



## La competenza in materia di istruzione nell'Unione europea: prime riflessioni su recenti tendenze

DI SILVIA MARINO\*

SOMMARIO: 1. L'evoluzione delle competenze dell'Unione in materia di istruzione nell'ambito dei Trattati. – 2. La rilevanza assunta dall'istruzione nel diritto secondario. – 3. Il diritto all'istruzione quale diritto fondamentale nel panorama europeo. – 4. Le sfide poste dalla Conferenza sul futuro dell'Europa. – 5. La proposta di modifica del Trattato: i nuovi obiettivi dell'Unione europea. – 6. Il possibile rafforzamento sociale dell'Unione europea. – 7. Una nuova tipologia di competenza dell'Unione europea? – 8. (*segue*) La competenza concorrente e la base giuridica nel settore dell'istruzione. – 9. Alcune riflessioni conclusive.

### 1. L'evoluzione delle competenze dell'Unione in materia di istruzione nell'ambito dei Trattati

La Conferenza sul futuro dell'Europa pone nuove sfide all'integrazione europea, sotto i diversi profili del funzionamento del suo ordinamento, dell'attribuzione delle competenze e del loro esercizio. Vi rientrano numerose proposte nell'ambito dell'istruzione, oggetto di nove suggerimenti derivanti dai *panel* europei dei cittadini. Esse sono rivolte ad armonizzare parte delle attività formative, per giovani e per adulti, cicli e livelli di istruzione e ad agevolare il riconoscimento di titoli e di diplomi<sup>1</sup>. Sebbene tali indicazioni non siano vincolanti, le istituzioni ne hanno voluto dar ampio seguito, adottando numerose misure nella direzione

---

\* Professore ordinario in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi dell'Insubria.

Questo contributo è pubblicato nell'ambito del Modulo Jean Monnet: "European Private International Law: Recent Trends and Challenges" (EuPILART), cofinanziato dalla European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Le opinioni espresse sono tuttavia da attribuirsi esclusivamente all'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione europea o di EACEA. Né l'Unione europea né EACEA, come ente finanziatore, possono essere considerate responsabili delle stesse.

<sup>1</sup> *Amplius infra*, par. 4.

proposta dalla Conferenza<sup>2</sup>. La sensibilità sul tema dell'istruzione espressa dai *panel* dei cittadini, nella prospettiva dei soggetti immediatamente interessati dal diritto a ricevere un'istruzione, induce a riflettere sul tema sia in una prospettiva storica, ovvero sugli obiettivi propri della Comunità e dell'Unione europea e sui risultati già raggiunti, sia in una visione futura, ovvero le possibilità di espansione di questa competenza nell'Unione.

Nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea mancava un riferimento all'educazione o all'istruzione, mentre esisteva un'espressa disposizione sulla formazione professionale<sup>3</sup>. Secondo l'allora art. 128 TCEE tale settore avrebbe dovuto divenire una politica comune attuata grazie ai principi generali stabiliti dal Consiglio. L'obiettivo espresso era lo sviluppo delle economie nazionali e del mercato unico, con un collegamento fra formazione e realizzazione economica diretto e immediato.

L'assenza di competenza nell'ambito dell'istruzione o dell'educazione non impedì alle istituzioni di avviare e seguire alcune direttrici utili al suo sviluppo<sup>4</sup>. Così, furono stimulate forme di cooperazione fra Stati membri; incluse disposizioni in senso ampio relative all'istruzione in atti emanati nel contesto di altre politiche comunitarie; infine, venne interpretata estensivamente la nozione di formazione professionale, al fine di comprendervi anche l'istruzione e l'educazione. Queste tre linee di espansione, ancora esistenti, hanno costituito il terreno sul quale il Trattato di Maastricht poté esplicitare una competenza comunitaria in materia di istruzione<sup>5</sup>. Essa costituì uno fra i (numerosi) elementi di quel Trattato che consentirono di rafforzare il risvolto sociale della Comunità europea<sup>6</sup>. Infatti, non solo la garanzia di un'istruzione e di una formazione di qualità costituiva un espresso obiettivo della Comunità (art. 3, lett. p)), ma la politica sociale si arricchiva di una specifica disposizione relativa all'istruzione (art. 126), distinta dalla formazione professionale (art. 127)<sup>7</sup>.

La nuova base giuridica attribuiva al Consiglio il potere di adottare azioni di incentivazione alla cooperazione nei confronti degli Stati membri per lo sviluppo di un'istruzione di qualità, secondo la procedura di codecisione, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni. La disposizione, rimasta pressoché invariata fino al Trattato di Lisbona, riconosceva una competenza che oggi chiameremmo complementare e di sostegno, che escludeva espressamente l'adozione di norme di armonizzazione. Pur in questa cornice, al fine di incentivare la cooperazione, furono emanati atti vincolanti, ovvero decisioni<sup>8</sup>, recanti obblighi di collaborazione fra Stati membri, e successivamente regolamenti.

---

<sup>2</sup> Conference on the Future of Europe. Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Updated assessment, Brussels, 7 December 2023, 16054/23 ADD 1 en, AG 157 INST 475.

<sup>3</sup> I. PINGEL, *Article 149 CE*, in I. PINGEL (sous la direction de), *De Rome à Lisbonne, Commentaire article par article des Traités UE et CE*, Bâle, 2005, p. 1085.

<sup>4</sup> Questi temi saranno brevemente esaminati *infra*, par. 2.

<sup>5</sup> Si rese così inutile il ricorso alla clausola di flessibilità, di cui all'attuale art. 352 TFUE.

<sup>6</sup> V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018, p. 22.

<sup>7</sup> I. PINGEL, *Article 149 CE*, cit., p. 1087; I. PINGEL, *Article 150 CE*, in I. PINGEL (sous la direction de), *op. cit.*, p. 1094; M. KOTZUR, N. LICHTBLAU, *Article 165*, in R. GEIGER, D.-E. KAHN, M. KOTZUR (eds), *European Union Treaties. A Commentary*, München, 2015, p. 665.

<sup>8</sup> Si pensi solo alla Decisione del Consiglio 87/327/CEE del 15 giugno 1987 che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS), in *GUCE*, L 166 del 25 giugno 1987, p. 20. Secondo K. LENAERTS, *Education in European Community Law after "Maastricht"*, in *Common Market Law*

Il sostegno dell'azione nazionale da parte della Comunità europea lasciava impregiudicata la responsabilità degli Stati membri sul contenuto dell'istruzione e sull'organizzazione del relativo sistema, in modo da salvaguardare e valorizzare le diversità culturali e linguistiche. Ciò significava che elementi essenziali dell'istruzione, quali i cicli e i livelli di istruzione, il contenuto dei programmi di insegnamento, la formazione e il reclutamento dei docenti e le modalità di erogazione didattica, rimanevano nella competenza esclusiva statale. Pertanto, gli scopi dell'azione comunitaria erano relativamente ridotti (art. 126 TCE<sup>9</sup>). I limiti posti da questa base giuridica condizionarono l'attività normativa della Comunità europea. Pur proseguendo le attività di incentivazione, lo sviluppo del settore dell'educazione e dell'istruzione fu considerato come complementare rispetto ad altre politiche, quantomeno di competenza concorrente e in forza delle quali potevano essere quindi adottate misure vincolanti di armonizzazione.

Il Trattato di Lisbona ha compiuto l'ultima sistematizzazione della materia, introducendo l'educazione fra le competenze di sostegno, coordinamento e completamento<sup>10</sup> ai sensi dell'art. 6 TFUE<sup>11</sup>. Come noto, si tratta della tipologia di competenza più *soft* dell'Unione europea<sup>12</sup>, in quanto caratterizzate da minore intensità, o penetrazione<sup>13</sup> o erosività delle azioni statali, per il connotato di complementarità<sup>14</sup>. Le azioni si pongono l'obiettivo di incoraggiare la cooperazione fra Stati membri, nella direzione di una finalità europea che si accosta alle competenze statali<sup>15</sup>. È possibile l'adozione di atti vincolanti, laddove la base giuridica lo consenta (come accade proprio nel settore dell'istruzione)<sup>16</sup>. Trattandosi di competenze non esclusive, esse sono soggette al principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3 TUE)<sup>17</sup>, ma non

---

*Review*, 1994, p. 31, la natura di tali decisioni era *sui generis*, non essendo perfettamente inquadrabile nell'ambito dell'allora art. 189 TCE.

<sup>9</sup> Essi si sostanziano nello sviluppo della dimensione europea dell'istruzione, con particolare riguardo alle conoscenze linguistiche; nella promozione della cooperazione tra istituti; nello scambio di informazioni ed esperienze e nei sistemi di istruzione nazionali; nella facilitazione della mobilità degli studenti e degli insegnanti, del riconoscimento dei diplomi e dei periodi di studio, nonché dei suddetti scambi.

<sup>10</sup> Secondo P. DE PASQUALE, *Il riparto di competenze fra Unione europea e Stati membri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 65 il sostegno si concretizza nella realizzazione di un quadro normativo più favorevole e di un ambiente economico/finanziario più vantaggioso (nello stesso senso anche S. MANGIAMELI, *Article 6*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *Treaty on the Functioning of the European Union, A Commentary*, Cham, 2021, p. 244); il coordinamento è costituito dall'individuazione di elementi comuni delle politiche nazionali; il completamento comporta un intervento, per lo più di natura finanziaria diretto a perfezionare o a portare a compimento un programma o un progetto già in fase di realizzazione (secondo S. MANGIAMELI, *op. cit.*, p. 244 il supporto ha piuttosto natura di promozione). Secondo F. CARUSO, *La disciplina dell'esercizio delle competenze di Stati membri ed Unione nel Trattato di Lisbona*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, II, Napoli, 2008, p. 943 è plausibile che non esista una nozione unica di queste competenze, perché l'azione dell'Unione non sostituisce quella degli Stati. Inoltre è al più propedeutica all'azione degli Stati.

<sup>11</sup> L'elemento non è secondario, dal momento che l'insistenza del Trattato di Lisbona sul riparto e le tipologie di competenze ne fa una questione di sistema: F. CARUSO, *Le competenze dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di "istruzione"*, in *Diritto e società*, 2010, p. 219.

<sup>12</sup> K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 1629 ss.

