ai paesi Terzi, mentre gli acceleratori sono la ricerca, lo sviluppo tecnologico, la formazione e lo sviluppo delle risorse umane, il dinamismo delle imprese e lo sviluppo delle reti di servizi e di cooperazione industriali.

¹⁶ Cfr. paragrafo 3.2.1.

¹⁷ Novità queste introdotte con il Consiglio di Lisbona e di Freia del 19-20 giugno 2000.

¹⁸ G. AMATO, *L'Europa dal passato al futuro*, Il Mulino, Bologna, 2004, pag. 5.

l'epoca, contesto della globalizzazione dei mercati¹⁹. La nozione comunitaria di formazione permanente, che di fatto rende più estesa quella di istruzione, pone l'accento non solo sulla continuità cronologica delle offerte di formazione lungo l'arco della vita, ma anche sull'inclusione di differenti modalità di apprendimento, sia formali che informali. Per educazione permanente quindi si intende “qualsiasi attività di apprendimento avviata in qualsiasi momento della vita, volta a migliorare la conoscenza, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale”²⁰. L'educazione permanente si pone anche come obiettivo trasversale di altre politiche comunitarie. Sin dalla definizione della c.d. Strategia europea per l'occupazione²¹ e dell'Agenda sociale europea²² esistono degli obiettivi orizzontali che nella prima sono l'apprendimento permanente per promuovere l'occupabilità e compensare le misure di flessibilità introdotte dal mercato del lavoro e nella seconda l'accesso alla formazione permanente come strumento per rimuovere le disuguaglianze e la promozione della

¹⁹ Il nuovo approccio di convergenza delle diverse funzioni, di interconnessione dei legami tra competitività occupazione istruzione e formazione sono, come abbiamo già evidenziato prima della poi nel Libro Bianco del 1993, nella Comunicazione della Commissione al Consiglio, Parlamento e al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni dal nome “Una politica di competitività industriale per l'Unione Europea, e poi nel Libro Bianco Delors del 1995 “Insegnare ed apprendere, verso una società cognitiva”.

²⁰ Comunicazione della Commissione “Realizzazione di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente” del 21 novembre 2001, COM (2008) 678. Sul punto anche F. FARINELLI, *Perché non dobbiamo dimenticare l'educazione permanente*, Il Mulino, Bologna, 2004.

²¹ Il vertice sull'occupazione di Lussemburgo, nel novembre 1997 anticipa l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam lanciando la Strategia Europea per l'Occupazione. L'obiettivo della SEO è ridurre la disoccupazione in maniera significativa a livello europeo in cinque anni. La SEO istituisce un quadro di sorveglianza multilaterale che comprende in particolare una relazione congiunta annuale sull'occupazione, linee direttrici per l'occupazione che fungeranno da base per i piani di azione nazionali (PAN), elaborati dagli Stati membri e le raccomandazioni del Consiglio dei ministri destinate ai diversi Stati membri. Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione è volto essenzialmente ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni incentrati su quattro pilastri, ossia l'idoneità al lavoro, l'imprenditorialità, l'adattabilità e le pari opportunità. Attualmente In linea con la strategia Europa 2020, la strategia europea per l'occupazione intende creare un maggior numero di posti di lavoro qualificati in tutta l'UE. A tal fine, promuove misure volte a raggiungere tre obiettivi quantitativi entro il 2020: tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni al 75%; tasso di abbandono scolastico inferiore al 10% e aumento al 40% dei 30-34enni che hanno completato un ciclo d'istruzione universitaria; almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno. Le azioni illustrate nell'iniziativa prioritaria "Un'agenda per nuove competenze e nuovi lavori" sono essenziali per raggiungere tali obiettivi.

²² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, e al Comitato Economico e Sociale, Agenda Sociale Europea, del COM (2000) 379; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 2 luglio 2008 - Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo COM (2008) 412; La presente comunicazione stabilisce le priorità che devono orientare la politica sociale europea per il periodo 2008-2010. L'agenda sociale rinnovata si basa sui risultati della strategia di Lisbona in materia di stabilità economica e di occupazione. Inoltre, per rispondere più adeguatamente alle sfide socioeconomiche del XXI secolo, il suo ambito di applicazione si estende a nuovi settori di azione politica, strutturati intorno a tre obiettivi: creare nuove opportunità nel mercato del lavoro; facilitare l'accesso all'istruzione, alla protezione sociale, all'assistenza sanitaria e a servizi di qualità per tutti; sviluppare la solidarietà all'interno della società europea, in modo da favorire l'inclusione sociale e pari opportunità per tutti. Sul piano comunitario questi obiettivi saranno realizzati attraverso l'attuazione di legislazioni, finanziamenti adeguati e la cooperazione degli Stati membri. La Commissione sostiene il rinnovamento del metodo aperto di coordinamento nel settore della gioventù e il rafforzamento del metodo aperto di coordinamento nel settore della protezione sociale e dell'inclusione sociale, nonché lo sviluppo del dialogo sociale, del dialogo civile e della cittadinanza attiva europea.

coesione sociale. Tale contenuto più ampio riconosciuto alla nozione europea di istruzione e la correlazione prodotta a livello europeo tra differenti settori sociali a seguito del Consiglio di Lisbona, produce comunque effetti sui sistemi formativi nazionali introducendo nessi obbligati tra le politiche relative al servizio pubblico dell'istruzione, politiche occupazionali, dell'industria e delle professioni. Il diritto all'istruzione quindi acquista una dimensione europea che favorisce la maggiore articolazione dell'azione amministrativa e la valorizzazione dei livelli sub-statali²³. L'analisi del rapporto tra gli ordinamenti comunitario e nazionale è un argomento che viene affrontato per indagare l'evoluzione di tale rapporto e le sue conseguenze in termini di effettività dei diritti²⁴. In particolare si fa riferimento, come si analizzerà successivamente, al dibattito dottrinale sulla valenza dei diritti sociali e sulla loro portata in ambito europeo. Tali argomentazioni sono legate all'oggetto del presente lavoro in quanto il diritto all'istruzione, e in particolare l'educazione permanente, hanno avuto a livello europeo uno sviluppo e un'accelerazione in termini di iniziative, normative e investimenti maggiore rispetto all'ambito strettamente nazionale²⁵. Il diritto all'istruzione in Europa, se pur con accezioni diverse come in

²³ Sul punto si richiama M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati*, pag. 305, Giuffrè Editore, Milano, 2006, in cui si analizzano i nessi tra dimensione europea dell'istruzione e disciplina costituzionale, nonché le divergenze e convergenze degli interventi normativi statali e regionali successivi alla revisione costituzionale del 2001 rispetto agli orientamenti forniti dalle autorità comunitarie.

²⁴ In merito all'effettività di diritti fondamentali possiamo affermare che ci sono state diverse evoluzioni, prima un'emersione dei diritti fondamentali da parte della Corte di Giustizia a fronte del silenzio dei Trattati istitutivi e degli attacchi della Corti costituzionali nazionali che temevano un affievolimento delle protezioni nazionali dei diritti fondamentali. In seguito l'affermazione dei diritti a livello politico e normativo (Trattato di Maastricht, Carta di Nizza, Trattato di Lisbona) in cui si afferma il divieto di violazione dei diritti fondamentali pertanto all'originario obbligo per l'Unione di non violare i diritti fondamentali, viene ora ad aggiungersi una nuova dimensione: quella dell'obbligo di promuovere l'applicazione dei diritti fondamentali da parte delle istituzioni dell'Unione. Tra i vari strumenti di cui l'Unione si è dotata nell'ambito della sua politica in materia di diritti fondamentali (metodo del coordinamento aperto, Agenzia dell'Unione dei diritti fondamentali) all'utilizzo dello strumento dell'analisi *dell'impatto della regolazione* quale metodologia "per un controllo sistematico e rigoroso" del rispetto della carta dei diritti nelle proposte legislative dell'Unione. Nelle linee guida stilate nel giugno 2006 (SEC (2005) 791 del 15 giugno 2006) relativamente alla valutazione di impatto una particolare importanza è accordata all'impatto potenziale delle diverse politiche sui diritti, le libertà e i principi inscritti nella Carta dei diritti. G. TIBERI *"L'effettività dei diritti fondamentali nell'unione europea:*

verso una "politica" dei diritti fondamentali decisa a Bruxelles?", in *Astrid Rassegna* n. 62 (anno 3, n. 21) del 21 dicembre 2007. La riflessione di autorevole dottrina si focalizza sulla efficacia degli strumenti di tutela: "La sfida essenziale del nostro tempo, in tema di diritti fondamentali, è quella della loro effettività, e quindi, anzitutto, dell'efficacia degli strumenti di tutela. Non basta che i diritti siano proclamati nelle Costituzioni e nelle Carte: occorre che vi siano e siano operanti strumenti concreti per renderli effettivi. (...) L'esigenza forse più pressante è quella del funzionamento delle forme di tutela e di attiva protezione per i diritti di chi non ha voce, cioè non possiede gli strumenti culturali ed economici per attivarsi efficacemente a difesa e protezione dei propri diritti fondamentali, o perfino per conoscerli. Da questo punto di vista non basta la presenza di un sistema di rimedi giurisdizionali. Occorre che tutti gli apparati pubblici, e specie quelli amministrativi, siano strutturalmente, funzionalmente e soprattutto culturalmente adeguati all'esigenza di salvaguardare e promuovere i diritti fondamentali delle persone che vengono con essi in rapporto" così V. ONIDA, *Spunti in tema di Stato costituzionale e di diritti fondamentali*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 2006, pag. 6 e pagg. 59 ss.

²⁵ Da segnalare che ciò è vero non solo per i decenni passati, in particolare si sono citati gli anni Novanta con la nascita del LLP, nelle sue diverse declinazioni, ma è vero anche ora, in epoca di crisi economica e finanziaria laddove si stanno creando le condizioni per far confluire una serie di risorse economiche e finanziarie nei fondi strutturali per l'occupazione e l'istruzione.

precedenza rilevato, rientra nei cosiddetti diritti fondamentali²⁶, ma risulta uno dei diritti meno facili da rendere effettivo ed esercitabile proprio per la prevalenza delle competenze nazionali e regionali su quelle comunitarie.

Nonostante possano ormai essere molte le disposizioni normative in questa materia, in particolare grazie all'impulso dei Fondi strutturali soprattutto a livello regionale²⁷; dei programmi esistenti dalla fine degli anni Novanta a supporto del settore²⁸; di numerose comunicazioni²⁹ e raccomandazioni che richiamano l'importanza strategica per tutti i settori dell'istruzione e della formazione, sono ancora gli Stati nazionali che determinano le priorità politiche e le risorse destinate al settore istruzione, che ricomprende in alcuni segmenti la formazione permanente e la formazione degli adulti. Già precedentemente si è rilevato come mai a livello comunitario si sia tentata un'armonizzazione degli ordinamenti in questa materia e ciò è dato dalla prevalenza delle specificità nazionali. Si può parlare quindi solo di: impulso a politiche di miglioramento della qualità nell'istruzione e formazione, integrazione dei sistemi nazionali e coordinamento su obiettivi comuni da parte degli Stati membri³⁰.

Nel nostro ordinamento, confrontandolo con gli altri Paesi europei, si rileva l'assenza di un'organica visione e pianificazione per la realizzazione delle azioni necessarie a sviluppare l'educazione permanente e anche gli strumenti necessari per fare questo da un punto di vista strutturale³¹. Inoltre a livello dottrinale è stato più volte richiamato il cosiddetto *multilevel*

²⁶ UNIONE EUROPEA, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Art. 14, 2000/C 364/01, 2000; Art. 149, 150 del Trattato CE.. La formazione professionale era già area di azione comunitaria fin dai Trattati di Roma. L'istruzione è diventata oggetto di azione comunitaria solo con il Trattato di Maastricht, 1992; a Copenaghen nel 2002 il Consiglio dei Ministri dell'istruzione ha avviato il c.d. Processo di Copenaghen in cui è introdotto il metodo della Cooperazione rafforzata in materia di istruzione e formazione professionale, VET, *Vocational Education and Training*. Le Raccomandazioni per l'attuazione del Processo di Copenaghen prevedono: Sviluppo di un Quadro europeo per la Trasparenza delle qualifiche, l'istituzione di una metodologia per il Trasferimento dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale, definizione di un Quadro di riferimento per l'assicurazione della qualità, definizione di un quadro per le competenze chiave.

²⁷ Cfr. paragrafo 3.2.4.

²⁸ Programmi e azioni sono descritti nel paragrafo successivo.

²⁹ Dopo il 2009 c'è stata un'intensificazione della produzione normativa in materia sia grazie all'elaborazione della "Strategia Europa 2020", sia in seguito alla crisi economica e finanziaria che di fatto ha accelerato alcuni processi a sostegno dell'inclusione e lotta alla disoccupazione. Nel documento della Commissione "Strategia Europa 2020", viene dato rilievo ed importanza, anche in termini di risorse ed investimenti, alle azioni nel settore Istruzione e Formazione. *Infra* Cap III pag. 167.

³⁰ Il metodo aperto di coordinamento è quello che è stato adottato per superare i problemi anche legati all'aumento degli stati membri e all'incapacità di giungere ad una armonizzazione dei titoli di studio, delle professionalità e delle mansioni legate a figure professionali e livelli di istruzione. Il diritto comunitario dunque ha fatto da stimolo, da impulso a una serie di interventi nazionali ma senza avere più la pretesa di uniformare le realtà nazionali. Se pensiamo al nostro paese già solo a livello regionale esistono costellazioni di figure professionali e profili professionali che spesso fanno riferimento ad analoghe competenze e obiettivi formativi.

³¹ Le nuove tecnologie (internet, formazione a distanza, *e-learning*, *social software*, strumenti multimediali di comunicazione) sono un veicolo importantissimo per lo sviluppo dell'educazione permanente, per la facilità di accesso alla conoscenza che esse consentono e l'acquisizione di competenze specifiche sui nuovi linguaggi multimediali. Negli altri paesi il rapporto tra investimento nel settore dell'istruzione in termini di qualità è fortemente legato alla presenza di alcuni indicatori (come ad es. l'introduzione ad esempio delle lavagne interattive multimediali, dell'uso delle lingue straniere, all'uso delle rete e della banda larga e di altri strumenti legati alla

*constitutionalism*³² che dopo il Trattato di Amsterdam ha avuto particolare attenzione proprio perché sembrava superato definitivamente l'isolamento che i diritti sociali avevano avuto negli anni precedenti. Ci si riferisce naturalmente al fatto che i diritti sociali non sono stati al centro delle politiche e delle attenzioni della Comunità Europea, sin dalle origini, proprio per le finalità puramente economiche con cui le Comunità nascono, come si è precedentemente evidenziato. I diritti sociali e i diversi livelli di tutela degli stessi rimangono di esclusiva competenza degli Stati membri fino a quando cambiano gli orientamenti della Corte di giustizia europea, intervenendo a difesa e supporto di una dimensione europea dei diritti sociali³³. A questo proposito può essere utile ripercorrere alcune tappe che mostrano l'evoluzione del rapporto tra gli ordinamenti nell'ambito dei diritti fondamentali³⁴.

Società dell'informazione e della comunicazione). E' chiaro che dove manchino investimenti in questo senso o peggio laddove si verificano tagli nelle risorse destinate a scuole ed enti di formazione che sono il luogo dove l'educazione permanente si realizza. Per questo, come più volte ricordato, il diritto all'istruzione è uno dei diritti vincolato dai limiti del bilancio, un diritto depotenziato dalle risorse scarse, ancora più vero ciò in tempi di tagli alla spesa pubblica. Si segnala in tal senso lo sforzo del Governo attuale alla modernizzazione anche nella scuola pubblica attraverso fornitura di strumenti tecnologici (quali tablet ecc.).

³² La definizione di *multilevel constitutionalism* è elaborata da I. PERNICE, "Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: european Constitution-making revisited"? in *Com. Mark. Law Rev.*, n. 4, 1999, pag. 703-750. Dello stesso autore "Multilevel constitutionalism in the European Union" in *Eur. Law Rev.*, n.5, 2002, pag. 511- 529, e "The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action" in *Col. Law. Journ.*, 2009, 3, 349-408. M. MORLOK, *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002, p. 507 ss.; P. BILANCIA e E. DE MARCO, *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, Milano, 2004.

³³ Alcune sentenze che hanno cambiato l'orientamento della giurisprudenza comunitaria, *Statistical Levy* c- 24/68 oppure il c.d. caso C- 8/74, *Dassonville*, in cui si allontana il modello di bilanciamento tra libero commercio internazionale e autonomia statale, in cui si estende il caso in cui gli Stati Membri sono chiamati a giustificare le scelte sociali compiute nella regolazione del mercato e la sfera pubblica; un altro caso è *Cassis de Dijon* C- 120/78, in cui gli interventi regolativi degli Stati membri sono messi in discussione, espandendo le competenze comunitarie su quelle nazionali.

³⁴ Sulla tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo. M. CARTABIA, J. H.H. WEILER, *L'Italia e l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000. F. BALAGUER-CALLEJON, J. MONNET, *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea* in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200610/Balaguer.pdf>, tr.it. di Angelo Schillaci; M. CARTABIA, (a cura di) *Dieci casi sui diritti in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2011. A. CELOTTO, *Una nuova ottica dei "controlimiti" nel Trattato costituzionale europeo?*, in *Quaderni Costituzionali*, in www.forumquadernicostituzionali.it; ID., "L'assetto delle fonti nel Trattato Costituzionale europeo", in *Giurisprudenza Italiana*, n. 6, 2005, pag. 1325; ID., T. GROPPI, "Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti", in *Rivista Diritto Pubblico comunitario*, 2004, p.1309; C. DI SERI, "Un tentativo di applicazione dei controlimiti" in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, 2005, pag. 3408; G. FALCON, "Separazione e coordinamento tra giurisdizione europea e giurisdizioni nazionali nella tutela attraverso gli atti lesivi di situazioni soggettive europee", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, 2004; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2009; T. GROPPI, "La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato", in *ASTRID – Rassegna* n. 13 del 2005; L. MELICA, *Il processo di integrazione europea tra ordinamento statale incompiuto e costituzione incerta*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2, 2008; G. MORBIDELLI, *Controlimiti o contro la pregiudiziale comunitaria*", in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3 2005, pag. 3004, G. MORBIDELLI, *Il passaggio (incompiuto) della logica internazionale/comunitaria del sistema UE/CE e una logica interna/costituzionale/federale dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 4, pag.1700-703; O. POLLICINO, *Il difficile riconoscimento delle implicazioni della supremazia del diritto europeo: una discutibile pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>; ID., *Tolleranza costituzionale controlimiti e codificazione del primato del diritto comunitario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>; A. RUGGERI, *Le pronunce della Corte Costituzionale come "controlimiti" alle cessioni di sovranità a favore dell'ordinamento comunitario?* in *Forum di Quaderni*

Facendo riferimento alla tutela dei diritti fondamentali nel processo di integrazione europea e al costituzionalismo europeo³⁵, segue una breve analisi di alcuni aspetti problematici che nascono dai diversi livelli di tutela dei diritti fondamentali.

Volendo brevemente ripercorrere gli snodi principali del cammino dei diritti fondamentali e quindi del mutamento sostanziale della giurisprudenza comunitaria, il primo riferimento è dato dalla nota assenza nei Trattati istitutivi di un catalogo dei diritti fondamentali e della menzione della tutela di tali diritti. Tale vuoto normativo che troviamo nei Trattati non è però un vuoto di tutela, semplicemente la tutela dei diritti fondamentali doveva originariamente spettare alle Costituzioni nazionali e ai rispettivi giudici. Solo nel 1963 con la sentenza *Van Gend e Loos*³⁶ e nel 1964 in *Costa c. Enel*³⁷ si discute dei rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale, di primato del primo sul secondo. Tale assenza, inoltre, si può anche ricondurre ad un'altra caratteristica dell'originaria tutela dei diritti fondamentali che è il pluralismo culturale in tema di diritti fondamentali, tema che ricorre oggi più di ieri, e che certamente trova un comune riconoscimento di valori condivisi nell'approvazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950. Lo scenario cambia sostanzialmente quando, da una parte viene affermato con le sentenze ricordate prima, il primato del diritto comunitario, ma dall'altra si ravvede un vuoto di protezione dei diritti stessi. Pertanto iniziano ad arrivare richieste da parte dei giudici nazionali di riesame di atti comunitari per violazione dei diritti fondamentali, così come previsti dalle costituzioni nazionali. Le richieste inizialmente vengono rifiutate ma poi l'orientamento della Corte di giustizia cambia: con la sentenza C-29/69 *Stauder* del 1969³⁸ viene introdotta per via giurisprudenziale la prima forma di tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento comunitario, affermando che la salvaguardia dei diritti, che deve ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, deve essere assicurata nel quadro degli obiettivi e della struttura delle Comunità Europee. Le tradizioni costituzionali nazionali sono "fonte di ispirazione" per la Corte di Giustizia. Nel 1974 con la sentenza *Nold*³⁹ le fonti di ispirazioni vengono per così dire arricchite dai Trattati internazionali cui gli Stati membri hanno aderito e in particolare la Convenzione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fino ad arrivare a tempi più recenti in cui si aggiunge anche la giurisprudenza delle Corti di Strasburgo quale fonte per la Corte di Giustizia (su questo v. *infra*

Costituzionali, <http://www.forumcostituzionale.it>; ID., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei controlimiti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>;

³⁵ Il costituzionalismo europeo porta con sé anche il dibattito sulla necessità di una costituzione europea, ora in parte superato con il Trattato di Lisbona ma nella sostanza non dissimile dalla precedente formulazione.

³⁶ *Van Gend e Loos*, C-26/62.

³⁷ *Flaminio Costa v. ENEL* C- 6/64.

³⁸ C- 29/69 *Erich Stauder / città di Ulm-Sozialamt*, 12 novembre 1969.

³⁹ C-4/73, *J. Nold, Kohlen - und Baustoffgrosshandlung / Commissione delle Comunità europee*, 14 maggio 1974.

l'analisi sui rapporti tra i diversi livelli di tutela). La Corte di Giustizia pertanto ha introdotto una tutela dei diritti attraverso la sua giurisprudenza definita in alcuni passi "creativa e coraggiosa", facendo emergere l'esigenza, crescente a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta, di garantire la tutela dei diritti a livello comunitario. Le basi giuridiche di tale tutela sono state deboli fino al trattato di Maastricht (art. 6), poi si sono rafforzate con il Trattato di Amsterdam e poi con l'approvazione della Carta di Nizza. Infatti a partire dall'art. 6 del TUE i Trattati hanno fornito un appiglio testuale ad una giurisprudenza più che ventennale in materia⁴⁰. E' bene ricordare che parlare di tutela di diritti fondamentali o sociali fondamentali significa fare riferimento ai diversi ambiti di tutela dei diritti da parte dei diversi organi di giustizia: la Corte di Giustizia europea, la Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo e le Corti Costituzionali nazionali⁴¹. L'intreccio di questi livelli porta ad una disomogeneità delle discipline del medesimo diritto (qui è presente la questione del pluralismo culturale soprattutto nell'attuale Europa allargata), inoltre la differente interpretazione ed applicazione di uno stesso diritto da parte degli Stati nazionali e l'esistenza di integrazioni e gerarchie normative tra i diversi ordinamenti.

Nel rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale sulla questione si sono succedute diverse fasi. Per prima la cosiddetta dottrina della *separazione* e successivamente la c.d. *incorporazione*⁴². All'inizio i diritti fondamentali comunitari venivano garantiti dalla Corte di Giustizia nei confronti degli atti delle istituzioni comunitarie, utilizzando come parametri di giudizio i principi tratti dalle costituzioni nazionali e dalla Cedu senza rinunciare a una propria valutazione autonoma. Dall'altra parte le corti costituzionali rimanevano competenti per gli atti interni a meno che non fossero di diretta attuazione di normative comunitarie. Questa concezione dualista e di separazione di fatto viene presto superata con l'affermarsi della c.d. teoria dei controlimiti e dell'*incorporation*. La c.d. teoria dei controlimiti si incentra sulla riserva al primato del diritto comunitario, che non consente che la prevalenza del diritto comunitario possa giungere ad intaccare valori costituzionali fondamentali, diritti inviolabili e principi inderogabili. I diritti fondamentali sono inviolabili e quindi non possono subire pregiudizio da parte di nessuna autorità pubblica, neppure da parte delle istituzioni comunitarie. Nel caso italiano per la Corte costituzionale italiana⁴³ i diritti inviolabili rappresentano quindi dei "controlimiti" alla

⁴⁰ Articolo 6, TUE: "L'Unione rispetta i diritti fondamentali come sono garantiti dalla CEDU, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati Membri, in quanto principi generali del diritto comunitario".

⁴¹ S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005. Tre sono gli ambiti di tutela dei diritti fondamentali: il livello internazionale con la Convenzione dei diritti dell'uomo e del cittadino CEDU, il livello europeo Corte di Giustizia europea e le Corti costituzionali nazionali e quindi l'analisi della tutela dei diritti passa per l'analisi dei rapporti tra ordinamento italiano e comunitario, comunitario ed internazionale, internazionale ed italiano.

⁴² Cfr. M. CARTABIA, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007.

⁴³ C. Cost., sent. n.98 del'95; C. Cost., sent. n.170 dell'84; C. Cost., sent. n. 232 dell'89.

limitazione di sovranità accettata in base all'art. 11 della Costituzione. Da un'analisi delle sentenze in merito alla teoria dei "controlimiti" essi, concepiti all'origine come condizioni delle limitazioni di sovranità, divengono una limitazione del primato del diritto comunitario. La Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia hanno una visione diversa: quella europea risolve le antinomie normative secondo il principio gerarchico; la Corte Costituzionale le risolve con criterio di separazione e di competenza. Nel caso tedesco la separazione degli ordinamenti emerge nelle sentenze *Solange I* del 1974⁴⁴, ripresa in *Solange II*⁴⁵ del 1986, in cui nella prima la Corte costituzionale tedesca dichiara la propria competenza a verificare la compatibilità di tutto il Diritto comunitario con i diritti costituzionali nazionali, poi si riprende e limita la propria competenza ai soli diritti fondamentali. Tale teoria è rimasta quasi sempre una *estrema ratio* ed è stata definita una clausola di stile ma è interessante notare che anche il Consiglio costituzionale francese nel 2004 (*Gonnelli contro la Commissione*⁴⁶) e la Corte Costituzionale Spagnola (Dichiarazione sul trattato costituzionale europeo) si siano allineate enunciando le riserve nazionali sui controlimiti.

Comunque di fatto i contrasti sono stati prevenuti da un approccio molto prudente delle Corti costituzionali nazionali, perché viene riconosciuta l'esistenza, nel sistema comunitario, di una protezione dei diritti fondamentali "equivalente" a quella della Costituzione nazionale. In tal senso l'ordinanza della Corte Costituzionale tedesca del 2000 secondo la quale il livello della tutela comunitaria dei diritti fondamentali non deve essere valutato - al fine di verificare se quella tutela sia equivalente alla garanzia dei medesimi diritti stabilita dalla costituzione secondo il modello *Solange* - con esclusivo riferimento al giudizio del caso individuale ma bisogna verificare se quella tutela garantisce uno *standard* che sia in generale, sostanzialmente equivalente a quello garantito dalla costituzione nazionale. Possiamo concludere che attualmente l'intervento comunitario è più penetrante nei confronti degli atti e degli ordinamenti degli Stati, fino a toccare le Costituzioni degli Stati Membri. Emblematico è il caso *Tanja Kreil*⁴⁷ in cui è risultata incompatibile con il diritto comunitario l'esclusione delle donne da impieghi militari che prevedano l'uso delle armi prevista dalla Costituzione tedesca, a dimostrazione dell'incidenza della giurisprudenza della Corte europea sulle Costituzioni nazionali. La teoria dell'*incorporation* invece tende ad ampliare sensibilmente il sindacato della Corte di Giustizia, a cui si aggiunge anche il crescente numero di materie di competenza dell'Unione nonché la proclamazione della Carta di Nizza. Si afferma che nonostante la tutela si riferisca agli atti delle

⁴⁴ *Solange I* (2 BvL 52/71), del 29 maggio 1974, c.d. "Solange I".

