

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI  
ORAZ  
INSTYTUT PRZESTRZENI OBYWATELSKIEJ I POLITYKI SPOŁECZNEJ UCZELNI ŁAZARSKIEGO  
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI DIRITTI E CULTURE PRE-LATINE LATINE ED ORIENTALI  
(CEDICLO) – DPT. BIOETICA VARSAVIA  
ZAPRASZAJĄ NA

MIĘDZYNARODOWĄ KONFERENCJĘ NAUKOWĄ  
DEMOKRACJA PRZEDSTAWICIELSKA CZY BEZPOŚRĘDNIA?  
KRYZYS PODZIAŁU WŁADZY

CONVEGNO  
DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA O DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA?  
CRISI DELLA DIVISIONE DEI POTERI

**Diritto e cultura nell'ottica dell'UE**

*Varsavia, 14 maggio 2011*

o o o o o

Scienza e insegnamento in ambito EU.  
Valori, diritti e funzioni tra istituzioni e mercato

*prof. Enzo Casolino*



Uczelnia Łazarskiego  
ul. Świdnicka 43, 90-263 Łódź  
tel. +48 42 631 77 77  
www.uczelnia-lazarski.edu.pl

[www.lazarski.edu.pl](http://www.lazarski.edu.pl)

*Varsavia, 14 maggio 2011*



**Scienza e insegnamento in ambito EU.  
Valori, diritti e funzioni tra istituzioni e mercato**

*prof. Enzo Casolino*

Nella tradizione europea le università nascono e vivono sostanzialmente come comunità di docenti e studenti; rivolte all'arricchimento e alla trasmissione del patrimonio scientifico; finalizzate a coltivare la conoscenza in sé stessa e la formazione culturale e professionale (arti e professioni) delle giovani generazioni. Sono tradizionalmente strutturate sulla base del criterio della "comunità"; vengono identificate e si differenziano secondo le "scuole". La rivoluzione industriale ha accentuato l'attenzione del potere politico verso la vita delle università e i laboratori di ricerca soprattutto per utilizzarne le applicazioni scientifiche e le tecnologie. Contestualmente la comunità scientifica ha preso coscienza progressivamente anche del suo ruolo sociale e politico, in un contesto di ordinamento sociale che apprezza sempre più i valori della partecipazione e non dell'autocrazia.

Riguardo alla natura giuridica dell'attività degli atenei, nessun dubbio che l'università abbia svolto e svolga un servizio pubblico, servizio sociale a presidio ed attuazione di taluni diritti fondamentali di carattere individuale e sociale al tempo stesso: diritto all'istruzione, alla formazione culturale e professionale; diritto alla libertà della scienza, alla libertà dell'insegnamento; diritto di istituire scuole. Nell'esercitare tale funzione l'università opera come soggetto pubblico singolo ma anche come componente del "sistema delle università": cioè una rete operante sul territorio, ma proiettata verso la dimensione internazionale, perché internazionale è la scienza e la cultura. Qui ci riferiamo principalmente alla rete delle università europee che esercita un servizio pubblico transnazionale. Questa rete è dotata di un proprio impianto giuridico comune discendente da norme costituzionali o da principi fondamentali di riconoscimento della *academic freedom*. Esercita una missione di servizio pubblico, indipendentemente dal soggetto finanziatore, lo Stato, i privati, le fondazioni, le comunità religiose) (1).

Dal punto di vista dei Trattati dell'Unione (Trattato sull'Unione Europea – TUE, e Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea – TFUE), l'università-comunità si trova ad essere tagliata fuori dalle disposizioni di identificazione, di sostegno e di promozione perché - in quanto dotata di autonomia - non è né un'istituzione gestita da un'autorità di governo, né un'impresa. Tuttavia, essa svolge

una funzione pubblica e specificamente "pubblica e sociale". Ma la disciplina dell'Unione tende ad assimilare gli organismi scientifici all'area dei "servizi di interesse economico generale", i quali - anche se non si prefiggono fini di lucro - sono soggetti al regime giuridico della libera concorrenza. Tale regime comporta, tra l'altro, il divieto di beneficiare di finanziamenti pubblici definiti come "aiuti di stato". Ma la ricerca scientifica e l'insegnamento per loro natura - pur rivolti a premiare l'eccellenza scientifica e didattica - non possono operare con i criteri della concorrenza, perché la conoscenza scientifica non è oppositiva, ma accumulativa (non casualmente si dice che scienza - cultura - arte costituiscono un patrimonio per la società): essi operano semmai con il criterio del "concorso costruttivo", non della concorrenza tipica dell'impresa.

Oggi l'apparato giuridico UE (norme e prassi amministrative) nonché i governi nazionali tendono a ripartire tra vari soggetti e "politiche" quelle funzioni prima svolte tutte all'interno delle università (vale a dire: ricerca, didattica, servizi tecnologici a carattere pubblico, consulenza per gli organismi istituzionali). Ciò determina tendenzialmente la promozione delle sole conoscenze scientifiche orientate alla produzione di beni e servizi, e quindi di quelle "strumentali" allo sviluppo tecnologico, ignorando o riducendo l'interesse per la funzione culturale e sociale della scienza. Con questo obiettivo le imprese tendono a portare la ricerca al di fuori dei laboratori ed istituti scientifici degli atenei, per usufruire dei finanziamenti riservati alla ricerca tecnologica provenienti dai governi e dall'Unione; e favoriscono la divaricazione tra atenei distinguendoli in "teaching universities" e in "research universities". Unicamente queste ultime accedono a finanziamenti per ricerca a fronte di servizi tecnologici in associazione o su commessa delle imprese. Per di più la "ricerca di base o di frontiera", in una parola la "ricerca fondamentale" non trova più fonti di finanziamento. Da qui il depauperamento dei sistemi scientifici nazionali e dell'Unione.