<sup>13</sup> P. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 65.

<sup>14</sup> R. BARATTA, *Le competenze interne dell'Unione tra evoluzione e principio di reversibilità*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 538.

<sup>15</sup> P. COLASANTE, *Il riparto delle competenze fra Unione europea e Stati membri alla luce del Trattato di Lisbona*, in G. MARAZZITA (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2012, p. 77.

<sup>16</sup> G. ARRIGO, G. CASALE, M. FASANI, *Education policy (EU)*, in *Dictionary of International and European Labour Law*, Torino, 2023, p. 95.

<sup>17</sup> P. DE PASQUALE, *op. cit.*, p. 67 ss.; R. BARATTA, *op. cit.*, p. 533; V. DI COMITE, *op. cit.*, 2018, p. 25.

consentono alcuna nessuna misura di armonizzazione (art. 2, par. 5, II c. TFUE), nemmeno in forza della clausola di flessibilità (art. 352, par. 3 TFUE).

Contemporaneamente, viene meno qualsiasi riferimento all'istruzione fra gli obiettivi del Trattato, in una completa revisione dell'art. 3. Questa disposizione attualmente non enuclea più le singole finalità perseguite dall'Unione, ma ne tratteggia gli ampi scopi.

La politica in materia di istruzione è oggi contemplata dall'art. 165 TFUE, sostanzialmente inalterato rispetto alla formulazione precedente, salvo un nuovo riferimento allo sport<sup>18</sup>. La disposizione trova però una miglior collocazione sistematica<sup>19</sup> all'interno del titolo XII, dedicato a «Istruzione, formazione professionale, gioventù e sport». L'istruzione e la formazione professionale acquisiscono autonomia rispetto ad altre politiche dell'Unione, in una visione che considera lo sviluppo della persona in tutte le fasi, indipendentemente dalla immediata o potenziale spendita professionale delle competenze e dal futuro esercizio delle libertà di circolazione. Conseguentemente, il ruolo delle istituzioni europee è teso solamente a incoraggiare la cooperazione per sviluppare un'istruzione di qualità nel rispetto delle prerogative nazionali. Lo scopo non è dato dall'uniformità dei sistemi, ma dall'aumento qualitativo delle conoscenze<sup>20</sup> e dalla loro diffusione.

La potenziale valorizzazione dell'istruzione è confermata altresì dall'art. 9 TFUE, considerata quale una clausola orizzontale per la formazione e lo sviluppo di un'Europa sociale<sup>21</sup>. Nonostante il suo carattere generale ed orizzontale<sup>22</sup>, la disposizione non costituisce un'autonoma base giuridica<sup>23</sup>, né è in grado di attribuire diritti<sup>24</sup>. Le esigenze ivi indicate<sup>25</sup> dovrebbero essere adeguatamente considerate e temperate in tutte le azioni dell'Unione europea, trasversalmente nella protezione di interessi sociali oggettivi<sup>26</sup>. Tuttavia, la disposizione è circondata da alcuni limiti che ne riducono l'efficacia. L'ampio margine di apprezzamento garantito dalla disposizione<sup>27</sup>, il necessario bilanciamento dei valori indicati<sup>28</sup>, la loro minor rilevanza sia rispetto a obiettivi propri del mercato interno, quali la libera concorrenza<sup>29</sup>, sia rispetto ad altri scopi contenuti in clausole orizzontali e generali<sup>30</sup>, la formulazione vaga e non chiara<sup>31</sup> fanno sì che l'impatto della disposizione sia molto ridotto<sup>32</sup>.

---

<sup>18</sup> Su cui, per tutti: S. BASTIANON, *La funzione sociale dello sport e il dialogo interculturale nel sistema comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 410 ss.

<sup>19</sup> V. DI COMITE, *op. cit.*, 2018, p. 25. Ne riduce la rilevanza: I. VIARENGO, *Art. 9*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 173.

<sup>20</sup> M. COLUCCI, *Art. 165 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione Europea Operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo*, Napoli, 2012, p. 1347.

<sup>21</sup> M. KOTZUR, *Article 9*, in R. GEIGER, D.-E. KAHN, M. KOTZUR (eds), *op. cit.*, p. 217.

<sup>22</sup> M. KOTZUR, *op. cit.*, p. 218; S. DE VRIES, R. DE JAGER, *Between Hope and Fear: The Creation of a More Inclusive EU Single Market Through Art. 9 TFEU*, in *European Papers*, 2022, p. 1410.

<sup>23</sup> M. KOTZUR, *op. cit.*, p. 217.

<sup>24</sup> L. RAVO, *Art. 9*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 402.

<sup>25</sup> Si tratta della promozione di un elevato livello di occupazione, della garanzia di un'adeguata protezione sociale, della lotta contro l'esclusione sociale e di un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

<sup>26</sup> L. RAVO, *op. cit.*, p. 402.

<sup>27</sup> M. KOTZUR, *op. cit.*, p. 219.

<sup>28</sup> L. RAVO, *op. cit.*, p. 403.

<sup>29</sup> M. KOTZUR, *op. cit.*, p. 219.

<sup>30</sup> Si tratta, ad esempio, della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 11 TFUE, la cui rilevanza è sottolineata dall'uso del verbo *dovere* (S. DE VRIES, R. DE JAGER, *op. cit.*, p. 1410).

<sup>31</sup> S. DE VRIES, R. DE JAGER, *op. cit.*, p. 1423 ss.

<sup>32</sup> L'art. 9 non stabilisce impegni. Ha una natura di guida, per cui rischia solo di essere parafrasato negli atti normativi. Pertanto, rischia di non rendere rilevante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Anche il controllo giurisdizionale pare limitato alla totale mancata presa in considerazione degli obiettivi stabiliti<sup>33</sup>. Al più, l'art. 9 è stato finora utilizzato al fine di confermare limitazioni alle libertà di circolazione determinate da preoccupazioni di sanità pubblica<sup>34</sup>, e può essere valorizzato ai fini dell'interpretazione del diritto secondario<sup>35</sup>. Nella prassi attuale, non paiono pienamente sfruttate tutte le sue potenzialità di indirizzamento politico nel diritto dell'Unione europea.

## 2. La rilevanza assunta dall'istruzione nel diritto secondario

Nonostante la limitatezza delle competenze in materia di istruzione, l'Unione europea è riuscita a realizzare sia una armonizzazione parziale, sia un coordinamento delle discipline nazionali, seguendo soprattutto tre strade<sup>36</sup>.

La prima fu determinata dall'attrazione dello *studente* nell'ambito della libertà di circolazione dei lavoratori. Per un primo profilo, già ai sensi dell'art. 12 del regolamento 1612/68<sup>37</sup> (oggi sostituito dall'art. 11 del regolamento 492/2011<sup>38</sup>) vigeva il principio di non discriminazione nell'accesso a corsi di insegnamento generale, di apprendistato e di formazione professionale a favore dei figli del lavoratore cittadino di un altro Stato membro. La giurisprudenza della Corte di giustizia ne diede un'interpretazione estensiva. Essa chiarì che il principio di non discriminazione si applicava anche con riferimento all'erogazione dei sussidi scolastici<sup>39</sup>, al godimento di borse di studio<sup>40</sup>, di aiuti al mantenimento<sup>41</sup> e di prestazioni sociali a favore dei disabili<sup>42</sup>. Inoltre, il diritto di accesso a corsi includeva ogni forma di istruzione,

---

nell'azione degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, né di poter essere una base normativa nel rinvio pregiudiziale (S. DE VRIES, R. DE JAGER, *op. cit.*, p. 1425).

<sup>33</sup> M. KOTZUR, *op. cit.*, p. 219; S. DE VRIES, R. DE JAGER, *op. cit.*, p. 1423.

<sup>34</sup> Corte giust., 6 settembre 2012, causa C-544/01, *Deutsches Weintor*, ECLI:EU:C:2012:526.

<sup>35</sup> Così, l'Avvocato generale Pedro Cruz Villalón nelle conclusioni presentate il 5 maggio 2010, nella causa C-515/08, *Santos Palhota e altri*, suggerisce che le norme di diritto secondario siano interpretate anche alla luce delle disposizioni sociali introdotte con il Trattato di Lisbona. Le esigenze indicate nell'art. 9 costituiscono una specificazione degli obiettivi posti dall'art. 3 TUE, con particolare riguardo all'economia sociale di mercato che miri al progresso sociale. Tali disposizioni sono poi poste in combinato disposto con l'art. 31 CDFUE. Ne consegue che i motivi imperativi d'interesse generale che giustificano una deroga alla libera prestazione dei servizi non devono più essere interpretate restrittivamente, poiché il Trattato impone un elevato grado di protezione sociale. Nella sentenza del 7 ottobre 2010, ECLI:EU:C:2010:589, la Corte non accoglie integralmente questo ragionamento, ma valorizza l'obiettivo sociale seguendo pur sempre le conclusioni dell'Avvocato generale.

<sup>36</sup> La loro trattazione sarà breve, visto il concreto attivismo delle istituzioni sul punto e l'opportunità di voler discutere le prospettive future.

<sup>37</sup> Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, in *GU*, L 257 del 19 ottobre 1968, p. 2.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in *GUUE*, L 141 del 27 maggio 2011, p. 1.

<sup>39</sup> Corte giust., 3 luglio 1974, causa 9/74, *Casagrande*, ECLI:EU:C:1974:74; 21 giugno 1988, causa 39/86, *Lair*, ECLI:EU:C:1988:322.

<sup>40</sup> Corte giust., 29 gennaio 1975, causa 68/74, *Alaimo*, ECLI:EU:C:1975:11. Per la fruizione di borse di studio per studi all'estero: Corte giust., 13 novembre 1990, causa C-308/89, *Di Leo*, ECLI:EU:C:1990:400.

<sup>41</sup> Corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169.

<sup>42</sup> Corte giust., 11 aprile 1973, causa 76/72, *Michel S.*, ECLI:EU:C:1973:46. La garanzia di condizioni di parità nell'erogazione di sussidi utili al completamento degli studi è stata raggiunta grazie alla giurisprudenza che ha progressivamente eliminato le discriminazioni e le limitazioni al loro accesso da parte di cittadini stranieri; per ulteriori approfondimenti: M. DOUGAN, *Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education Within the EU?*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2007, p. 4.

comprendendo studi sia universitari, sia a carattere professionale<sup>43</sup>. Infine, ne beneficiava qualsiasi cittadino dell'Unione, anche se coniuge (e non figlio) del lavoratore mobile<sup>44</sup>, purché residente nello Stato ospite<sup>45</sup>.