⁴⁵ 2 BvR 197/83.

⁴⁶ Causa T-231/02, *Gonnelli e AIFO/Commissione*.

⁴⁷ Sent. 11 gennaio 2000, causa C-285/98.

istituzioni comunitarie nell'esercizio delle proprie funzioni, tuttavia essa interessa anche gli Stati membri, non solo nell'attuazione e/o esecuzione di atti comunitari ma anche su normative statali che rientrano nell'ambito e nel campo di applicazione del Diritto comunitario; pertanto solo le materie del tutto estranee al Diritto comunitario sono fuori dal campo di applicazione. Tale dottrina si è diffusa alla fine degli anni Ottanta, con le sentenze *Cinétheque* del 1985, e *Vajnai* del 2005 e prevede l'espansione del campo di applicazione dei diritti fondamentali agli atti nazionali che entrano nell'orbita del Diritto comunitario nel caso che gli Stati membri agiscano per dare attuazione delle direttive comunitarie e invocano una delle cause di giustificazione previste dai Trattati comunitari per limitare le libertà economiche fondamentali garantite dai trattati (sanità pubblica, ordine pubblico etc.).

Tale dottrina sembrerebbe trovare un limite nella proclamazione della Carta di Nizza, con l'art. 51, che però ci suggerisce un autorevole dottrina restringerebbe i limiti della *incorporation* chiarendo che “le disposizioni della presente carta si applicano alle istituzioni e organi comunitari nel rispetto del principio di sussidiarietà come anche agli stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'unione”⁴⁸. A livello dottrinale nella trattazione di questo punto si sottolinea come questa sia una limitazione solo apparente, perché di fatto poi c'è stata una irradiazione dei diritti e un'erosione dei confini tra diritti fondamentali europei e ordinamenti nazionali. Arriviamo quindi alla Proclamazione della Carta dei Diritti⁴⁹, alla codificazione dei diritti. Essa ha avuto l'originario intento di dare visibilità ai diritti già presenti nell'ordinamento comunitario, ma ha anche allargato il loro spettro di azione, introducendo i c.d. “nuovi diritti” legati al progresso scientifico e tecnologico, i diritti dell'individuo nell'ambito della ricerca medica e anche la tutela dei diritti di libertà e di sicurezza. Tale codificazione ha avuto effetti quasi contrari a quel che si poteva pensare, ovvero non ha portato a un'arrestarsi dell'azione della Corte europea, anzi la giurisprudenza a tutela dei diritti fondamentali aumenta, si rafforza. Dopo la proclamazione della Carta dei diritti citiamo alcuni casi emblematici di tutela dei diritti fondamentali seguendo l'espressione “diritti in azione”⁵⁰. In tema di diritti fondamentali

⁴⁸ M. CARTABIA, *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007.

⁴⁹ Cfr par. 3.1.2.

⁵⁰ CARTABIA, *I diritti in azione*, cit. Nel caso Tania Kreil del 2000 (C-285/98), il conflitto è tra diritto tedesco ed i principi fondamentali dell'unione europea, divieto di discriminazione in base al sesso. Conflitto costituzionale tra una norma della Costituzione tedesca e un principio fondamentale. La materia riguarda le forze armate, materia di stretta competenza nazionale ma l'implicito assunto è che si tratta di pubblico impiego e quindi ricade anche nelle competenze comunitarie. Sentenza c.d. Schmidberger del 2003 (C-112/00) Caso in cui i diritti fondamentali si scontrano con le libertà. Organizzazione di un manifestazione sull'autostrada del Brennero. Da una parte garantire gli scambi intracomunitari dall'altra libertà di manifestazione. Nella complessa opera della corte di giustizia di bilanciare e mantenere un equilibrio tra le libertà economiche e i diritti fondamentali spesso le libertà economiche hanno prevalso. Conflitto tra libertà di circolazione delle merci e libertà di espressione e riunione. Sentenza c.d. Omega del 2004 (C-36/02) Restrizione della libertà di fornire servizi per esigenza di tutela del diritto fondamentale della

un'altro caso importante è il caso della sentenza *Kadi* del 2008⁵¹. La sentenza rileva la complessità dell'analisi interordinamentale presente al momento che la violazione dei diritti fondamentali tocca prerogative nazionali, comunitarie ed internazionali. Tale decisione riapre il dibattito sulla effettiva protezione dei diritti e la loro rilevanza comunitaria costituzionale, fino ad affermare, sempre nelle conclusioni, che da parte della Comunità il rispetto verso le altre istituzioni e gli altri ordinamenti, in questo caso internazionali, hanno pieno significato soltanto se possono essere costruiti sulla condivisa protezione dei diritti fondamentali.

Degli stessi anni si registra un altro orientamento delle Corti di Giustizia con le sentenze *Laval*⁵² e *Viking*⁵³ del 2007. Nel caso *Ruffert*⁵⁴ a distanza di pochi mesi, si ha conferma dell'atteggiamento sfavorevole con cui la Corte di Giustizia europea guarda alla dimensione sociale e all'autonomia collettiva. Ricordiamo infatti che è sempre avvenuto un bilanciamento degli orientamenti della Corte di giustizia, e nei i due casi *Laval* e *Viking*, questo si rileva nel momento in cui il principio lavorista (tipico delle tradizioni costituzionali post belliche) subisce una trasformazione come riflesso di un nuovo approccio culturale e normativo. Alcuni commenti alla sentenza sostengono che questa caduta del principio lavorista è presente nella normativa comunitaria e le sentenze suddette sono solo un riflesso di questo. Si rileva come ci sia un effetto condizionante⁵⁵ dell'ordinamento giuridico comunitario sull'ordinamento costituzionale interno. Al di là del singolo caso, che non interessa in questa sede, si vuole evidenziare come in queste sentenze le libertà economiche prevalgano sui diritti, l'esercizio di libertà di stabilimento che prevale sul resto, testualmente, “è funzionale all'accrescimento del benessere economico di tutti

dignità umana. Il caso riguarda il divieto da parte delle autorità tedesche di vietare la diffusione di un gioco al laser che simula omicidi. Tali restrizioni delle libertà economiche sono solo consentite per motivi di ordine pubblico. Viene colpito un diritto fondamentale ma le argomentazioni si svolgono parallelamente sulle due motivazioni ordine pubblico e violazione del diritto fondamentale riconosciuto dall'ordinamento comunitario.

⁵¹ 3 settembre 2008, C 402/05 P e C 415/05 P, La prima sentenza è del 21 settembre 2005 nei casi riuniti T-306/01 Yusuf and Al Barakaat Int. Found. V. Council e Kadi v. Council and Commission. Il Tribunale di primo grado era giunto a ritenere del tutto irrilevante «il fatto che [dal regolamento impugnato fossero] menomati i diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, o i principi di tale ordinamento» (punto 275 della sentenza T-306/01 del 21 settembre 2005). In commento a tale sentenza la dottrina arriva a parlare di “comunitarizzazione” degli obblighi internazionali degli Stati. Nonché viene rilevata la portata costituzionale delle Conclusioni in capo all'Avvocato Generale M. Poiares Maduro: “la Corte di giustizia tende prima di tutto a salvaguardare la struttura costituzionale creata dal Trattato CE» e che «la relazione tra il diritto internazionale e l'ordinamento giuridico comunitario è disciplinata dall'ordinamento comunitario stesso, e che il diritto internazionale può esplicarvi effetti soltanto rispettando le condizioni stabilite dai principi costituzionali della Comunità”. Conclusioni AG, punto 24. Così: O. POLLICINO, V. SCIARABBA, *Misure antiterrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti e principi fondamentali europei ribaltando una sentenza del Tribunale di primo grado (a commento della sentenza del 3 settembre 2008, C 402/05 P e C 415/05 P)*

In *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.

⁵² C-438/05 11 dicembre 2007.

⁵³ C-341/05 18 dicembre 2007.

⁵⁴ C-346/06 del 3 aprile 2008. Cfr. V. BRINO, *Gli equilibri della Corte di Giustizia: il caso Ruffert*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2008, 3, 479-486.

⁵⁵ PACE

gli Stati Membri”⁵⁶. Sembrerebbe delinearsi un nuovo modello sociale europeo, e parte della dottrina⁵⁷, conclude che gli Stati membri delegano in qualche modo la risoluzione di controversie su tali materie alla Comunità europea, strumentalmente per far emergere il nuovo approccio con meno responsabilità politiche. Oltre alla Corte di Giustizia, sempre più appaiono rilevanti gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Strasburgo sia rispetto all’ordinamento nazionale sia a quello comunitario. In merito al primo si ha ovviamente un livello di integrazione minore. Gli ordinamenti Cedu e italiano sono autonomi, la Convenzione è un atto di Diritto internazionale e in quanto tale rientra nel diritto pattizio propriamente inteso, per cui la Corte di Strasburgo agisce sui comportamenti degli Stati che sono i soggetti vincolati. Se si accerta una violazione della Cedu, lo Stato è “impegnato a conformarsi” a ciò che è dichiarato nella sentenza. Inoltre l’integrazione normativa è a livello di legge ordinaria, di ratifica del Trattato. Tali caratteristiche generano un diverso rapporto tanto da portare a dire che più che l’effettivo godimento dei diritti fondamentali la Corte di Strasburgo è garante costituzionale di un ordine pubblico europeo, così recita la sentenza *Lizidou* del 1995⁵⁸, in base a una sorta di principio di sussidiarietà. Inoltre avendo recentemente anche la Corte di giustizia assunto i diritti della Cedu in quanto principi generali del diritto comunitario, questi una volta assunti a principi del diritto comunitario possono diventare vincolanti dentro l’ordinamento degli Stati membri. L’integrazione della Cedu nel diritto comunitario è ancora più forte nel momento in cui nel Trattato i diritti fondamentali della Cedu fanno parte, testualmente art. I - 9.3. (ora con il Trattato di Lisbona esiste una diversa numerazione ma la sostanza non cambia) del diritto dell’Unione in quanto principi generali. Aumenta il richiamo alla Cedu anche nel diritto italiano, la pretesa di una disapplicazione della norma nazionale in contrasto con la Cedu è molto discutibile ma un’ipotesi comunque affrontata in alcune sedi dottrinarie e giurisprudenziali. Inoltre la legge costituzionale n. 3 del 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione presenta la nuova formulazione dell’art. 117 che ora cita espressamente la necessità da parte di Stato e Regione di rispettare gli impegni assunti a livello internazionale. L’introduzione del nuovo art. 117 in Costituzione, consente di porsi come norma interposta, avendo introdotto il richiamo agli obblighi internazionali⁵⁹. Tale disposizione viene per la prima volta richiamata esplicitamente

⁵⁶ Così l’Avvocato Generale P. Maduro nelle conclusioni del caso Viking.

⁵⁷ G. BUCCI, L. PATRUNO, *Riflessioni sul cd modello sociale europeo, sull’Europa sociale dei capi di governo e sul mutato rapporto tra Costituzione ed economia*, in *Costituzionalismo.it*

⁵⁸ *Loizidou c. Turchia* (Corte EDU, 1995): la Cedu viene definita come strumento costituzionale dell’ordine pubblico europeo.

⁵⁹ A. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d’inquadramento sistematico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008.; T. F. GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere Giuridico*, 2, 2008, pag. 117. F. ANGELINI,

nelle c.d. sentenze gemelle, sentt. n. 348 e n. 349 del 2007, che danno avvio a una serie di interventi a favore di una maggiore influenza della Cedu nell'ordinamento italiano⁶⁰. La Corte inaugura un orientamento innovativo e si pone come punto di riferimento che per la futura giurisprudenza. Tuttavia non sono mancate le osservazioni in sede dottrinale in merito alla non completezza delle indicazioni contenute nelle sentenze, nel senso che i numerosi aspetti interpretativi posti dall'art. 117, primo comma, Cost. non sono risolti ma sono risolti solo quelli sollevati dalle singole questioni i costituzionalità decise⁶¹. Ciò che si vuole in questa sede evidenziare è l'orientamento secondo cui la ricchezza della nostra cultura giuridica e costituzionale sarà anche in grado di offrire un apporto significativo alla costruzione dello *ius commune europeo* dei diritti fondamentali⁶² verso cui si sta procedendo soltanto se sarà

L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale, in *Dir. Un. Eur.*, 2008, p.489; D. TEGA, *Le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2008.

⁶⁰ Nonostante i segnali di cambiamento evidenziati appena sopra, la Corte Costituzionale ripropone in parte una visione tradizionale, aggiungendo tuttavia alcuni elementi significativi: viene negata l'efficacia diretta a livello interno delle disposizioni della Cedu. A differenza di quanto avviene per le norme di diritto comunitario, pertanto, nega la possibilità da parte di ogni giudice interno di disapplicare la normativa nazionale contrastante con le disposizioni Cedu. E' dunque preclusa la strada ad un meccanismo di risoluzione diffusa degli eventuali contrasti fra disciplina nazionale e Cedu: ogni antinomia deve essere affrontata in sede di controllo accentrato di costituzionalità, da parte della Consulta; si evidenzia che, al fine di risolvere un eventuale contrasto fra normativa interna a Cedu senza pervenire ad un giudizio di costituzionalità formalizzato, i giudici interni sono chiamati a ricorrere all'interpretazione conforme. Ciò significa che ogni giudice interno, in presenza di tale contrasto, deve tentare di risolverlo in via interpretativa, adottando un significato della norma interna orientato e conforme al testo ed allo spirito della CEDU; pronunciandosi per la prima volta sulla disposizione dell'art. 117 Cost. che richiama gli obblighi internazionali di Stato e Regioni, la Consulta sottolinea come tale norma abbia colmato una evidente lacuna. Prima della riforma, infatti, la Costituzione non presentava alcuna disposizione atta a richiamare in termini generali i vincoli derivanti in capo all'Italia dai diritti internazionali patrizio. L'art. 117 dà dunque copertura costituzionale ai trattati internazionali e, pertanto, anche e soprattutto alla Cedu. Viene così risolto il problema sul quale in passato si era a lungo dibattuto: l'art. 117 è la dimora costituzionale della Cedu e motiva l'accentuata resistenza all'abrogazione della normativa interna di adattamento rispetto a disposizioni nazionali successive, derogando al principio della successione di leggi nel tempo; inoltre se dunque il giudice interno non riesce a comporre l'antinomia fra norma interna e Cedu per via interpretativa, si pone una questione di costituzionalità della disciplina interna in raffronto al parametro costituzionale dell'art. 117, del quale la Cedu è a tal fine norma interposta. L'art. 117 Cost. si limita infatti ad evocare gli obblighi internazionali di rango pattizio, ma non ha un contenuto sostanziale autonomo, in grado di fungere da parametro di valutazione per un giudizio di compatibilità costituzionale. Giunge di conseguenza in soccorso la Cedu, che, come norma interposta, viene ad integrare il dettato costituzionale ai fini del giudizio sulla norma interna ritenuta contrastante con la Cedu stessa. RUGGERI, *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, cit.; GIUPPONI, *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, cit.; LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, cit.; ANGELINI, *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, cit.

⁶¹ E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "*Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate*", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009.

⁶² G. SILVESTRI, *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2006. Auspica un contributo attivo di tutte le giurisprudenze nazionali nel fornire alla Corte di Strasburgo utili indicazioni interpretative, considerando che l'offerta di un simile contributo sia la via maestra per giungere alla creazione di uno standard europeo di garanzia dei diritti realmente condiviso, L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002, 298-299. Insiste in particolare sulla necessità di far valere la prospettiva della Costituzione italiana davanti alle giurisdizioni europee in un'epoca, come quella attuale,

opportunamente valorizzata da organi giurisdizionali nazionali non supini ai bilanciamenti tra diritti forniti dai giudici europei, ma al contrario determinati a difendere, in sereno contraddittorio con le Corti europee, i differenti bilanciamenti propri della tradizione costituzionale italiana, quando ritenuti irrinunciabili per il nostro ordinamento e preziosi per lo stesso sviluppo di uno standard europeo di garanzia dei diritti fondamentali⁶³.

Per ciò che attiene ai rapporti tra ordinamento derivante dalla Cedu e ordinamento comunitario, non si può parlare né di integrazione né di gerarchia, ma solo di una crescente esigenza di coordinamento e armonizzazione da soddisfare. In tale rapporto ci sono caratteristiche diverse da quelli precedenti: vediamo come ci sia una mancanza di raccordi tra la Cedu e l'Unione europea, una diversa impostazione delle priorità delle due corti. Le divergenze pertanto nascono da quello che qualcuno ha ad esempio definito la c.d. "preminenza della logica comunitaria"⁶⁴ che caratterizza la giurisprudenza della Corte di Giustizia, con questo termine si intendono non solo i valori del mercato ma anche quelli più in generale dell'integrazione europea. E' chiaro come l'una corte si occupa solo di tutela dei diritti dell'uomo, l'altra di molteplici materie che poi toccano anche i diritti fondamentali. Inoltre i contrasti derivano dal fatto che la Corte di giustizia applica la Cedu, ma non ci sono strumenti di integrazione ne fra i due ordinamenti né per unificare l'interpretazione delle due corti sulle norme Cedu.

I contrasti e le divergenze hanno messo in rilievo il rischio effettivo di un doppio *standard*. Su questo il rischio è evidente che si riflette il fatto che le norme Cedu penetrano nel diritto comunitario in quanto si convertono anche in principi generali del diritto comunitario, quindi la Corte di giustizia applica i principi generali e non direttamente le norme Cedu, e pertanto la stessa Corte di giustizia non riconosce la giurisprudenza della corte di Strasburgo, non se ne

caratterizzata dalla proliferazione delle pretese individuali che aspirano a essere riconosciute e tutelate come diritti fondamentali, ancora M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in *Quad. cost.*, 2009, 567-568, ricordando come "la Costituzione italiana potrebbe svolgere un ruolo fondamentale, in quanto portatrice di una tradizione, di una cultura originale e complementare rispetto all'individualismo dominante, in cui potrebbero riconoscersi anche molte altre culture e tradizioni, come già è accaduto in altri momenti della storia"; secondo l'Autrice, "difendere la Costituzione, e soprattutto la visione della persona umana che essa racchiude, oggi necessita che lo spirito del costituzionalismo italiano sia speso e promosso a livello europeo e internazionale, come patrimonio offerto per l'arricchimento di tutti. Ma perché questo accada occorrono soggetti – uomini e donne, politici, giudici, gruppi sociali – consapevoli della ricchezza che il testo costituzionale racchiude e consapevoli che solo in un incontro critico tra identità culturali e costituzionali può emergere ciò che è veramente imprescindibile per la persona umana".

⁶³ Così LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, cit.

⁶⁴ Sulla concezione "economicista", ovvero sulla "preminenza della logica comunitaria", che è l'orientamento della Corte di Lussemburgo in alcune sentenze citate, M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea, in associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 1999. M. CARTABIA, *The multilevel protection of fundamentals rights, The Multilevel Protection of Fundamental Rights in Europe: The European Pluralism and the Need for a Judicial Dialogue*, in C. CASONATO (ed.), *The Protection of Fundamentals Rights in Europe: Lessons from Canada*, Trento, 2004.

ritiene vincolata, o come viene espresso nel linguaggio efficacemente utilizzato in dottrina⁶⁵ non vi è “deferenza” in tal senso.

Tali divergenze interpretative comunque non possono far parlare di vero e proprio conflitto, in particolare possiamo dire che la Corte di Giustizia registra una tendenza ad un’utilizzazione più diretta delle norme della Cedu e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo e si rileva inoltre un certo equilibrio, un peso e un ruolo diverso delle due Corti. La Corte di Strasburgo ha un respiro più costituzionale, ha una competenza più estesa sui diritti, abbraccia più Stati di quelli che fanno parte dell’Unione, per la Corte di Giustizia invece il rispetto dei diritti fondamentali è fatto valere sulle “attività delle istituzioni, nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei trattati”, art. 46 Trattato UE.

La Corte di Giustizia nelle sue sentenze ha effetto diretto, gode di una maggiore integrazione negli ordinamenti nazionali, e anche con il ricorso in via incidentale ex art. 234, ed esercita il sindacato sulla conformità delle leggi nazionali rispetto alle norme comunitarie.

Quindi l’equilibrio è dato dal ruolo più esteso delle Corti di Strasburgo e più penetrante della Corte di Giustizia. Si pensi, se non altro, alla celebre sentenza *Omega* del 14 ottobre 2004⁶⁶ ed al meno noto e più recente caso *Dynamic Medien* del 14 febbraio 2008⁶⁷, ove si è avuta una sorta di “europeizzazione dei controlli”⁶⁸, adesso anche codificata dal nuovo art. 4, par. 2 del Trattato sull’Unione Europea a norma del quale “L’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”, in combinato disposto con l’art. 67, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea a norma del quale “L’Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”. Il secondo principio è quello della “protezione equivalente” espressione di un originario *self-restraint* della Commissione di Strasburgo, sentenze *M. e Co.*⁶⁹ del 1990 e *Heniz c. Germania* del 1994⁷⁰ secondo cui gli organi della Cedu non effettuano il loro sindacato nei confronti della

⁶⁵ S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005.

⁶⁶ C- 36/02.

⁶⁷ PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit.

⁶⁸ A. RUGGERI, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei "controlli" e tecniche di risoluzione delle Antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)* Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Capri 3-4 giugno 2005.

⁶⁹ *M. e Co.*, n. ric. 13258/97, con cui è stato chiarito che la responsabilità degli Stati per violazione della CEDU non sussiste se essi attuano un atto comunitario senza avere a riguardo alcun potere discrezionale, a condizione che “all’interno di quella organizzazione, all’epoca la CEE, i diritti fondamentali ricevano una protezione equivalente” a quella garantita dalla CEDU.

⁷⁰ Decisione del 10 gennaio 1994.

UE, così come delle organizzazioni internazionali cui gli stati membri abbiano trasferito competenze purchè tali organizzazioni non solo riconoscano diritti fondamentali ma effettuino anche il controllo del loro rispetto.

Allo stesso modo in cui le corti nazionali, in particolare italiana e tedesca hanno avuto questo atteggiamento nei confronti dell'Unione. Nella sentenza *Matthews* del 1999 della Corte di Strasburgo si riafferma che gli atti della Comunità, non essendo parte della Cedu, non possono in quanto tali essere sottoposti a giudizio, non è escluso che gli stati possano trasferire tali competenze a altri organismi internazionali. Il Regno Unito congiuntamente all'insieme delle altre parti del trattato di Maastricht è responsabile *ratione materie* delle conseguenze di quel trattato. Al fine di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario vi è stato il *self restraint* delle corti costituzionali nazionali, il diritto comunitario è un ordinamento giuridico autonomo. Invece la Cedu in quanto sistema di ordine pubblico europeo ha un carattere sussidiario. Essa non esige uniformità, ma esige che in ogni stato membro, in cui sia garantito un minimo di tutela dei diritti corrispondente al modello Cedu, liberi gli stati di garantire un livello superiore.

Tutte le ambiguità e i rischi di doppio standard potrebbero essere superati dalla adesione alla Cedu dell'Unione, ciò comporterebbe la certezza per i cittadini europei dei loro diritti fondamentali⁷¹.

La conclusione in merito ai ruoli dei diversi livelli di protezione dei diritti fondamentali e i criteri di coordinamento risiede nelle caratteristiche tracciate: il carattere di sussidiarietà e la circolarità nei rapporti⁷².

In un sistema multilivello come quello dei diritti fondamentali in Europa, il problema del coordinamento fra i diversi livelli normativi e le relative corti è cruciale. La garanzia dei diritti fondamentali parrebbe dovere funzionare sulla base di un criterio di sussidiarietà, coniugato a livelli di protezione essenziali (*minimum standard*) crescenti verso il basso: da ambiti generali a ambiti particolari, dalla Cedu alla Ue, agli stati; un sistema multilivello in cui l'ordinamento superiore – nel senso spaziale e di estensione non gerarchicamente inteso - vigila per mezzo della relativa corte sul rispetto e contenuti essenziali dei diritti fondamentali da esso stabiliti e garantiti, da parte degli ordinamenti inferiori, o inclusi. Tale visione circolare dei rapporti tra questi ordinamenti, non bilaterale, in cui le interazioni appaiono come circolari, e attraverso

⁷¹ M. MASTROIANNI, Relazione al Convegno Corte di Cassazione “*La tutela dei diritti fondamentali tra Corte costituzionale, Corti europee e giudice nazionale*”, Roma 21 gennaio 2009, in cui l’A. sottolinea il principio di carattere generale per cui “le norme sui diritti fondamentali sancite dal diritto internazionale convenzionale e dal diritto comunitario costituiscono norme di grande importanza nella stessa interpretazione delle corrispondenti, ma non sempre coincidenti, norme contenute nella Costituzione”.

⁷² S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005.

questa complessità di intreccio e di rapporti sembrerebbe essere garantita, una maggior tutela⁷³. La Cedu, corte specializzata nei diritti fondamentali è quella che offre la garanzia dell'ordine pubblico europeo. L'Unione può aumentare gli standard minimi stabiliti dalla Cedu, (si pensi ai nuovi diritti legati al progresso scientifico e industriale, ai diritti sociali quali il diritto all'istruzione nell' art. 14 carta dei Diritti, i diritti del bambino, anziani, disabili, nuovi diritti ambito medico e biologico, diritto protezione dati, diritto a un ambiente sano). In questo senso viene data una chiave di lettura di questo tipo in cui la Cedu ha un ruolo negativo: stabilisce lo standard minimo, invece l'Unione un ruolo positivo: portare avanti politiche comuni per attuare tali diritti e coinvolgere gli stati ad agire in tal senso. La pluralità dei giudici alimenta il dibattito nello spazio comune europeo dei diritti ed il suo sviluppo. Le inevitabili distonie del sistema multilivello di protezione dei diritti sono risultanti anche dai diversi livelli di protezione esistenti a livello costituzionale in Europa. Inoltre tale sviluppo e progresso va visto necessariamente insieme a quello dell'integrazione costituzionale e politica. Di contro non è lontano un rischio di colonialismo giurisdizionale⁷⁴ in cui i giudici più che tutelare i diritti fondamentali ne creano di nuovi, pensiamo al proliferare di diritti legati alla sfera etica e sociale ecc. e pertanto è necessario anche una riflessione sul ruolo dei giudici, gli spazi a loro dati, non sempre l'esistenza di nuovi e più definiti diritti crea maggiore tutela e efficacia di tale tutela.