Nel corso degli ultimi anni, questo impianto giuridico (costituito da un riparto disomogeneo di competenze tra l'Unione e i paesi membri) va determinando una *asimmetria* istituzionale che - se protratta nel tempo - determinerà un vero e proprio *vulnus* costituzionale.

## I - I DIRITTI CULTURALI FONDAMENTALI NELL'UNIONE EUROPEA

L'avanzamento del processo di integrazione europea incide non solo sulla disciplina di settori sempre più vasti della vita economica e sociale dei paesi dell'Unione Europea ma anche sull'assetto di quelle istituzioni nazionali che non costituiscono oggetto della normativa dei trattati né della disciplina derivata. Questa considerazione può apparire ovvia se la normativa comunitaria e quelle nazionali si muovessero verso obiettivi comuni e coerenti, ma risulta deleteria quando esse si muovono su linee divergenti. Nel rapporto tra la disciplina giuridica delle istituzioni nazionali e l'ordinamento dell'Unione questa divaricazione crea una allerta istituzionale soprattutto riguardo a quelle istituzioni portatrici di valori e ruoli

costituzionali e quindi fondamentali per la vita della società europea: esse si trovano a competere con un apparato complessivamente rivolto al “mercato”, e per di più al “mercato” cosiddetto “a breve”. A fronte di questa asimmetria istituzionale e questo scollamento tra principi e valori costituzionali comuni in Europa e la disciplina ordinaria insita nelle “politiche” della Commissione europea c’è da chiedersi: la cittadinanza europea amplifica o mortifica la cittadinanza nazionale di ogni singolo europeo? La partecipazione della persona umana alla vita sociale viene ampliata o soffre dalla sua appartenenza (appartenenza senza partecipazione) all’ordinamento giuridico dell’Unione? Il riferimento qui è soprattutto ai diritti costituzionali relativi alla cultura, all’arte, alla scienza all’insegnamento e all’istruzione superiore.

La questione non è secondaria in quanto investe la configurazione giuridica delle università nell’ambito UE; di quella università che è stata per secoli struttura portante della cultura e dell’identità dei popoli europei, una delle pochissime istituzioni, già presenti nel diritto medievale, che sono sopravvissute fino agli ordinamenti giuridici moderni.

In via di principio la disciplina giuridica degli atenei è rimasta nelle competenze dei Paesi membri. Tuttavia il complesso della normativa e della prassi amministrativa discendente dai trattati porta a considerare l’attività degli atenei e dei centri di ricerca pubblici come meri erogatori di “servizi pubblici”, disconoscendone le loro “funzioni” di promozione della persona umana e di incubazione dello sviluppo sociale. Funzioni che vengono esercitate tramite l’educazione all’esercizio dei diritti-doveri democratici, tramite la costruzione della cittadinanza nazionale ed europea, l’esercizio cosciente del diritto di voto e la partecipazione attiva alla vita politica delle istituzioni nazionali ed europee. In sostanza improvvidamente viene disconosciuta oggi agli atenei e agli organismi scientifici quella funzione che ha costituito – da secoli - la base del riconoscimento giuridico e di specifica configurazione organizzativa da parte di imperatori re e governi in tutta Europa.

Come pure in questi ultimi anni, nella prassi amministrativa della Commissione, si va evidenziando una tendenza interpretativa della normativa UE più favorevole alle iniziative scientifiche. Tuttavia l’impianto generale della normativa è tale da non fornire un quadro di affidabilità sui tempi lunghi al management dell’università e degli organismi scientifici.

Sulla scorta di questi principi, criteri e norme, oggi si assiste al sostanziale agnosticismo – in ottica UE – se il servizio didattico o di ricerca viene erogato da un istituto pubblico o da uno privato: conta infatti la “missione” che esso svolge o che viene ad esso assegnata: in altre parole la funzione didattica e di ricerca ha una valenza pubblica in ragione della natura del servizio che eroga, non in funzione del suo ente gestore o finanziatore. Tuttavia ciò determina quel particolare fenomeno per cui da un lato il “gestore privato” lamenta di non poter accedere ai benefici che ci si aspetterebbe venissero riconosciuti ad un organismo di “servizio sociale” (es. esenzioni fiscali) soprattutto perché la Commissione UE – sotto il profilo giuridico -



assimila tale servizio all'impresa" e dall'altro il "gestore pubblico" dell'ateneo lamenta la riduzione del finanziamento pubblico a causa dei contributi che lo stato eroga alla ricerca gestita dalle imprese. E su questa materia il contenzioso tra paesi membri e gli uffici della Commissione non è sporadico (2).

La concentrazione dei finanziamenti alla ricerca sancita dall'Unione per "favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria" (3), dopo l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo (1987) ha portato all'istituzione di un Programma Quadro della ricerca impostato principalmente su "programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, promuovendo la cooperazione con e tra le imprese, i centri di ricerca e le università" (art.180 TFUE). Tale Programma Quadro ha assunto progressivamente un rilievo tale da meritare ben cinque articoli (artt. 182-186 TFUE) del Trattato di Lisbona e che assorbe presso di sé la gran parte dell'impegno finanziario dei paesi membri in materia di ricerca scientifica.

Ebbene, pur contemplando una sua – seppur parziale - competenza sulla materia dell'istruzione" (artt.165 e 166 TFUE) – dato che l'Unione si prefigge "un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri" - il Trattato di Lisbona non prevede un analogo Programma Quadro per la ricerca non finalizzata e per gli atenei. Non è stato apportato alcun correttivo rispetto ai tradizionali bilanci della Comunità Europea in favore degli organismi di ricerca e delle università. Il che, per gli organismi scientifici e gli atenei, significa in buona sostanza: nessun finanziamento da parte dell'Unione e minori finanziamenti da parte dei Paesi membri. Le ridotte disponibilità finanziarie hanno indotto progressivamente i singoli governi ad erogare agli atenei contributi secondo il metodo del concorso e quindi mediante bandi di gara, sostenendo con ciò di voler incentivare l'eccellenza e la qualità dei sistemi accademici. Ma la distorsione continua perché le tematiche di ricerca messe a concorso a livello nazionale sono anch'esse funzionali rispetto alle priorità indicate dal Programma Quadro.