Per un secondo profilo, fu riconosciuto il diritto di circolazione dello studente in quanto tale, per motivi di studio a prescindere dalla sussistenza di rapporti familiari con un lavoratore cd. mobile. In un primo momento questo diritto fu garantito dalla giurisprudenza, grazie a un'interpretazione estensiva della locuzione *formazione professionale* di cui all'(attuale) art. 166 TFUE. Nelle sentenze *Gravier e Blaizot*<sup>46</sup>, furono incluse nella locuzione non solo le forme di insegnamento finalizzate a una qualificazione per una determinata professione, ma anche quelle destinate a conferire una idoneità o abilitazione ad esercitare una futura professione. Venendo meno un nesso strettamente funzionale fra formazione e professione, furono compresi anche gli studi universitari<sup>47</sup>. Inoltre, dal riconoscimento del diritto di libera circolazione per motivi di studio conseguì il diritto di soggiorno nello Stato ospitante<sup>48</sup>. Successivamente, il diritto fu disciplinato dalla direttiva 1990/366<sup>49</sup>, sostituita dalla direttiva 93/96/CE<sup>50</sup>. In questa normativa, la portata del principio di non discriminazione venne applicato restrittivamente, ovvero nel senso di consentire un uguale accesso ai corsi e di coprirne i relativi costi, senza però includere il diritto di ottenere sussidi per il mantenimento<sup>51</sup>.

Il quadro giuridico mutò ulteriormente con l'istituzione della cittadinanza europea e il riconoscimento di un diritto di circolazione di soggiorno indipendente dall'attività economica<sup>52</sup>. Tuttavia, la direttiva 2004/38<sup>53</sup>, che pone le condizioni per l'esercizio di tali diritti, non fu

---

<sup>43</sup> Corte giust., 15 marzo 1989, cause riunite 389 e 390/87, *Echternach e Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130.

<sup>44</sup> Corte giust., 13 luglio 1983, causa 152/82, *Forchieri e Marino*, ECLI:EU:C:1983:205.

<sup>45</sup> Corte giust., 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493; più recentemente, Corte giust., 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630. Si configura così un diritto personale e non derivato dello studente (V. DI COMITE, *Il diritto di circolazione degli studenti per la formazione di una coscienza europea*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, I, Bari, 2017, p. 443). Secondo S. O'LEARY, *Equal treatment and EU citizens: A new chapter on cross-border educational mobility and access to student financial assistance*, in *European Law Review*, 2009, p. 612 afferma che la sentenza *Förster* abbia costituito un limite al diritto di circolazione per motivi di studio, dal momento che una residenza prolungata non era richiesta e che le eccezioni alle libertà devono essere interpretate restrittivamente, come non avverrebbe in questo caso.

<sup>46</sup> Corte giust., 13 febbraio 1985, causa 293/85, *Gravier*, ECLI:EU:C:1985:69; 2 febbraio 1988, causa 24/86, *Blaizot*, ECLI:EU:C:1988:43.

<sup>47</sup> Sent. *Forchieri*, cit.

<sup>48</sup> Su cui: G. GORI, *Article 14*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WAR (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, London, 2014, p. 403.

<sup>49</sup> Direttiva del Consiglio del 28 giugno 1990 relativa al diritto di soggiorno degli studenti (90/366/CEE), in *GUCE*, L 180 del 13 luglio 1990, p. 30, annullata da Corte giust., 7 luglio 1992, causa C-295/90, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1992:294.

<sup>50</sup> Direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, in *GUCE*, L 317 del 18 dicembre 1993, p. 59.

<sup>51</sup> Corte giust., 26 febbraio 1992, causa C-357/89, *Raulin*, ECLI:EU:C:1992:87 e art. 3 della direttiva 93/96.

<sup>52</sup> M. ORLANDI, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli, 1996; M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017; A. DI STASI, M. CATERINA BARUFFI, L. PANELLA, B. NASCIMBENE, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale: sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023.

<sup>53</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, in *GUUE*, L 158 del 30 aprile 2004,

particolarmente avanguardista. L'art. 7, par. 1, lett. c) ammette un diritto proprio del cittadino dell'Unione a risiedere in uno Stato membro diverso da quello della sua cittadinanza per motivi di studio, purché sia dotato di risorse economiche sufficienti da non divenire un onere finanziario eccessivo a carico dello Stato ospitante e disponga di un'assicurazione malattia. Tuttavia, ai sensi dell'art. 24, par. 2 il principio della parità di trattamento non impone allo Stato ospitante di concedere prima «dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi». Sotto questo profilo, continua a sussistere una distinzione fra i diritti garantiti allo studente, familiare un cittadino europeo economicamente attivo, e un cittadino europeo che circola per soli motivi di studio. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha tradizionalmente interpretato l'eccezione di cui all'art. 24, par. 2 (e prima, dell'art. 3 della direttiva 93/96) in senso restrittivo, al fine di ampliare i diritti degli studenti anche nel godimento di sussidi o di forme di mantenimento pubblico utili ai fini del completamento degli studi<sup>54</sup>.

La seconda via di sviluppo della politica dell'istruzione nell'Unione europea è consequenziale alla precedente e attiene al riconoscimento di titoli, diplomi e qualifiche conseguiti in un altro Stato membro, senza il quale il diritto di circolazione per motivi di studio sarebbe di fatto vano. Anche in questo caso, i primi sviluppi furono dettati da un approccio funzionalista della Corte di giustizia<sup>55</sup> nell'interpretazione delle norme sulle libertà di circolazione dei cittadini economicamente attivi. Successivamente, esso si sviluppò attraverso normative settoriali, disciplinanti requisiti minimi di formazione (di elevata qualità) per ciascuna professione regolamentata, e recanti l'obbligo di riconoscimento del titolo acquisito<sup>56</sup>. Tale approccio si rivelò difficoltoso, sia per l'ampio numero di professioni regolamentate, sia per le sue scarse possibilità di successo per quei settori e quei titoli fortemente orientati allo studio di materie collegate con il tessuto culturale o sociale di uno Stato<sup>57</sup>. Un quadro davvero generale relativo al riconoscimento di titoli e qualifiche fu introdotto solamente con la direttiva

---

p. 77, su cui, *ex multis*: E. GUILD, S. PEERS, J. TOMKIN, *The EU Citizenship Directive: A Commentary*, Oxford, 2019, II ed.

<sup>54</sup> È emblematica in tal senso la sentenza della Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458.

<sup>55</sup> Corte giust., 12 giugno 1974, causa 2/74, *Reyners*, ECLI:EU:C:1974:68; 3 dicembre 1974, causa 33/74, *van Binsbergen*, ECLI:EU:C:1974:131; 28 aprile 1977, causa 71/76, *Thieffry*, ECLI:EU:C:1977:65; 7 maggio 1991, causa C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193.

<sup>56</sup> Si ricordi, *ex multis*, la Direttiva 75/362/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli di medico e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, in *GUCE*, L 167 del 30 giugno 1975, p. 1 e la contestuale Direttiva 75/363/CEE del Consiglio, del 16 giugno 1975, concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per le attività di medico, in *GUCE*, L 167 del 30 giugno 1975, p. 14.

<sup>57</sup> Nell'esempio classico del titolo di avvocato, si ricorda che fu possibile solo adottare una direttiva per la facilitazione della libera prestazione dei servizi (Direttiva 77/249/CEE del Consiglio, del 22 marzo 1977, intesa a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi da parte degli avvocati, in *GUCE*, L 78 del 26 marzo 1977, p. 17) e solo molto più tardi una relativa al diritto di stabilimento (Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 volta a facilitare l'esercizio permanente della professione di avvocato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stata acquistata la qualifica, in *GUCE*, L 77 del 14 marzo 1998, p. 36).

2005/36<sup>58</sup>, modificata dalla direttiva 2013/55<sup>59</sup>. Le sue basi giuridiche furono rinvenute nelle norme sul diritto di stabilimento e sulla libera prestazione di servizi. Attualmente, il riconoscimento è possibile tramite cinque modalità alternative fra di loro. Il coordinamento delle condizioni di formazione continua per talune professioni prosegue l'approccio delle direttive settoriali degli anni '70. Il riconoscimento dell'esperienza professionale viene applicato specialmente per attività artigiane, che possono non richiedere alcun titolo di studio o certificazione formale di competenze. Il quadro comune di formazione consente (attualmente con scarso successo) la maggior mobilità dei professionisti. Le prove di formazione comuni permettono il riconoscimento automatico del titolo acquisito<sup>60</sup>. Residuale è il regime generale di riconoscimento, che si applica a tutti i titoli e le qualifiche non esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2005/36 e che si basa su un approccio funzionalista analogo a quello della prima giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>61</sup>.

L'ultimo strumento di sviluppo della politica dell'istruzione nell'Unione europea è stato determinato dalla valorizzazione delle basi giuridiche esistenti, gli attuali artt. 165 e 166 TFUE. Le misure, per lo più di *soft law*, adottate nel corso tempo, anche tramite il metodo aperto di coordinamento<sup>62</sup>, sono numerose. Ad esempio, già la risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione del 1976<sup>63</sup> aveva l'obiettivo di stabilire programmi di cooperazione fra sistemi educativi degli Stati membri e di promuovere corsi di studio congiunti tra università e tra istituti superiori. Nell'ampia azione dell'Unione, possono essere individuate due linee principali di intervento. La prima è costituita dalla spontanea armonizzazione sia dei percorsi di studio, sia del livello di conoscenze minimo in determinati settori o materie<sup>64</sup>. La qualità e l'inclusività dell'istruzione sono attualmente perseguite dallo spazio europeo dell'istruzione<sup>65</sup>, che si riferisce a tutti i livelli di istruzione e formazione, anche professionale e a favore degli adulti. I suoi attuali obiettivi primari sono la formazione digitale<sup>66</sup>, l'educazione ambientale e il

---

<sup>58</sup> Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in *GUUE*, L 255 del 30 settembre 2005, p. 2.