3.1.2. Il diritto all'istruzione, la tutela diritti sociali europei e la Carta di Nizza

Il diritto all'istruzione è presente nel diritto comunitario anche nella Carta di Nizza, Carta europea dei diritti fondamentali⁷⁵, all'art. 14⁷⁶. La Carta è stata proclamata a Nizza in occasione del Consiglio europeo del 7 dicembre 2000 dal Parlamento Europeo, Consiglio Europeo e Commissione Europea a conclusione di un processo di redazione e stesura che inizia con il Consiglio Europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 nelle cui conclusioni si ravvede la necessità

⁷³ PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit.

⁷⁴ CARTABIA, *I diritti in azione*, cit.

⁷⁵ Con la prevalenza della lingua inglese che *human rights* ha assunto una pressoché definitiva prevalenza, anche in lingue diverse dall'inglese. In ogni caso si definiscono «diritti fondamentali» «tutti quei diritti soggettivi che spettano universalmente a tutti gli esseri umani in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o di persone capaci d'agire» FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma-Bari, 2007. Inoltre «diritti fondamentali» e «diritti umani» sono due espressioni che possiedono origini diverse, possedendo naturalmente delle connessioni. L'espressione «diritti fondamentali» trae ispirazione dal termine tedesco *Grundrechte* creato nel primo Ottocento tedesco, mentre «diritti dell'uomo» deriva dai «*droits de l'homme*» di ispirazione rivoluzionaria francese. COSTA, «*Diritti fondamentali (storia)*», in *Enc. dir.*, Annali II, 2, Milano, 2008, 365.

⁷⁶ Articolo 14 - Diritto all'istruzione. «1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. 3. 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.»

di rendere trasparente e visibile la scala dei valori europei irrinunciabili. Il Consiglio si concluse con un mandato specifico affidato a una Convenzione istituita per redigere di una comune carta dei valori. Tale progetto nacque su iniziativa della Commissione europea la quale, in ossequio al suo Piano d'azione sociale per gli anni 1998-2000, affidò ad un gruppo di esperti il compito di valutare l'opportunità e i limiti di un riconoscimento formale dei diritti fondamentali in un documento⁷⁷. Successivamente il Consiglio europeo di Colonia stabilì che fossero presi in considerazione i diritti risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni, i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, considerando sia i diritti economici e sociali enunciati nella Carta Sociale europea del Consiglio d'Europa (firmata a Torino il 18-10-1961 e completata con un protocollo aggiuntivo firmato a Strasburgo il 9/11/1995) e sia la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori adottata il 9/12/1989 in occasione del Consiglio europeo di Strasburgo del 9/10-12-1989⁷⁸. Venne quindi nominata la Convenzione di 62 esperti e di rappresentanti politici di tutti gli Stati membri e presieduta dall'ex presidente della Repubblica Federale Tedesca Roman Herzog. La Carta all'epoca assumeva compiti specifici in materia di politiche comunitarie: rafforzare il patrimonio comune dei diritti, contrastare tentazioni xenofobe e razziste, specie dopo l'ascesa al potere in alcuni Paesi di governi della destra ultranazionalista, rendere più agevole l'integrazione dei Paesi ex socialisti candidati all'ingresso nell'Unione Europea (non tutti con lo stesso *standard* di riconoscimento dei diritti), assicurare un fondamento

⁷⁷ L. AZZENA, *Catalogo dei diritti e Costituzione europea. Relazione del gruppo di esperti in materia di diritti fondamentali (c.d. comitato Simitis)*, in *Foro Italiano*, 1999; V. ATRIPALDI, *La carta dei diritti fondamentali: un processo verso una Carta d'identità europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001; V. ATRIPALDI, R. MICCÙ, *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2003.

⁷⁸ La *Carta Sociale* è stata di grande ispirazione per la formulazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. La *Carta sociale* ha avuto un processo di rilancio dagli anni 90, tanto che viene in parte riformulata e aggiornata nel 1996. L'Italia ha ratificato la CSER nel 1999. Il meccanismo di controllo della Carta, oltre che sui reclami collettivi, si basa sui rapporti annuali, che gli Stati contraenti sottopongono ad un Comitato di 15 esperti indipendenti (Comitato europeo dei diritti sociali – CEDS), eletti dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Le decisioni del CEDS sui rapporti degli Stati sono denominate «conclusioni» e vengono pubblicate annualmente. G. GUIGLIA, *Le prospettive della Carta sociale europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010. Il rilancio degli anni 90 avviene dopo un periodo di sostanziale non considerazione, dettato anche da una predominanza di attenzione data alla CEDU, Convenzione europea per i diritti dell'uomo e del cittadino. Si segnala in questo senso che il Preambolo dell'Atto Unico Europeo (1986) riconosceva ad entrambi i testi, Carta Sociale e Convenzione, pari importanza nella promozione della democrazia tramite i diritti, ma il successivo Trattato di Amsterdam (1997) include tra le Disposizioni comuni il rispetto dell'Unione per “i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”, e “quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario” (art. 6), ma non menziona più esplicitamente la *Carta Sociale*. Lo stesso fa il l'articolo 17 del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, in cui si aggiunge che “l'Unione persegue l'adesione” alla CEDU. La Carta dei diritti fondamentali nel preambolo richiama direttamente la *Carta Sociale*. La stessa viene richiamata direttamente, sia pure solo alla sua versione del 1961, nel nuovo art. III-103 (attuale art.136 CE, ex art.117) del Trattato. Dal 1998 il Comitato di esperti indipendenti previsto già nel 1961 come istanza terza di controllo assume la denominazione di Comitato Europeo dei Diritti Sociali ed ha il compito di far rispettare il diritto comunitario sui temi di pertinenza della *Carta sociale*, ma dall'altra spinge affinché gli stati si facciano loro stessi promotori, a livello di Unione, dei contenuti della Carta e attuino le direttive comunitarie alla luce delle obbligazioni che derivano loro dall'esserne parte. E. FALLETTI, *Carta di Nizza*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, sez. Civile, UTET, Torino, 2009.

al valore della politica estera comune, assicurare tanto una struttura garantista al rafforzamento progressivo della cooperazione giudiziaria, penale e di polizia quanto la tutela dei cittadini europei rispetto alle istituzioni comunitarie ed infine evitare attraverso i parametri comuni, il conflitto tra le Corti europee e quelle nazionali⁷⁹. Nel successivo Consiglio europeo di Tampere (15/16-10-1999) venne costituita la Commissione che scrisse il documento finale. La Carta dunque, secondo il mandato di Colonia, avrebbe dovuto semplicemente compiere una ricognizione dei diritti fondamentali già riconosciuti dalle istituzioni europee. In principio la questione della mancata diretta applicabilità della Carta fa riferimento al dibattito della dottrina che la ha denominata e la qualificata quale mero “documento politico” poiché non ancora inserita nei trattati, ma solo proclamata ovvero sottoscritta dal Parlamento, dal Consiglio europeo e dalla Commissione⁸⁰. Inoltre l’approvazione della Carta si inserisce all’interno del dibattito costituzionale europeo sulla tutela multilivello dei diritti fondamentali. Ad oggi tale dibattito dottrinale appare superato dalla ratifica del Trattato di Lisbona, proclamato il 13 dicembre del 2007, all’art. 6, par. 1, in cui si stabilisce che la Carta europea dei diritti fondamentali acquista il medesimo valore giuridico dei trattati europei⁸¹. Una volta entrato in vigore, esso rappresenta l’apice della protezione multilivello dei diritti umani, perché potrà essere applicata dai giudici europei di vertice, quali la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti umani, nonché dalle giurisdizioni nazionali tanto di legittimità, quanto di merito. L’art. 51, così come esplicitato nel documento comunitario di spiegazione della Carta stessa⁸², è inteso a determinare il campo di applicazione della Carta. Esso mira a stabilire chiaramente che la Carta si applica innanzitutto alle istituzioni e agli organi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà. Questa disposizione è stata formulata coerentemente all’articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull’Unione europea, che impone all’Unione di rispettare i diritti fondamentali, nonché al mandato impartito dal Consiglio europeo di Colonia. Il termine “istituzioni” è consacrato nei trattati. L’espressione “organi e agenzie” è abitualmente utilizzata nei trattati per designare tutte le istanze istituite dai trattati o da atti di diritto derivato (cfr., ad es., l’articolo 15 o 16 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea). Per quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce senza ambiguità che l’obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell’ambito

⁷⁹ FALLETTI, *Carta di Nizza*, cit.

⁸⁰ A. BARBERA, *Esiste una “costituzione europea”?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000.

⁸¹ Sotto il profilo di gerarchia delle fonti europee, la Carta europea dei diritti fondamentali ricopre un rango superiore rispetto a quello occupato dai diritti fondamentali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti umani e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Questi ultimi saranno collocati in posizione intermedia tra il diritto primario e quello derivato ed i diritti della Carta di Nizza avranno la medesima forza giuridica dei trattati istitutivi, TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di tutela dei diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*, in BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione Europea al Trattato di Lisbona*, Cedam, Padova, 2008. Sul Trattato di Lisbona e la Carta: V. ONIDA, *I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona*, 2011.

⁸² C 303/22 IT Gazzetta ufficiale dell’Unione europea 14.12.2007.

dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione⁸³. Ovviamente questa regola, quale sancita nella Carta, si applica sia alle autorità centrali sia alle autorità regionali e locali nonché agli enti pubblici quando attuano il diritto dell'Unione. Il paragrafo 2, assieme al secondo punto del paragrafo 1, ribadiscono che la Carta non può avere l'effetto di ampliare le competenze e i compiti assegnati all'Unione dai trattati. Lo scopo è quello di citare in modo esplicito quanto deriva logicamente dal principio di sussidiarietà e dal fatto che l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione. I diritti fondamentali garantiti nell'Unione producono effetti solo nell'ambito delle competenze determinate dai trattati. Di conseguenza, alle istituzioni dell'Unione può essere imposto l'obbligo, a norma del secondo punto del paragrafo 1, di promuovere i principi sanciti nella Carta soltanto nei limiti di queste stesse competenze⁸⁴. Si tratta di un principio già affermato dalla Corte di giustizia relativamente ai diritti fondamentali riconosciuti come parte integrante del diritto dell'Unione⁸⁵. Secondo tale principio il rinvio alla Carta nell'art. 6 del trattato sull'Unione europea non può essere inteso come un'estensione automatica della gamma degli interventi degli Stati membri che vanno considerati "attuazione del diritto dell'Unione" (ai sensi del paragrafo 1 e della giurisprudenza citata)⁸⁶. Si è così recentemente potuto concludere che se la tendenza dimostrata da tali decisioni si consoliderà "ampliando ulteriormente i limiti della *incorporation*, sarà davvero impossibile riconoscere che le disposizioni di cui all'art. 51 della Carta abbiano ancora valore". Va altresì ricordato che nei casi *Viking* e *Laval* nonché in quello *Del Cerro Alonso*, la Corte è intervenuta nel merito nonostante l'art. 137 TCE prevedesse (e preveda ancora) l'impossibilità per l'Unione di legiferare in materia di sciopero o di retribuzioni. In particolare l'art. 14 della Carta è quello che direttamente riguarda l'istruzione e rileviamo subito un riferimento più che esplicito all'accesso alla formazione professionale ed alla formazione continua che ha come destinatari i lavoratori, e quindi ad un segmento specifico e definito dell'educazione permanente. Questo articolo si ispira sia alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sia all'articolo 2 del protocollo addizionale alla Cedu, che recita: "Il diritto

⁸³ sentenza del 13 luglio 1989, Wachauf, causa 5/88, Racc. 1989, pag. 2609; sentenza del 18 giugno 1991, ERT, Racc. 1991, pag. I-2925; sentenza del 18 dicembre 1997, Annibaldi, causa C-309/96, Racc. 1997, pag. I-7493, La Corte di giustizia ha confermato questa giurisprudenza nei termini seguenti: «Per giunta, occorre ricordare che le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie» (sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97, Racc. 2000, pag. I-2737, punto 37).

⁸⁴ Anche il paragrafo 2 conferma che la Carta non può avere l'effetto di estendere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione stabilite nei trattati.

⁸⁵ Sentenza del 17 febbraio 1998, C-249/96 Grant, Racc. 1998, pag. I-621, punto 45 della motivazione.

⁸⁶ M. CARTABIA, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*, Il Mulino, Bologna, 2010., pag. 100. Così l'Autore: "una Corte - qual è la Corte di giustizia che aspira a interpretare il ruolo di Corte costituzionale - tradirebbe se stessa se invece che favorire la promozione dei diritti fondamentali si opponesse ad essa nel nome del riparto di competenze".

all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.”. È stato esteso il contenuto dell'articolo della Cedu inserendo nella Carta un articolo che prevede all'accesso alla formazione professionale e continua, presente nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e all'art. 10 della Carta sociale, oltre al principio della gratuità dell'istruzione obbligatoria. In base alla sua formulazione, quest'ultimo principio implica soltanto che per l'istruzione obbligatoria ogni bambino abbia la possibilità di accedere a un istituto che pratica la gratuità. Esso non impone che tutti gli istituti che dispensano tale istruzione, o una formazione professionale e continua, in particolare quelli privati, siano gratuiti. Non vieta nemmeno che alcune forme specifiche di istruzione possano essere a pagamento, a condizione che lo Stato prenda misure destinate a concedere una compensazione finanziaria. Poiché la Carta si applica all'Unione, ciò significa che, nel quadro delle sue in materia di formazione, l'Unione deve rispettare la gratuità dell'istruzione obbligatoria, ma ciò non crea beninteso nuove competenze. La libertà di creare istituti di istruzione, pubblici o privati, è garantita come uno degli aspetti della libertà d'impresa, ma è limitata dal rispetto dei principi democratici e si esercita secondo le modalità stabilite dalle legislazioni nazionali. L'art. 14, paragrafo 1, corrisponde all'articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU, ma il suo campo d'applicazione è esteso all'accesso alla formazione professionale e continua.

3.2. Le politiche comunitarie come impulso alla promozione dell'educazione permanente negli ordinamenti nazionali

3.2.1. *Lifelong learning*: nascita e sviluppo delle politiche europee dell'istruzione e formazione

L'Eda, educazione degli adulti, si colloca prima temporalmente rispetto al più generale lifelong learning. L'Eda storicamente in Italia, ma anche negli altri paesi europei, ha la sua origine nella necessità di combattere l'analfabetismo originario delle popolazioni e le crisi epocali a seguito dei conflitti mondiali⁸⁷. Il *lifelong learning* così come viene inteso oggi, invece compare negli anni Novanta quando si viene a sviluppare l'idea stessa di educazione permanente e se ne sviluppano le politiche europee. All'interno del processo di apprendimento permanente è come se convivessero due anime: quella più tesa alla professionalizzazione, alla dimensione tecnica e quella più ampiamente umanizzante o umanistica tesa a esaltare il processo di emancipazione

⁸⁷ F. TORIELLO, “*Eda e lifelong learning: il contesto europeo*”, in *Governare il lifelong learning*, (a cura di) B. SCETTINI, Edizioni scientifiche Italiane, Napoli, 2009.

personale e collettiva degli individui. Nel contesto nazionale possiamo dire che nella prima ritroviamo tutti gli interventi legislativi e politici che fanno capo alla categoria della formazione continua, nella seconda tutte le iniziative di formazione più legate all'Eda, ai percorsi informali ricollegabili alla cittadinanza attiva e alla partecipazione democratica dei cittadini⁸⁸. L'educazione permanente pertanto abbraccia una varietà di destinatari, basti pensare ai gruppi sociali che comprende: giovani ed anziani, lavoratori attivi e in pensione. Anche i modelli strutturali che sottendono l'educazione permanente vanno da una rete di programmi didattici liberi, per adulti, a schemi educativi, basati sul lavoro o in rapporto con esso, indirizzati all'esercizio professionale (formazione professionale e continua), oltre a modelli capaci di rivolgersi ad ogni tipo di educazione e di addestramento. Ciò che spiega tale capacità e possibilità di rappresentare tante diverse legittimazioni, e di valere per uno spettro di interessi così ampio, sta nella natura stessa delle varianti proprie del paradigma espresso dall'aggettivo "permanente"⁸⁹. I bisogni e gli interessi che essa rappresenta quindi sono adattabili e innovativi, ma ciò rappresenta anche la loro grande debolezza in assenza di processi chiari e di scarsa incisività nel recepire da parte dei diversi paesi i programmi e le iniziative a supporto della politiche dell'istruzione. Sono le organizzazioni intergovernative (Unesco, OCSE, Consiglio d'Europa) che per prime delineano i modelli di educazione permanente⁹⁰. Esse hanno enucleato e definito per prime i principi dell'educazione permanente⁹¹La principale ambizione di queste iniziative non fu quella di preparare gli adulti ai loro compiti lavorativi. La loro legittimazione era, prima di tutto, culturale, sociale e, indirettamente, politica: dare ai nuovi lavoratori accesso alla cultura fornendo loro il bagaglio di conoscenze necessarie per prendere nelle loro mani il proprio destino, per poter affrontare, su uno stesso piano, datori di lavoro, amministrazioni e burocrazie. "Emancipazione sociale e culturale", "potere culturale", "cultura democratica e popolare", "un nuovo umanesimo" erano alcuni degli *slogan* propri dei movimenti di "educazione popolare" e di "educazione dei lavoratori". Naturalmente questi erano per lo più situati, rispetto al quadro politico, a sinistra, e non di rado strettamente associati alle

⁸⁸ Cfr. Introduzione pag. 6: classificazione dell'apprendimento permanente in Eda, Formazione Continua, Formazione Superiore, Apprendimento non formale.

⁸⁹ K. DENNIS, *Considerazioni sull'educazione permanente*, in *Formazione Professionale n. 8*, Rivista Europea, 2000.

⁹⁰ Questo ancora suscita i commenti da parte di coloro che ne furono i "padri fondatori". In questo senso Paul Lengrand, uno dei personaggi chiave che concepirono il principio di un'educazione permanente nel quadro dell'Unesco, ebbe ad osservare che: "da allora non è stato operato alcun cambiamento significativo all'interno dei programmi dell'Unesco" e che, se cambiamenti hanno avuto luogo, essi sono stati piuttosto di segno negativo LENGFRAND, 1994, p.115.

⁹¹ Storicamente il XIX secolo ha visto i primi movimenti organizzati nell'intento di sostenere e promuovere la formazione per gli adulti, in contesti extra-scolastici. Gruntvig, il "padre della scuola secondaria popolare", gettò le fondamenta, in Danimarca, di un modello progressista di emancipazione largamente fondato sul volontarismo, destinato a diffondersi rapidamente in tutta la Scandinavia. Nelle nazioni maggiormente industrializzate d'Europa non fecero che sorgere movimenti in favore di programmi educativi indirizzati alla nuova classe lavoratrice dell'industria.

organizzazioni sindacali e alle nuove correnti di sinistra dei partiti politici quando addirittura l'iniziativa non proveniva da queste stesse fonti. Adattamento al lavoro e finalità ad esso relative rivestivano, nel migliore dei casi, un ruolo secondario e, più spesso di quanto si potesse immaginare, non rivestivano ruolo alcuno. L'unico legame con la vita lavorativa degli adulti riguardava la capacità dei lavoratori di difendere i propri interessi. L'associazione, frequente, con il nascente movimento sindacale, si accordava perfettamente a questo stato di cose. D'altro canto, i lavoratori, a quel tempo, mostravano poca iniziativa o perfino poco interesse nella possibilità di ricevere, da adulti, un'istruzione intesa come strumento per mantenere o migliorare la propria qualificazione professionale. Il nesso con l'istruzione tradizionale rappresenta un altro elemento destinato a non occupare, all'interno di queste prime concezioni, una posizione di rilievo. Certo, molte delle attività che furono organizzate nel quadro dell'istruzione popolare o per adulti potrebbero essere definiti "educativi". Saltuariamente si tentava di migliorare la padronanza delle competenze di base dei partecipanti, come, in particolare, la lettura, la scrittura e il calcolo. Ma, nella maggior parte dei casi, non vi era alcuna esplicita intenzione di completare l'istruzione e la formazione iniziali, così come era assente un concetto di istruzione onnicomprensivo. I decenni che seguirono la guerra hanno, hanno dato testimonianza della forte espansione e della istituzionalizzazione degli sforzi dei progressisti, volti a promuovere un'educazione per gli adulti. I circoli di studio dei paesi scandinavi e le "*Volkshochschulen*", università popolari, in Germania acquisirono un'organizzazione, un riconoscimento, e pubblici finanziamenti furono in generale destinati alle iniziative che riguardavano l'istruzione per adulti. In Inghilterra, l'istruzione per adulti e l'istruzione supplementare registrarono una enorme espansione⁹². Delle iniziative a carattere prevalentemente volontaristico, molte acquistarono ora un carattere parastatale e furono così in grado di ricevere un sostegno pubblico. L'entrata del denaro pubblico comportò la presenza di regole e regolamenti, così come l'esistenza di programmi, procedimenti di ammissione e possibili accreditamenti. I compensi di insegnanti e "animatori" dovevano rispettare i parametri del pubblico impiego. Sotto ogni punto di vista, insomma, si verificò un certo "avvicinamento" ai ranghi dell'istruzione tradizionale, ciò che rese possibile prevedere l'imporsi di un quadro di politica comune, riguardante ogni genere di istruzione, di base o per adulti, tradizionale e non tradizionale. Gli anni Sessanta fecero sorgere un grande dibattito impegnato a riflettere sul futuro dell'istruzione per gli adulti, sui meriti di quanto già esisteva e sul modo migliore per soddisfare la rapida crescita dei bisogni. Pianificazione e razionalizzazione erano divenuti tratti tipici della scena politica decisionale e si erano create le condizioni che consentivano di assegnare all'istruzione per adulti un ruolo ben

⁹² Cfr. Cap II, par. 2.5.

definito all'interno della politica educativa, culturale e socioeconomica globale. In sintonia con gli sforzi intrapresi a livello nazionale, le maggiori organizzazioni intergovernative dovevano affrontare una sfida, che consisteva nel dare più coerenza ai propri programmi e, in particolare, nel tracciare i contorni di un nuovo tipo di relazione tra istruzione e pratica da un lato, e la loro attività all'interno dei contesti sociale, culturale ed economico, dall'altro. Il Consiglio d'Europa aveva introdotto, negli anni sessanta, nei suoi programmi il tema dell'educazione permanente ("*éducation permanente*") e fu ben presto chiamato a svolgere un ruolo di maggiore responsabilità nelle attività politiche delle organizzazioni educative, culturali e politiche. Nelle pubblicazioni riguardanti l'educazione permanente è scritto che "l'introduzione del tema generale di educazione permanente nel corso del dibattito politico generale del CCC (Consiglio per la Cooperazione Culturale), svoltosi nel 1966, segnò un punto di svolta nella storia della politica educativa nel quadro del Consiglio d'Europa"⁹³. Il Consiglio aveva tentato, negli anni precedenti, e senza molto successo, di accelerare il processo di integrazione e adattamento dei sistemi educativi tradizionali propri dei diversi paesi membri. L'educazione permanente era vista come un "concetto fondamentalmente nuovo e comprensivo (...) un modello educativo globale capace di andare incontro ai bisogni educativi in rapida crescita e sempre più diversificati di ogni individuo, sia giovane o che anziano, appartenente alla nuova società europea" – un obiettivo che era dato per certo si trovasse al di là della portata dei sistemi educativi di base, allorché essi avevano fallito nel proposito di andare effettivamente incontro ai bisogni di una larga parte dei loro studenti, fallimento in parte dovuto ad una insufficiente diversificazione dell'offerta presente nei loro programmi. I tre principi o "fondamenti" propri della politica del nuovo Consiglio d'Europa erano quelli di "parificazione" (*equalisation*), "partecipazione" (*participation*) e "globalizzazione" (*globalization*). Si prevedeva che l'educazione permanente inaugurasse una strategia più efficace del sistema educativo corrente, al fine di promuovere l'eguaglianza delle opportunità educative; ciò si sarebbe organizzato con il pieno assenso e la partecipazione dei membri e avrebbe unito teoria e pratica, conoscenza e competenza, sapere e fare⁹⁴. L'Unesco affrontò, a partire dai suoi soci sparsi in tutto il mondo, una richiesta simile, volta ad elaborare un concetto di politica educativa caratterizzato da una mobilitazione globale. I suoi paesi membri in via di sviluppo mostravano un crescente divario educativo tra una parte sempre più istruita delle generazioni più giovani ed una popolazione adulta largamente analfabeta. Al fine di venire in aiuto delle democrazie e del loro sviluppo economico, dovevano essere escogitati modi e mezzi per dotare almeno una buona parte della popolazione adulta di un

⁹³ Council of Europe, 1970, p.9

⁹⁴ CONSIGLIO D'EUROPA, *Contents and Methods of Adult Education*, Strasburgo, 1977. CONSIGLIO D'EUROPA, *Permanent Education. Final Report*, Strasburgo, 1978.

minimo bagaglio di conoscenze e competenze. D'altro canto, i programmi educativi, scientifici, socio-politici e culturali dell'organizzazione avevano perseguito linee di sviluppo separate e si sentiva il bisogno di un quadro teorico-concettuale comune. L'impulso più forte dato alla politica e alle attività dell'organizzazione nell'ambito dell'educazione permanente arrivò dal “*Learning to Be*” , (Imparare ad essere), la relazione della Commissione Internazionale per lo Sviluppo dell'Educazione redatto sotto la presidenza di Edgar Faure⁹⁵. Sul tema dell'istruzione per gli adulti erano stati indetti alcuni dei principali convegni internazionali (tra gli altri: il primo, nel 1949, ad Elsenour, e a Montreal nel 1960). Essi hanno gettato i fondamenti concettuali ed hanno preparato il terreno per una concezione politica nuova e allargata, capace di ispirare e guidare tutto il programma educativo dell'Unesco nel suo complesso, permettendo, al tempo stesso, di creare un nesso organico con le sue attività scientifiche, culturali e socio-politiche. “*Learning to Be*” era stata preceduta, nel 1970, dalla relazione di Lengrand intitolata: “*An Introduction to Lifelong Learning*”⁹⁶, un lavoro che aveva impostato il tono e disegnato i contorni essenziali di quanto Faure avrebbe poi elaborato a sua volta. Il quadro teorico di fondo su cui è costruita “Imparare ad Essere” può essere definito come “nuovo umanesimo”, radicato nel desiderio innato nell'uomo di imparare, ciò che rende possibile lavorare in vista di una società nuova e più umana, a fianco dei nobili ideali che hanno ispirato la creazione dell'organizzazione. Tale concezione si accordava con la missione generalmente politica e socioculturale dell'Unesco, e, in particolare, con il suo impegno per la comprensione tra i popoli e per la pace, per il progresso culturale e scientifico a vantaggio dell'umanità, e per l'internazionalismo quale mezzo per impedire al nazionalismo di divenire, ancora una volta, causa di conflitti e di guerre. Esso riuniva i paesi membri dell'Unesco, sviluppati ed in via di sviluppo, del Sud e del Nord, che rappresentavano un ampio spettro di regimi politici, intorno ad una concezione mobilitata da alti ideali che tutti si impegnavano a sottoscrivere. Le finalità erano infatti formulate in una forma dal carattere sufficientemente globale e flessibile, atta a renderla bene accetta a paesi che si trovavano a diversi stadi di sviluppo economico e culturale e dotati di regimi politici diversi. La relazione dell' OCSE intitolata *Recurrent Education: a strategy for lifelong learning*, Istruzione ricorrente: strategia per una educazione permanente⁹⁷, aveva, in accordo col il sottotitolo, ambizioni più modeste: di definire l'istruzione ricorrente⁹⁸ come una strategia la cui essenza consiste nel disseminare il corso della vita di ciascun individuo di micro opportunità educative,

⁹⁵ La formulazione dei capisaldi teorici della relazione fu in larga misura opera del suo brillante presidente, portandone l'inequivocabile segno distintivo. Tuttavia essa si basa anche su un precedente lavoro dell' UNESCO. E. FAURE, *Learning to Be*, Unesco-Harrap, Parigi- Londra, 1972.