Orbene tutto questo induce il mondo scientifico – in misura più o meno accentuata a seconda dei singoli Paesi – a conformarsi a quello stesso regime giuridico di concorrenza concepito originariamente per le imprese. Per cui il diritto all'autonomia statutaria degli organismi scientifici diventa un obbligo ad applicare criteri e prassi amministrative proprie della concorrenza: un istituto giuridico tradizionalmente estraneo al mondo scientifico; un mondo che intende perseguire la qualità e l'eccellenza senza le concentrazioni e senza immiserire la rete scientifica presente sul territorio.

Non possiamo non chiederci, quindi, se queste normative e prassi amministrative dell'Unione e dei Paesi membri siano proficui e risultino in linea rispetto allo stesso impianto costituzionale dei Trattati che, per loro stessa affermazione, sono impostati sul riconoscimento e perseguimento dei diritti

fondamentali “risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri” (art. 6 TUE) (5).

Queste tradizioni costituzionali sono quelle attestate ad esempio negli articoli 9, 33 e 34 della Costituzione italiana; nell'art. 70 della Costituzione della Repubblica polacca; nell'art. 27 della Costituzione del Regno di Spagna (6), o nell'art. 16 della Costituzione della Repubblica Greca (7); nell'art. 5 della Grundgesetz (8) della Repubblica Federale di Germania; e, allargando lo sguardo, all'art. 26 della Dichiarazione ONU dei diritti umani (9); nell'art. 9 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali CEDU (10) e nell'art. 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa (11); e negli artt. 13 e 14 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea che così riassume ed esplicita: art.13: “Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata; art. 14: 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” (12).

La funzione sociale e politica della ricerca e dell'insegnamento viene rafforzata dall'art. 27,1 della Dichiarazione ONU: "Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, a godere delle arti e a partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici". Riconoscimento questo che troviamo presente in tutte le costituzioni europee e che ben esplicita l'art. 26 della Grundgesetz: “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“.

Con il che non si può certamente ritenere che nell'ordinamento UE manchino le basi costituzionalistiche dei diritti culturali fondamentali e della funzione pubblica e sociale della scienza, della ricerca, della didattica.

In questo contesto, tuttavia va valutata positivamente la scelta comunitaria di non voler procedere ad una armonizzazione delle politiche culturali europee, come possibile premessa ad una "omologazione" dei contenuti culturali rispetto ai modelli ideologici comunitari.

Detto questo, tuttavia, dobbiamo riconoscere l'esistenza di un grave gap nell'ambito dell'Unione tra dichiarazioni di principi di livello costituzionale e disposizioni legislative nonché prassi amministrative: in particolare da parte della Commissione che sembra non ancora compiutamente approdata ad adottare come

riferimento principale della sua azione i cittadini europei e non gli stati o le imprese. Ne è prova la constatazione che manca uno strumento di “verifica di coerenza” tra politiche nazionali e politiche dell’Unione riguardo alla materia dei diritti culturali, vaglio che, invece, è espressamente previsto, ad esempio, dal TUE a proposito di “garanzia di coerenza” tra politiche scientifiche nazionali e politica comunitaria (art.181 del TFUE) (13).

## II – RICERCA&CULTURA FORMAZIONE PROFESSIONALE E ISTRUZIONE NELLE POLITICHE DELL’UNIONE

Riguardo alla ricerca a sostegno dell’industria europea il Trattato di Lisbona non lesina riferimenti: oltre agli artt. 179 – 190 TFUE (14), l’art.3, 3° comma del TUE dichiara che l’Unione “promuove il progresso scientifico e tecnologico”. Viceversa, la funzione della “**ricerca per la cultura**” non trova riscontro nell’impianto del TUE e del TFUE tanto è vero che, significativamente, essi non contengono alcun riferimento alla “scienza” in quanto tale. Per questo, l’impegno finanziario dell’Unione riguardo alla funzione di ricerca&sviluppo non ha confronto con il modesto ammontare che viene riservato alle politiche in materia culturale di cui all’art. 167 TFUE. E per di più, se analizziamo i cardini della politica culturale comunitaria, ci rendiamo conto che essa pone l’attenzione alla “creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo”, con il che il Trattato sembra prefiggersi ancora una volta più un sostegno all’industria culturale – come dimostrano i tipi di finanziamenti messi a disposizione - che non alla dimensione sociale della cultura (15). Conseguentemente la “ricerca scientifica” non viene affatto menzionata né nel Titolo XIII, riguardante, per l’appunto la cultura, né nel Titolo XII, riguardante l’istruzione.

Va detto tuttavia che – pur privilegiando il riferimento al mercato della produzione culturale – le “politiche” e i programmi dell’Unione in questa materia hanno promosso e statuito prescrizioni e comportamenti istituzionali che hanno favorito nuove forme di esercizio dei diritti culturali. In particolare ritroviamo il diritto di informazione senza frontiere, il principio del pluralismo dell’informazione, la limitazione degli spot pubblicitari nelle trasmissioni radiotelevisive (16), il diritto di replica, la disciplina della pubblicità degli atti, la promozione della diffusione delle conoscenze, il sostegno alle reti di biblioteche e al coordinamento tra istituzioni museali. Ovviamente il meglio si rinviene nelle realizzazioni degli anni più recenti.