<sup>59</sup> Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»), in *GUUE*, L 354 del 28 dicembre 2013, p. 132.

<sup>60</sup> Regolamento delegato (UE) 2019/907 della Commissione, del 14 marzo 2019, che istituisce una prova di formazione comune per i maestri di sci ai sensi dell'articolo 49 ter della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, in *GUUE*, L 145 del 4 giugno 2019, p. 7.

<sup>61</sup> G. ARRIGO, G. CASALE, M. FASANI, *Education policy (EU). The Digital Education Plan (2021-2027)*, in *Dictionary of International and European Labour Law*, Torino, 2023, p. 96.

<sup>62</sup> M. COCCONI, *Il ruolo della politica comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione professionale nella costruzione della dimensione sociale europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 1431; Å. GORNITZKA, *Organising Soft Governance in Hard Times – The Unlikely Survival of the Open Method of Coordination in EU Education Policy*, in *European Papers*, 2018, p. 235 ss.

<sup>63</sup> Risoluzione del Consiglio e dei Ministri dell'istruzione riuniti in sede di Consiglio, programma di azione in materia di istruzione, in *GUCE*, C 38, del 19 febbraio 1976, p. 1).

<sup>64</sup> Ciò è avvenuto, ad esempio, con il c.d. *processo di Bologna*, su cui: I. PINGEL, *Article 149 CE*, cit., p. 1089; S. GARBEN, *EU Higher Education Law: The Bologna Process and Harmonization by Stealth*, Alphen aan den Rijn, 2011; E. DE GÖTZEN, *Art. 165*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 1032; M. KOTZUR, N. LICHTBLAU, *op. cit.*, p. 667; S. GARBEN, *European Higher Education in the Context of Brexit*, in *European Papers*, 2018, p. 1293 ss.; V. DI COMITE, *op. cit.*, 2018, p. 38 ss.

<sup>65</sup> La pagina dedicata è: <https://education.ec.europa.eu/it/about-eea>.

<sup>66</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027, Ripensare l'istruzione e la



rafforzamento della cooperazione internazionale, non solo nella prospettiva del diritto allo studio, ma anche per la valorizzazione delle competenze di educatori ed insegnanti<sup>67</sup>.

La seconda è determinata dal sostegno, soprattutto economico, dell'Unione europea a programmi di scambio temporaneo di studenti e di docenti a partire dai livelli di istruzione superiore, finalizzati anche al potenziamento delle conoscenze linguistiche<sup>68</sup>. Fra questi sia sufficiente ricordare il programma *Erasmus*<sup>69</sup>, successivamente ampliato e inglobato nel più generale progetto *Socrates*<sup>70</sup>, rivolto a rafforzare la dimensione europea dell'istruzione, migliorare la conoscenza delle lingue straniere, promuovere la cooperazione, la mobilità, e le pari opportunità, incoraggiare l'utilizzo delle nuove tecnologie nell'istruzione.

### 3. Il diritto all'istruzione quale diritto fondamentale nel panorama europeo

In tempi più recenti, a questi sviluppi si è affiancata una crescente consapevolezza del carattere dell'istruzione quale diritto fondamentale, seppure in forme minimali.

Uno *standard* minimo era già assicurato dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui art. 2 del Protocollo 1 si limita – per quanto qui di interesse – a garantirne l'accesso generale. Si tratta appunto di una norma dal contenuto minimo, che la rende poco pervasiva anche nei confronti degli Stati membri. Per il tramite dell'art. 6 TUE, tale disposizione è idonea a costituire un principio generale del diritto dell'Unione europea.

La successiva Carta sociale europea – ferme restando l'accessibilità e la gratuità dell'istruzione obbligatoria (art. 17<sup>71</sup>) – contempla alcune disposizioni di maggior dettaglio, che contemperano il diritto all'istruzione obbligatoria con l'attività lavorativa (art. 7)<sup>72</sup>. Il problema principale è l'esatta determinazione dell'efficacia giuridica della Carta nell'ordinamento dell'Unione. La giurisprudenza della Corte di giustizia ne ha fornito un'interpretazione ondivaga. Se è vero che i diritti sociali possono costituire eccezioni alle libertà fondamentali di

---

formazione per l'era digitale, Bruxelles, 30 settembre 2020, COM(2020) 624 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Un decennio digitale per bambini e giovani: la nuova strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi (BIK+), Bruxelles, 11 maggio 2022, COM(2022) 212 final.

<sup>67</sup> Raccomandazione del Consiglio del 29 novembre 2021 relativa ad approcci di apprendimento integrato per un'istruzione primaria e secondaria di alta qualità e inclusiva (2021/C 504/03).

<sup>68</sup> Si pensa soprattutto al cd. programma *Lingua*, finalizzato all'apprendimento delle lingue ufficiali dell'Unione europea: Decisione 89/489/CE del 28 luglio 1989 che istituisce un programma d'azione inteso a promuovere la conoscenza di lingue straniere nella Comunità europea (*Lingua*), in *GUCE*, L 239 del 16 agosto 1989, p. 24.

<sup>69</sup> Decisione del Consiglio 87/327/CEE del 15 giugno 1987 che adotta il programma di azione comunitario in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS), in *GUCE*, L 166 del 25 giugno 1987, p. 20, disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013, in *GUUE*, L 189 del 28 maggio 2021, p. 1.

<sup>70</sup> Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 gennaio 2000, che istituisce la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia d'istruzione "SOCRATES", in *GUCE*, L 28 del 3 febbraio 2000, p. 1.

<sup>71</sup> *Amplius*: K. LUCAS, *Article 17*, in *The revised European social charter: an article by article commentary*, Northampton, 2021, p. 223 ss.

<sup>72</sup> *Amplius*: K. LUCAS, *Article 7*, in *The revised European social charter*, cit., p. 123 ss. La Carta sociale europea è stata altresì una fonte di ispirazione per la stesura della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée*, in *EUI Working Paper Law*, 2004, p. 24), giustificandosi così i parallelismi e le coerenze fra le due nei settori di intervento comune, e spronando a un'interpretazione della CDFUE coerente con la sua fonte.

circolazione e di concorrenza<sup>73</sup>, è pure vero che è complesso attribuire a ogni diritto contemplato dalla Carta sociale europea lo *status* di diritto fondamentale<sup>74</sup>. Ciò nonostante, la Corte di giustizia ha inserito alcune disposizioni della Carta in argomenti *ad abundantiam*<sup>75</sup>, o, in rari casi, ha interpretato il diritto dell'Unione conformemente alle disposizioni della Carta<sup>76</sup>. In tal modo, esclusa una sua immediata obbligatorietà, ne ha riconosciuto implicitamente un'efficacia almeno indiretta nell'ordinamento dell'Unione, determinata dal fatto che la maggior parte degli Stati membri sono parte della Carta.

Più prettamente nell'Unione europea, l'art. 14 della Carta dei diritti fondamentali è dedicato al diritto all'istruzione, ed è formulato in termini generali. Esso ne contempla alcuni elementi fondamentali, quali l'accesso universale e la gratuità dell'istruzione obbligatoria<sup>77</sup> pubblica<sup>78</sup>. Sebbene la disposizione sia più ricca rispetto all'art. 2 del Protocollo 1 alla CEDU<sup>79</sup>, anche in questo caso l'obiettivo è minimo, alla luce della natura onnicomprensiva della Carta. Ciò ne costituisce probabilmente un limite. Il vantaggio discende dalla sua natura di diritto primario nell'Unione europea.

---

<sup>73</sup> Corte giust., 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *Viking*, ECLI:EU:C:2007:772; 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri*, ECLI:EU:C:2007:809.

<sup>74</sup> In questo senso si è espresso l'Avvocato generale Jacobs nelle conclusioni presentate 28 gennaio 1999, cause riunite C-67/96, C-115/97, C-116/97, C-117/97 e C-219/97, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:28, 146.

<sup>75</sup> Corte giust., 15 giugno 1978, causa 149/77, *Defrenne*, ECLI:EU:C:1978:130; sent. *Blaizot*, cit.; 20 settembre 2007, causa C-116/06, *Sari Kiiski*, ECLI:EU:C:2007:536.

<sup>76</sup> Corte giust., 22 novembre 1988, causa 236/87, *Bergemann*, ECLI:EU:C:1988:443; 26 giugno 2001, causa C-173/99, *BECTU*, ECLI:EU:C:2001:356.

<sup>77</sup> *Amplius*: G. DEMURO, *Article 14*, in W.B.T. MOCK, G. DEMURO (eds), *Human Rights in Europe. Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham, 2010, p. 88 ss.; G. GORI, *op. cit.*, p. 415 ss.; C. SALAZAR, *Art. 14 Diritto all'istruzione*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F. POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 269 ss.; X. DELGRANGE, L. DETROUX, *Article 14. Droit à l'éducation*, in F. PICOD, C. RIZCALLAH, S. VAN DROOGHENBROEK (sous la direction de), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2023, p. 349 ss.

<sup>78</sup> Diverso è il caso degli istituti privati di insegnamento, per i quali l'art. 14 CDFUE riconosce la libertà di stabilimento nel rispetto dei principi democratici e in conformità alle legislazioni nazionali. Tale libertà era già stata riconosciuta dalla Corte di giustizia come suscumbibile nella libertà di stabilimento, e quindi soggetta ancora attualmente a quei principi e limitazioni (Corte giust., 15 marzo 1988, causa 147/86, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:1988:150).