⁹⁶ P. LENGRAND, *An Introduction to Lifelong Education*, Unesco, Parigi, 1970.

⁹⁷ D. KALLEN, J. BENGTTSSON, *Recurrent Education: a strategy for lifelong learning*, OECD, Parigi, 1973.

⁹⁸ Il termine fu usato dalla Commissione Svedese U'68 e fatto internazionalmente conoscere da Olof Palme, a quel tempo ministro dell'Educazione in Svezia.

in modo tale che esse, qualora vengano richieste, siano immediatamente disponibili⁹⁹. La concezione dell'OCSE era fortemente ispirata dal desiderio di infrangere questo ciclo di istruzione iniziale ininterrotta e anche dall'imporre all'evidenza della sua inefficacia e dei suoi costi crescenti, con un riscontro, purtroppo, di basso livello, che le relazioni dell'organizzazione avevano contribuito, in larga misura, a confermare. Una posizione critica nei confronti del sistema educativo esistente svolse, di fatto, un ruolo considerevole nelle linee teoriche dell'OCSE. Gran parte dell'inefficienza educativa era dovuta, così si ritenne, alla natura "ricca di informazione ma povera di azione" propria della scuola¹⁰⁰. L'alternanza tra istruzione e lavoro o altre attività era perciò un elemento essenziale delle proposte contenute nella nuova strategia. In linea con la missione globale dell'OCSE, il concetto di istruzione ricorrente aveva una connotazione fortemente economica. Ciò rendeva possibile riunire l'istruzione primaria tradizionale e per adulti e la pratica sul lavoro entro un singolo quadro politico, i cui scopi erano in relazione ad un comune piano di obiettivi educativi, economici e sociali. Un sistema di relazioni più flessibile tra istruzione e pratica da un lato, e lavoro dall'altro, è quel che avrebbe permesso all'istruzione e alla pratica di accordarsi ai reali bisogni del mercato del lavoro e degli individui, e questo era avvertito come uno dei suoi risultati principali. Una tale politica di istruzione ricorrente avrebbe richiesto un graduale, ma, sul lungo termine, radicale mutamento della politica educativa a favore di una organizzazione dell'istruzione post obbligatoria che permettesse un'alternanza tra istruzione/pratica e lavoro in vista di un effettivo ritorno, se necessario, alla scuola, sia essa di tipo tradizionale o meno. La relazione metteva tuttavia l'accento sul fatto che, accanto al lavoro, doveva essere riservato uno spazio anche al tempo libero e al periodo di pensionamento, e che la formazione ricorrente è uno strumento per migliorare la loro qualità. L'istruzione ricorrente avrebbe allora posto rimedio ad alcuni dei maggiori difetti del sistema educativo mentre, nello stesso tempo, "è in grado di offrire una scala completa di alternative educative capaci di rispondere ai bisogni della società futura". Gli anni Sessanta e i primi anni Settanta hanno dunque dato prova di una riforma molto radicale della scuola di base. Molti paesi approvarono nuove legislazioni e furono avanzate molte proposte di respiro globale per una riforma¹⁰¹. Ciascuno di tali programmi fece proprio il principio dell'educazione permanente, che in Gran Bretagna figurava già nell'"*Education Act*" del 1944. Da parte dell' OCSE la Conferenza dei Ministri Europei dell'Istruzione, che ebbe luogo a Berna

⁹⁹ G. PAPADOPOULOS, *Education 1960-1970, The OECD Perspective*, OECD, Parigi, 1994.

¹⁰⁰ Tale espressione era stata presa a prestito dalle pubblicazioni di Coleman. Il c.d. Rapporto Coleman (1966) evidenziò che la disuguaglianza di istruzione dipendeva più dai fattori etnici, sociali, economici e istituzionali, e non tanto dalla qualità della scuola.

¹⁰¹ La "*Rahmengesetz*", Legge Quadro, nella Repubblica Federale Tedesca, la "*Loi d'Orientation*", in Francia, la "*Contourennota*", Legge Quadro, in Olanda, il rapporto delle "*Ottosen Committee*" in Norvegia, e il già ricordato rapporto conclusivo dell' U'68 in Svezia.

nel 1973, approvò il principio dell'educazione ricorrente, approvazione che fu confermata a Stoccolma nel 1975. Dopo di che, però, non vi fu un gran progresso e quel che si era raggiunto “aveva ancora carattere frammentario, distribuito nei paesi in maniera diseguale”¹⁰². Il principio dell'educazione permanente ed i suoi equivalenti fanno regolarmente la loro apparizione nelle dichiarazioni politiche internazionali, soprattutto per conferire ai molti programmi “frammentari”, che sono stati di fatto approvati, una prospettiva più ampia ed uno sfondo concettuale più articolato. Certamente uno degli elementi iniziali che si è persa e comunque non ha avuto attuazione è il principio di ricorrenza, in particolare nella formazione superiore, universitaria. In tale segmento le università hanno mancato l'opportunità di riorganizzare il loro insegnamento così come di rendere possibile una reale “ricorrenza” che avrebbe, in tal modo, permesso di aprire le loro porte a nuovi iscritti¹⁰³. Soltanto pochi paesi hanno varato una legislazione sui congedi di formazione retribuiti, che sono stati ritenuti soggetti alle condizioni dell'esercizio professionale. Poco ancora è stato fatto per quanto riguarda la concordanza e la parificazione dei titoli di studio, e il diploma rilasciato dalla scuola tradizionale possiede ancora un certo monopolio in termini di possibilità di accesso ad impieghi qualificati. Ripercorrendo le tappe dello sviluppo del *lifelong learning* in Europa si percorrono di riflesso anche le fasi dell'affermarsi delle iniziative nazionali e quindi dei provvedimenti legislativi e delle politiche del settore. Il Libro Bianco “*Crescita, competitività, occupazione*” è il primo documento in cui chiaramente si sostiene come l'istruzione e la formazione hanno la possibilità di apportare un contributo al cambiamento economico-sociale e alla lotta contro la disoccupazione¹⁰⁴. La decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio¹⁰⁵ di proclamare nel 1996 un “Anno europeo dell'istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita” rappresenta uno snodo importante per la promozione da qui in avanti dell'apprendimento permanente. Dello stesso anno è il Libro Bianco “*Insegnare ed Apprendere. Verso la società della conoscenza*”¹⁰⁶. Senza ripercorrere tutti i passaggi che il Libro Bianco contiene riportiamo semplicemente le tre tendenze che vengono segnalate come fattori di cambiamento per la costruzione e l'evoluzione della società conoscitiva: la società dell'informazione che trasformerà le modalità di lavoro e produzione; l'estensione a livello mondiale degli scambi non solo in relazione alle merci ma anche nelle

¹⁰² PAPAPOPOULOS, *Education 1960-1970, The OECD Perspective*, OECD, Parigi, 1994

¹⁰³ D. KALLEN, *University and Lifelong Education: a crisis of communication*, in: *European Journal of Education*, Vol. 15, n.1, 1980.

¹⁰⁴ COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA, “*Crescita, competitività, Occupazione, le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*”, Lussemburgo, 1993.

¹⁰⁵ Consiglio Europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 1993, *Decisione n. 2493/95/CE*, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n. L 256 del 26/10/1995.

¹⁰⁶ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, “*Insegnare ed apprendere. Verso la società conoscitiva*”, Bruxelles 1995, COM (95) 590.

relazioni umane; il progresso scientifico e tecnico che porta con se un sentimento di minaccia e paura. In risposta a queste tendenze l'istruzione e la formazione venivano chiamate a un compito preciso e determinante, quello di: rivalutare la cultura generale, dando gli strumenti agli individui per comprendere la complessità dei fenomeni in atto; sviluppare l'attitudine all'occupazione. Ciò presuppone un approccio al lavoro, più flessibile, più aperto. Si aggiunge l'incentivazione alla mobilità e soprattutto l'attenzione a un riconoscimento basato sulle competenze acquisite nell'Unione. La vera novità di approccio è un richiamo allo sviluppo personale dei cittadini che dovrebbe porsi all'attenzione di tutti non meno delle questioni economiche e monetarie o comunque non in modo sordinato con esse. Sempre in questo anno l'attenzione all'apprendimento permanente in rapporti e documenti ufficiali a livello europeo è continuo. Un altro importante documento è *"Apprendere a tutte le età. Le politiche educative e formative del XXI secolo"*¹⁰⁷ qui viene espresso esplicitamente la necessità di intraprendere iniziative a livello europeo affinché il processo di apprendimento sia continuo, dall'infanzia all'età della pensione. Il *lifelong learning* viene richiamato nelle strategie europee di promozione dell'occupazione dello sviluppo economico, della democrazia e della coesione sociale. Tali indicazioni hanno come analizzato dettagliatamente nella disamina del quadro normativo nazionale ricadute importanti nella legislazione nazionale. È del maggio 1996 la Conferenza Europea sull'Educazione degli Adulti che si tiene a Firenze. È in tale occasione che si mette in luce la crescente domanda di formazione proveniente dalla società civile. Si inizia a parlare di un riconoscimento del diritto all'educazione nell'età adulta¹⁰⁸ legate non solo al diritto al lavoro ma a tutti i diritti fondamentali della vita sociale, primo fra tutti il diritto di cittadinanza, come domanda di conoscenza e crescita culturale. Rimane storico, in una fase positiva del processo di concertazione avviato in quegli anni tra Governo e Parti Sociali, l'Accordo per il lavoro, del 24 settembre 1996 dove la formazione evidentemente viene posta come chiave per lo sviluppo dell'occupazione e dell'innovazione soprattutto per il Mezzogiorno d'Italia. Il particolare qui è la formazione continua¹⁰⁹ ad avere una nuova prospettiva sia per la formazione che per il diritto del cittadino alla qualificazione e arricchimento della propria professionalità. Sempre a livello di Dichiarazioni internazionali ricordiamo la Quinta Conferenza Internazionale dell'Eda, tenutasi

¹⁰⁷ CERI-OCSE, (a cura di) *"Apprendere a tutte le età. Le politiche educative e formative del XXI secolo"*, Riunione del Comitato Educazione dei Ministri del 16-17 gennaio 1996, Armando Editore.

¹⁰⁸ In combinato disposto dell'art. 2 e 3 Cost. insieme agli articoli della costituzione che riguardano l'istruzione e la formazione, artt. 33, 34 e 35 Cost. per ciò che riguarda la formazione continua. Alcune visioni di cui i Costituenti erano promotori nel dibattito costituente quali: la necessità di un'educazione cosiddetta popolare, non solo legata ai problemi di alfabetizzazione di un paese sostanzialmente contadino, e la promozione sociale degli individui si avvicinano molto alla concezione solo apparentemente nuova di una società basata sulla conoscenza quale strumento di emancipazione, promozione sociale e inclusione sociale.

¹⁰⁹ Il termine è utilizzato per indicare la formazione destinata ai dipendenti delle aziende, o più in generale al personale occupato. La formazione professionale che fa capo a tale categoria è presente nell'art. 35 Cost.

ad Amburgo il 14-18 luglio 1997, che si conclude con la cosiddetta *Dichiarazione di Amburgo* sull'educazione degli adulti¹¹⁰ che definisce da una parte la natura dell'educazione degli adulti, e dall'altra i suoi campi di applicazione e di sviluppo. La natura dell'Eda viene così formulata: "il risultato di una consapevole appartenenza alla comunità e, al tempo stesso, la condizione per un'attiva partecipazione sociale e costituisce uno strumento indispensabile per incoraggiare uno sviluppo che non turbi l'equilibrio ambientale, per promuovere il valore della democrazia, della giustizia, dell'eguaglianza fra i diversi, per favorire il progresso scientifico, sociale ed economico, per costruire un mondo dove la cultura della pace e del dialogo, sostituiscono la violenza; include l'insieme dei processi di apprendimento, formale e non, attraverso i quali gli adulti sviluppano la loro abilità, arricchiscono le conoscenze tecniche e professionali e le orientano secondo le loro necessità"¹¹¹. Interessante, anche per la vicinanza concettuale con le definizioni di educazione permanente presenti nel nostro ordinamento già nel dopoguerra¹¹², il passaggio che riportiamo integralmente riferito agli obiettivi fondamentali dell'Eda: "sviluppare nell'individuo autonomia di pensiero e di comportamento e nel far maturare il loro senso di responsabilità, in modo che essi possano decidere consapevolmente del proprio futuro e affrontare le sfide con successo". L'importanza di tale dichiarazione è nella definizione degli ambiti di intervento dell'Eda, dettati con una certa sistematicità che aiuterà anche in ambito nazionale a ridefinire e sistematizzare in modo migliore gli interventi presenti sul territorio fino ad ora¹¹³. L'istituzione dei CTP e lo sviluppo di interventi per gli adulti anche di tipo non formale rappresentano un importante sviluppo del long life learning. Inoltre i CTP svolgono anche attività di accoglienza, ascolto, riorientamento alla formazione professionale in cui si coniuga quindi sia l'alfabetizzazione di base con il rientro in formazione. Sempre a livello nazionale è del 1998 il "*Patto sociale per lo sviluppo dell'occupazione*"¹¹⁴ con cui il *long life learning* ha un notevole sviluppo grazie a delle novità introdotte a livello normativo che sembrerebbe elevare a sistema il settore dell'istruzione e formazione. La novità maggiore infatti

¹¹⁰ CONFINTEA, *Cinquième Conférence internationale sur l'éducation des adultes. Rapport final*, Hambourg 14-18 luglio 1997.

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² Cfr. Cap. 1, par. 1.3.

¹¹³ Ordinanza Ministeriale del 29 luglio 1997, n.455. Istituzione dei Centri Territoriali Permanenti. "Educazione in età adulta. Istruzione e Formazione." ed "Educazione in età adulta. Istruzione e formazione nella scuola elementare e media." Cfr. cap 1, par. 1.3. Per brevità ne citiamo solo alcuni significativi per la portata generale e di ampio respiro ma non per questo generica. Prima fra tutti l'alfabetizzazione degli adulti, intesa come conoscenza di base e abilità necessarie nella società del rapido cambiamento. Essa è un diritto fondamentale. Inoltre il riconoscimento dell'educazione e accesso alla formazione permanente per tutti che si esprime come diritto di leggere e scrivere, di fare domande e analizzare i fatti, di accedere alle risorse, di sviluppare le abilità individuali e collettive. A livello nazionale, come analizzato nel capitolo primo la risposta a tale dichiarazione sono state una serie di ordinanze ministeriali che hanno unificato i due rami dell'educazione degli adulti: i corsi di alfabetizzazione degli adulti svolti nella scuola elementare e corsi per lavoratori svolti nella scuola media.

¹¹⁴ C.d. Pacchetto Treu

è nel trovare una continuità tra sistemi formativi diversi, nel creare una maggiore integrazione tra i segmenti dell'istruzione e della formazione e del lavoro. Questo avviene attraverso l'introduzione: dell'obbligo formativo (fino ai 18 anni); impegni concreti per l'apprendistato e i tirocini formativi; la nascita del FIS Formazione e Istruzione Superiore da cui scaturiranno gli IFTS, percorsi formativi di Istruzione e Formazione Superiore. Gli anni che vanno dal 1996 alla fine degli anni Novanta la possiamo anche definire la fase nascente del *lifelong learning*, mentre la fase successiva dei primi anni del 2000 è stata definita del consolidamento, in cui interventi normativi europei e politiche dell'educazione tentano di avviare un dibattito a livello europeo per giungere ad una comune idea di *lifelong learning* tra i paesi membri.¹¹⁵ I documenti che segnano questa tappa del processo di sviluppo sono da una parte i risultati del Consiglio europeo di Lisbona e di Feira¹¹⁶, e dall'altra il Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente¹¹⁷ della Commissione che raccoglie l'indicazione del Consiglio di realizzare sistemi di istruzione e formazione permanente. Il Consiglio di Lisbona è noto ha come obiettivo strategico per l'Europa diventare *"l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"*¹¹⁸. A Barcellona vennero individuati gli obiettivi qualificanti (*benchmark*)¹¹⁹.

3.2.2. Il Programma europeo di apprendimento permanente, *Lifelong Learning Programme*: le azioni e gli obiettivi

Il Programma d'azione comunitaria nel campo dell'apprendimento permanente, *Lifelong Learning Programme*, è attivo dal 1995 quando vennero istituiti i Programmi Socrates e Leonardo¹²⁰. Dopo il 2006 la programmazione degli interventi in materia di formazione

¹¹⁵ TORIELLO, *"Eda e life long learning: il contesto europeo"*, cit.

¹¹⁶ CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA del 23 e 24 marzo 2000, www.europarl.europa.eu/summit/index.htm.

¹¹⁷ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *"Memorandum sull'istruzione e formazione permanente. Documento di lavoro dei servizi della Commissione"*, Bruxelles 2000, SEC (2000) 1832.

¹¹⁸ CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA del 23 e 24 marzo 2000, www.europarl.europa.eu/summit/index.htm.

¹¹⁹ Di questi obiettivi vengono poi definiti dal Consiglio Istruzione del 5-6 maggio 2003 i "Parametri di Riferimento", o anche definitivi parametri obiettivo qualificanti (*benchmark*): Abbandoni scolastici: Il documento prevedeva che entro il 2010, nell'UE si dovrebbe pervenire ad una percentuale media non superiore al 10% di abbandoni scolastici prematuri; Matematica, scienze e tecnologie: Il totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie nell'Unione europea dovrebbe aumentare almeno del 15% entro il 2010 e al contempo dovrebbe diminuire lo squilibrio tra i sessi; Completamento del ciclo di istruzione secondaria superiore: Entro il 2010, almeno l'85% della popolazione ventiduenne dell'Unione europea dovrebbe avere completato un ciclo di istruzione secondaria superiore; Competenze di base: Entro il 2010, la percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura dovrebbe diminuire nell'Unione europea almeno del 20% rispetto al 2000; Apprendimento lungo tutto l'arco della vita: Entro il 2010, il livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe attestarsi nell'Unione europea almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra 25 e 64 anni).

¹²⁰ Decisione n. 94/819/CE del Consiglio.

permanente, superiore ed in parte continua vengono raggruppati in un unico Programma, articolato nei cosiddetti sottoprogrammi, ognuno riferito ad un particolare target¹²¹ di destinatari e ad un obiettivo specifico. E' utile passare in rassegna le diverse misure esistenti al fine di evidenziare quanto la programmazione e la realizzazione delle azioni previste in ambito europeo possano rappresentare un modello di intervento anche per le politiche dell'istruzione per gli stati membri. Gli obiettivi del programma di apprendimento permanente sono enunciati all'art. 1 della Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente¹²². L'obiettivo generale del programma, di cui all'articolo 1, paragrafo 2 è "contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo dell'Unione europea quale società avanzata basata sulla conoscenza, con uno sviluppo economico sostenibile, nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale, garantendo nel contempo una valida tutela dell'ambiente per le

¹²¹ Per *target* in questo contesto si intende la categoria di destinatari dell'istruzione e formazione. Riguardando il *lifelong learning*, la formazione lungo tutto l'arco della vita è chiaro che i destinatari sono diversi e per definire obiettivi priorità e politiche è stato necessario raggruppare e diversificare gli interventi in base all'utenza.

¹²² Decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente. <http://eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0045:0068:IT:PDF> (modificata dalla decisione 1357/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008). Inoltre queste le principali fonti comunitarie in materia: Decisione 1999/382/CE del Consiglio ha istituito la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di formazione professionale «Leonardo da Vinci»; Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio ha istituito la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di istruzione «Socrates»; Decisione n. 2318/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ha istituito un programma pluriennale per l'effettiva integrazione delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) nei sistemi di istruzione e formazione in Europa (programma *e-Learning*); Decisione n. 791/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ha istituito un programma di azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo e il sostegno di attività specifiche nel campo dell'istruzione e della formazione. Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ha istituito un quadro unico comunitario per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass); Decisione n. 2317/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ha istituito un programma per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con paesi terzi (Erasmus Mundus) (2004-2008); la dichiarazione di Bologna, sottoscritta il 19 giugno 1999 dai ministri dell'Istruzione di ventinove paesi europei, ha istituito un processo intergovernativo, che richiede sostegno a livello comunitario, volto alla costruzione di uno «spazio europeo dell'istruzione superiore» entro il 2010. Nel Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 l'Unione europea si è prefissata un obiettivo strategico: diventare l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale; nella stessa sede il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio «Istruzione» di avviare una riflessione generale sui futuri obiettivi concreti dei sistemi d'istruzione, incentrata sulle preoccupazioni e priorità comuni nel rispetto delle diversità nazionali. Una società avanzata basata sulla conoscenza è essenziale per aumentare il tasso di crescita e di occupazione. L'istruzione e la formazione sono priorità fondamentali per consentire all'Unione europea di raggiungere gli obiettivi di Lisbona. In data 12 febbraio 2001 il Consiglio ha adottato una relazione sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi d'istruzione e formazione; successivamente, il 14 giugno 2002, ha adottato un programma di lavoro dettagliato sul seguito relativo ai medesimi obiettivi, che richiede sostegno a livello comunitario. Il Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001 ha approvato una strategia per lo sviluppo sostenibile e aggiunto una dimensione ambientale al processo di Lisbona per l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale. Il Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002 ha fissato l'obiettivo di rendere entro il 2010 i sistemi d'istruzione e di formazione dell'Unione europea un punto di riferimento di qualità a livello mondiale e ha invitato a intraprendere ulteriori azioni per migliorare la padronanza delle competenze di base, segnatamente mediante l'insegnamento di almeno due lingue straniere sin dall'infanzia.

generazioni future". In particolare esso mira a promuovere gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione dell'Unione europea in modo che essi diventino un punto di riferimento di qualità a livello mondiale¹²³. Attualmente la massima priorità del programma di consiste nel rafforzare il contributo dell'istruzione e della formazione alle priorità e agli obiettivi principali della strategia UE 2020¹²⁴, la strategia di crescita dell'UE per il prossimo decennio, che non solo ribadisce concetti già noti quali quello di crescita basata sulla conoscenza ma introduce la crescita come fattore di ricchezza, con lo scopo di coinvolgere i cittadini in una società partecipativa e garantendo l'accesso all'apprendimento e al perfezionamento permanenti durante tutta la vita. L'istruzione e la formazione svolgono un ruolo chiave per conseguire le priorità fissate nella strategia UE 2020 che, tra i suoi cinque obiettivi principali, mira a ridurre il tasso di abbandono scolastico sotto il 10 % e a raggiungere almeno il 40 % di persone tra 30 e 34 anni che hanno completato l'istruzione di terzo livello (o equivalente). Le aree prioritarie stabilite nella strategia UE 2020 vengono coperte da sette iniziative faro¹²⁵ a livello UE, nazionale, regionale e locale. Quattro di esse sono per l'istruzione e la formazione: l'iniziativa Gioventù in movimento¹²⁶ che mira ad aumentare le possibilità per i giovani di trovare un impiego promuovendo la mobilità di studenti e tirocinanti e migliorando la

¹²³ Gli obiettivi specifici di cui all'articolo 1, paragrafo 3 della decisione sono i seguenti: (a) contribuire allo sviluppo di un apprendimento permanente di qualità e promuovere risultati elevati, l'innovazione e una dimensione europea nei sistemi e nelle prassi del settore; (b) sostenere la realizzazione di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente; (c) contribuire a migliorare la qualità, l'attrattiva e l'accessibilità delle opportunità di apprendimento permanente disponibili negli Stati membri; (d) rafforzare il contributo dell'apprendimento permanente alla coesione sociale, alla cittadinanza attiva, al dialogo interculturale, alla parità tra le donne e gli uomini e alla realizzazione personale; (e) contribuire a promuovere la creatività, la competitività, l'occupabilità e lo sviluppo di uno spirito imprenditoriale; (f) contribuire a una maggiore partecipazione di persone di tutte le età, comprese quelle con particolari esigenze e le categorie svantaggiate, all'apprendimento permanente a prescindere dal retroterra socioeconomico; (g) promuovere l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica; (h) sostenere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e pratiche innovativi basati sulle TIC; (i) rafforzare il ruolo dell'apprendimento permanente nello sviluppo di un sentimento di cittadinanza europea basato sulla comprensione e sul rispetto dei diritti dell'uomo e della democrazia e nella promozione della tolleranza e del rispetto degli altri popoli e della altre culture; (j) promuovere la cooperazione in materia di garanzia della qualità in tutti i settori dell'istruzione e della formazione in Europa; (k) incoraggiare il migliore utilizzo di risultati, di prodotti e di processi innovativi e scambiare le buone prassi nei settori disciplinati dal programma di apprendimento permanente, al fine di migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione.

¹²⁴ La strategia Europa 2020 punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio. In un mondo che cambia l'UE si propone di diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono aiutare l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. In pratica, l'Unione si è posta cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali. Interventi concreti a livello europeo e nazionale vanno a consolidare la strategia. Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 *Sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014*, (2011/C 215/02). Tale raccomandazione ha dato poi esito positivo nel Documento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione III : Programma Nazionale di Riforma* e nel *Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione I: Programma di Stabilità dell'Italia*, aprile 2011.

¹²⁵ Il termine iniziativa faro è utilizzata nella nuova programmazione europea in particolare nell'ambito della Strategia Europa 2020, sta ad indicare la priorità che si è voluta dare alle azioni proposte e l'importanza dei risultati e degli obiettivi.

¹²⁶ Cfr. <http://europa.eu/youthonthemove/>. Cfr. anche http://ec.europa.eu/education/news/news2540_en.htm

qualità e l'attrattiva dei sistemi di istruzione e formazione in Europa. La seconda iniziativa è l'Agenda per nuove competenze e per l'occupazione¹²⁷: il suo obiettivo è di rendere più semplice per i cittadini acquisire le necessarie capacità e competenze per poi essere in grado di usarle in modo adeguato. A tal fine, è importante fare le migliori previsioni possibili su quali abilità saranno necessarie in futuro e aiutare gli individui a svilupparle attraverso l'istruzione e la formazione. Inoltre c'è una terza iniziativa dedicata all'Innovazione¹²⁸: il suo obiettivo è migliorare le condizioni e l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione in Europa, al fine di garantire che idee innovative possano essere tradotte in prodotti e servizi che creano crescita e occupazione.

Un'altra iniziativa da menzionare è l'Agenda digitale per l'Europa¹²⁹: scopo generale dell'agenda digitale è ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili grazie a un mercato unico digitale basato su Internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili. A tal fine, è importante promuovere l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali. In particolare, il programma LLP sostiene l'attuazione della politica europea in materia di istruzione e formazione, come previsto dal quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione Istruzione e Formazione 2020¹³⁰, adottato a maggio 2009¹³¹. Attraverso il metodo di coordinamento aperto gli Stati membri intendono: fare in modo che l'apprendimento permanente

¹²⁷ Comunicazione della Commissione: Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6328&langId=en>. Cfr. anche <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958>.