La materia della “**formazione professionale**”, nella storia dell’Unione ha avuto netta preminenza rispetto alla materia dell’istruzione. Ciò in quanto la formazione professionale veniva e viene tuttora considerata non tanto per i suoi risvolti di crescita civile ma in quanto strumento per la libera circolazione dei lavoratori, nonché delle attività professionali e dell’esercizio del “diritto di stabilimento”. Si badi bene che, in

ottica UE, la formazione professionale è costituita da apprendistato, corsi, tirocini da svolgersi in funzione dell'occupazione e del fabbisogno delle imprese. Inoltre essa non riguarda solo le arti manuali e i livelli tecnici di base ma anche gli insegnamenti abilitanti alle professioni liberali. Principalmente dal sistema comunitario della "formazione professionale" derivarono quindi le prime disposizioni relative al riconoscimento ed equivalenza dei diplomi in ambito transeuropeo. Una successiva evoluzione delle azioni in favore della libera circolazione delle professioni fu costituita dalle politiche di promozione della circolazione dei ricercatori in ambito europeo, quale strumento di potenziamento della ricerca&sviluppo in ambito UE. Il consolidamento successivo delle politiche sulla circolazione dei ricercatori portò ai programmi di circolazione degli studenti (come ERASMUS) e dei docenti, e quindi, a partire dall'inizio di questo secolo, alla nascita del cosiddetto Spazio Europeo della Ricerca (SER o ERA) destinato anche a docenti e studenti. Successivamente è subentrato anche il Sistema di trasferimento e riconoscimento dei crediti relativi all'istruzione conseguita ECTS (European Credit Transfer System).

La materia UE della formazione professionale ricopre un ambito notevole, in quanto comprende anche la riconversione professionale, la formazione permanente, la formazione dei formatori, il sostegno alla mobilità dei formatori e dei formandi. Partendo dall'impostazione che vuole l'Unione rivolta "a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale" (art.166,2 TFUE), viene stimolata " la cooperazione in materia di formazione tra istituti di insegnamento o di formazione professionale e imprese"; per cui - seppure trasversalmente - la funzione dell'istruzione e il ruolo degli atenei rientrano in gioco in ambito UE.

È da notare, tuttavia, che l'impostazione che porta alla scissione istituzionale tra "istruzione" e "formazione professionale" veniva già da tempo criticata, in quanto riduttivistica, dal Parlamento europeo il quale rilevava già nel 1994 che: "la base giuridica rappresentata dal Trattato CEE fa sì che la politica dell'istruzione venga riduttivamente considerata nel suo aspetto economico: è l'esigenza della realizzazione del mercato interno a giustificare programmi quali ERASMUS, LINGUA, e COMETT, insieme a TEMPUS (iniziativa rivolta ai paesi dell'Europa centro-orientale)" (17).

Il quadro delle norme stabilite a suo tempo dalla Comunità Europea, il cui nucleo è stato poi confermato nella struttura giuridica dell'Unione, come si vede, non dà risposte alla dimensione sociale della libertà di ricerca e di insegnamento, del diritto all'istruzione, della promozione della cultura e della scienza, al ruolo della ricerca e dell'istruzione come educazione alla democrazia e all'esercizio della sovranità da parte dei cittadini. Per cui il problema dell'assetto dei diritti culturali fondamentali all'interno dell'ordinamento comunitario va configurandosi - anche se in maniera non immediatamente evidente - non come uno dei tanti problemi bensì come il fulcro su cui articolare il modo di essere dei rapporti tra cittadini e stato



federale europeo e inoltre il fulcro su cui impennare la problematica della identità e del governo dello Stato-Unione: Stato dei lumi (18) o Stato del mercato?

### III – LINEE EVOLUTIVE DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA COMUNITARIA PER LA RICERCA E L'ISTRUZIONE

Bisogna dire nel contempo, però, che lo spazio giuridico costruito sulla base delle quattro “libertà economiche” (libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, art.26 TFUE - ex art. 14 del TCE), nel tempo, ha creato condizioni e consolidato comportamenti che costituiscono nuove forme di esercizio di diritti costituzionalmente accreditati, come pure “nuovi diritti” in senso proprio (19): ad esempio il diritto alla “mobilità scientifica” costituita dal diritto di accesso, di frequentazione e di lavoro - oltre che di studio - a ricercatori, docenti e studenti, presso le strutture scientifiche e accademiche attive su tutto il territorio dell'Unione (facoltà prima consentite solo ai cittadini dello stato); il diritto di riconoscimento transeuropeo non solo di crediti e diplomi ma anche di posizioni professionali relativi allo status giuridico (tenure track) di ricercatori e docenti.

In un certo senso l'impostazione economicistica dei Trattati ha generato – forse inconsapevolmente - un effetto indotto nell'area della crescita sociale della cittadinanza europea. Come pure, al contrario, si potrebbe ritenere che la forte struttura di valori insita nella tradizione universitaria europea è stata in grado di convertire in termini di crescita sociale programmi, norme e finanziamenti dell'Unione rivolti originariamente a conseguire tutt'altro obiettivo.

Mobilità, creatività transeuropea e crescita sociale di docenti e studenti hanno favorito anche una presa di coscienza delle università europee, presso le quali stanno emergendo alcune linee di resistenza e di reazione alla svalutazione del valore della conoscenza quale patrimonio culturale della società europea. Queste linee stanno prendendo corpo lentamente, ma hanno già assunto un ruolo che ha indotto la Commissione in questi ultimi anni a riorientare - senza rinnegare - l'impianto economicistico dei Trattati e ad implementare le politiche, i finanziamenti e l'interpretazione giuridica stessa di alcune norme dei Trattati: vedi ad esempio i nuovi orientamenti interpretativi della disciplina relativa ai servizi pubblici di cui all'art.56 del Trattato di Lisbona.