<sup>79</sup> G. GORI, *op. cit.*, p. 415. L'assenza dell'elemento della gratuità dell'istruzione obbligatoria nell'art. 2 del Protocollo 1 pare particolarmente rilevante, sebbene la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo vieti in ogni caso discriminazioni nell'accesso all'istruzione e ai benefici sociali concessi dallo Stato (Corte EDU, 21 giugno 2011, *Pononyari c. Bulgaria*, ric. n. 5335/05; su cui: X. DELGRANGE, L. DETROUX, *op. cit.*, p. 357). Nonostante la limitatezza dei diritti garantiti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricavato una serie di principi importanti in termini di accesso all'istruzione, quali l'accessibilità all'istruzione a chiunque sia soggetto alla giurisdizione dello Stato (Corte EDU, 12 dicembre 2005, *D.H. e a.*, ricorso n. 57325/00; 5 giugno 2008, *Sampanis*, ricorso n. 32526/05; 9 luglio 2013, *Altinay*, ricorso n. 37222/04; 13 dicembre 2015, *Timichev*, ricorso n. 55762/00; 23 febbraio 2016, *Çam*, ricorso n. 51500/08); il pluralismo educativo e il superiore interesse del figlio all'educazione sulle convinzioni personali, filosofiche e religiose dei genitori (Corte EDU, 7 dicembre 1976, *Kjeldsen*, ricorso n. 5095/71; 13 agosto 1981, *Young-James-Webster*, ricorso n. 7601/76; 25 febbraio 1982, *Campbell e Cosans*, ricorso n. 7511/76; 18 dicembre 1996, *Valsamis*, ricorso n. 21787/93; 29 giugno 2007, *Folgero*, ricorso n. 15472/02; 9 ottobre 2007, *Hasan*, ricorso n. 1448/04; 6 ottobre 2009, *Appel-Irrgang*, ricorso n. 45216/07). Tuttavia, è ammissibile un numero chiuso all'istruzione superiore per tener conto dei fabbisogni e delle risorse della comunità (Corte EDU, 9 settembre 2013, *Tarantino*, 25851/08). La norma non impone l'ampliamento dell'offerta formativa esistente (Corte EDU, *Çam*, cit), nemmeno nella lingua principale o ufficiale dell'insegnamento (Corte EDU, 23 luglio 1968, *Caso linguistico belga*, ricorsi nn. 1474/62 e a.; 10 novembre 2005, *Leyla Sahin*, ricorso n. 44774/98; 16 marzo 2010, *Orsus e a.*, ricorso n. 15766/03) e lo stabilimento di scuole private, anche religiosamente indirizzate, può essere limitato.

Infine, il Pilastro europeo dei diritti sociali, solennemente proclamato nel 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione, dedica il suo primo principio all'istruzione. Si stabilisce che essa deve essere garantita a tutti, inclusiva e di qualità. Essa deve essere idonea a permettere di acquisire e mantenere le competenze che consentano di partecipare pienamente alla società e al mercato del lavoro. Questo diritto deve essere assicurato a pari opportunità, senza discriminazione alcuna (principio n. 3). Una tutela particolare e unica nel quadro attuale delle fonti è riservata ai giovani che abbiano terminato un ciclo di istruzione o che abbiano perso il lavoro (principio n. 4). Il Pilastro europeo non è attualmente vincolante<sup>80</sup>.

#### 4. Le sfide poste dalla Conferenza sul futuro dell'Europa

In questo quadro composito, gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa pongono nuove sfide. Nella prima valutazione tecnica preliminare<sup>81</sup> si rinvencono numerose indicazioni relative all'istruzione, sebbene, come si rileva subito, con portata e impatto differenziati.

Il capitolo IX è interamente dedicato all'educazione, alla cultura, alla gioventù e allo sport. Il punto 46 è relativo all'educazione e include le proposte più lungimiranti. Si chiedono infatti un coordinamento dei livelli e dei programmi educativi nell'Unione europea, nel rispetto dell'accettazione dei contenuti nazionali, regionali o locali; collegamenti più stretti fra i sistemi educativi, anche tramite l'equivalenza dei diplomi, dei titoli professionali, dell'esperienza professionale e delle varie forme di tirocinio/apprendistato; l'introduzione di *standard* minimi educativi fin dalle scuole primarie. In modo significativo, la competenza dell'Unione in materia di istruzione dovrebbe divenire concorrente, perlomeno con riferimento all'educazione alla cittadinanza.

Inoltre, viene promossa la formazione continua, con particolare riguardo ad alcune materie, fra cui l'educazione civica, le competenze digitali, le scienze pure, le cd. *soft skills* (proposta 46.2). Specularmente, la preparazione degli insegnanti dovrebbe essere valorizzata sotto questi profili, anche con lo scambio di *best practice* e l'uso di strumenti di insegnamento moderni e innovativi.

Nella parte dedicata alla promozione della cultura (punto 48) il multilinguismo viene qualificato come un ponte fra le culture, nel rispetto delle lingue minoritarie e nazionali. Pertanto, l'Unione europea dovrebbe tenere in particolare considerazione la promozione della diversità linguistica, e imporre il raggiungimento di determinati livelli di conoscenza di una lingua straniera fin dalla scuola primaria. Gli Stati dovrebbero incoraggiare la padronanza individuale dell'inglese e l'apprendimento della lingua straniera dello Stato membro vicino nelle zone di confine.

Proposte concernenti l'istruzione e l'educazione si collocano in capitoli dedicati ad altri temi. È interessante sottolineare la sensibilità dei *panel* dei cittadini circa l'opportunità di migliorare i livelli di conoscenze generali in determinati ambiti, considerati di particolare interesse ed attualità. Si tratta specialmente della proposta di istituire corsi formativi e fornire

---

<sup>80</sup> A. ARANGUIZ, *Social mainstreaming through the European pillar of social rights: Shielding 'the social' from 'the economic' in EU policymaking*, in *European Journal of Social Security*, 2018, p. 350.

<sup>81</sup> Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment. Brussels, 10 June 2022, (OR. en), 10033/22, ADD 1 en, LIMITE AG 63, INST 223.

materiali didattici per tutti su temi ambientali, climatici e relativi alla sostenibilità (proposta 6.5)<sup>82</sup>, nonché sull'educazione alimentare. Si suggerisce altresì di considerare il tema della biodiversità come materia scolastica obbligatoria (proposta 6.6).

Il punto 27 è dedicato alla lotta contro la disinformazione, all'indipendenza dei media e al pluralismo. La proposta n. 4 è relativa alla cultura e giunge anch'essa a proporre formazione obbligatoria nelle scuole, finanziata dagli Stati membri, per la lotta contro la disinformazione e le *fake news*. Ulteriori indicazioni di arricchimento dei *curricula* scolastici e della formazione continua riguardano la digitalizzazione (punto 32.1) e i processi democratici nell'Unione europea (punto 37.1). La prima sarebbe orientata specialmente a favore dei più giovani, la seconda per persone di tutte le età, sia nell'ambito dell'educazione formale, sia tramite associazioni della società civile attive nella formazione e nell'istruzione.

La proposta 29.5 chiede di ampliare l'offerta di asili e di istituti, pubblici e privati, a favore di bambini di età prescolare, al fine di armonizzare e di migliorare la qualità di vita socio-economica nell'Unione europea.

L'Unione europea ha iniziato a lavorare sulle proposte immediatamente, pubblicando altresì due aggiornamenti alla valutazione tecnica preliminare<sup>83</sup>. Per tutte le proposte appena elencate, vengono indicate le azioni più significative già intraprese dall'Unione europea nel passato<sup>84</sup>, e si dà atto dei progressi realizzati a seguito della Conferenza per il futuro dell'Europa<sup>85</sup>. Dopo una breve illustrazione delle attuali basi giuridiche, si evidenzia che il raggiungimento di altri obiettivi, come l'obbligatorietà di certi *curricula* scolastici, lo *standard* minimo comune di formazione e il miglioramento delle strutture educative esistenti, sarebbe possibile solo attraverso il conferimento di una competenza concorrente all'Unione europea.

---

<sup>82</sup> Sul punto si veda già: Commissione europea, *Directorate general for education and Culture, Sustainable Growth in the European Union. The role of education and training*, Bruxelles, 2013.

<sup>83</sup> V. supra, nota 2, e Conference on the Future of Europe - Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment Brussels, 30 November 2022, (OR. en), 10033/22, ADD 1 REV 1 en AG 63 INST 223.

<sup>84</sup> V. supra, par. 2.

<sup>85</sup> Si vedano, ad esempio: Commissione, *The Strengthened Code of Practice on Disinformation*, 2022, reperibile in <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>, con riferimento al punto 27; Commissione europea, Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Orientamenti per gli insegnanti e gli educatori volti a contrastare la disinformazione e promuovere l'alfabetizzazione digitale attraverso l'istruzione e la formazione*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, reperibile in <https://data.europa.eu/doi/10.2766/263200>, che cita espressamente la misura 27.4; European Union, OECD, *Financial competence framework for children and youth in the European Union*, 2023; Proposta di Raccomandazione del Consiglio sui fattori abilitanti fondamentali per il successo dell'istruzione e della formazione digitale, Strasburgo, 18 aprile 2023 COM(2023) 205 final 2023/0099 (NLE); Proposta di Raccomandazione del Consiglio sul miglioramento dell'offerta di competenze digitali nell'istruzione e nella formazione, Strasburgo, 18 aprile 2023 COM(2023) 206 final 2023/0100 (NLE); Raccomandazione (UE) 2023/2611 della Commissione del 15 novembre 2023 relativa al riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi, in *GUUE*, L 117 del 24 novembre 2023, p. 1; Raccomandazione del Consiglio del 18 dicembre 2023 su un quadro europeo per attrarre e trattenere i talenti della ricerca, dell'innovazione e dell'imprenditorialità in Europa (C/2023/1640), in *GUUE*, C del 29 dicembre 2023, p. 1.

Il Work Programme della Commissione per il 2023<sup>86</sup> include l'educazione nell'obiettivo 3.5, sulla promozione dello stile di vita europeo, mentre nel programma del 2024<sup>87</sup> la Commissione si prefigura di presentare un progetto per una laurea comune europea nell'ambito dello spazio europeo dell'istruzione. Tale progetto sarà supportato da raccomandazioni sulla qualità nell'istruzione superiore e su carriere accademiche attraenti. L'educazione e l'istruzione appaiono quindi come tematiche di rilievo nella prossima evoluzione dell'Unione europea.

## 5. La proposta di modifica del Trattato: i nuovi obiettivi dell'Unione europea

Il 22 novembre 2023 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione su un progetto inteso a modificare i Trattati<sup>88</sup>. Accanto alle grandi sfide geopolitiche attuali, quali la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e i futuri allargamenti quale elemento naturale dell'integrazione europea, anche le conclusioni della Conferenza sul futuro dell'Europa costituiscono l'occasione di una nuova riforma dei Trattati<sup>89</sup>. Sebbene tale risoluzione costituisca solo il primo passo nel processo di revisione dei Trattati, i cui esiti sono ora naturalmente incerti, è già possibile fornire talune prime considerazioni a margine, nella prospettiva di un ruolo crescente dell'Unione europea nell'ambito dell'istruzione.