¹²⁸ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm

¹²⁹ L'Agenda digitale per l'Europa L'Agenda Digitale è stata presentata dalla Commissione Europea nel maggio 2010 con lo scopo di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC o ICT) per favorire l'innovazione, la crescita economica e la competitività. L'obiettivo principale dell'Agenda è ottenere vantaggi socio-economici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su Internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili. L'Agenda Digitale rappresenta una delle sette iniziative faro individuate nella più ampia Strategia EU2020. Da qui nasce l'Agenda Digitale Italiana (ADI) istituita il primo marzo 2012 con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione; il Ministro per la coesione territoriale; il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze. Il 4 ottobre 2012 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il provvedimento Crescita 2.0 in cui sono previste le misure per l'applicazione concreta dell'ADI. I principali interventi sono previsti nei settori: identità digitale, PA digitale/Open data, istruzione digitale, sanità digitale, divario digitale, pagamenti elettronici e giustizia digitale.

¹³⁰ Il programma "Istruzione e formazione 2020" (ET 2020) è un quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, che prende le mosse dai progressi realizzati nel quadro del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010" (ET 2010). Esso istituisce degli obiettivi strategici comuni per gli Stati membri, incluso un certo numero di misure volte a raggiungere gli obiettivi stabiliti, nonché metodi di lavoro comuni che definiscono una serie di settori prioritari per ciascun ciclo di lavoro periodico.

¹³¹ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020"), (2009/C119/02): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:IT:PDF>

e la mobilità divengano una realtà attraverso l'attuazione di strategie di apprendimento permanente¹³².

Tornando al Programma esso si articola in quattro programmi settoriali (o sotto-programmi): Comenius ideato e pensato per le scuole, l'Erasmus è il programma dell'educazione superiore (università, istituti ricerca ecc.), il Leonardo per l'istruzione e la formazione professionale ed infine il Grundtvig per l'educazione degli adulti (precedentemente era previsti solo Socrates e Leonardo). Inoltre c'è un Programma cosiddetto "trasversale" teso ad assicurare il coordinamento tra i diversi settori, oltre al Programma Jean Monnet incentiva l'insegnamento, la riflessione e il dibattito sul processo di integrazione europea negli istituti di istruzione superiore di tutto il mondo. Ogni anno viene pubblicato un invito generale a presentare proposte per il programma di apprendimento permanente¹³³. Si segnala come in ambito europeo non sia calato l'impegno, anche finanziario, nel settore¹³⁴. Certamente all'interno delle diverse *call*, ovvero all'interno degli avvisi pubblici gli Stati membri eleggibili sono aumentati, così come è aumentata l'area geografica interessata dai finanziamenti comunitari.

Nel dettaglio il programma settoriale Comenius riguarda tutto l'arco dell'istruzione scolastica, dalla scuola dell'infanzia fino al termine degli studi secondari superiori: risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone, gli istituti e le organizzazioni coinvolte in questo tipo di istruzione. Gli obiettivi specifici sono: lo sviluppo della conoscenza e la comprensione della diversità culturale e linguistica europea e del suo valore e l'aiuto ai giovani ad acquisire le competenze di base necessarie per la vita e le competenze necessarie ai fini dello sviluppo personale, dell'occupazione e della cittadinanza europea attiva. In questo ambito

¹³² Il Quadro Strategico prevede: lo sviluppo dei quadri delle qualifiche e misure per permettere l'istituzione di percorsi di apprendimento più flessibili e il sostegno ad azioni di mobilità per l'apprendimento di tutti i discenti, gli insegnanti e i formatori in Europa; inoltre prevede la promozione della qualità e dell'efficienza dell'istruzione e della formazione permettendo a tutti i discenti di acquisire le abilità e le competenze di base necessarie per favorire la loro occupabilità, garantendo un insegnamento di alta qualità e la formazione degli insegnanti a tutti i livelli di istruzione e formazione; inoltre l'obiettivo è rendere attraenti ed efficienti tutti i livelli di istruzione e formazione, promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva superando ad esempio lo svantaggio educativo attraverso un'istruzione della prima infanzia di qualità elevata, un sostegno più mirato e un'istruzione inclusiva; un altro obiettivo è incoraggiare la creatività e l'innovazione a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione promuovendo l'acquisizione di competenze trasversali fondamentali e avviando partenariati con il resto del mondo, in particolare quello imprenditoriale, affinché gli istituti di istruzione e di formazione diventino più aperti e siano più in linea con i bisogni del mercato del lavoro e più in generale della società. Documenti politici in riferimento a tali iniziative possono essere rinvenute in maniera completa ed esaustiva su http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc36_en.htm.

¹³³ Tipicamente l'invito viene pubblicato prima di dicembre e scade per tutte le azioni tra febbraio e marzo. Tutte le attività sono contenute nella Guida per il candidato al programma d'azione per l'apprendimento permanente, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/education/lfp/doc848_en.htm.

¹³⁴ Il Programma ha un importo di €6.970 bilioni per il 2007–2013, così suddiviso: Comenius: 13% (€ 0.906); Erasmus: 40% (€ 2.788); Leonardo da Vinci: 25% (€ 1.743); Grundtvig: 4% (€ 0.279). La Relazione di medio termine della Commissione indica come bilancio totale per tutti i settori del Programma in Euro 939.090.000 per il 2007; Euro 1.019.190 per il 2008; Euro 1.082.820 per il 2009. COMMISSIONE EUROPEA, COM(2011) 413, *Relazione della commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Valutazione intermedia del programma per l'apprendimento permanente, 2011.*

vengono poi declinati gli obiettivi specifici quali: migliorare la qualità e aumentare il volume della mobilità degli scambi di allievi e personale docente nei vari Stati membri; migliorare la qualità e aumentare il volume dei partenariati tra istituti scolastici di vari Stati membri, in modo da coinvolgere in attività educative congiunte almeno 3 milioni di allievi nel corso della durata del programma; incoraggiare l'apprendimento delle lingue straniere moderne; promuovere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovative basati sulle TIC; migliorare la qualità e la dimensione europea della formazione degli insegnanti; migliorare le metodologie pedagogiche e la gestione scolastica.

Nel sottoprogramma Comenius sono previste le seguenti attività: la mobilità ed i partenariati. Nella prima rientrano gli scambi di alunni e personale della scuola, la mobilità individuale degli alunni, l'assistentato per futuri insegnanti, la possibilità per il personale docente di effettuare tirocini presso istituti scolastici o imprese, la formazione in servizio per il personale docente e le visite preparatorie per mobilità, partenariati, progetti o reti. Nei partenariati rientrano i progetti di cooperazione scolastica bilaterali e multilaterali e i partenariati Comenius Regio. Inoltre sono previsti dei progetti multilaterali, le reti multilaterali e gli e-Twinning che sono i gemellaggi).

Il Programma settoriale Erasmus sostiene lo sviluppo di una maggiore mobilità nell'istruzione superiore, in particolar modo degli studenti, ma anche del personale docente e non. L'idea è quella di promuovere un approccio paneuropeo all'istruzione superiore. Offrire agli studenti l'opportunità di conoscere altri paesi e culture non ne arricchisce soltanto l'esperienza formativa scolastica, ma favorisce anche la creazione di una forza lavoro più mobile, flessibile ed «europea» in grado di migliorare il potenziale di competitività e innovazione dell'Europa. Gli Istituti di istruzione superiore eleggibili interessati a partecipare devono essere in possesso della Carta Universitaria Erasmus (EUC)¹³⁵. Gli obiettivi specifici sono: sostenere la realizzazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore e rafforzare il contributo fornito dall'istruzione superiore e dall'istruzione professionale avanzata al processo di innovazione. A questo si collegano gli obiettivi operativi del programma: miglioramento della qualità e aumento del volume della mobilità di studenti e personale docente in tutta Europa, in modo da raggiungere la partecipazione di almeno tre milioni di studenti entro il 2012; miglioramento della qualità ed incremento della cooperazione multilaterale tra gli istituti di istruzione superiore e tra questi ultimi e le imprese; aumento del livello di trasparenza e compatibilità tra le qualifiche dell'istruzione superiore e dell'istruzione professionale avanzata conseguite in Europa favorire lo sviluppo di prassi innovative nell'istruzione e nella formazione a livello terziario nonché il loro

¹³⁵ La Carta fissa i principi che gli istituti di istruzione superiore si impegnano a rispettare: sono circa 4.000 gli istituti (di 33 paesi) che hanno già sottoscritto la carta, condizione necessaria per partecipare alle attività Erasmus.

trasferimento da un Paese partecipante ad altri promuovere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovativi basati sulle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione)¹³⁶. E' di novembre 2011 la proposta della Commissione di aumentare del 70 per cento il budget per la mobilità e la formazione con la proposta di un nuovo programma denominato "Erasmus per tutti", si estende di fatto il target non solo agli studenti universitari e della formazione professionale ma anche ai frequentatori dei master e si amplia notevolmente il budget a disposizione. L'aumento delle risorse e' di circa il 70% rispetto al precedente programma. Secondo la Commissaria europea per l'educazione e la cultura, Androulla Vassiliou sara' possibile migliorare i risultati, vista la disponibilita' dei 27 paesi Membri, nella consapevolezza che l'Europa "ha bisogno del più alto livello possibile di educazione e formazione" per affrontare le sfide del futuro. Tali iniziative a livello Europeo si inseriscono pertanto in controtendenza al *trend* italiano di riduzione della spesa pubblica nel settore di istruzione e formazione, in particolare nel segmento che tocca maggiormente i giovani come quello dei tirocini e la formazione universitaria.

Il nuovo programma, secondo la proposta attualmente al vaglio della istituzioni europee, disporrà di un bilancio totale di 19 miliardi di euro, e inizierà nel 2014. Si tratta di un incremento del 70% rispetto al bilancio attuale¹³⁷. Il Programma Erasmus ha importanza rilevante anche per la risonanza che ha avuto in termini di decisioni giurisprudenziali da parte della Corte di Giustizia

¹³⁶ Anche qui ad ogni obiettivo corrisponde un'azione. In questo caso si distingue tra azioni decentrate (nelle agenzie nazionali degli stati membri) e azioni centralizzate (dalla Commissione) oltre alle azioni di Mobilità studenti e Mobilità docenti. Inoltre sono presenti i programmi intensivi e azioni di organizzazione della mobilità. Le novità rispetto alle azioni delle precedenti programmazioni sono i Tirocini (Student Placement) degli studenti presso imprese, centri di formazione, centri di ricerca ed altre organizzazioni. Inoltre la Formazione di personale docente e non docente presso Istituti di istruzione superiore e imprese (Staff Training), viene inoltre previsto una riduzione del periodo minimo di mobilità docenti a 5 ore di docenza, e una riduzione del periodo massimo di mobilità docenti a 6 settimane. I progetti multilaterali sono di tre tipi: Cooperazione tra università ed imprese, Modernizzazione dell'istruzione superiore; Campus virtuali; Partecipazione dei consorzi alla mobilità degli studenti SM – Placement.

¹³⁷ Dal 2007, una media di 400.000 persone l'anno ha ricevuto borse di studio dell'UE per studiare, formarsi e fare volontariato all'estero. In base a questa proposta, questa cifra si raddoppierà in futuro, raggiungendo circa 800 000 persone. Nel 2010 ne hanno beneficiato 50.000 giovani italiani. "Erasmus per tutti" consentirà a 2,2 milioni di studenti dell'istruzione superiore di ricevere borse per compiere parte del loro percorso educativo e formativo all'estero, rispetto agli attuali 1,5 milioni. Questa cifra comprende 135.000 studenti che ricevono un sostegno per studiare in un paese extraeuropeo e gli studenti extraeuropei che vengono a studiare nell'Unione. 735.000 studenti della formazione professionale potranno compiere parte del loro percorso educativo e formativo all'estero, più del doppio rispetto ad oggi. Un milione di insegnanti, formatori e operatori giovanili potranno ricevere un finanziamento per svolgere attività di insegnamento o di formazione all'estero, e 700.000 giovani potranno partecipare a tirocini in imprese all'estero. Inoltre, 330.000 studenti di master riceveranno, grazie alla nuova versione di Erasmus, garanzie sui prestiti per contribuire al finanziamento dei loro studi all'estero nel quadro di un meccanismo totalmente nuovo. 540.000 giovani parteciperanno ad attività di volontariato all'estero o a scambi di giovani, quasi il doppio degli attuali. Saranno disponibili 34.000 borse di studio destinate ad un "diploma comune" che prevede periodi di studio in almeno due istituti di istruzione superiore esteri. 115.000 istituzioni del settore dell'istruzione, della formazione e delle attività per i giovani otterranno finanziamenti per la creazione di oltre 20.000 "partenariati strategici" per realizzare iniziative comuni e promuovere lo scambio di esperienze e di know-how. 4.000 istituti di istruzione e imprese potranno creare 400 "alleanze della conoscenza" e "alleanze di competenze settoriali" per incentivare l'occupabilità, l'innovazione e l'imprenditorialità.

sulla normativa del diritto del lavoro in ambito comunitario nell'evoluzione di alcuni concetti di diritto di istruzione e alla formazione¹³⁸. Inoltre l'Italia è stata coinvolta e sanzionata sempre dalla Corte di Giustizia per non aver applicato ai contratti di formazione e lavoro alcuni requisiti "comunitari"¹³⁹. Il programma Leonardo da Vinci aiuta i cittadini europei ad acquisire nuove abilità, conoscenze e qualifiche (consentendone il riconoscimento oltre confine) allo scopo di migliorare la loro occupabilità nei mutevoli mercati del lavoro. Promuove inoltre le innovazioni e le migliorie da apportare ai sistemi e alle pratiche di istruzione e formazione professionale. Leonardo da Vinci risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone coinvolte nell'istruzione e formazione professionali, nonché degli istituti e delle organizzazioni del settore. Gli obiettivi specifici del programma sono: sostenere coloro che partecipano ad attività di formazione e formazione continua nell'acquisizione e utilizzo di conoscenze, competenze e qualifiche per facilitare lo sviluppo personale, l'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro europeo; sostenere il miglioramento della qualità e dell'innovazione nei sistemi, negli istituti e nelle prassi di istruzione e formazione professionale; incrementare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale e della mobilità per datori di lavoro e singoli ed agevolare la mobilità delle persone in formazione che lavorano. A tali obiettivi generali corrispondono degli obiettivi operativi sempre nel miglioramento della qualità e del volume della mobilità delle persone coinvolte nell'istruzione e formazione professionale e nella formazione continua in tutta Europa; della cooperazione tra istituti od organizzazioni che offrono opportunità di apprendimento, imprese, parti sociali e altri organismi pertinenti in tutta Europa; agevolare lo sviluppo di prassi innovative nel settore dell'IFP, eccettuato il terzo livello, e il trasferimento di queste prassi anche da un paese partecipante agli altri; migliorare la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze, comprese quelle acquisite attraverso

¹³⁸ Cfr. Cap I, par. 5.

¹³⁹ La Corte di Giustizia Europea ha condannato l'Italia a pagare una multa di 30 milioni di euro per aver recuperato solo parzialmente gli aiuti, in forma di sgravi fiscali, concessi fra il 1995 e il 2001 alle aziende per contratti di formazione e lavoro. Le sanzioni pecuniarie sono l'ultimo tassello di una annosa vicenda che va avanti da oltre 12 anni e che ha visto prima la Commissione Ue nel 1999, poi la stessa Corte di Giustizia, bocciare la disciplina italiana dei Cfl e imporre alle autorità nazionali di ottenere dai destinatari il rimborso delle misure di sostegno ritenute illegittime. Tra il 1984 (legge n. 863) e il 1994, le leggi italiane consentivano l'erogazione di sgravi contributivi per i contratti di formazione e lavoro (Cfl) relativi ai "giovani" lavoratori con età inferiore ai 29 anni. Senza fissare, in genere, ulteriori condizioni o requisiti. Per l'Unione europea le agevolazioni previste dall'Italia sono «aiuti di Stato» incompatibili con la disciplina della concorrenza. La decisione della Commissione Ue del 1999 contraria ai Cfl italiani ha trovato conferma in due sentenze successive della Corte di Giustizia. Per la Ue i benefici sono accettabili se collegati ad assunzioni di giovani fino a 25 anni, di laureati fino a 30 anni, di disoccupati da almeno un anno (se under 32), ovvero a trasformazioni di Cfl in contratti a tempo indeterminato che realizzino un incremento netto di occupazione (per under 32). Per Bruxelles, quindi, lo Stato italiano doveva recuperare tutti gli aiuti concessi per Cfl stipulati tra il novembre 1995 e il maggio 2001 al di fuori di queste ipotesi. L'Italia è stata condannata perché non ha adottato, alla data in cui è scaduto il termine impartito nel parere motivato emesso il 1° febbraio 2008 dalla Commissione Ue, «tutti i provvedimenti che comporta l'esecuzione della sentenza 1° aprile 2004 avente ad oggetto il recupero presso i beneficiari degli aiuti che, ai sensi della decisione della Commissione 11 maggio 1999, 2000/128/Ce, sono stati giudicati illegali e incompatibili con il mercato comune».

l'apprendimento non formale e informale; incoraggiare l'apprendimento delle lingue straniere moderne; promuovere lo sviluppo, nel campo dell'apprendimento permanente, di contenuti, servizi, soluzioni pedagogiche e prassi innovative basate sulle TIC. Anche qui l'azione Mobilità degli individui (tirocini e scambi) offre a differenti tipologie di utenza la possibilità di effettuare un periodo di formazione e/o esperienza di lavoro in un'impresa o in un istituto di formazione situato in un Paese partecipante al Programma differente da quello di provenienza. I Partenariati transnazionali invece hanno l'obiettivo di favorire la cooperazione su temi di reciproco interesse tra organizzazioni impegnate nel campo dell'educazione degli adulti a tutti i livelli. Infine i Progetti multilaterali di trasferimento dell'innovazione perseguono il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale tramite l'adattamento e l'integrazione dei risultati di precedenti progetti Leonardo da Vinci o di altri progetti innovativi all'interno dei sistemi pubblici e/o privati di formazione professionale e nelle imprese. Ultima azione sono le Visite preparatorie per la Mobilità, i Partenariati e i Progetti multilaterali di trasferimento dell'innovazione promuovono l'incontro di organismi interessati alla predisposizione di una nuova candidatura. Poi esistono delle azioni dalla CE con il supporto dell'Agenzia esecutiva (Progetti multilaterali di sviluppo dell'innovazione mirano a sviluppare contenuti, metodi e/o procedure formativi del tutto nuovi o diversamente "utilizzati"; Reti tematiche di esperti e organizzazioni centrate su temi specifici volte a confrontare a livello europeo competenze e approcci innovativi, a migliorare la capacità di analisi e anticipazione dei bisogni ed a disseminare gli output della rete in circuiti adeguati.). Il programma settoriale Grundtvig risponde alle esigenze didattiche e di apprendimento delle persone coinvolte in ogni forma di istruzione degli adulti, nonché degli istituti e delle organizzazioni che sono preposti a questo tipo di istruzione o lo agevolano. L'istruzione degli adulti eleva il livello di conoscenze, abilità e competenze tra la popolazione adulta e offre una seconda, decisiva possibilità ai numerosi cittadini che abbandonano gli studi precocemente. Inoltre, contribuisce a fronteggiare la sfida che l'invecchiamento demografico pone alla società europea nel suo insieme. Grundtvig abbraccia tutti i livelli e i settori dell'istruzione degli adulti e tutte le forme di apprendimento (formale, non formale e informale). Ci sono diverse azioni all'interno del Programma: i progetti multilaterali riuniscono istituti e organizzazioni di diversi paesi con l'obiettivo di mettere in comune le rispettive conoscenze ed esperienze e di produrre risultati innovativi con valore europeo; le reti multilaterali fungono da piattaforma comune per il dibattito e lo scambio di informazioni su questioni di rilievo, politiche o attività di ricerca; i partenariati di apprendimento riuniscono gli istituti per l'istruzione degli adulti di tutta Europa e si occupano di tematiche di interesse comune; la formazione in servizio consente ai formatori, agli insegnanti e ad altri

membri del personale di perseguire uno sviluppo professionale a livello individuale. L'azione Visite e scambi per il personale operante nell'istruzione degli adulti può riguardare incarichi di docenza, attività di osservazione sul lavoro e altre attività che permettano la condivisione di esperienze presso istituti che si occupano di istruzione degli adulti. Poi ci sono i cosiddetti assistentati sono incentrati sulle persone che hanno intrapreso un percorso di formazione iniziale mirato all'inserimento nel settore dell'istruzione degli adulti, che hanno appena ottenuto una qualifica nel campo o che provengono da altri settori. Un'altra tipologia di progetti sono i progetti di volontariato per senior offrono nuove opportunità di apprendimento ai cittadini europei anziani, promuovendone dunque un invecchiamento attivo e riconoscendone il contributo alla società. Infine ci sono i workshop, che riuniscono discenti singoli o in gruppi di piccole dimensioni provenienti da paesi diversi, hanno l'obiettivo di far maturare esperienze di apprendimento multinazionali e innovative attinenti allo sviluppo personale e alle esigenze didattiche dei partecipanti. Nel corso dei seminari, i discenti vengono inoltre incoraggiati a condividere le proprie competenze e conoscenze.

Gli obiettivi specifici del programma sono: rispondere alla sfida educativa posta dall'invecchiamento della popolazione europea; fornire agli adulti percorsi nuovi volti al miglioramento delle loro conoscenze e competenze. L'architettura del Programma di apprendimento permanente 2007-2013 si completa con il Programma trasversale, incentrato su obiettivi non legati ad un singolo settore dell'istruzione e della formazione ma all'intero processo dell'apprendimento permanente. E' quindi una sorta di ponte sui quattro "pilastri", i programmi settoriali Comenius, Erasmus, Leonardo e Grundtvig ed ha una funzione di collegamento e complementarità, per sostenere le attività finalizzate a raggiungere gli obiettivi politici dell'LLP. Il programma presenta due obiettivi specifici: promuovere la cooperazione europea in settori relativi a due o più programmi settoriali e promuovere la qualità e la trasparenza dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri. Il programma trasversale si sviluppa in quattro attività chiave: politiche di cooperazione e innovazione, lingue; nuove tecnologie, disseminazione e utilizzo dei risultati. Fanno eccezione le visite di studio per decisori politici nel campo dell'istruzione e della formazione che sono gestite dall'Agenzia LLP Italia. Ultimo sub-programma previsto è Jean Monnet¹⁴⁰, sostiene l'insegnamento, la ricerca e lo studio di temi

¹⁴⁰ Il Programma prende il nome da Jean Monet, uno dei padri fondatori dell'Europa, autore con altri della Dichiarazione Schuman, nel 1952 Jean Monnet diventò il primo presidente dell'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. La sua intuizione più grande fu senz'altro l'utilizzo delle risorse carbo-siderurgiche, fino a quel momento oggetto di aspre contese tra Francia e Germania, per la prima volta come strumento di cooperazione.

connessi all'integrazione europea ed è interamente gestito dalla Commissione europea attraverso l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA).

Oltre a stimolare le attività didattiche di ricerca e di riflessione nel settore degli studi nel settore, supporta l'esistenza di un'opportuna serie di istituzioni e associazioni europee che si concentrano su temi connessi all'integrazione europea e sull'insegnamento e formazione in una prospettiva europea.

Il programma Jean Monnet si prefigge i seguenti obiettivi operativi: stimolare l'eccellenza dell'insegnamento, della ricerca e della riflessione nel campo degli studi sull'integrazione europea negli istituti di istruzione superiore all'interno e all'esterno della Comunità; rafforzare la conoscenza e la consapevolezza dei temi connessi all'integrazione europea tra gli esperti del mondo accademico e tra i cittadini europei in generale; sostenere importanti istituti europei che si occupano di temi connessi all'integrazione europea; sostenere l'esistenza di istituzioni e associazioni europee di elevato profilo operanti nei settori dell'istruzione e della formazione.

Tale carrellata delle azioni e degli interventi presenti nel programma comunitario dedicato all'educazione permanente testimonia da una parte la complessità della materia e l'esistenza di un'offerta formativa a livello europeo estremamente articolata e che dal di fuori può apparire ridondante. Un tirocinio formativo se inserito in un'azione di inserimento lavorativo di giovani avrà scopi, finalità e obiettivi diversi di uno stesso tirocinio compiuto all'interno di percorsi ad esempio di formazione degli adulti. Negli anni la complessità e la sovrapposizione di azione è stata resa più semplice e snella da alcuni raggruppamenti di azioni ed attività. Ciononostante gli aspetti puramente gestionali e di conduzione delle attività che i progetti possono variare da programma a programma, e ciò comporta un aggravamento delle condizioni in cui operano gli enti che ricevono i finanziamenti. Tali valutazioni emergono sia dalle pubblicazioni condotte dall'Agenzia Nazionale ISFOL negli anni passati, si pensi solo ai risultati della Programmazione 2000-2006 in cui si evidenzia anche una difficoltà di spesa da parte di Regioni ed enti locali a livello nazionale dovuta sia a un ritardo nella Programmazione regionale, sia nella assenza di assistenza tecnica capace di far uscire regolarmente le gare, gli avvisi pubblici, i bandi che riguardano la formazione e l'educazione degli adulti¹⁴¹. Inoltre spesso i ritardi della Pubblica Amministrazione sia intermini tecnologici che di erogazione dei finanziamenti non consentono agli enti gestori dei progetti di condurre e valorizzare le attività da loro condotte. Pertanto in merito ai Programmi di azione dell'Unione le problematiche nazionali rispetto alla realizzazione

¹⁴¹ Si fa infatti nelle analisi di settore spesso riferimento alle cosiddette dispersioni scolastiche e formative, on cui si evidenzia un'arretratezza rispetto all'Europa soprattutto in assenza di politiche che aggrediscano i nodi irrisolti del sistema formativo italiano, inoltre per aree diverse è necessario, data la cosiddetta polarizzazione del paese utilizzare strumenti diversi per le Regioni del Centro Nord e del Mezzogiorno, legati a interventi specifici ed ai temi dello sviluppo. ISFOL, *Rapporto ISFOL 2009*, Rubettino, 2010.

dei progetti dei programmi e all'accesso agli stessi finanziamenti si ripropongono alcune conclusioni già presenti nel paragrafo che fa riferimento ai finanziamenti del FSE in ambito nazionale, ovvero l'assenza di una centratura delle competenze ora disperse tra troppi soggetti istituzionali e incapacità di ritrovare una *governance* unica del sistema formazione e istruzione a livello nazionale che consentirebbe anche una migliore gestione e accesso ai finanziamenti dei programmi suddetti a livello europeo¹⁴².

A luglio di questo anno è stata pubblicata la relazione di medio termine del Programma LLP che offre alcune indicazioni importanti sui cambiamenti strutturali che stanno avvenendo anche in riferimento alla crisi economica e all'adeguamento degli strumenti per rilanciare il settore dell'istruzione e della formazione. Ciò che infatti viene richiesto agli stati membri nelle raccomandazioni finali è una maggiore adesione agli obiettivi della strategia EU 2020, nonché un'uniformità di strumenti e procedure anche operativi per la gestione delle attività da parte dei soggetti beneficiari dei finanziamenti¹⁴³. Questo stesso problema si rileva anche nella dimensione locale nei finanziamenti regionali e locali che fanno sempre capo all'Unione Europea in cui spesso manca l'assistenza tecnica agli enti locali, ovvero la capacità e le competenze specifiche per gestire monitorare e quindi rendere efficaci gli interventi, nonostante i finanziamenti erogati.