Nelle "Linee direttive a medio termine 1989-1992" (20) la Commissione già riconosceva che la crescente integrazione implicava una maggiore mobilità ed un'interazione più marcata tra le sfere economica, sociale, politica e culturale. Su questi ripensamenti la Commissione procedeva a formulare un "Memorandum sull'istruzione superiore nella Comunità Europea" (21) che voleva essere, peraltro, una mera base di discussione e non un progetto per un futuro piano di azione. Ma - coerentemente con l'impostazione accettata dal Consiglio europeo di Birmingham nel dicembre 1992 - esso intendeva attivare una procedura di consultazione non

solo a livello di Stati membri ma anche di università e di istituti di istruzione superiore, proprio in ragione dell'"ampia autonomia di cui godono". Nelle "Reazioni al Memorandum" (22) - che era stato inviato alle più qualificate istituzioni universitarie europee, alle imprese e alle istituzioni rappresentative del settore, ivi compreso il Foro degli studenti - le Università tenevano a sottolineare la necessità di rafforzare il riconoscimento della propria identità. Inoltre la difformità organizzativa - che caratterizzava e caratterizza i diversi modelli organizzatori dell'università europee - veniva indicata quale principio da salvaguardare, come anche da salvaguardare era il criterio della competitività scientifica. "Questo patrimonio - affermavano gli interpellati - è una ricchezza di creatività per l'Europa" (23).

Rispetto alle priorità che venivano indicate dalla Commissione CE riguardo al futuro dell'università europea, vale a dire "apertura dell'accesso degli studenti", "formazione continua", "legami con il mondo economico", "dimensione europea dell'istruzione", "nuove tecnologie didattiche", le università europee suggerivano e richiedevano decise modificazioni ed integrazioni. Veniva così messo l'accento soprattutto sulla necessità di pervenire ad una identità precisa dell'"istruzione superiore" - a fronte della voluta promiscuità impiegata dal Memorandum - e quindi ad uno specifico riconoscimento di identità all'università come tale; alla funzione della ricerca di base, quale educazione alla creatività, connessa alla funzione didattica; alla rivalutazione della tradizione umanistica; e infine alla necessità di sviluppare, nella dimensione europea, anche la ricerca non tecnologica. Ma soprattutto veniva ivi coralmemente sottolineato il ruolo della "missione culturale" dell'università, fino al punto da determinare un deciso riorientamento nelle valutazioni complessive da parte degli uffici della Commissione. A questo punto, sulla scorta delle indicazioni delle Università Europee, la Commissione - nel maggio 1993 - perveniva ad adottare nuove "Linee direttive dell'azione comunitaria nel campo dell'istruzione e della formazione". Essa proponeva due grandi linee di azione incentrate "sugli istituti di istruzione superiore e le scuole da un lato, e dall'altro, sulla formazione e sulle qualifiche" (24).

Così la Commissione arrivava a porre in essere i primi programmi strutturati a sostegno della "funzione didattica" distinta dalla "funzione formazione". In particolare i nuovi programmi insistevano soprattutto sui problemi della qualità dell'istruzione nella dimensione europea, e inoltre prendevano atto delle specificità proprie dei sistemi universitari rispetto a quelli di formazione. La valutazione ex post di programmi come ERASMUS, COMETT, LINGUA rafforzava l'orientamento della Commissione a stimolare la mobilità degli studenti e degli insegnanti, specialmente di livello universitario (25). Ma l'esito di tali programmi in particolare convinceva la Commissione a dedicarsi ai problemi della "qualità dell'insegnamento superiore, in particolare per i profili della incentivazione della qualità; per la ricerca di idonee forme giuridiche e metodi di valutazione e controllo della qualità e della produttività dell'istruzione superiore; per la

promozione della dimensione europea dell'istruzione superiore. Altro punto chiave della politica comunitaria del dopo Maastricht divenne la cura della formazione dei docenti impegnati nelle attività formative svolte all'interno delle istituzioni di istruzione superiore. In tal modo la Commissione prendeva atto che "I punti qualificanti dell'Unione europea dipendono in egual misura dalle sue istituzioni e dalla dinamica culturale intrapresa e mandata avanti dall'insieme dei suoi processi di integrazione. È per questo che al centro di tutti i cambiamenti che questa integrazione implica ci sono le missioni culturali e scientifiche proprie dell'istruzione superiore....." (26). Da tutto questo avrebbe potuto derivare uno "spazio europeo" anche per l'educazione e la scienza: uno spazio da porre al centro stesso dell'Unione. In altre parole, il riconoscimento - anche nell'azione dell'Unione - della centralità della missione culturale e scientifica specifica dell'istruzione superiore - portava a riconoscere che le funzionalità della formazione professionale non esauriscono né possono sostituire la "funzione della cultura e della ricerca scientifica" come specifica funzione sociale e politica della vita delle nazioni, degli stati e dell'Unione stessa. In termini ancora più generali si costituiscono così le premesse perché i Paesi membri pervengano dallo "stato di cultura" del secolo scorso all'"Unione europea delle culture".

Sempre nel 1993 il Libro bianco "Crescita, competitività, occupazione, Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" (27) si rivolgeva all'università affermando che il sistema universitario, doveva sviluppare "la cooperazione fra università e mondo economico" per cui occorreva "fornire alle università i mezzi necessari per svolgere la funzione che spetta loro nel quadro dello sviluppo dell'istruzione continua e della formazione permanente. In associazione con partner pubblici e privati a livello nazionale o regionale esse possono svolgere una funzione promotrice della formazione permanente mediante azioni nei settori, ad esempio, di **formazione dei formatori**, di **riqualificazione del personale insegnante** del ciclo primario e secondario, di **riciclo del personale** d'inquadramento intermedio superiore, ecc." (28). Per cui esso auspicava la **partnership tra università - pubblici poteri - imprese**, da cui avrebbe dovuto discendere il varo di sistemi di formazione iniziale e continua nei settori corrispondenti alle competenze tecnologiche e sociali, richieste dalle funzioni e dai mestieri in fase di sviluppo (29).