Preliminarmente, il Parlamento europeo invita l'Unione a rafforzare il proprio intervento in alcune direzioni segnalate dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, ovvero l'istruzione nella promozione dei valori democratici e dello Stato di diritto e nell'alfabetizzazione digitale ed economica. Inoltre, intende incentivare la cooperazione e la coerenza tra i sistemi di istruzione nel quadro delle tradizioni culturali e della diversità regionale. Infine, nell'ambito dei diritti fondamentali, esorta alla promozione all'istruzione gratuita e universale e alla libertà accademica istituzionale e individuale.

Questi ultimi obiettivi sarebbero espressi in un nuovo par. 5bis dell'art. 3, con un richiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (emendamento n. 8)<sup>90</sup>. La loro miglior realizzazione sarebbe assicurata grazie alla modifica della tipologia di competenza: secondo l'emendamento n. 76, sarebbe aggiunta una lett. k *quater* all'art. 4, par. 2 TFUE, che già reca un elenco esemplificativo delle competenze concorrenti, relativa a «istruzione, soprattutto quando si tratta di questioni transnazionali quali il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche». Conseguentemente, verrebbe eliminata l'istruzione dall'elenco tassativo delle competenze complementari di cui all'art. 6 TFUE.

---

<sup>86</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission work programme 2023, A Union standing firm and united, Strasbourg, 18 ottobre 2022, COM(2022) 548 final.

<sup>87</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission work programme 2024. Delivering today and preparing for tomorrow, Strasbourg, 17 ottobre 2023, COM(2023) 638 final.

<sup>88</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)).

<sup>89</sup> Si vedano i considerando da A ad E. Con riferimento alla Conferenza, si chiarisce che alcuni obiettivi e proposte non possono essere realizzati se non tramite una previa modifica dei Trattati, attribuendo quindi valore vincolante a quegli esiti. Fin dalla sua creazione le tre istituzioni si erano impegnate a tener conto dei futuri risultati nell'attività normativa successiva, ma naturalmente si trattò di un impegno politico, più che giuridico.

<sup>90</sup> Tale emendamento consentirebbe di ricollocare nuovamente l'istruzione fra i macro obiettivi dei Trattati. L'art. 3 sarebbe oggetto di ben sei emendamenti, relativi alle politiche comuni in materia di controllo alle frontiere esterne, cambiamento climatico, parità di genere, diversità e ricchezza culturale e moneta unica.

A fronte di questo fondamentale mutamento della natura delle competenze, l'art. 165 TFUE sarebbe al più rimaneggiato. Infatti, l'Unione europea sarebbe ancora chiamata a contribuire allo sviluppo di taluni settori nell'ambito dell'istruzione, ai quali sarebbe meramente aggiunta l'individuazione di «obiettivi e norme comuni per un'istruzione che promuova i valori democratici e lo Stato di diritto nonché l'alfabetizzazione digitale ed economica» (emendamento n. 143). L'attuale cooperazione tra gli istituti di insegnamento sarebbe rafforzata nella promozione della coerenza tra i sistemi d'istruzione, nel quadro delle tradizioni culturali e la diversità regionale (emendamento n. 144).

L'art. 9 TFUE verrebbe arricchito con un impegno ad allegare ai Trattati un protocollo sul progresso sociale, relativo specialmente alle politiche sociali e al mercato del lavoro (nuovo par. 1 *bis* dell'art. 151 TFUE, relativo alla politica sociale). La clausola orizzontale parrebbe ulteriormente ampliata, perché verrebbe meno il collegamento, per quanto generico, attualmente esistente, fra la definizione e l'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione e gli obiettivi di carattere sociale ivi enucleati.

I temi considerati nel progetto di riforma dei Trattati derivano evidentemente dalle proposte della Conferenza sul futuro dell'Europa, con particolare riferimento alla modifica della tipologia di competenza, all'alfabetizzazione digitale e alla promozione dei valori democratici. Tuttavia, in questa formulazione, per quanto suscettibile di futuri miglioramenti nel corso del procedimento di revisione, il progetto del Parlamento europeo solleva alcune perplessità.

## **6. Il possibile rafforzamento sociale dell'Unione europea**

Il primo dubbio attiene all'elaborazione di un protocollo sui diritti sociali.

Gli strumenti giuridici a disposizione dell'Unione europea sembrano già numerosi e coerenti fra loro, seppur espressi in termini di principi e diritti generali, alla luce del resto delle fonti in cui tale norme sono collocate. Eventuali lacune nella tutela sociale non dipendono dall'assenza di strumenti, quanto dalla loro limitata efficacia giuridica nell'ordinamento dell'Unione. Ciò vale soprattutto in relazione alla Carta sociale europea e al Pilastro europeo dei diritti sociali, che contengono però le disposizioni più dettagliate e quindi potenzialmente più pervasive nell'elaborazione normativa. Tuttavia, esistono già attualmente meccanismi giuridici utili a valorizzare le carte esistenti, a quadro normativo immutato.

Il meccanismo fondamentale è dato dall'art. 9 TFUE, che può essere integrato con il Pilastro europeo e la Carta sociale europea, quali atti specifici e orientati solo ai diritti sociali, con un sistema di controllo proprio. L'art. 9 può fornire la forza precettiva costituzionale a integrare i diritti sanciti dalle carte nelle azioni delle istituzioni dell'Unione europea<sup>91</sup>. Il

---

<sup>91</sup> A. ARANGUIZ, *op. cit.*, p. 352. Non si tratta certo di un sistema del tutto nuovo di interpretazione del diritto dell'Unione europea. Per ricordare solo i due esempi più significativi, già nella sentenza del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*, ECLI:EU:C:2005:709 la Corte di giustizia fece interagire l'efficacia giuridica del diritto primario, in specie il principio di non discriminazione in base all'età, con le norme più specifiche di una direttiva il cui termine di recepimento non era ancora scaduto, riconoscendone così l'efficacia diretta anche in un rapporto orizzontale. Analogamente la Corte giust., 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Bauer e Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871, ha interpretato una direttiva alla luce della Carta dei diritti fondamentali, assegnando sostanzialmente ai contenuti più precisi della prima l'efficacia giuridica della seconda. Nel ragionamento di cui al testo, l'integrazione sarebbe ancora più agevole. Infatti, il problema non sarebbe determinato dalla (delicata) attribuzione di efficacia diretta, quanto piuttosto del completamento di contenuti di una norma generale di diritto

contenuto dei diritti sarebbe rinvenuto nelle apposite Carte europee, e la loro forza giuridica sarebbe fornita dall'art. 9 TFUE<sup>92</sup>. In questo modo, nella definizione e nella realizzazione di tutte le politiche, alle istituzioni sarebbe posto un vero e proprio obbligo di prendere in considerazione i riflessi sociali e di valutare le opportunità di miglioramento dell'istruzione tramite misure adottate nell'ambito di altre competenze. La puntuale analisi di questi aspetti dovrebbe essere compresa nella valutazione di impatto, in modo tale che sia espressa sia la loro considerazione, sia il loro bilanciamento con gli altri interessi normalmente esaminati, quali le ricadute economiche di una misura. Una lettura stringente di questa interpretazione consentirebbe altresì di ravvisare una violazione dei Trattati qualora gli obiettivi dell'art. 9 non fossero presi del tutto in considerazione, o quando il margine discrezionale implicito in un'operazione di bilanciamento di interessi fosse travisato, con possibile ricorso per annullamento. Già questa sola interpretazione fornirebbe all'istruzione un rilievo e un ruolo nell'elaborazione normativa che al momento non riesce a rivestire.

Un protocollo sociale europeo apporterebbe un miglioramento in termini sia di chiarezza dei diritti garantiti, sia di certezza giuridica con riferimento alla sua obbligatorietà e al suo livello gerarchico. In termini di contenuto, infatti, tale protocollo dovrebbe specificare ulteriormente i diritti e i principi stabiliti nelle Carte europee, *in primis* nel Pilastro europeo dei diritti sociali quale atto recente delle istituzioni europee. Quest'ultimo costituirebbe il suo punto di partenza minimo di tutela, alla luce dell'esperienza applicativa già intercorsa e del loro effetto (indiretto e minimo) di vincolatività nei confronti dell'Unione europea. Tale livello dovrebbe essere ampliato, approfondito e specificato, ad esempio chiarendo l'obbligatorietà dell'istruzione ai fini della sua gratuità, assicurando il pluralismo e il diritto allo stabilimento di scuole private di qualsiasi orientamento culturale, filosofico o religioso, approfondendo sull'accessibilità a prestazioni di carattere sociale a favore di studenti non cittadini o non residenti nello Stato membro in cui si svolge il corso di istruzione, affrontando il delicato temperamento tra disabilità e istruzione. Dal punto di vista dell'efficacia giuridica, l'integrazione nel Trattato ne assicurerebbe rango di diritto primario.

Stanti questi vantaggi, l'elaborazione di un protocollo con questi contenuti pare piuttosto complessa. Potrebbe sorgere una difficoltà di carattere politico, viste talune ritrosie nazionali ad accettare una completa tutela dei diritti sociali. Tale sensibilità è dimostrata dalla struttura della Carta sociale europea, che consente un'ampia discrezionalità nella scelta dei diritti da tutelare da parte degli Stati contraenti. Alcuni Stati membri dell'Unione europea non accettano integralmente nemmeno gli artt. 7, par. 6, sulla formazione professionale dei giovani, e 17 sull'istruzione<sup>93</sup>. Contestualmente si riscontra anche una difficoltà dell'Unione a dotarsi di

---

primario sulla base di principi generali del diritto dell'Unione. Inoltre, tale eventuale integrazione preciserebbe obblighi dell'Unione europea, e non creerebbe alcun nuovo dovere in capo ai singoli.