3.2.3. “Bologna Process”: l'integrazione comunitaria in materia di istruzione superiore

Il Processo di Bologna¹⁴⁴ è un processo di riforma a carattere europeo che si proponeva di realizzare entro il 2010 uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. Vi partecipano 47 paesi europei¹⁴⁵, con il sostegno di alcune organizzazioni internazionali. Si tratta di un grande sforzo di

¹⁴² COMMISSIONE DI STUDIO E DI INDIRIZZO SUL FUTURO DELLA FORMAZIONE IN ITALIA, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, Roma, istituita con Decreto del Ministro del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali del 2 aprile 2009, Prof. Giuseppe De Rita (Presidente), 10 novembre 2009.

¹⁴³ COMMISSIONE EUROPEA, *Valutazione intermedia del programma per l'apprendimento permanente*, Bruxelles, 7.7.2011, COM(2011) 413, “Relazione Della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni”.

¹⁴⁴ I Documenti che il Processo ha prodotto: Dichiarazioni e comunicati Ufficiali dei Ministri Europei Dichiarazione di Budapest e Vienna (2010); Comunicato di Leuven (2009); Comunicato di Londra (2007); Comunicato di Bergen (2005)

Comunicato di Berlino (2003); Comunicato di Praga (2001); Dichiarazione di Bologna (1999); Dichiarazione della Sorbona (1998) sull'armonizzazione dell'architettura del sistema europeo di istruzione superiore, sottoscritta a Parigi il 25 maggio 1998 dai quattro ministri competenti di Francia, Germania, Italia e Regno Unito.

¹⁴⁵ I 47 Paesi del Processo di Bologna: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Herzegovina, Bulgaria, Città del Vaticano, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex-Yugoslava di Macedonia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

convergenza dei sistemi universitari dei paesi partecipanti, che sta coinvolgendo direttamente tutte le istituzioni europee e le loro componenti interne. Il Processo ha avuto inizio con la Dichiarazione congiunta della Sorbona sull'armonizzazione dell'architettura del sistema europeo di istruzione superiore, sottoscritta a Parigi il 25 maggio 1998 dai quattro ministri competenti di Francia, Germania, Italia e Regno Unito (dichiarazione della Sorbona) e ha proseguito con la dichiarazione congiunta sottoscritta il 19 giugno 1999 a Bologna dai ministri dell'Istruzione di 29 paesi europei, la c.d. Dichiarazione di Bologna.

Così come la Strategia di Lisbona gli obiettivi posti per il 2010 sono stati rielaborati ed aggiornati. In principio l'obiettivo della riforma prevedeva per il 2010 che i sistemi di istruzione superiore dei paesi partecipanti e le singole istituzioni assumessero un'organizzazione tale da garantire: la trasparenza e l'eleggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio; la possibilità concreta per studenti e laureati di proseguire agevolmente gli studi o trovare un'occupazione in un altro paese europeo; una maggiore capacità di attrazione dell'istruzione superiore europea nei confronti di cittadini di paesi extra-europei; l'offerta di un'ampia base di conoscenze di alta qualità per assicurare lo sviluppo economico e sociale dell'Europa.

Si tratta di obiettivi ambiziosi e non esclusivamente riconducibile al Processo di Bologna. Il Processo si proponeva di predisporre e rendere operativi gli strumenti necessari al suo raggiungimento. Occorre chiarire subito due aspetti fondamentali del Processo di Bologna. In primo luogo, esso non si basa su un trattato internazionale a carattere vincolante per i governi dei vari paesi: anche se i ministri responsabili hanno sottoscritto documenti di vario tipo, ciascun paese - e la sua comunità accademica - aderisce liberamente e volontariamente ai principi concordati, sollecitato soltanto dal desiderio di realizzare un obiettivo comune. In secondo luogo, il processo non si propone l'armonizzazione dei sistemi di istruzione europei, ma persegue il mantenimento della loro diversità, sia pur all'interno di una cornice comune. Inoltre gli stati si impegnano a costruire ponti tra paesi e sistemi di istruzione diversi, mantenendone al contempo la specificità. Il processo si realizza a vari livelli: internazionale, nazionale ed istituzionale. A livello internazionale vi sono varie modalità di collaborazione e varie strutture che contribuiscono all'avanzamento del processo. Innanzitutto, i Ministri dell'Istruzione dei paesi partecipanti si incontrano ogni due anni per valutare i risultati raggiunti, formulare ulteriori indicazioni e stabilire le priorità per il biennio successivo. Dopo il primo incontro e la "Dichiarazione di Bologna" (1999), i Ministri si sono riuniti a Praga nel 2001, a Berlino nel 2003, a Bergen nel 2005, a Londra nel 2007, a Lovanio nel 2009. A marzo del 2012 viene adottata dai Ministri la "Dichiarazione di Budapest" e Vienna con la quale viene ufficialmente varato lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (SEIS). L'attuale momento storico pertanto è

ricco di nuovi obiettivi posti anche in risposta alla crisi economica e all'importanza strategica per le economie europee del settore dell'istruzione superiore in particolare nella declinazione della componente legata all'innovazione che spicca nei documenti ufficiali della Strategia Europea 2020. Importante in questo senso è la Risoluzione del Parlamento Europeo Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2012 sul contributo delle istituzioni europee al consolidamento e all'avanzamento del Processo di Bologna¹⁴⁶.

Nei periodi intercorrenti tra le conferenze ministeriali un ruolo fondamentale è svolto dal cosiddetto "Bologna Follow-up Group", che si riunisce due volte all'anno ed è composto dai rappresentanti di tutti i paesi firmatari e dalla Commissione Europea. Il Consiglio d'Europa, l'EI (*Education International Pan-European Structure*), l'ENQA (l'associazione delle Agenzie per l'assicurazione della qualità), l'ESU (organismo di rappresentanza degli studenti), l'EUA (Associazione delle università europee), l'EURASHE (che rappresenta il settore non-universitario), l'UNESCO-CEPES e Business Europe (la confederazione degli industriali europei) svolgono il ruolo di membri consultivi. Infine, numerosi seminari, detti "di Bologna", vengono organizzati ogni anno in varie sedi europee per discutere i temi connessi al Processo, esaminare gli ostacoli ancora esistenti e proporre nuove forme di collaborazione. Il livello nazionale vede in ciascun paese il coinvolgimento del governo e, in particolare, del Ministro titolare dell'Istruzione superiore, della Conferenza dei Rettori o altre Associazioni di istituzioni di istruzione superiore, delle Organizzazioni studentesche e, in alcuni casi, anche delle Agenzie per l'assicurazione della qualità, delle Associazioni imprenditoriali o di altre organizzazioni di rilievo. Quasi tutti i paesi europei hanno già attuato riforme strutturali dei loro sistemi di istruzione superiore per adeguarsi agli obiettivi di Bologna: in alcuni casi questo significa modificare la struttura dei titoli e l'organizzazione dei corsi di studio, in altri introdurre il sistema di crediti europeo o agevolare la mobilità di studenti e laureati. A livello istituzionale sono stati coinvolti nel processo di riforma Facoltà, Dipartimenti, Corsi di studio e molti altri attori istituzionali, con priorità diverse da paese a paese, da istituzione a istituzione. Occorre sottolineare il ruolo fondamentale delle istituzioni nel Processo di Bologna e affermare con chiarezza che, senza il coinvolgimento diretto e la partecipazione convinta degli accademici, cui spetta la corretta applicazione dei principi europei a livello istituzionale, sarà molto difficile raggiungere alcuni degli obiettivi indicati dai Ministri sin dall'inizio del Processo¹⁴⁷. Dato il

¹⁴⁶ Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 marzo 2012, 2011/2180 (INI).

¹⁴⁷ La Dichiarazione iniziale firmata a Bologna (1999) enunciava sei obiettivi specifici: adozione di un sistema di titoli facilmente comprensibili e comparabili, anche tramite l'uso del Diploma Supplementi; adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e secondo livello; adozione di un sistema di crediti didattici - sul modello dell'ECTS; promozione della mobilità attraverso la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della circolazione di studenti, ricercatori e personale amministrativo; promozione della cooperazione

carattere dinamico del processo, la Conferenza ministeriale di Praga (2001) lo arricchiva di nuovi obiettivi. In particolare alle istituzioni ed agli studenti veniva riconosciuto il ruolo di partner a pieno titolo nel perseguimento degli obiettivi comuni; inoltre veniva riaffermata la dimensione sociale del processo di Bologna e riaffermato il principio che l'istruzione superiore è un bene pubblico ed una responsabilità pubblica. L'incontro di 40 Ministri a Berlino ha aggiunto un altro importante obiettivo al Processo di Bologna: il legame con la ricerca. La ricerca ha un ruolo fondamentale nell'istruzione superiore in Europa: lo spazio Europeo dell'Istruzione superiore e lo Spazio Europeo della Ricerca costituiscono i due pilastri di una società basata sulla conoscenza. Occorre quindi andare al di là dei due cicli ed includere un terzo ciclo - il dottorato di ricerca - nel processo di convergenza europea. Sempre a Berlino i Ministri hanno deciso di valutare nel successivo incontro di Bergen (2005) i progressi fatti sui tre obiettivi del processo di Bologna identificati come prioritari: il sistema a due cicli; l'assicurazione della qualità; il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio. A tal fine hanno incaricato il "Bologna Follow-up Group" di realizzare un'analisi comparativa dei risultati ottenuti nei tre settori dai singoli paesi partecipanti e di far effettuare un approfondimento su due temi particolari: criteri e linee guida comuni per l'assicurazione della qualità, con mandato all'ENQA (European Network of Quality Assurance Agencies); un quadro europeo di riferimento per i titoli accademici - basato su carico di lavoro, livello, risultati di apprendimento, competenze e profilo professionale - con mandato ad un apposito gruppo di lavoro. Nell'incontro di Bergen (2005) i Ministri hanno recepito il rapporto del Gruppo dei sullo stato di avanzamento dei processi di riforma nazionali nelle tre aree identificate come prioritarie, rilevando il progresso fatto ed i problemi ancora da risolvere. Hanno inoltre recepito il documento del gruppo di lavoro sul Quadro generale (*overarching framework*) dei titoli di istruzione superiore, che comprende tra l'altro i "Descrittori di Dublino", impegnandosi all'elaborazione entro il 2010 di quadri nazionali compatibili con tale quadro europeo. Hanno infine adottato i criteri e le linee guida proposte dall'ENQA per l'assicurazione della qualità e accolto il principio di un registro europeo delle Agenzie di valutazione sottoposto a verifica nazionale.

In previsione della Conferenza ministeriale successiva, è stato dato mandato all'EUA di preparare un rapporto sui principi fondamentali che sono alla base degli studi di dottorato, mentre il "Bologna Follow-up Group" di Bologna dovrà presentare i dati relativi alla mobilità e alla dimensione sociale forniti dai rapporti dei paesi partecipanti. A Londra nel 2007 i Ministri

europea nell'assicurazione della qualità; promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore. Su tali principi si sono espresse nel Messaggio di Salamanca anche le istituzioni europee, rappresentate dalla EUA, le quali, riaffermando la loro autonomia, hanno dichiarato la loro piena disponibilità a perseguirli. A loro volta gli studenti dell'ESIB (oggi ESU) hanno presentato la Dichiarazione di Goteborg quale loro contributo al successivo incontro dei Ministri.

hanno preso atto dei successi ottenuti su molte azioni, così come emerso dai vari Rapporti (*Focus* di Eurydice e *Stocktaking* del Gruppo dei Seguiti) e contribuiti al Processo (TRENDS dell'EUA e "*Bologna with Student Eyes*" dell'ESU). I Ministri focalizzano poi la loro attenzione su: il riconoscimento dei titoli, attraverso l'analisi da parte delle reti ENIC – NARIC dei piani d'azione sul riconoscimento; la cooperazione europea nell'assicurazione della qualità, attraverso la costituzione del Registro delle Agenzie per la Valutazione della Qualità (istituito nel 2008); la dimensione globale dello Spazio Europeo, con l'adozione della strategia predisposta dal Gruppo dei Seguiti. In vista della Conferenza di Leuven/Louvain – la – Neuve, le priorità per il biennio 2007 – 2009 sono state la mobilità e la dimensione sociale, nonché la raccolta di dati su questi due aspetti, l'occupabilità, la dimensione globale e l'elaborazione di nuovi rapporti sull'attuazione del Processo. A Londra, i Ministri hanno concordato altresì sulla necessità di proseguire la collaborazione ben oltre il 2010, rinviando alla riunione seguente l'esame delle sfide da affrontare, e sull'opportunità di organizzare un evento celebrativo dello Spazio Europeo nel 2010. Nella riunione ministeriale, tenuta a Leuven/Louvain – La – Neuve (2009), i temi principali sui quali si è concentrato il dibattito sono stati la mobilità di studenti e docenti, l'obiettivo del 20% di laureati con esperienze di mobilità dovrà essere raggiunto nel 2020, l'apprendimento permanente, soprattutto nel legame con la ricerca e l'innovazione, la piena attuazione della riforma dei cicli a livello istituzionale e la centralità della dimensione sociale. Sia per quello che riguarda la mobilità che per quello che riguarda la dimensione sociale, particolare attenzione è riservata al miglioramento della raccolta dei dati ed alla definizione di indicatori per il miglioramento dei risultati. In occasione della riunione ministeriale, gli ospiti hanno organizzato il primo *Bologna Policy Forum*, un momento di confronto con i paesi terzi rispetto al Processo per evidenziare le priorità condivise ed individuare le aree di cooperazione, prima tra le quali l'assicurazione della qualità.

Tornando alla Risoluzione del marzo scorso è interessante notare e rilevare l'accento posto alla accessibilità all'istruzione che significa potenzialmente accessibilità professionale, mobilità in Europa per studenti e lavoratori. Inoltre si sottolinea la necessità di valutare il Processo in corso al fine di individuare gli ostacoli incontrati nel raggiungimento degli obiettivi¹⁴⁸. Viene inoltre fatto un riferimento esplicito ai tagli alla spesa pubblica in ambito nazionale di alcuni Paesi Membri che non aiutano l'attuazione delle riforme in tal senso. Inoltre viene riconosciuto nel documento un obiettivo del processo quello di rendere il diritto allo studio economicamente accessibile per tutti gli studenti – in particolare quelli appartenenti a categorie vulnerabili – onde garantire un accesso equo per tutti e migliori prospettive occupazionali. L'accesso all'istruzione

¹⁴⁸ Nel testo si parla addirittura di "incomprensioni e opposizioni incontrate". Risoluzione, cit., Considerando A.

viene riconosciuto ancora una volta come valore fondamentale dell'Unione e si invita ad aumentare gli investimenti pubblici a favore dell'istruzione superiore, in particolare per contrastare la crisi economica con una crescita basata sul rafforzamento delle competenze e della conoscenza e per rispondere alla maggiore domanda da parte degli studenti di una migliore qualità dell'istruzione e dei servizi e di un migliore accesso ai medesimi, soprattutto alle borse di studio; ritiene che i tagli al bilancio abbiano un impatto negativo sui tentativi volti a rafforzare la dimensione sociale dell'istruzione, principio su cui si fonda il Processo di Bologna; il documento chiede in modo diretto agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione di sviluppare nuovi meccanismi di finanziamento mirati e flessibili e di promuovere le sovvenzioni a livello europeo al fine di sostenere la crescita, l'eccellenza e le diverse vocazioni specifiche delle università; sottolinea l'esigenza di sviluppare un approccio basato su diversi fondi, definito da regole chiare ed efficaci e finalizzato a far fronte al futuro modello di finanziamento dell'Unione e a garantire l'indipendenza delle università. La conclusione che si può tirare, come per altri segmenti dell'istruzione a livello europeo è che l'istruzione superiore, specifico settore in cui il Processo di Bologna intende intervenire è strettamente connesso con i problemi dell'occupazione, dell'accesso all'istruzione della componente sociale e dell'innovazione e solo con una visione sistemica del settore e non settoriale le riforme possono dare dei risultati. Diversamente ogni due anni "l'asticella" degli obiettivi da raggiungere, come fino ad ora spesso è accaduto, semplicemente viene spostata in avanti senza definire con la valutazione intermedia dei programmi l'analisi dei dati che tali valutazioni compiono, le motivazioni che hanno impedito il raggiungimento degli obiettivi e la rimozione degli ostacoli per il compimento dei progressi in termini ad esempio di qualità dell'istruzione superiore.

3.2.4. I Fondi strutturali e il Fondo Sociale Europeo

Come precedentemente emerso nell'illustrazione del quadro normativo nazionale delle formazioni professionali¹⁴⁹ il Fondo Sociale Europeo ha avuto un enorme ruolo nella determinazione degli interventi a favore della formazione professionale e conseguentemente nel segmento dell'educazione permanente. Particolarmente la storia della formazione professionale regionale viene di fatto a coincidere, in larga misura, con gli sviluppi del Fondo Sociale Europeo (FSE)¹⁵⁰. Infatti, il FSE ha svolto, in Italia, un ruolo determinante per lo sviluppo delle politiche

¹⁴⁹ Cfr. Capitolo II, par. 2.3.

¹⁵⁰ Regolamento (CE) N. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 210/25; Regolamento (CE) n. 284/2009 del Consiglio, del 7

e dei sistemi della formazione professionale e del lavoro, in tutte le fasi che ne hanno accompagnato l'evoluzione. Fino alla riforma del 1988 l'intervento del FSE era caratterizzato fondamentalmente da interventi "a pioggia", di singoli progetti o, al massimo di raggruppamenti di progetti ad opera del Ministero del Lavoro o delle Regioni. Visti nel contesto degli interventi formativi a finanziamento nazionale/regionale, i progetti a cofinanziamento comunitario erano comunque fortemente innovativi, perché potevano adottare procedure, metodologie strumentazioni diverse e migliori. In sostanza, il FSE ha svolto in questa fase una funzione di innovazione sulla progettazione, ossia su contenuti, metodologie, organizzazione delle attività di formazione professionale. Con la l. n. 845/1978 sulla formazione professionale si diede seguito al passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, definendo il rapporto con il sistema

aprile 2009; Regolamento (CE) n. 1341/2008 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006. Regolamento (CE) n. 846/2009 della Commissione, del 10 settembre 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1828/2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale. Il FSE è previsto dal Trattato di Roma, il Fondo Sociale Europeo è uno dei quattro Fondi Strutturali dell'Unione europea finalizzati a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità ed una progressiva riduzione delle disparità esistenti tra i cittadini e le Regioni dell'Unione europea. Creato nel 1957, è il principale strumento finanziario di cui l'Unione Europea si serve per investire nelle persone: sostiene l'occupazione e aiuta i cittadini a potenziare la propria istruzione e le proprie competenze, in modo da accrescere le opportunità di lavoro e garantire prosperità e benessere oggi come in futuro. Il Fondo sociale europeo è il più antico tra i Fondi strutturali dell'Unione Europea. Con l'obiettivo generale e prioritario di aumentare e qualificare l'occupazione dei cittadini europei, dal 1957 – anno in cui è stato istituito - il FSE ha modificato strategie, orientamenti e modalità d'intervento per saper rispondere adeguatamente a diverse necessità, essere in grado di affrontare sfide sempre più impegnative, poter offrire maggiori opportunità, interpretare nuovi scenari e porsi obiettivi sempre più ambiziosi per il benessere dei cittadini europei. Negli anni Sessanta, quando il livello di occupazione era elevato rispetto agli standard odierni (per lo meno fra gli uomini), l'Unione Europea, attraverso il Fondo Sociale Europeo, ha puntato la sua attenzione al fenomeno migratorio dei lavoratori entro i propri confini e all'ammodernamento dell'industria, offrendo importanti opportunità di riqualificazione. Negli anni Settanta, il FSE ha finalizzato il proprio intervento nei confronti di target specifici, con l'obiettivo, ad esempio, di contrastare la disoccupazione giovanile e sostenere l'occupazione durante la ristrutturazione delle industrie pesanti, dell'agricoltura e del settore tessile. Nel corso degli anni Ottanta, mantenendo un approccio mirato, ha contrastato in particolare la disoccupazione causata dalla recessione. Il passaggio alla "nuova era" dell'informazione richiedeva tuttavia anche nuove competenze, che il FSE ha contribuito a creare attraverso un'offerta formativa nell'ambito delle nuove tecnologie.

Nel corso degli anni Novanta - anni in cui le risorse del FSE sono aumentate considerevolmente - si è reso necessario rafforzare strategia e capacità gestionali, attraverso la definizione di Programmi operativi nazionali e regionali di durata pluriennale, in grado di rispondere più efficacemente alle esigenze nazionali in un contesto di crescente globalizzazione e ai reali problemi con cui occupati e disoccupati devono confrontarsi. Tali riforme hanno investito il FSE del compito di attuare la nuova Strategia europea per l'occupazione. In questo decennio, obiettivi prioritari del Fondo sono stati l'occupazione femminile, l'adattabilità dei lavoratori, l'imprenditorialità, la certificazione delle competenze e l'orientamento all'occupazione. Oggi il FSE concentra la sua azione da una parte verso coloro che incontrano particolari difficoltà di accesso e di permanenza nel mercato del lavoro, quali le donne, i giovani e i lavoratori anziani, dall'altra verso la sfida dell'innovazione, supportando le imprese e i lavoratori ad affrontare i nuovi scenari introdotti dalla rivoluzione tecnologica, dall'internazionalizzazione dei mercati e dalla globalizzazione con l'obiettivo di diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo in grado di realizzare una crescita sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Nel corso degli anni, il FSE ha aiutato milioni di persone a migliorare la propria vita, ad entrare nel mercato del lavoro, a mantenere un'occupazione qualificata, a crescere professionalmente e continua a farlo ancora oggi. La sua crescita è la misura del suo successo: dall'1% del budget dell'Unione europea, all'attuale 10% del budget totale comunitario.

scolastico; alla scuola spettava il compito di fornire la preparazione culturale di base, alla formazione professionale quello di avviare al lavoro attraverso l'intervento delle Regioni e dei privati. Le Regioni diventavano l'attore primario nella programmazione e gestione amministrativa dell'ampio ventaglio di iniziative afferenti alla formazione professionale iniziale e continua.

I nuovi compiti attribuiti alla formazione professionale sono di fare da cerniera tra scuola e lavoro per i giovani e di aggiornare nonché riqualificare i lavoratori. Merita richiamare che già allora la formazione viene qualificata quale strumento di servizio delle politiche dell'occupazione, "nel quadro degli obiettivi della programmazione economica". Il periodo 1989-1993, gli accordi tra governo e parti sociali e la legge 236/93, è il periodo della prima riforma dei Fondi Strutturali, che introduce un profondo cambiamento nella logica d'intervento del FSE. La riforma del 1989 si incentra sul principio della programmazione: i finanziamenti non sono più "a pioggia" ma passano attraverso un processo di programmazione che coinvolge, a cascata, il livello nazionale e quello regionale. La programmazione avviene sulla base delle priorità d'intervento negoziate a livello nazionale e declinate in base alle specificità di ciascuna realtà regionale. Agli inizi degli anni Novanta, le analisi che si sviluppano in Italia e negli altri paesi dell'Unione europea sui fenomeni di globalizzazione degli scambi e delle tecnologie, riconoscono alla formazione dei lavoratori, intesa come processo continuo, un ruolo sempre più rilevante nei processi di sviluppo industriale e del lavoro. Si afferma, inoltre, la convinzione che, per difendere adeguatamente i livelli occupazionali, occorra garantire l'acquisizione di competenze professionali in linea con le esigenze del mercato.

Un'altra fase del FSE è rappresentato dal periodo 1994-1999, anni in cui a livello nazionale venne approvata la l. 196/97. Se nella riforma del 1989 l'enfasi era sulla programmazione, con la fase di revisione del 1993 si pone l'accento su altri due aspetti: l'allargamento delle tipologie d'intervento, soprattutto verso la formazione continua, e l'introduzione della cultura del monitoraggio e della valutazione, come funzioni essenziali del processo di programmazione, per la conoscenza dell'efficienza, dell'efficacia e dell'impatto di finanziamenti. Al tempo stesso, la crescente dimensione dei finanziamenti e delle operazioni fa sì che la macchina della gestione amministrativa (rendicontazione, controlli) diventi sempre più complessa e articolata, sia in termini funzionali e organizzativi sia in termini procedurali. Anche questo periodo è contrassegnato da un importante Accordo per il lavoro, del settembre 1996, tra il Governo e le Parti sociali, finalizzato all'attivazione di un piano straordinario per l'accrescimento dei livelli occupazionali. In questa fase, quindi, il FSE si propone di innovare politiche e sistemi, in una prospettiva di integrazione tra istruzione, formazione e lavoro, visti come i tre campi

interconnessi sui quali agire in maniera sinergica per fronteggiare la disoccupazione e qualificare il lavoro. La formazione professionale, a sua volta, si ripositiona, legittimandosi sempre più come politica che deve necessariamente interagire strettamente con le politiche dell'istruzione e con quelle del lavoro, concorrendo alla costruzione dell'emergente prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Un altro importante cambiamento nella programmazione nazionale per il 2000-2006 riguarda il fatto che a livello nazionale, coerentemente con la nuova prospettiva del decentramento di competenze dettato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e fondate sul principio di sussidiarietà, non si svolgono più funzioni gestionali, di competenza delle Regioni, ma si adottano azioni di governo del sistema, volte a sostenere i processi di riforma in atto con azioni quali l'elaborazione di indirizzi, modelli, metodologie e/o sperimentazioni concordate con le Regioni e le parti sociali, volte a promuovere la costruzione di un sistema nazionale, ancorché ancorato nelle sue articolazioni alle peculiarità dei diversi territori. Non si può però dire che le azioni di sistema abbiano dispiegato pienamente le potenzialità attese, soprattutto per la mancanza di condivisione, tra i diversi livelli e settori di governo, di scelte politiche "forti" e convergenti. Non vengono comunque meno in questo periodo alcune azioni di riforma che investono anche radicalmente il ruolo e l'identità della formazione professionale regionale¹⁵¹.

Arriviamo pertanto alla programmazione 2007-2013 che si innesta su un nuovo quadro europeo, che vede nella revisione della strategia di Lisbona la crescita e l'occupazione, come macro-obiettivi che vanno perseguiti con politiche che si sostengono reciprocamente e fortemente interconnesse. Il tema della nuova agenda europea per quanto riguarda l'occupazione è: nuovi e migliori posti di lavoro, che si declina nel perseguimento di politiche volte ad accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, il miglioramento della qualità e della produttività del lavoro, il rafforzamento della coesione sociale e territoriale. Cambia la filosofia complessiva, passando da un approccio programmatico a un approccio strategico, con regolamenti meno prescrittivi e scelte demandate agli Stati membri. Dove prima c'era un quadro di regole concordate dentro un assetto istituzionale che vedeva una Commissione europea più forte e con più poteri, uno Stato con più competenze, ora c'è una Commissione che "si ritira" e uno Stato che deve tener conto dei cambiamenti introdotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Gli obiettivi delle politiche di coesione si riducono e sono perseguiti con il contributo dei due Fondi Strutturali (FESR e FSE): ciascun obiettivo, sia che si tratti di promuovere la convergenza, sia che si tratti di accrescere competitività territoriale e occupazione, si riconduce al territorio e al

¹⁵¹ Cfr. Cap.2 par. 2.4. La legge n. 53/2000, legge 53/2003, Decreto legislativo n. 226/2005 L'art.1 comma 622 della legge 27 dicembre 2006, n.296, La legge 40/2007 art. 13

suo sviluppo. E' un approccio allo sviluppo che declina le scelte da compiere per promuovere conoscenza e innovazione a favore della crescita e per creare nuovi e migliori posti di lavoro, utilizzando le risorse FESR o FSE, a seconda delle priorità che si andranno a definire e delle tipologie di azioni che si individueranno e delle regole di ammissibilità proprie di ciascun Fondo. Ci si muove ora in un quadro diverso e nuovo di regole e relazioni interistituzionali a livello nazionale e regionale. Questo quadro costituisce una scelta nazionale, coerente con la filosofia europea e condivisa tra Stato e Regioni. C'è stato un percorso e un negoziato sia interno (Stato-Regioni), sia con la Commissione, con un metodo e delle tappe precise, definite con delibere CIPE, previo accordo in Conferenza Stato Regioni. Sono cambiati rispetto al passato i soggetti e gli interlocutori di questo negoziato. Prima c'era un rapporto diretto tra la Commissione (DG Occupazione), il Ministero del Lavoro e gli Assessorati regionali competenti per il FSE. Oggi il coordinamento generale è della DG Regionale e del Ministero dello Sviluppo Economico che è anche capofila del FESR, mentre il Ministero del Lavoro è coinvolto in qualità di autorità capofila del FSE.