Il Libro bianco (30), tuttavia, anche quando trattava di problemi socio-culturali denotava ancora una impronta paneconomicistica. Esso infatti non dimostrava di aver introitato e messo in circolazione un altro filone di idee che pur non clamorosamente si faceva strada in seno alla Comunità.

Questa fase di vita europea, nel corso degli anni '90, in generale dimostra una decisa linea di distacco dalle primigenie concezioni della CEE; ma con tutto ciò non arriva a delineare le funzioni e i modelli giuridici portanti di un "sistema europeo della ricerca e dell'istruzione". Il che pur in un contesto giuridico meno sfavorevole

dal punto di vista dei principi e delle norme essenziali, comporta non poche incertezze agli organismi scientifici ed accademici europei riguardo al piano delle politiche e dell'attività amministrativa UE e inoltre comporta riflessi di incertezze anche a livello dell'ordinamento giuridico nazionale riguardo al trattamento giuridico di talune iniziative didattiche, di ricerca ed organizzative delle università e centri di ricerca dei paesi membri.

#### IV - VERSO UNA COSTITUENTE DELLE UNIVERSITA' EUROPEE

A fronte dell'asfittica impostazione della Commissione relativa alla ricerca scientifica, già nel 1988, su iniziativa dell'Università di Bologna, vedeva la luce, in ottica europea - ma con una valenza anche più ampia rispetto all'ambito comunitario - un testo che, a buon diritto, può essere qualificato come la Dichiarazione fondamentale dei diritti dell'università europea. Trattasi della "Magna Charta" delle università (31) redatta su mandato di ottanta università europee con l'intento di raccogliere e tramandare i valori di fondo della tradizione universitaria europea. Da essa è scaturito quel percorso transnazionale che ha preso avvio nel giugno 1999 assumendo il nome di "Processo di Bologna". Esso ha avuto il merito politico di attivare un confronto corale e sistematico con gli organismi dell'Unione - Parlamento e Consiglio compresi - e con i ministri dell'università dei Paesi membri per rivendicare maggiore impegno nei riguardi delle politiche per l'università. Un risultato di rilievo è stata la istituzione dello "Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (SEIS)" nell'ambito delle politiche per l'istruzione: iniziativa che contiene disposizioni di indirizzo e coordinamento; programmi di attività e di intervento e finanziamenti riguardanti la valutazione e qualità dell'istruzione superiore e della ricerca; la mobilità di tutte le componenti delle strutture accademiche e scientifiche. Questa istituzione nel 2010 è andata ad affiancare lo "Spazio Europeo della Ricerca (SER)" istituito nel 2000, assumendo entrambi il ruolo di strutture portanti dello sviluppo delle università e centri di ricerca europei (32). A questa realizzazione aveva contribuito - su impulso del Consiglio dei ministri dell'istruzione - dalla Task Force "Risorse umane, Istruzione, Formazione e Gioventù" e dal CHEEC (Committee for Higher Education in the European Community). In particolare nella Conferenza di Praga del 2001 il Processo di Bologna aveva esplicitato il ruolo essenziale delle istituzioni universitarie e degli studenti nel perseguimento degli obiettivi comuni; aveva sottolineato il principio che l'istruzione superiore è un bene pubblico per l'Unione ed una responsabilità pubblica. L'azione del Processo di Bologna in questi anni è stata ed è tuttora essenziale per l'armonizzazione delle legislazioni nazionali riguardo ai percorsi didattici, alla durata e qualità dei corsi di insegnamento e della didattica in generale, al riconoscimento transeuropeo dei titoli di studio e di formazione professionale, dei titoli accademici, delle attività scientifiche e didattiche prestate all'estero, del trasferimento dei crediti. Frutto di questa azione è l'ECTS (European Credit Transfer System), Sistema europeo per l'accumulazione ed il trasferimento dei crediti (33). Non meno intensa è stata l'azione del Processo riguardo all'integrazione tra istruzione superiore e ricerca scientifica;

riguardo allo sviluppo di infrastrutture per favorire la mobilità degli studenti; riguardo al riconoscimento e promozione dell'autonomia universitaria. Gli spunti e la vitalità del Processo di Bologna indussero la Commissione già dal 1993 ad aggiornare le modalità di intervento comunitario in tema di cooperazione interuniversitaria. Una prima occasione fu trovata in sede di aggiornamento del programma quinquennale per l'istruzione e la formazione 1995-99. Nacque così il programma SOCRATES (dicembre 1993) con una dotazione complessiva di un miliardo e mezzo di ECU, di cui più di un terzo veniva specificamente destinato a promuovere la **dimensione europea dell'istruzione universitaria**, ad organizzare reti tra atenei ed ad erogare fondi per la mobilità. Alle esigenze della formazione professionale tradizionale faceva fronte invece il programma LEONARDO (che sostituiva i programmi COMETT, FORCE, EUROTENET).

Sempre sulla spinta del Processo di Bologna, la Commissione nel gennaio 2000 procedeva a riordinare le precedenti iniziative rivolte alla circolazione dei ricercatori e a realizzare il cosiddetto Spazio Europeo della Ricerca (SER o ERA) destinato a potenziare il quadro europeo della ricerca non solo di quella strettamente strumentale alle attività economiche. Infatti venivano inserite tematiche di ricerca aventi valenza anche sul piano sociale: come l'ambiente, l'energia pulita, ecc.; nonché quelle rivolte a promuovere il ruolo delle donne nella ricerca e a potenziare il sistema universitario europeo. Nell'intento di "contribuire all'istituzione di un contesto generale più favorevole alla ricerca in Europa" venivano stabiliti per il SER obiettivi di più ampia valenza rivolti alla creazione di uno "spazio di valori condivisi" relativi all'uso sociale della scienza. Tra essi, oltre all'ambiente: la sicurezza alimentare, la commercializzazione degli OGM, altre tematiche attinenti le misure da adottare per non "destabilizzare la fiducia del pubblico nella scienza". Inoltre prendevano corpo "le questioni etiche legate al progresso delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, soprattutto in settori come le scienze della vita" in relazione alla sensibilità di singoli paesi; le questioni discendenti dalle esperienze dei comitati etici a livello nazionale ed europeo. Per cui veniva istituito anche un "Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie".