<sup>92</sup> Né vale in senso contrario osservare che nella sentenza *Superlega* la Corte di giustizia non ha assegnato allo sport *ex art.* 165 TFUE un valore assoluto, tale da poter costituire un limite alle libertà di circolazione (Corte giust., 21 dicembre 2023, causa C-333/21, *Superlega*, ECLI:EU:C:2023:1011; S. BASTIANON, *Le sentenze Superlega, ISU e SA Royal Antwerp FC: una prima lettura*, in *BlogDUE*, 14 gennaio 2024; G. BELLENGHI, M. CORREIA DE CARVALHO, *Final Whistle in Luxembourg? Royal Antwerp as yet Another Reminder of EU law's Demand for Better Sports Governance*, *ivi*). Sebbene la disposizione contempli istruzione e sport, quest'ultimo non è contemplato nell'art. 9 TFUE. Pertanto, i due obiettivi possono assumere una diversa rilevanza nella realizzazione delle azioni dell'Unione europea.

<sup>93</sup> Per ulteriori dettagli si rinvia alla tabella delle disposizioni accettate, consultabile sul sito: <https://rm.coe.int/country-by-country-table-of-accepted-provisions/1680630742>.

norme sulla tutela dei diritti fondamentali, come dimostrato dalla storia che ha portato alla redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'espressa assenza di competenze proprie in materia e, in termini più attuali, dalla complessa adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>94</sup>.

Queste sensibilità rischiano di far tardare l'elaborazione di un protocollo (e in un approccio più pessimistico, con esso forse della stessa riforma dei Trattati nel suo complesso?), o di approvarne una redazione dal contenuto invero minimale, che non riesca a migliorare, integrare o approfondire il diritto già esistente. Conseguentemente, il primo passo fondamentale sarebbe costituito dalla valorizzazione degli strumenti esistenti tramite la chiave principale dell'art. 9 TFUE.

## 7. Una nuova tipologia di competenza dell'Unione europea?

Il punto centrale della proposta di riforma è costituito dal cambiamento della natura della competenza, che diverrebbe concorrente. L'individuazione espressa delle *questioni transnazionali* quale elemento rientrante all'interno di questa nuova competenza deve essere considerata meramente esemplificativa, in forza dell'uso del termine *soprattutto*<sup>95</sup>. È significativo tuttavia che nelle tematiche successivamente individuate, ovvero «il riconoscimento reciproco di titoli di studio, voti, competenze e qualifiche», l'Unione europea sia già intervenuta in modo significativo, sul fondamento di altre basi giuridiche, mai contestate, o in forza di atti di *soft law* generalmente accettati e applicati<sup>96</sup>. Pertanto, a prescindere da qualsiasi futura modifica dei Trattati, è già operativa la preclusione derivante dal principio di prevenzione, per la quale gli Stati membri non possono più esercitare le loro competenze legislative in questi settori.

Ciò nonostante, a modifica della tipologia di competenza è rilevante. Ad intervenuta modifica del Trattato, dal punto di vista formale cambierebbero le modalità con cui eventuali nuove misure dell'Unione europea potranno essere approvate. Ulteriori sviluppi potrebbero essere auspicati per il futuro anche nei settori già armonizzati. Il riconoscimento di titoli di studio, competenze e qualifiche potrebbe essere aggiornato, trovando però un nuovo fondamento nel Trattato. Pur rimanendo un elemento cruciale nell'esercizio delle libertà di circolazione, ne diverrebbe autonomo. Misure di *soft law* potrebbero essere ammodernate – se del caso – come quelle relative all'armonizzazione dei crediti formativi, o ai progressi compiuti con il processo di Bologna; o auspicabilmente divenire formalmente vincolanti, come la raccomandazione sul riconoscimento delle qualifiche dei cittadini di paesi terzi.

---

<sup>94</sup> L. TOMASI, *L'interazione tra Corte EDU e Corte di giustizia e la ripresa dei negoziati per l'adesione dell'UE alla CEDU*, in *federalismi.it*, 2023, p. 14 ss.

<sup>95</sup> Questa parola risulta tuttavia peculiare rispetto al più invalso uso della locuzione «in particolare» nell'ambito dei Trattati. Essa pare attribuire una sorta di competenza rafforzata dell'Unione in questioni transnazionali, rispetto ad altre possibili rientranti nell'ambito delle materie di competenza. Il fatto che normalmente problematiche transfrontaliere siano meglio disciplinate a livello di Unione europea, anziché dagli Stati membri, deriva dal principio di sussidiarietà, sia nella prospettiva dell'insufficienza dell'azione statale, sia per il sottostante valore aggiunto del suo intervento. Il controllo di sussidiarietà verrebbe potenziato dagli emendamenti n. 43 e 220, che propongono rispettivamente un rafforzamento della Corte di giustizia in fase di ricorso per annullamento; un ruolo delle autonomie locali con poteri legislativi e una miglior motivazione in fase di presentazione della proposta normativa.

<sup>96</sup> V. *supra*, par. 2.



Ulteriori obiettivi non sarebbero esclusi dalla eventuale futura competenza concorrente dell'Unione europea per la mera esistenza di una catalogazione esemplificativa. Del resto, un coordinamento dei livelli di istruzione e l'inserimento di materie di apprendimento obbligatorie sarebbero funzionali e semplificherebbero il riconoscimento automatico del relativo titolo di studio, come già dimostrato dall'esperienza delle direttive settoriali e dalla direttiva 2005/36. Quanto più simili sono le formazioni ricevute e quanto maggiore è la convergenza del livello delle conoscenze e delle competenze, secondo modelli di valutazione almeno comparabili, tanto più agevole è il riconoscimento transfrontaliero delle qualifiche e dei titoli di studio acquisiti. Pertanto, l'indicazione nel Trattato di un solo livello di intervento dell'Unione europea, in un catalogo esemplificativo invero minimale, rischia di essere dannosa. Politicamente, essa toglie visibilità all'azione dell'Unione. Giuridicamente, può creare almeno iniziali dubbi sulla portata della competenza attribuita, con conseguenti controversie sulle competenze dell'Unione europea nell'adozione di norme vincolanti in questi settori.

Un ulteriore vantaggio nella modifica della natura della competenza dell'Unione attiene alla successiva miglior applicazione della Carta dei diritti fondamentali. Tecnicamente, in base all'art. 51, par. 1 CDFUE, la Carta non muta carattere vincolante e obbligatorio a seconda della tipologia di competenza attribuita. Pertanto, nell'ambito dell'attuale coordinamento delle azioni nazionali, la Carta risulta già applicabile. Tuttavia, quest'ultima può essere di fatto più pervasiva nel momento in cui l'Unione europea abbia il potere di adottare misure di armonizzazione o di uniformazione, perché può modellare il contenuto di norme vincolanti che incidono nelle legislazioni nazionali. Nell'ambito di una competenza concorrente, la futura azione dell'Unione europea dovrà coerentemente garantire tali diritti quali obiettivi minimali per concretizzare un effettivo diritto all'istruzione.

## **8. (segue) La competenza concorrente e la base giuridica nel settore dell'istruzione**

Nell'attuale progetto di revisione, pare lacunosa la proposta riforma dell'art. 165 TFUE. Nonostante il rafforzamento della competenza contemplato dai nuovi artt. 4 e 9 TFUE, l'art. 165 TFUE, che costituirebbe la vera base giuridica dell'azione dell'Unione europea, rimarrebbe sostanzialmente immutato. Il proposto ampliamento degli ambiti di intervento dell'Unione europea è utile solo a chiarire settori di nuovo interesse preminente, senza tuttavia determinare l'obbligatorietà della relativa azione<sup>97</sup>, né essere strettamente funzionali<sup>98</sup> all'azione dell'Unione. Il riferimento alle tradizioni culturali e alle diversità religiose, quale limite alla promozione della coerenza dei sistemi di istruzione, non solo è una valorizzazione dell'istruzione, definita al livello locale, ma può costituire una parte di quell'identità nazionale già preservata dall'art. 4, par. 2 TUE<sup>99</sup>. Essa ne forma pertanto una comoda precisazione contenutistica, senza incidere sull'esercizio della competenza.

La formulazione dell'art. 165, par. 1 TFUE, che rimarrebbe immutata, è carente nella prospettiva di una competenza concorrente per numerosi elementi. In primo luogo, continuerebbe a far riferimento al contributo dell'Unione, all'incentivazione dell'azione e

---

<sup>97</sup> R. BARATTA, *op. cit.*, p. 518.

<sup>98</sup> Sull'alfabetizzazione digitale, come si è visto, l'Unione europea ha già adottato atti di *soft law*.

<sup>99</sup> E. CLOOTS, *National Identity in EU Law*, Oxford, 2015, p. 290 ss.; J. SCHOLTES, *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*, Oxford, 2023, p. 7 ss.

all'integrazione dell'azione nazionali, senza quindi determinare la tipologia, gli obiettivi e i limiti dell'azione dell'Unione nell'esercizio di una competenza concorrente. In secondo luogo, permanerebbe la responsabilità unica degli Stati membri sul contenuto e sull'organizzazione dell'istruzione, mentre essa dovrebbe essere condivisa a seguito della modifica della sua natura. Infine, la stessa base giuridica, di cui al par. 4, rimarrebbe invariata, per cui potrebbero essere adottate solo azioni di incentivazione e raccomandazioni, con esclusione di qualsiasi misura di armonizzazione delle legislazioni nazionali. Così formulata, tale base giuridica non consentirebbe di adottare alcun atto vincolante, né di incidere, nemmeno parzialmente, sui programmi di studio o sull'inserimento di materie comuni nei programmi scolastici, ad alcun livello di istruzione, o sulle sottolineate questioni transfrontaliere. Infatti, non solo continuerebbe ad essere espressamente esclusa l'armonizzazione, ma mancherebbe un qualsiasi riferimento ad atti vincolanti, o che abbiano una finalità diversa da quella dell'incentivazione. Inoltre, la responsabilità nel settore rimarrebbe interamente in capo agli Stati membri. Senza una condivisione almeno parziale di responsabilità, senza la possibilità di incidere negli ordinamenti nazionali, escludendosi qualsiasi misura di armonizzazione, la competenza concorrente dell'Unione pare priva di strumenti per il suo esercizio. In definitiva, alle istituzioni non sarebbe attribuito un potere decisionale proprio.