La programmazione ultima avrebbe dovuto quindi dare un nuovo impulso alla formazione e ha spesso consentito di utilizzare risorse in funzione anticrisi. La comunicazione della Commissione europea "Un impegno condiviso per l'occupazione" tra le priorità d'azione per diminuire l'impatto della recessione sulle risorse umane è data grande enfasi al miglioramento delle competenze in quanto componente fondamentale per garantire da un lato l'accesso al mercato del lavoro e la ripresa economica e, dall'altro, per la crescita e la produttività dell'Europa del futuro. In particolare, nell'allegato alla comunicazione dedicato al FSE ("Better use of the ESF") si individuano le modalità di azione che possono essere realizzate nel rispetto dei Programmi Operativi approvati per contrastare gli effetti negativi della crisi economicofinanziaria sull'occupazione e sull'occupabilità. La Commissione ipotizza dei pacchetti di reazione rapida a livello nazionale da implementare nella programmazione 2007-2013 per sostenere in modo più completo, puntuale e strategico lo sforzo comunitario di mantenimento e rilancio dell'occupazione. Le risorse del FSE dovrebbero essere utilizzate, nel rimanente periodo di programmazione, per sostenere l'occupazione, facilitare la ristrutturazione e promuovere la mobilità dei lavoratori. Queste tre priorità possono essere conseguite, tra l'altro, attraverso la realizzazione di interventi formativi per l'adeguamento delle competenze nei periodi di sospensione e riduzione dell'orario di lavoro, magari unitamente a fasi di orientamento e sostegno alla ricerca di una nuova occupazione rivolti specificamente ai lavoratori che rischiano la perdita del posto di lavoro. In questo senso la tempestività nel recepire le indicazioni della Commissione Europea nella programmazione nazionale 2007-2013 è essenziale al fine di

garantire la migliore assistenza ai lavoratori a rischio di espulsione dal mercato prima della fuoriuscita dal mercato del lavoro. Come già evidenziato, tuttavia, la formazione e l'aggiornamento delle competenze anche in epoca di crisi non possono non tenere conto della necessità di sviluppare offerte di istruzione e di formazione orientate alla domanda e ai fabbisogni di professionalità espressi dalle imprese con uno sguardo proiettato verso i nuovi lavori, siano essi nel terziario o ad alta specializzazione. Il sostegno previsto del FSE all'adeguamento strutturale delle aziende può concretizzarsi, in questo senso, in misure “*A shared commitment for employment*”¹⁵² di formazione e aggiornamento per il personale interessato dal cambiamento e dalla mobilità verso regioni o paesi, dove è più ampia l'offerta di lavoro o dove le aziende si ristrutturano. Il Programma anticrisi attivato dal Governo italiano in collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, coerentemente con la strategia disegnata al livello comunitario, si avvale del cofinanziamento del FSE al fine di contribuire tramite i sistemi della formazione e del lavoro alla conservazione dei posti di lavoro, potenziando al contempo le competenze del capitale umano interessato dai processi di crisi aziendale.

L'azione anticrisi ha comportato la riprogrammazione delle risorse finanziarie sui vari Assi dei Programmi Operativi, sia al livello centrale che locale per garantire il necessario sostegno economico alle misure progettate. Gli Assi “adattabilità e occupabilità” sono quelli maggiormente interessanti dal Programma, ma anche l'Asse “capitale umano” può contribuire al conseguimento dell'obiettivo strategico di uscire dalla crisi con livelli occupazionali accettabili e competenze adeguate al rilancio dell'economia del Paese.

Il contributo del FSE in questo frangente può essere pertanto inteso quale “ammortizzatore attivante” perché sostiene economicamente i soggetti che si trovano in condizione di svantaggio, ammortizzando il disagio economico in cui versano, e li “costringe” entro percorsi di attivazione che devono avere come esito finale l'occupazione, sia essa dipendente che autonoma. E' proprio questa oggi la nuova sfida della formazione professionale: rendersi tanto flessibile e personalizzata da riuscire a rispondere alle necessità di ogni singola persona facendosene carico e sostenendone, affiancandoli, i percorsi di ingresso, di uscita e di reinserimento nel mercato del lavoro lungo tutto l'arco della vita.

3.2.5. La nuova strategia “Europa 2020”

Come precedentemente richiamato nel 2009 la Commissione e le altre istituzioni comunitarie hanno adottato la cosiddetta nuova strategia Europa 2020. Tale strategia viene formulata in un clima di crisi economica e finanziaria e ciò condiziona la definizione degli obiettivi e delle

¹⁵² COM (2009) 257 del 3 giugno 2009.

azioni. Grosso impulso vuole essere dato all'innovazione e alla mobilità tra i paesi membri oltre che alla sostenibilità ambientale. Il primo documento a cui poi sono seguiti negli anni successivi dettagli e ulteriori definizioni di obiettivi specifici è “Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”¹⁵³, in cui vengono espressi i nuovi obiettivi e le nuove priorità, che necessariamente riprendono gli obiettivi non raggiunti con la precedente strategia di Lisbona e rimarcano maggiormente la loro interconnessione.

La strategia Europa 2020 punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio. In presenza di continue trasformazioni economiche e sociali l'UE si propone di diventare un'economia intelligente, sostenibile e solidale. Queste tre priorità che si rafforzano a vicenda intendono mettere in condizione l'UE e gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. In pratica, l'Unione si è posta cinque ambiziosi obiettivi – in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia – da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali. Gli interventi concreti a livello europeo e nazionale vanno a consolidare la strategia¹⁵⁴.

Senza addentrarci in tutti gli indicatori e gli standard che l'Europa ha indicato come obiettivi ai Paesi Membri si rileva come alcune novità rispetto alla Strategia di Lisbona siano state introdotte. Se pur rimangono alcuni indicatori ancora non raggiunti rispetto a Lisbona 2000, si segnala un nuovo benchmark relativo al target dei bambini: entro il 2020 il 95 % dei bambini in età compresa tra quattro anni e l'età scolare dovrebbero partecipare all'istruzione prescolare; la quota di abbandoni precoci istruzione e formazione dovrebbe essere sotto il 10%; la quota di giovani con scarsa prestazione in lettura, matematica e scienze dovrebbe essere sotto il 15%; la quota delle persone tra 30 e 34 anni con un titolo di livello terziario dovrebbe essere del 40%; infine una media di almeno il 15% di adulti dovrebbe partecipare all'educazione permanente.

Nel documento della Commissione “Strategia Europa 2020”, viene dato rilievo ed importanza, anche in termini di risorse ed investimenti, alle azioni nel settore Istruzione e Formazione. In tale settore il documento di riferimento sono le “Conclusioni del Consiglio, del 12 maggio 2009, su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)”. Inoltre sono poi seguite alcune comunicazioni specifiche come ad esempio la comunicazione che intende rilanciare la cooperazione europea in materia di istruzione e

¹⁵³ COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva*, COM(2010) 2020; marzo 2010.

¹⁵⁴ Raccomandazione del Consiglio del 12 luglio 2011 Sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia, 2011-2014, (2011/C 215/02). Tale raccomandazione ha dato poi esito positivo nel Documento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione III : Programma Nazionale di Riforma e nel Documento di Economia e Finanza 2011, Sezione I: Programma di Stabilità dell'Italia, aprile 2011.

formazione professionale (IFP). Infatti in risposta alla strategia Europa 2020, la comunicazione contribuisce a modernizzare l'IFP per rafforzare la sua attrattiva. Inoltre ricordiamo la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 9 giugno 2010 – “Un nuovo slancio per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale a sostegno della strategia Europa 2020”¹⁵⁵. Ne riportiamo un passaggio: “Occorre massimizzare l'accesso a tutti i gradi della formazione; ciò potrebbe comportare modifiche significative all'attuale fornitura di IFP. Appare evidente la necessità di una maggiore flessibilità per quanto riguarda l'acquisizione e la valutazione dei risultati dell'apprendimento nonché il modo in cui essi portano al conseguimento delle qualifiche. Questo implica anche un rafforzamento del ruolo dei datori di lavoro, dei tradizionali erogatori di formazione iniziale e delle istituzioni dell'insegnamento superiore nonché la necessità di migliorare la fornitura dell'IFP continua da parte dei medesimi. (...). Occorre altresì facilitare la transizione dalla formazione alla vita lavorativa e da un lavoro a un altro, ad esempio attraverso servizi di orientamento e di consulenza. La mobilità transnazionale a fini di formazione nel settore dell'IFP deve diventare la norma, in particolare nel quadro della formazione professionale iniziale, sia per i discenti che per i formatori. È inoltre fondamentale che i periodi di mobilità siano riconosciuti tramite il sistema ECVET. A tale scopo è opportuno creare adeguate strutture di sostegno per facilitare i tirocini presso le imprese e, a complemento della mobilità fisica, favorire la mobilità virtuale (attraverso l'*e-Learning*).”

¹⁵⁵ COM(2010) 296.

CONCLUSIONI

L'educazione permanente come segmento emergente dell'istruzione ha una connotazione storica che trova origine anche in epoca precedente all'approvazione della Costituzione italiana, come si è avuto modo di dettagliare nel Capitolo I, dedicato all'approfondimento delle origini del dettato costituzionale nella formula "la scuola è aperta a tutti" contenuta nell'art. 34 Cost.

La previsione di inserire nella Costituzione la nozione di istruzione per gli adulti quale strumento di promozione sociale ed esercizio dei diritti di cittadinanza, di emancipazione civile e sociale, nonché di elevazione della persona umana in stretta relazione con i principi personalista e solidarista presenti negli artt. 2 e 3 Cost., rappresentano un'anticipazione, se è consentito usare tale termine, delle formule successivamente utilizzate in sede internazionale ed europea di educazione permanente quale attività di apprendimento "volto a migliorare la conoscenza, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale".

Nell'attuazione del dettato costituzionale l'educazione permanente ha attraversato sviluppi diversi: nel dopo guerra le scuole per adulti sono finalizzate al conseguimento dei livelli di istruzione di base, negli anni Sessanta e Settanta si assiste alla promozione dell'istruzione per gli adulti con la nascita dei Centri per l'educazione degli adulti e in particolare si afferma il diritto allo studio per i lavoratori le c.d. "150 ore" previste nei CCNL e nello Statuto dei Lavoratori all'art. 10. Con gli anni Ottanta e Novanta assistiamo all'introduzione di istituti e iniziative, sotto l'impulso del diritto comunitario, che legano l'istruzione degli adulti, la formazione professionale e continua alle esigenze emerse dalla globalizzazione dei mercati e dalla società dell'informazione. Da allora l'educazione permanente, così come intesa a livello europeo¹⁵⁶, trova un elemento di sviluppo anche nell'ordinamento italiano su due direttrici. Da una parte con le iniziative intergovernative degli Stati Membri che, grazie all'applicazione del metodo aperto di coordinamento nel settore dell'istruzione e formazione, che impegnano gli Stati membri ad innalzare il livello di qualità dei servizi formativi e a facilitare il riconoscimento dei percorsi formativi. Dall'altra nell'utilizzo massiccio dei Fondi Strutturali da parte delle Regioni e degli enti territoriali. Proprio queste risorse esterne hanno dotato le istituzioni e gli organi di governo locale di strumenti per favorire l'integrazione dei diversi sistemi formativi: il sistema dell'istruzione, il sistema accademico e quello della formazione professionale. Proprio la mancanza di collaborazione e progettualità condivisa tra sistemi spesso è stata la causa dell'assenza di un sistema realmente integrato. Inoltre si è assistito negli ultimi venti anni

¹⁵⁶ Il *Memorandum* del 2000, la Strategia di Lisbona del 2000, la Strategia Europa 2020 del 2009 e i Regolamenti e Direttive che sono seguite, cfr. Cap. III.

all'affermarsi di concetti come “riconoscimento delle competenze acquisite”, “qualità dei percorsi formativi” o “bilancio di competenze” che se pur non hanno ancora un riconoscimento giuridico specifico - da cui deriva la difficoltà di rifarsi al quadro comunitario delle qualifiche professionali piuttosto che a *standard* di qualità confrontabili – ha consentito una maggiore preparazione e diffusione della cultura della promozione dell'educazione permanente in tutti i suoi segmenti, oltre che a un cambiamento di approccio nel settore da parte di operatori e istituzioni, più aperto a innovazioni e contributi derivanti dalle esperienze comunitarie, le c.d. “buone prassi”. A ciò si aggiunga un cambiamento di approccio nel settore da parte di operatori e istituzioni, più aperto a innovazioni e contributi derivanti dalle esperienze comunitarie: le c.d. “buone prassi”. Da ultimo si registra un aumento della percezione anche da parte di istituzioni ed enti territoriali, Province e Comuni, della necessità di coordinare gli interventi nazionali con le opportunità offerte dai programmi comunitari, sia per ottimizzare le risorse finanziarie disponibili, in continua contrazione, sia per introdurre nei sistemi nazionali prassi e metodologie che integrano maggiormente i diversi sistemi di istruzione.

La trasformazione del sistema di istruzione e formazione per effetto degli interventi comunitari in materia viene favorita anche dalla Riforma del Titolo V Cost. che modificando il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ha contribuito a ridefinire competenze e equilibri tra i diversi livelli di governo. La giurisprudenza costituzionale intervenuta in maniera incisiva dal 2001 in poi testimonia le diverse tendenze espresse dalla Corte nel dirimere i conflitti tra Stato e Regioni in materia. In alcune decisioni sembra prevalere il tentativo di dare attuazione al dettato costituzionale con coerenza maggiore rispetto a ciò che è stato previsto dal legislatore, come nel caso della sent. n. 13/2004 che definisce in modo netto l'ambito della potestà regionale per ciò che attiene la programmazione della rete scolastica e gliene riconosce l'esercizio (v. *infra* cap. I); altre volte la tendenza ad affermare la piena autonomia delle Regioni sembra arrestarsi davanti alle esigenze di unitarietà, questo è il caso delle sentt. n. 34/ 2005 e n. 37/2004 che limitano l'autonomia territoriale, negando alla Regione l'esercizio della competenza sul personale, che pure ricadrebbe nella potestà regionale, quasi a privare le Regioni di spazio decisionale in altre sedi riconosciuto. Come si è avuto modo di evidenziare, inoltre, con la sent. n. 147/2012 la Corte consolida il suo orientamento (cfr. C. Cost. sent. n. 200/2009; n. 235/2010; n. 92/2009), affermando che la disposizione censurata relativa al dimensionamento della rete scolastica può ricondursi alla competenza concorrente sull'istruzione. Sul piano del riparto della materia “istruzione” tra Stato e Regioni, in difesa dell'autonomia regionale le sentenze della Corte costituzionale n. 148/2012 e la n. 151/2012 che sono state esaminate, mostrano un importante intervento della Corte sulla tematica della garanzia dei diritti sociali al tempo della crisi.

Richiamando la sentenza n. 151, infatti, essa evidenzia che: “Il principio *salus rei publicae suprema lex esto*” non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione.

Tornando all’attuazione del dettato costituzionale, le riforme del sistema di istruzione e formazione hanno risentito certamente dell’impulso del diritto comunitario. Gli anni significativi sono il 1997, il 2000 e il 2007. Sono gli anni in cui, dapprima a livello comunitario e successivamente a livello nazionale, si mette mano alla ridefinizione delle politiche in materia di istruzione e formazione nel tentativo di raggiungere nuovi *standard* di qualità e indicatori di risultato presenti a livello comunitario. In particolare gli snodi principali sono l’approvazione della l. n. 196/97 c.d. “Pacchetto Treu” che valorizza, anche attraverso nuovi istituti, la formazione professionale e continua; prevede la prima riforma dell’apprendistato e, anche se mai integralmente attuata, disciplina un sistema integrato di istruzione che consenta accesso e passaggi facilitati dal sistema di istruzione a quello del mondo del lavoro. A ciò segue per l’educazione degli adulti l’Ordinanza Ministeriale n. 455/97 che istituisce i Centri Territoriali Permanenti introducendo elementi di flessibilità dei percorsi formativi, e riconoscimento dei crediti formativi. Nel 2007 vengono riorganizzati su base provinciale i Centri Territoriali. Tale intervento è dettato dall’esigenza di intervenire per il perseguimento degli obiettivi della c.d. “Strategia di Lisbona” e per innalzare il livello di istruzione della popolazione adulta che costituisce da sempre, insieme alla dispersione scolastica dei più giovani, l’anello debole del sistema di istruzione italiano. Infine la l. n. 92/2012 ha il merito di avere introdotto, più esplicitamente che in precedenza, anche nel nostro ordinamento il diritto all’apprendimento permanente, nell’accezione europea del termine che prevede la garanzia di accesso a percorsi di istruzione e formazione professionale durante tutta la vita.

La nozione comunitaria di formazione permanente, che di fatto rende più estesa quella di istruzione, pone l’accento non solo sulla continuità cronologica delle offerte di formazione lungo l’arco della vita, ma anche sull’inclusione di differenti modalità di apprendimento, sia formali che informali. L’educazione permanente si pone anche come obiettivo trasversale di altre politiche comunitarie. Sin dalla definizione della c.d. “Strategia europea per l’occupazione” e dell’“Agenda sociale europea” esistono degli obiettivi orizzontali che, nella prima, sono l’apprendimento permanente per promuovere l’occupabilità e compensare le misure di flessibilità introdotte dal mercato del lavoro e nella seconda sono rappresentate dall’accesso alla formazione permanente come strumento per rimuovere le disuguaglianze e la promozione della coesione sociale. Tale contenuto più ampio riconosciuto alla nozione europea di istruzione, e la correlazione prodotta a livello europeo tra differenti settori sociali a seguito del Consiglio di

Lisbona, produce comunque effetti sui sistemi formativi nazionali introducendo nessi obbligati tra le politiche relative al servizio pubblico dell'istruzione (politiche occupazionali, dell'industria e delle professioni). Il diritto all'istruzione quindi acquista una dimensione europea che favorisce la maggiore articolazione dell'azione amministrativa e la valorizzazione dei livelli sub-statali¹⁵⁷. L'educazione permanente nel nostro Paese molto deve al diffondersi dei Programmi comunitari, ai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo a base regionale che dagli anni Novanta ad oggi hanno realizzato, con le tre programmazioni (1995-1999; 2000-2006; 2007-2013) migliaia di interventi introducendo elementi di innovazione (azioni di orientamento associate alle azioni formative, azioni di accompagnamento a supporto degli enti che erogano i finanziamenti, obbligatorietà della valutazione degli interventi *ex ante* ed *ex post*). Molte occasioni sono state sprecate, ma ciò ha consentito un ripensamento a livello istituzionale e governativo, comunitario e nazionale, in merito all'erogazione dei finanziamenti che necessitano di un maggiore controllo sugli impatti e sui risultati ottenuti, al fine di ottimizzare le risorse e ridurre gli sprechi del passato¹⁵⁸. L'aspetto più significativo, e che rappresenta una prospettiva maggiormente incoraggiante anche in termini di risultati per il futuro, è il legame tra l'educazione permanente (quale opportunità di accesso a percorsi formativi professionalizzanti e non) in tutte le fasi della propria vita e l'accesso alla rete o comunque agli strumenti telematici e digitali oggi a

¹⁵⁷ Sul punto si richiama M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati*, pag. 305, Giuffrè, Milano, 2006, in cui si analizzano i nessi tra dimensione europea dell'istruzione e disciplina costituzionale, nonché le divergenze e convergenze degli interventi normativi statali e regionali successivi alla revisione costituzionale del 2001 rispetto agli orientamenti forniti dalle autorità comunitarie.

¹⁵⁸ In merito all'attuazione della programmazione dei Fondi Strutturali del settennio 2000/2006 prima e 2007/2013 poi, si rileva una ripetizione di alcuni elementi negativi quali la non definizione di contenuti operativi della programmazione e delle linee di intervento spesso con una divergenza tra la programmazione strategica e quella operativa. Inoltre così come si è già descritto per i programmi del *Programma Lifelong Learning Programme* una eccessiva molteplicità di interventi. La programmazione del 2007/2013 riguardo la politica di coesione ha affidato alle Regioni la responsabilità primaria della conduzione delle politiche in mancanza di un coordinamento dal centro. Infatti ciò ha fatto sì che le Regioni privilegiassero la realizzazione di tutta la programmazione degli interventi della parte di propria competenza del Quadro Strategico Nazionale 2007 2013 gli interventi limitatamente ai propri confini amministrativi. Già dal 2009 si è auspicato a convertire gli interventi in interventi diretti a realizzare un'apolitica di sviluppo sui territori (*place based*) e rafforzare il ruolo delle decisioni del Bilancio europeo nell'indirizzare, monitorare e verificare gli obiettivi di sviluppo e coesione, e gli strumenti (e le risorse) messi in opera dalle Autorità nazionali e territoriali a partire dal principio dell'addizionalità delle risorse. La valutazione, condivisibile anche alla luce della valutazione degli interventi realizzati e della incapacità di raggiungere il pieno utilizzo delle risorse ma anche di non esaurire l'azione dell'Unione al piano della quantità delle risorse ma anche quello di "validare" le finalità l'efficacia e le priorità delle azioni proposte dallo Stato membro. Tali elementi di criticità presenti nelle diverse valutazioni delle programmazioni precedenti stanno avendo concreto sviluppo anche in termini positivi e costruttivi in un rinnovato interesse nell'attuale legislatura ai temi della coesione e dello sviluppo sia in sede europea che conseguentemente nazionale. L'attuale identificazione di maggiori e definiti *target* per attuare i trasferimenti di fondi dal centro al territorio. L'accordo con le Regioni è nato da una parte facendo prevalere l'automatismo ma dall'altra ascoltando le lamentele delle Regioni in merito alla rigidità, ciò ha consentito di ottenere una lista condivisa di *target* automatici, scaturita dal dialogo tra i livelli di governo. In sede comunitaria la riforma del bilancio comunitario al vaglio dei Paesi Membri nella proposta di Regolamento prevede un cambiamento proprio nell'approccio, dove gli obiettivi sono solo una componente ma l'auspicio è che i risultati attesi, di cui si parla molto nel Regolamento e il legame tra risultati e azioni che si devono mettere in capo per raggiungerli sia più forte. Invece ancora prevalgono, come strumento principale di attuazione della politica di coesione, i programmi operativi, documenti spesso troppo poco concreti.

disposizione. Su tali temi da tempo la Comunità sta attuando politiche che spesso trovano negli Stati nazionali - non tutti dotati di infrastrutture digitali adeguate - un freno alla affermazione di politiche di *e-inclusion*. Da alcuni studi condotti a livello europeo¹⁵⁹ l'Italia è il Paese con l'indice di impatto dell'uso delle tecnologie minore rispetto a quello del 2004¹⁶⁰. Una delle dimensioni per quantifica tale indicatore è ovviamente l'*education* con cui si intendono tutti i segmenti dell'istruzione. Il dato pertanto evidenzia in modo drammatico sia un'arretratezza del Paese in termini assoluti e rileva indirettamente la totale assenza di investimenti nel settore. Certamente questo è solo uno degli aspetti che riguardano il legame esistente tra l'educazione permanente e l'effettività dei diritti sociali, quali il diritto all'istruzione, inteso nella sua connotazione più ampia che comprende anche il diritto all'educazione permanente e il *lifelong learning*. Per quantificare la portata dirompente dell'utilizzo delle nuove tecnologie nel segmento apprendimento permanente è sufficiente leggere alcuni dati che definiscono l'impatto dell'investimento in ICT dei diversi paesi. Ma, al di là dei dati quantitativi, ai fini della presente analisi, è importante porre all'attenzione che anche un argomento apparentemente distante dal diritto allo studio, come l'investimento in ICT dei Paesi Membri dell'Unione, è invece strettamente legato in quanto rappresenta la condizione premiante, altrimenti detta la condizione di partenza, necessaria affinché il diritto all'educazione permanente possa essere esercitato sul piano dell'effettività¹⁶¹.

In riferimento alla tutela dei diritti fondamentali a livello europeo l'introduzione della Carta di Nizza nel Trattato di Lisbona per alcuni ha significato il compimento del processo costituzionale di integrazione europea. Secondo altri ciò riapre la questione del *deficit* democratico delle istituzioni comunitarie e quindi la questione della legittimazione costituente di tali novità costituzionali. Le differenti visioni sono emerse ancora più chiaramente dopo la c.d. "Sentenza Lisbona"¹⁶² in cui si argomenta del come la c.d. Costituzione europea non sarebbe frutto di un autentico processo costituente, anche se non necessariamente questo debba riferirsi al un referendum piuttosto che a un Assemblea Costituente. Ciò solleva interrogativi anche sulla

¹⁵⁹ S. BENTIVENGA, P. GUERRIERI, "Analysis of e-Inclusion impact resulting from advanced R&D based on economic modelling in relation to innovation capacity, capital formation, productivity, and empowerment", Consiglio d'Europa, European Commission Information Society and Media, gennaio, 2010; ID., *The economic impact of digital technologies, Measuring inclusion and diffusion in Europe*, Edward Elgar Publishing limited, 2011.

¹⁶⁰ Tale indicatore è utilizzato per rilevare l'impatto sull'inclusione sociale dell'utilizzo delle tecnologie digitali.

¹⁶¹ Alcuni studi che si domandano espressamente perché in Europa possa esserci un tale divario tra paesi investitori e non investitori in nuove tecnologie ICT e cosa determini questo mancato investimento suscitano un evidente interesse nel momento in cui si dimostra che la componente culturale e di volontà ad investire nel settore con politiche di investimento in tecnologia, determini la differenza nel risultato finale quale n. di persone, indicatori questi che vanno tenuti in debito conto nel momento in cui vogliamo indagare la capacità P. GUERRIERI, M. LUCIANI, V. MELICIANI, "The Determinants Of Investment In Information And Communication Technologies" in: *Bruges European Economic Research papers*, College D'Europe, <http://www.coleurope.eu/eco/publications.htm>.

¹⁶² BVerfG, 2 BvE 2/08, del 30/6/2009.

garanzia dei diritti fondamentali europei e ripropone la negazione di un primato generalizzato dei diritti fondamentali dell'Unione rispetto alle tutele offerte dalle Carte costituzionali nazionali¹⁶³.

¹⁶³ S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2012.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *L'Europa dei diritti, Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, (a cura di) R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Il Mulino, Bologna, 2001.