In parallelo, la Carta europea dei ricercatori del 2005 raccomanda: "I ricercatori dovrebbero aderire alle pratiche etiche riconosciute e ai principi etici fondamentali applicabili nella o nelle loro discipline; nonché alle norme etiche stabilite dai vari codici etici nazionali, settoriali o istituzionali." Nel contesto delle linee direttive del SER la Commissione definisce il profilo professionale del ricercatore in questi termini: «Professionisti impegnati nella concezione o nella creazione di nuove conoscenze, prodotti, processi, metodi e sistemi nuovi e nella gestione dei progetti interessati». Più specificatamente, la Raccomandazione riguarda le persone che svolgono attività professionali nella R&S, in qualsiasi fase della carriera e indipendentemente dalla loro classificazione. Ciò comprende qualsiasi attività nel campo della «ricerca di base», della «ricerca strategica», della «ricerca applicata», dello sviluppo sperimentale e del «trasferimento delle conoscenze», ivi

comprese l'innovazione e le attività di consulenza, supervisione e insegnamento, la gestione delle conoscenze e dei diritti di proprietà intellettuale, la valorizzazione dei risultati della ricerca o il giornalismo scientifico" (34). In altri termini la costruzione di uno spazio comune della ricerca mira a: - dare alle questioni relative alla scienza e alla società tutta la loro dimensione europea; - elaborare una visione comune delle questioni etiche nel campo della scienza e della tecnologia" (35). L'ampliamento del ruolo sociale della ricerca scientifica, a partire dagli anni 2000 per effetto della creazione del SER, è indubbio. Tuttavia rimane pur sempre un impianto basato sulla funzione "ricerca&sviluppo" che si protende verso la funzione "ricerca&cultura" e non viceversa. E' questo il motivo per cui l'organizzazione delle università europee, attive nel Processo di Bologna, ha continuato a sostenere la necessità di affiancare una struttura atta a riequilibrare le asimmetrie tra le due funzioni. Da cui - seppure 10 anni dopo il SER - lo "Spazio europeo dell'istruzione superiore - SEIS" - ha visto la luce con la sua inaugurazione avvenuta a Budapest e Vienna l'11 marzo del 2010.

In conseguenza del rafforzarsi della domanda sociale proveniente dal fronte della cittadinanza europea, la materia UE della ricerca scientifica - nata in ottica prevalentemente tecnologica - si è trovata nella necessità di estendere il suo raggio d'azione anche riguardo all'istruzione, alla formazione professionale e alle politiche per la cultura. Ciò anche in forza dell'art.179 del TFUE che impegna l'Unione a "promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati". Per realizzare al meglio questi altre finalità richiamate dal Trattato, la Commissione si è dotata nel 2009 di una **Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura** per la gestione dell'azione comunitaria nei settori dell'istruzione, degli audiovisivi e della cultura, in applicazione del regolamento (CE) n. 58/2003 (36). In particolare essa tratta di programmi riguardanti lo sviluppo e distribuzione di opere audiovisive (MEDIA II e MEDIA Plus) nonché la formazione di operatori del settore (MEDIA-formazione 2001-2006; MEDIA 2007-2013). Tra quelli relativi all'istruzione superiore: il programma PHARE riguarda interventi per l'istruzione superiore, in favore di alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale (37). Altri programmi riguardano la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia d'istruzione «Socrate» (2000-2006) (38) e la seconda fase del programma d'azione comunitaria in materia di formazione professionale «Leonardo da Vinci» (2000-2006) (39), nonché il programma d'azione comunitaria «Gioventù» (2000-2006) (40); e inoltre il programma «Cultura 2000» (2000-2006) (41). Altri programmi prevedono interventi per l'assistenza in materia di istruzione superiore in favore di Stati partner dell'Europa orientale e dell'Asia centrale (2000-2006) (42); in favore dell'Albania, della Bosnia-Erzegovina, della Croazia, dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, del Montenegro, della Serbia e del Kosovo (UNSCR 1244 - 2000-2006) (43). Sempre in materia di istruzione superiore, figurano i progetti relativi al quadro del partenariato euro-mediterraneo (MEDA) (44); il programma transeuropeo di cooperazione per l'istruzione superiore (Tempus III - 2000-2006) (45); i programmi di cooperazione con gli Stati Uniti d'America (2001-2005), (46) e con il Canada (2001-2005) (47); il 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*) (2004-2006) (48); il programma d'azione comunitaria per la promozione della cittadinanza europea attiva (partecipazione civica) (2004-2006) (49); il programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della gioventù (2004-2006) (50); il programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo e il sostegno di attività specifiche nel campo dell'istruzione e della formazione (2004-2006) (51); il programma d'azione comunitaria per la promozione degli organismi attivi a livello europeo nel settore della cultura (2004-2006) (52); il programma per il miglioramento della qualità nell'istruzione superiore e la promozione della comprensione interculturale mediante la cooperazione con i paesi terzi (Erasmus Mundus I e II) (2004-2008 e 2009-2013) (53); i progetti da attivare nell'ambito del programma di cooperazione in materia d'istruzione terziaria e d'istruzione e formazione professionali (2006-2013) tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America (54); i progetti per la cooperazione con il Canada in materia di istruzione superiore, di formazione e di gioventù (2006-2013) (55); il programma «Cultura» (2007-2013) (56), il programma «Europa per i cittadini» mirante a promuovere la cittadinanza europea attiva (2007-2013) (57); il programma «Gioventù in azione» (2007-2013) (58); i progetti nel settore dell'istruzione superiore rivolti ai paesi in via di sviluppo dell'Asia (59); i progetti relativi all'assistenza preadesione (IAP), nei settori dell'istruzione superiore e della gioventù (60); i progetti nel settore dell'istruzione superiore a titolo di vicinato e partenariato (61) e per la cooperazione allo sviluppo (62); i progetti nei settori dell'istruzione superiore e della gioventù riguardanti i paesi e territori industrializzati e con altri ad alto reddito (63); i progetti nel settore dell'istruzione superiore nell'ambito dell'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (64).