Ulteriormente, non sarebbe possibile ancora ricorrere alla clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE<sup>100</sup> per esercitare la competenza di cui all'art. 4, par. 2, lett. k *quater* sulla base degli obiettivi posti dal nuovo art. 3. Infatti, l'art. 352, par. 3 TFUE rimarrebbe immutato, escludendo misure di armonizzazione laddove non siano ammesse dai Trattati, esattamente come accade nell'art. 165, par. 4 TFUE<sup>101</sup>.

Nemmeno sarebbe ipotizzabile l'uso di una doppia base giuridica<sup>102</sup>. Infatti, solo sul punto della realizzazione degli obiettivi dei Trattati riescono a completarsi vicendevolmente, rimanendo invece anche congiuntamente lacunose sull'armonizzazione e sulle procedure decisionali<sup>103</sup>.

Se l'istruzione diventasse una competenza concorrente, essa dovrebbe essere fornita di una base giuridica più solida che consenta efficacemente di adottare misure utili da parte dell'Unione europea. Sarebbe quindi opportuno modificare anche l'art. 165, parr. 1 e 4, privilegiando l'armonizzazione e la procedura legislativa ordinaria per consentire la piena partecipazione del Parlamento europeo su un tema di forte carattere democratico e di interesse

---

<sup>100</sup> O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 631 ss.; S. BARIATTI, *Art. 352*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2551 ss.; M. TRAPANI, *Art. 352 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *op. cit.* p. 2353 ss.

<sup>101</sup> Si noti altresì che l'atto sarebbe adottato solamente dal Consiglio (eventualmente a maggioranza qualificata, come da modifica proposta dall'emendamento n. 238), solo previa approvazione del Parlamento europeo. Non solo non sarebbe quindi garantita una piena partecipazione dell'istituzione democraticamente rappresentativa in un settore, l'istruzione, di interesse genuinamente collettivo, ma la modifica delle modalità di voto non assicurerebbe nemmeno la corale adesione di tutti gli Stati membri.

<sup>102</sup> M. KLAMERT, *Conflict of legal basis: no legality and no basis but a bright future under the Lisbon Treaty?*, in *European Law Review*, 2010, p. 497 ss.

<sup>103</sup> È pure dubbio che sia formalmente utilizzabile una doppia base giuridica, dal momento che la clausola di flessibilità non può essere utilizzata se già esiste una espressa attribuzione di competenza in un'altra previsione dei Trattati quali alternative di pari efficacia (Corte giust., 30 giugno 1989, causa 242/87, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1989:217).

davvero generale<sup>104</sup>. Un riferimento espresso alle questioni con carattere transfrontaliero potrebbe essere aggiunto, solamente al fine di rendere coerente l'art. 165 con l'art. 4, par. 2, lett. *quater* k, chiarendone il particolare ambito di intervento e la speciale attenzione posta alle difficoltà di esercizio delle libertà di circolazione derivante dalle perduranti differenze dei modelli educativi in Europa.

## 9. Alcune riflessioni conclusive

Le esigenze di un intervento più incisivo dell'Unione europea nell'ambito dell'istruzione sono evidenti nelle proposte derivanti dal *panel* dei cittadini nella Conferenza sul futuro dell'Europa. Alcuni settori nell'ambito dell'istruzione sono considerati più sensibili, come i diritti umani e lo Stato di diritto, la politica ambientale e lo sviluppo sostenibile, l'alfabetizzazione digitale e le questioni transfrontaliere. Allo stesso tempo, è espressa la richiesta di attribuzione di una competenza concorrente.

Sebbene le proposte nascenti dalla Conferenza sul futuro dell'Europa non siano vincolanti per l'azione dell'Unione europea, ad alcun livello normativo, esse rimangono pur sempre importanti per una prospettiva di sviluppo futuro. Anche qualora la proposta di revisione dei Trattati non abbia seguito, o i suoi esiti si distanzino dalla risoluzione del Parlamento europeo, l'Unione europea potrebbe continuare il proprio intervento nella valorizzazione dell'istruzione sotto diversi profili.

In primo luogo, l'art. 9 TFUE è già attualmente idoneo a rafforzare l'impronta sociale dell'azione dell'Unione europea, per la quale dovrebbe costituire una chiave di volta. Integrati i suoi contenuti con i diritti e i principi dalle Carte europee, con particolare riguardo al Pilastro sociale europeo, esso consentirebbe di valorizzare almeno gli elementi minimi dell'istruzione in tutte le azioni dell'Unione europea che possano avere ripercussioni in questo ambito. In un cambiamento politico di prospettiva, gratuità, accessibilità, inclusività e carattere permanente dell'istruzione, nei vari cicli e livelli, costituirebbero elementi imprescindibili nel bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti nell'adozione di una misura e potrebbero essere progressivamente realizzati anche tramite azioni adottate nell'ambito di altre competenze.

In secondo luogo, il sistema di riconoscimento dei titoli, delle qualifiche e delle competenze fra Stati membri può ulteriormente essere migliorato nella direzione di un reciproco riconoscimento fondato sulla mutua fiducia. L'uso di basi giuridiche relative alle libertà di circolazione cela parzialmente la natura sociale di questo risultato e la affinità con i temi dell'istruzione e della cultura. Tuttavia, il successo dei principi del mutuo riconoscimento e della fiducia reciproca proprio nelle politiche relative alla circolazione può spingere a continuare a sfruttare le basi giuridiche già utilizzate per conseguire ulteriori miglioramenti. La strada verso un riconoscimento sempre più agevole dei titoli e delle qualifiche non è preclusa in quanto tale per il carattere meramente complementare della competenza dell'Unione in materia di istruzione. La stessa sentenza *BB* della Corte di giustizia<sup>105</sup> sottolinea la direzione

---

<sup>104</sup> Come risulta dal punto 4 della parte preliminare del progetto di riforma, l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria dovrebbe essere ulteriormente estesa.

<sup>105</sup> Corte giust., 8 luglio 2021, causa C-166/20, *BB*, ECLI:EU:C:2021:554.

necessaria nel riconoscimento di titoli (acquisiti tramite la formazione in diversi Stati membri), ovvero l'apertura, anche quando la direttiva 2005/36 non sia applicabile.

Nello stesso senso, è possibile approfittare in modo più sistematico rispetto a quanto fatto finora delle novità apportate dalla direttiva 2013/55, il quadro comune di formazione e le prove di formazione comuni. Con mezzi diversi, questi due strumenti garantirebbero un livello minimo di competenze e di professionalità, accettato dagli Stati membri, grazie al quale il titolo (in senso generale) sarebbe automaticamente riconoscibile senza alcuna misura compensativa e senza alcuna (ulteriore) valutazione delle conoscenze. In tal modo, l'armonizzazione dei percorsi di studio – attualmente non possibile – non sarebbe necessaria, dal momento che i due sistemi si fondano sul possesso di competenze e non sulle loro modalità formali di acquisizione<sup>106</sup>.

In terzo luogo, tutti i programmi di scambi internazionali di studenti e di docenti dovrebbero essere rafforzati, in modo tale da poter garantire ai primi borse di studio allettanti e ai secondi riconoscimenti in termini di carriera. Come noto, questi programmi costituiscono un'opportunità non solo nell'istruzione in senso stretto, e in particolare delle lingue straniere, ma soprattutto di crescita della persona in quanto tale.

Inoltre, il Consiglio potrebbe proseguire la sua opera persuasiva tramite raccomandazioni, ampliando rispetto alle materie e agli obiettivi anche recentemente considerati. Fra i vari temi individuati, spicca la cultura ai valori democratici e allo stato di diritto, anche in collegamento con il funzionamento dell'ordinamento dell'Unione europea, che potrebbero essere temi sui cui incentrare futuri atti di *soft law*. L'opportunità di un'azione siffatta è giustificata solo in parte dalla proposta derivante dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, quanto soprattutto dalla parziale crisi di questi valori in alcune regioni europee, nonché dalla necessaria formazione di una consapevolezza politica europea nei cittadini dell'Unione.

Proprio nella prospettiva dei valori democratici, può altresì essere ulteriormente valorizzato il principio di non discriminazione. Un primo profilo attiene allo studente mobile, sul fondamento delle norme sulle libertà di circolazione. La parità di trattamento dovrebbe consentire l'accesso a tutti i cicli e i gradi di istruzione ad assolute pari condizioni rispetto allo studente locale, anche con riferimento a benefici economici, sussidi, borse di studio e, laddove rilevante, all'*housing* disponibile. Solo una parità così concepita è in grado di stimolare effettivamente la scelta di un'istruzione in uno Stato membro diverso dal proprio. La realizzazione di un (utopico?) interscambio di studenti fra gli Stati membri costituirebbe un arricchimento per i discenti e per gli Stati medesimi, che, almeno in certi cicli di studio, potrebbero attirare giovani studenti – da impiegare successivamente nel mondo del lavoro – tramite programmi di studio particolari. Un secondo profilo del principio di non discriminazione, da realizzare tuttavia tramite raccomandazioni ai sensi dell'art. 165 TFUE, par. 4, consentirebbe la realizzazione del diritto fondamentale stabilito dall'art. 14 CDFUE e dall'art. 17 della Carta sociale europea: la gratuità totale dell'istruzione obbligatoria. Essa si iscriverebbe nell'ambito dello sviluppo della «dimensione europea dell'istruzione», di cui all'art. 165, par. 2, primo trattino, come spazio accessibile di diritto e di fatto a chiunque sia soggetto

---

<sup>106</sup> L'attribuzione di competenza concorrente nel settore dell'istruzione sarebbe allora determinante solo se si volessero inserire materie e programmi di studio comuni in tutti gli Stati, come specificamente suggerito dalla Conferenza sul futuro dell'Europa. Ancor prima che giuridica – modifica dei Trattati – sembra una scelta politica che deve essere di fatto condivisa anche dagli Stati membri in seno al Consiglio.

all'obbligo scolastico. Essa dovrebbe comprendere non solo l'esonero dal pagamento di qualsiasi imposta specifica o di contributi all'istituto di insegnamento, ma anche la disponibilità del materiale utile all'apprendimento, al fine di consentire un accesso anche di fatto paritario all'istruzione obbligatoria<sup>107</sup> e all'alfabetizzazione minima nella società civile moderna.

---

<sup>107</sup> Si ridurrebbe così il problema, considerato dall'art. 7 della Carta sociale europea, del lavoro di minori nell'età dell'istruzione obbligatoria.