AA.VV., *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, (a cura di) A. CELOTTO, *Atti del Convegno febbraio 2004*, Giappichelli, Torino, 2005.

AA.VV., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto (Atti del Convegno di Trieste, 8-9 maggio 1998)*, (a cura di) A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA, Cedam, Padova, 1999.

AA.VV., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e stati nazionali*, (a cura di) A. D'ATENA P. GROSSI, Giuffrè, Milano, 2004.

AINIS M., *Cultura e Politica, Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991.

ALBERICI A., *Imparare sempre nella società conoscitiva. Dall'educazione degli adulti all'apprendimento durante il corso della vita*, Mondadori, Milano, 2002.

ALBERICI A., *L'educazione degli adulti*, Carocci, Roma, 2002

ALBINO L., *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione Europea, percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Giappichelli, Torino, 2006.

ALIPRANDI S.; R. STALLMAN; B. PERENS, *Compendio di libertà informatica e cultura open*, 2006, Brossura.

AMATO G., *L'Europa dal passato al futuro*, Il Mulino, Bologna, 2004.

ANASTASIA S., *Diritti fondamentali e neo-costituzionalismo in Europa: le aporie delle clausole orizzontali della carta dei diritti*, in AA.VV., *Processo costituente europeo e diritti fondamentali*, a cura di A. Celotto, *Atti del Convegno febbraio 2004*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005.

ANGELINI F., *L'incidenza della CEDU nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2008.

ANGORI S. *Educazione permanente: un'espressione superata?*, in *Prospettiva EP*, n. 3, 2001.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta dell'8 maggio 1947*, II, pag. 1501.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, p. 288.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, p. 465 e segg.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, p. 288.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione*, I Sottocommissione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, p. 465 e segg.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, Ghidini, *Seduta dell'8 maggio 1947*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag 1498.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta 30 aprile 1947*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 1324.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta 30 aprile 1947*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 1324.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 18 ottobre 1946*, VI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 568 e ss.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 22 aprile 1947*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 1122.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 26 luglio 1946*, VIII, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 2073.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta del 30 aprile 1947*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag. 1331.

ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta dell'8 maggio 1947*, Ghidini, *Seduta dell'8 maggio 1947*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pag 1498.

ASSEMBLEA GENERALE, *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo Art. 26*, ONU, 1948.

ATRIPALDI V., (a cura di) *Il catalogo delle libertà civili nel dibattito in Assemblea costituente: con testi e documenti per la individuazione delle ideologie costituzionali del catalogo*, Liguori Editori, Napoli, 1979.

ATRIPALDI V., *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA. Vv., *Strutture di potere, autonomia e partecipazione*, ESI, Napoli, 1974.

ATRIPALDI V., *Diritto allo studio*, ESI, Napoli, 1974.

ATRIPALDI V., *Il sistema culturale e scolastico nella costituzione italiana*, in , AA.VV. *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, Liguori, Napoli, 1984.

ATRIPALDI V., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, Liguori, Napoli, 1984.

AZZARITI G., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1951.

BALAGUER CALLEJON F., MONNET J. , *Le Corti costituzionali e il processo di integrazione europea* in www.associazionecostituzionalisti.it, 2006.

BALBONI E., *Il concetto di livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001.

BALDASSARRE A., *Diritti Sociali*, voce in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989.

BALDASSARRE A., *Diritti Sociali*, voce in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989.

- BANFI A., *La problematica dell'educazione e il pensiero pedagogico*, Firenze 1961.
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria e "integrazione" di ordinamenti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, e in corso di pubblicazioni in *Le Regioni*, 2008.
- BELLETTI M., *Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza, Nota a margine delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004*, Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005.
- BELLI R., *Servizi per le libertà: diritto inviolabile o interesse diffuso?* In *Giur. Cost.*, 1987.
- BERLINGUER L., PANARA M., *La scuola nuova*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- BERTAGNA G., *"Alternanza scuola lavoro: ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti"*, F. Angeli, Milano, 2003.
- BIFULCO D., *Art. 35*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), UTET, Torino, 2006.
- BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli 2003.
- BILANCIA P. E DE MARCO E., *La tutela multilivello dei diritti. Punti di crisi, problemi aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, Milano, 2004.
- BIN R., BENELLI F., *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, Relazione al Convegno nazionale ANDISU "Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale" Ferrara, 29 novembre 2002.
- BIN R., *La legge regionale tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009.
- BRINO V., *Gli equilibri della Corte di Giustizia: il caso Ruffert*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2008.
- BRONZINI G., *Flexicurity e nuovi diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati* n. 3\2007.
- BRUNO F., *Prime considerazioni sui soggetti attivi del diritto allo studio*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977.
- CALAMANDREI P., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Opere Giuridiche*, 1966.
- CAPONI L., *Diritto all'istruzione e riforma universitaria*, in *Democrazia e diritto*, 1967.
- CARAVITA M., *Art.35, Commentario alla Costituzione*, in PALADIN L., CRISAFULLI V. (a cura di), Cedam, Padova, 1990.
- CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012.
- CARETTI P., *I diritti in G.C. DE MARTIN, Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2004.
- CARETTI P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993.

- CARTABIA M., *Diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, 2007.
- CARTABIA M., *L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in *Quad. cost.*, 2009.
- CARTABIA M., WEILER J. H. H., *L'Italia in Europa*, Il Mulino, 2000.
- CARTABIA M., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007.
- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali*, in CARTABIA M. (a cura di) *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- CARTABIA M., *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2007.
- CARTABIA M., WEILER J. H. H., *L'Italia in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- CARUSO B., SCIARRA S. (a cura di), *Flexicurity and security in temporary work: a comparative and european debate*, WP int. Massimo D'Antona n. 56/2007.
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, 2003.
- CASSESE S., in ID, A. MURA, *Commento agli artt. 33 e 34*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.
- CEDU, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Articolo 2 Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Parigi, 20/3/1952, Diritto all'istruzione.
- CELOTTO A., *Una nuova ottica dei "controlimiti" nel Trattato costituzionale europeo?*, in *Quaderni Costituzionali*, in Forumquadernicostituzionali.it
- CELOTTO A., D'ALESSANDRO G., *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004.
- CELOTTO A., GROPPI T., *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Rivista Diritto Pubblico comunitario*, 2004.
- CELOTTO A., *L'assetto delle fonti nel Trattato Costituzionale europeo*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 6, 2005.
- CELOTTO A., *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, Torino, Utet, 2003.
- CECCHETTI M., *Commento all'art. 9 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione Italiana*, (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006.
- COCCONI M., *Il diritto europeo dell'istruzione, oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, Giuffrè, 2006.
- COCCONI M., *Il nuovo ruolo del Ministero della salute alla luce del nuovo Titolo V fra logiche di differenziazione e persistenti esigenze unitarie*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004.

COCCONI M., *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, 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.

COCCONI M., *L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 2/4 , 2004.

COCCONI M., *La potestà legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione fra nuovo titolo V e esigenze di continuità di un servizio pubblico essenziale*, in *Foro Italiano*, 2004.

COCCONI M., *Il declino del mito della Riforma Gentile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2009.

COLELLA A., *Verso un diritto comune delle liberta' in Europa: riflessioni sul tema dell'integrazione della CEDU nell'ordinamento italiano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Memorandum sull'istruzione e formazione permanente. Documento di lavoro dei servizi della Commissione*, Bruxelles 2000, SEC (2000) 1832.

COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione, "La politica industriale in un ambiente aperto e concorrenziale", COM (90) 556 .

COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione n. 508/2000/CE del Parlamento Europeo e del consigli, Programma Cultura 2000*, in GUCE 10 marzo 2000, L63.

COMMISSIONE EUROPEA, *Final Report on the consideration of cultural aspect in European Community Action*, COM (96) 160.

COMMISSIONE EUROPEA, Libro Bianco "Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie per entrare nel XXI secolo" COM (93) 700, 1993.

COMMISSIONE EUROPEA, Libro Bianco "Insegnare ed apprendere. Verso la società della conoscenza", 1995.

COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente della Commissione Europea*, 2000.

COSTANTINESCO L., "La nature juridique des Communautés européennes", in *Annales fac. Dr. Liege*, 1979.

COVINO F., *Il sistema delle autonomie territoriali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il costituzionalismo alla prova delle crisi*, Jovene, Napoli, 2012.

CRESSON E., *La politique européenne de l'éducation et de la formation*, in *Rev. aff. Eur.*, Paris, n. 3/1995.

CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue dichiarazioni di principio*, Milano, 1952.

- CRISAFULLI V., ESPOSITO C., GIANNINI M. S., LAVAGNA C., MORTATI C., VASSALLI G., *Dibattito sulla competenza della Corte Costituzionale in ordine alle norme anteriori alla Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1956.
- D'ANDREA L., *Diritto costituzionale e processi interculturali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009.
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001.
- DE CRISTOFARO M.L., *Formazione Professionale, II, Diritto del Lavoro*, in *Enc. Giur. XIV*, Roma, 1989.
- DE MARTIN G.D., *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n.1/2004.
- DE MAURO T., *La cultura*, in AA.VV., *Dal '68 ad oggi. Come siamo e come eravamo*, Bari, 1979.
- DE RITA G., (a cura di), *Relazione sulla formazione in Italia*, Libro Bianco, 2009.
- DE SANCTIS F.M., *L'educazione permanente*, Firenze, La Nuova Italia, 1979.
- DE SIMONE S., *Il diritto scolastico nella Costituzione italiana*, Giuffrè, 1973.
- DELLA CANANEA G., *L'Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, 2003.
- DELLA MORTE M., *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.
- DEMETRIO D., *Raccontarsi. L'autobiografia come cura di sé*, Raffaello Cortina, Milano, 1996.
- DEMETRIO D., *Manuale di educazione degli adulti*, Laterza, Bari, 1997.
- DI MARTINO A., Corte di Giustizia ue c303 /05 del 3/5/07, in *Giustizia costituzionale*, Anno LII 2007, fasc 5.
- DI SERI C., *Un tentativo di applicazione dei controlimiti in Giurisprudenza Costituzionale*, Vol. 3 Agosto 2005, Fasc. 4.
- DUGATO M., *Nuovi servizi per nuovi bisogni*, Relazione al IV Convegno Codau "Oltre il finanziamento pubblico: le opportunità di autofinanziamento delle università", Università Ca' Foscari Venezia e Università Iuav di Venezia, Venezia, 22, 23 settembre 2006.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della costituzione*, in *La costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954.
- ESPOSITO C., *La costituzione italiana*, in *Rass. Dir Pubbl.*, 1948.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, *Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexicurity and security*, www.europeanrights.eu, 2007.

- FALCON G., *Separazione e coordinamento tra giurisdizione europea e giurisdizioni nazionali nella tutela attraverso gli atti lesivi di situazioni soggettive europee*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, 2004.
- FALLETTI E., *Voce, Carta di Nizza*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche Sezione Civile*, UTET, 2009.
- FALZONE V., PALERMO F., CONSENTINO F., *La costituzione italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1954.
- FALZONE, PALERMO, CONSENTINO, *La costituzione italiana illustrata coi lavori preparatori*, Roma, 1954.
- FARINELLI F., *Perché non dobbiamo dimenticare l'educazione permanente*, Il Mulino, 2004.
- FARINELLI F., *Tempo pieno o tempo privato?*, Rocca, n. 23/2003.
- FERRAJOLI C. F., *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *AIC, Rivista*, n. 4 /2011.
- FERRATINI P., *La riforma della scuola e una battaglia politica permanente*, Il Mulino, 2007.
- FERRI D., *La Costituzione culturale dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2008.
- FERRI D., *La dimensione prescrittiva della cultura*, in *Diritto pubblico comunitario ed europeo*, 2009, II.
- FIORILLO M., *Le attività culturali*, in M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2003.
- FONTANA G., *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione italiana*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Utet, Torino, 2006.
- FRAZIER C., *L'éducation et l'Union européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1997.
- FRAZIER C., *L'éducation et la Communauté européenne*, Paris, CNR édition, 1995.
- GALLINA V. (a cura di), *La competenza alfabetica in Italia. Una ricerca sulla cultura della popolazione*, Milano, Franco Angeli 2000.
- GALLINA V., LICHTNER M., *L'educazione in età adulta. Primo rapporto nazionale*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- GAMBINO S., *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2012.
- GHERGO F , *Formazione Professionale*, I *Diritto Pubblico*, *Enc. Giur.*, XIV, Roma, 1989.
- GIANNINI M. S., *Sull'art.9 (la promozione culturale)* in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, III, 1, *Diritto Pubblico*, Milano 1991.

- GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti dell'eguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999.
- GIUPPONI T. F., *Corte costituzionale, obblighi internazionali e "controlimiti allargati": che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in www.forumcostituzionale.it.
- GRIMALDI L., *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Cacucci, Bari, 2006.
- GROPPI T., *Principio costituzionale di autonomia locale e Regioni a statuto speciale: la Corte individua dei limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?* in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1997.
- GROPPI T., *La primauté del diritto europeo sul diritto costituzionale nazionale: un punto di vista comparato*, in *ASTRID – Rassegna* n. 13 del 2005.
- GUARINO G., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano 2006.
- GUARINO G., *Ratificare Lisbona?*, Passigli Editori, 2008.
- GUARINO G., *L'uomo-istituzione*, Laterza, Bari, 2005.
- GUAZZAROTTI A., COSSIRI A., *La CEDU nell'ordinamento italiano: la Corte costituzionale fissa le regole*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/ 2008.
- HÄBERLE P., *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.
- HÄBERLE P., *Saggio Introduttivo*, in *Le costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, 1998.
- ISFOL, *Esclusi e inclusi. Primo Rapporto nazionale sulla domanda di formazione in età adulta*. I libri del Fondo Sociale Europeo, Roma 2004.
- KNOWLES M., *La formazione degli adulti come autobiografia*, Tr. it. Raffaello Cortina Editore, Milano, 1996.
- KNOWLES M., *Quando l'adulto impara. Pedagogia e andragogia*, Tr. it. Franco Angeli, Milano, 1997.
- LAMARCHE E., *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, Relazione presentata al Seminario dal titolo "Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguate", Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1986.
- LOMBARDI G., *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur. It.*, 1967.
- LORENZETTO A., *Lineamenti storici e teorici dell'educazione permanente*, Roma, Edizioni Studium, 1976.
- LUCIANI M., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corriere Giuridico*, 2, 2008.

- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, pag. 375.
- LUCIANI M., *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;
- LUCIFREDI R., *I principi costituzionali dell'ordinamento italiano*, in *RGA*, 1964.
- MADURO M.P., *We the Court. The European court of justice and the European economic constitution, a critical reading of article 30 of the EC Treaty*, Oxford, 2004.
- MANCINI G. F., *Commento all'art.4*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.
- MALFATTI E., *Leggi costituzionali e di revisione (1994-2000)*, in *Commentario Branca*, Zanichelli, 2006.
- MASTROIANNI R., *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.
- MASTROIANNI R., *Relazione al Convegno Corte di Cassazione "La tutela dei diritti fondamentali tra Corte costituzionale, Corti europee e giudice nazionale"* - Roma 21 gennaio 2009.
- MASTROPASQUA S., *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980.
- MASTROPASQUA S., *Cultura e scuola nel sistema costituzionale*, Giuffrè, 1980.
- MASTROPASQUA S., *L'attività di incentivazione pubblica dell'economia: aspetti generali e costituzionali*, in *Amministrazione*, 1977.
- MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956.
- MAZZIOTTI M., *Lavoro (Dir.Cost.)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano 1973.
- MELICA L., *Il processo di integrazione europea tra ordinamento statale incompiuto e costituzione incerta*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Marzo aprile 2008, Vol. 2, Fasc. 2.
- MENCARELLI M., *"Ricerca pedagogica. Mappa lessicale e bibliografica"*, a cura di G. Serafini, Quaderni dell'Istituto di Pedagogia, Facoltà di Magistero di Arezzo, Università di Siena, 1980, p. 110.
- MENGOZZI P., *Casi e materiali di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, (a cura di) CEDAM, 2006.
- MEOLI C., *Il trattamento giurisdizionale della CEDU e delle norme con essa configgente: il recente contributo della giurisprudenza costituzionale italiana*, pubblicato su www.europeanrights.eu, 2008.
- MERCATELLI M., *Educazione permanente. Dall'educazione di base all'educazione dell'adulto*, Brescia, La Scuola, 1964.
- MERLINI S., *La promozione della cultura e della scienza nella Costituzione italiana*, in *Tratt. Santaniello*, Padova, 1990.

- MERUSI F., *Significato e portata dell'art. 9*, in *Scritti Mortati*, Vol III.
- MICHETTI M., *La Corte, le Regioni e la materia dell'istruzione*, in *Giur. Cost.*, p.5117 ss.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DPEF 2002 – 2006, 2001.
- MONTANARI L., *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, 2002.
- MORBIDELLI G., *Il passaggio (incompiuto) della logica internazionale/comunitaria del sistema UE/CE e una logica interna/costituzionale/federale dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, 4, pp. 1700-703.
- MORBIDELLI G., *Controlimiti o contro la pregiudiziale comunitaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, Vol. 3 Agosto 2005, Fasc. 4, pag. 3004.
- MORBIDELLI G., *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974.
- MORLOK M., *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002, pag. 507 ss.
- MORO A., *Uguaglianza sostanziale e il diritto allo studio: una svolta nella giurisprudenza costituzionale*, 1988.
- MORTATI C., *Commento all'Art. 1, Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.
- MORTATI C., *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica (natura giuridica, efficacia, garanzie)*, ora in *Raccolta di Scritti*, Milano 1972.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975.
- NANIA R., *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, scritti in onore di Angelo Antonio Cervati, 2008, Relazione tenuta dall'autore nel convegno AIC del 24 giugno 2008, pubblicata sul sito AIC.
- NAPOLI C., *Le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino 1/2008.
- NAPOLI M., *Commento all'art 35. 2° comma*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.
- NICOTRA I., *Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte*, Testo rivisitato della relazione presentata alla Riunione interistituzionale promossa dal Comitato della Legislazione, in occasione del "Rapporto 2006 sulla legislazione tra stato, Regioni e Unione Europea", tenutasi presso la Camera dei Deputati, Roma 22 gennaio 2007.
- NIGRO M., *Lo stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzati)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972.
- NOVAK J. D., *L'apprendimento significativo*, Erikson, Trento, 2001.

OLIVETTI M., *L'effettività del servizio scolastico prevale sull'autonomia regionale*, in *Diritto e giustizia*, 2004.

OLIVETTI M., *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.

OLIVIERI F., *La lunga marcia verso l'effettività. La Carta sociale europea tra enunciazione dei diritti, meccanismi di controllo e applicazione nelle corti nazionali*, in *europeanrights.eu*.

ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, G. AMATO, A. BARBERA, (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1997.

ONIDA V., *Spunti in tema di Stato costituzionale e di diritti fondamentali*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Lo Stato costituzionale. I fondamenti e la tutela*, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 2006.

ONIDA V., *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell'art. 17 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in legge n. 135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in *Federalismi.it*, 2012

PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1962.

PALADIN L., *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, 1965.

PANUNZIO S., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005.

PATRONE I., *La tutela giurisdizionale dei diritti*, in AA.VV., *Verso l'Europa dei diritti: lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, (a cura di) G. AMATO, E. PACIOTTI, Il Mulino, Bologna, 2005.

PATRUNO L., *La caduta del "principio lavorista". Note a margine di Laval e Viking: un'innovativa giurisprudenza CE su antiche disuguaglianze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008.

PELLIZZONE I., *La "concorrenza di competenze" ovvero la formazione professionale tra ordinamento civile e competenze regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005.

PERNICE I., *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?* in *Com. Mark. Law Rev.*, n. 4, 1999.

PERNICE I., *Multilevel constitutionalism in the European Union* in *Eur. Law Rev.*, n.5, 2002.

PERNICE I., *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action* in *Col. Law. Journ.*, 2009.

PILIA R., *I diritti sociali*, Napoli, 2005.

PINELLI C., *In tema di prestiti concessi a studenti universitari "capaci e meritevoli" anche se privi di mezzi" (art. 34, comma 3, Cost.)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004.

PITRUZZELLA G., *Provvidenze alla scuola e provvidenze agli alunni: una distinzione per nuovi sviluppi del pluralismo scolastico*, in *Giur. Cost.*, 1994.

PIZZETTI P., *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale (Dell'elezione di secondo grado, del "trasferimento di rappresentanza" dai consiglieri comunali a quelli provinciali e delle nuove modalità e forme di controllo dei cittadini nella democrazia in evoluzione)*, intervento al Convegno "Riforma delle province in Italia e sistema delle autonomie locali", Monteriggioni, 28 giugno 2012, ora in *www.astrid-online*, 3 agosto 2012.

PIZZORUSSO A., *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni cost.*, 2000.

PIZZORUSSO A., *Libertà di insegnamento*, Venezia, 1967.

POGGI A., *Art. 34, Commentario alla Costituzione italiana*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Utet Torino, 2006.

POGGI A., *Il "Sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale*, in *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, n. 2, Febbraio 2005.

POGGI A., *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.

POGGI A., *Il Sistema nazionale di istruzione dopo la revisione costituzionale spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n.5/2005.

POGGI A., *Istruzione, formazione e servizi alla persona tra regioni e comunità nazionale*, Giappichelli, Torino, 2007.

POGGI A., *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte. Un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005.

POGGI A., *L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola*, in *Programma Education Fga working paper*, n. 33 (3/2010), Fondazione Agenlli, Torino.

POLITI F., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011.

POLLICINO O., *Il difficile riconoscimento delle implicazioni della supremazia del diritto europeo: una discutibile pronuncia del Consiglio di Stato*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>;

POLLICINO O., SCIARABBA V., *Misure antiterrorismo: la Corte di giustizia riafferma i diritti e principi fondamentali europei ribaltando una sentenza del Tribunale di primo grado (a commento della sentenza del 3 settembre 2008, C 402/05 P e C 415/05 P) in Forum di Quaderni Costituzionali*, 2008.

POLLICINO O., *Tolleranza costituzionale controlimiti e codificazione del primato del diritto comunitario*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>;

POTOSCHNIG U., *Insegnamento (libertà di)* in *Enc. Dir.*, Giuffré, Milano XXI, 1971.

POTOSCHNIG U., *Insegnamento Istruzione Scuola*, in *Giur. Cost.*, 1961.

- POTOTSHNIG U. , *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. Dir. XXIII*, Giuffrè, Milano 1973.
- PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Enc. Dir. XXXI*, Milano, 1981;
- PRIMICERIO L., *Educazione permanente ed educazione degli adulti*, in AA.VV., *Problemi e prospettive istituzionali dell'educazione permanente*, Liguori, Napoli, 1984.
- RANCI C., *Oltre il Welfare State*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- REPETTO G., *La Corte di Strasburgo e il sindacato sugli atti comunitari: al Solange non c'è mai fine?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2007.
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, in A.A. CERVATI-S.P. PANUNZIO-P. RIDOLA(a cura di), Torino, 2001;
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in AA.VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, in A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), Torino, 2001;
- RIMOLI F., *Le libertà culturali*, in *I diritti costituzionali* (a cura di) R. NANIA, P. RIDOLA , Giuffrè, Torino, 2001.
- RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R. (a cura di) *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, (Atti del Convegno di Trieste, 8-9 maggio 1998), Padova, 1999.
- REGUZZONI M., *Riforma della scuola in Italia*, Palermo-Milano, Isas-Angeli, 2000.
- ROLLA G., *La tutela costituzionale dei diritti*, Milano, 2003.
- ROMAGNOLI U., *Commento all'art. 3, 2° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.
- ROSSANO C., *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Napoli, 1966.
- ROSSI G. P., BENEDETTI A., *La competenza legislativa esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002..
- RUGGERI A. *Trattato costituzionale, europeizzazione dei controlimiti*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>.
- RUGGERI A., “Tecniche di normazione, tutela dei diritti fondamentali, teoria della Costituzione”, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2008.
- RUGGERI A., *Trattato costituzionale, europeizzazione dei controlimti e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali nel nucleo duro delle Costituzioni*, Capri 3-4 giugno 2005.
- RUGGERI A., *La CEDU alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008.

RUGGERI A., *Le pronunce della Corte Costituzionale come “controlimiti” alle cessioni di sovranità a favore dell’ordinamento comunitario?* in *Forum Quaderni Costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>;

RUINI M., *La Costituzione della repubblica italiana, Appunti*, Bulzoni, Roma, 2007.

SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte Costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000.

SANDULLI A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003.

SANDULLI A., *Relazione al IV Convegno della Rivista organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Roma “La Sapienza” il 9 marzo 2009 sul tema “L’istruzione e la ricerca nella democrazia italiana”*.

SCAFFARDI L., *L’incerto mandato dell’Agenzia europea per i diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2008.

SCIARABBA V., *Tra Fonti e Corti, Diritti e principi fondamentali in Europa: profili degli sviluppi costituzionali e comparati sovranazionali*, Cedam, 2008.

SCIARRA S., *La costituzionalizzazione dell’Europa Sociale., Diritti fondamentali e procedure di soft law*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”* n. 16/2003

SCIARRA S., *Il lavoro a tempo determinato nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Un tassello nella “modernizzazione” del diritto del lavoro*, in *WP int. Massimo D’Antona* n. 52\2007.

SICA V., *Le associazioni nella Costituzione italiana*, Jovene, Napoli, 1961.

SILVESTRI G., *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2006.

SIMONCINI A., *Non c’è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni sui regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 2003.

SPADARO A., *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994.

SPAGNA MUSSO E., *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961.

SPAGNUOLO VIGORITA V., *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1956.

STAIANO S., *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *Federalismi.it*, 2012.

STROZZI G., *Il principio di sussidiarietà nel sistema dell’Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993.

TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale n. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte “sub-costituzionale” del diritto*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2008.

TIBERI G., *L’effettività dei diritti fondamentali nell’unione europea: verso una “politica” dei diritti fondamentali decisa a Bruxelles?*, in *Astrid Rassegna* n. 62, 2007.

TORCHIA L., *Concorrenza fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2002.

TORRETTA P., *Diritto alla formazione (scolastica e professionale) e logiche di eguaglianza sostanziale: appunti dalla recente giurisprudenza costituzionale*, in *Foro it.*, IV, 2003.

TRENTIN G., *Apprendimento in rete e condivisive di conoscenze: ruolo, dinamiche e tecnologie delle comunità professionali online*, Franco Angeli, Milano, 2004.

TREU T., *Commento all'art. 35, 1 comma*, in *Commentario alla Costituzione*, BRANCA G. (a cura di), Zanichelli, Il Foro It., Bologna-Roma, 1975.

TREU T., *Come cambia il mercato del lavoro: D. lgs n. 276/2003, Circ. min. lav. n. 1/2004, Circ. min. lav. n. 3/2004*, IPSOA, Milano.

UNESCO, *Congrès mondial des ministres de l'éducation sur l'élimination de l'analphabétisme, Rapport final*, Paris, 1965.

ZANGARA V., *I diritti di libertà della scuola*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1959.

ZANGARA V., *La libertà d'insegnamento nel sistema costituzionale*, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Catania, Milano, A. Giuffrè. - Vol. 3, 1974.

ZOPPOLI L. (a cura di), *Flexicurity e tutele del lavoro tipico e atipico*, in *WP int. Massimo D'Antona* n. 57/2007.