Indubbiamente è stato anche merito di questa agenzia se il Rapporto UE sull'educazione ha potuto registrare buoni progressi nell'attuazione dei programmi (65). Il che conferma il convincimento che una decisa politica dell'Unione in favore dell'istruzione superiore non può prescindere dalla costituzione di organismi operativi di indirizzo e sostegno a livello centrale dell'Unione come elementi costitutivi di un vero e proprio “**sistema europeo delle autonomie universitarie e della ricerca scientifica**”. Ma per conseguire tale risultato occorrerebbe che gli atenei europei potenziassero le iniziative di coordinamento. Ciò per far sì che dalle dichiarazioni di principi si passi alla concretezza di norme o comunque di prassi amministrative comuni e condivise tra tutti gli organismi scientifici operanti nell'Unione: compresi i Centri comuni di ricerca e le Agenzie (vedi la European Space Agency) dipendenti direttamente dalle finanze della Commissione.

Come si è accennato la disciplina UE riguardante i “**servizi di interesse economico generale SIEG**” e i “**servizi sociali di interesse economico generale SSIEG**” interferiscono non marginalmente sulla potestà di agire degli atenei e degli

organismi scientifici, soprattutto di quelli che – in attuazione della loro riconosciuta autonomia giuridica – hanno adottato modalità organizzative innovative (e-learning; insegnamento a distanza; consorzi didattici transeuropei; consorzi di ricerca; società spin-off).

Si constata, in pratica, che la crescente domanda sociale e le contingenze non favorevoli del mercato (gravato dal confronto con la globalizzazione), stanno portando gli organi dell'Unione (in particolare la Commissione e il Consiglio) - da un lato - a recedere da alcune rigidità interpretative dei Trattati in tema di liberalizzazione e concorrenza dei servizi pubblici e sociali e - dall'altro - a consentire maggiori articolazioni e facilitazioni gestionali alle strutture scientifiche, ritenute oggetto di attenzione promozionale.

In vista e a seguito dei lavori relativi al progetto di Costituzione e al Trattato di Lisbona, si sono evidenziate nella struttura giuridica e nella prassi amministrativa della Commissione due linee evolutive, che agevolano in qualche misura la vita e l'organizzazione giuridica degli organismi scientifici europei.

La prima linea riguarda una più flessibile applicazione del regime giuridico UE dei “servizi di interesse economico generale”: fattispecie ben presente nella vita amministrativa anche degli atenei europei, che vivono con finanziamento totale o parziale a carico di organismi dello stato. Lo stemperamento normativo che si va attuando in questi ultimi anni si sostanzia nel riconoscimento della **priorità della funzione sociale** di tali servizi rispetto alle preesistenti rigidità imposte dalla mera applicazione del regime di concorrenza tra imprese. In altre parole si sta dando corpo anche nella prassi amministrativa della Commissione all'Art.14 del TFUE (66) il quale dispone che si dovrà provvedere a che “tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti” e ciò “in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale” (si pensi anche ai servizi radiotelevisivi). Inoltre, la normativa di esplicitazione di questi principi viene sottratta alla competenza della Commissione e demandata alla competenza del Parlamento europeo e del Consiglio, che delibereranno mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabilendo criteri e condizioni che faranno salva comunque la competenza degli Stati membri - pur nel rispetto dei trattati - “di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi”.

Come si vede, queste nuove disposizioni – che tra l'altro, in pratica superano il divieto degli aiuti di stato riguardo ai servizi con finalità sociali – sono destinate a facilitare la vita delle istituzioni scientifiche ed accademiche, soprattutto di quelle che ricevono un qualche contributo finanziario dallo Stato pur non gravando completamente sul bilancio pubblico; inoltre agevolano - nei riguardi di tutti gli atenei - la concessione di misure di sostegno indirette: prime tra tutte le agevolazioni

fiscali sul bilancio di attività e sul loro patrimonio: es. imposte e tasse sugli immobili; ma anche sulle borse e contributi di studio o di dottorato; sui contributi per ricerche e per pubblicazioni scientifiche, ecc. (67).

A consolidamento dell'art.14 TFUE, il Trattato contiene anche un Protocollo (il n.26) che in pratica riassegna alle autorità locali la competenza ad adottare, per i servizi di interesse economico generale, le soluzioni organizzative da essi valutate più confacenti alle esigenze degli utenti, tenuto conto della "diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse (68).

Sulla stessa linea di liberalizzazione, di cui si avvantaggiano anche gli organismi scientifici, si pone parimenti la recente "Guida relativa all'applicazione ai servizi sociali d'interesse generale SSIEG" delle norme UE in materia di aiuti di Stato, di "appalti pubblici" e di "mercato interno" (69). Essa sottolinea che la Commissione ha stabilito le soglie al di sotto delle quali ritiene legittimi gli aiuti di stato in quanto – per presunzione juris et de jure - non influenti sul regime di concorrenza". Vi si afferma che "gli aiuti che non superino, nell'arco di tre anni, la soglia di 200.000 EUR non incidono sugli scambi tra Stati membri e/o non falsano né minacciano di falsare la concorrenza, non rientrando pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato". Inoltre, vengono considerate **attività non economiche di carattere puramente sociale** le "prestazioni di insegnamento pubblico finanziate, in linea generale, a titolo del bilancio pubblico che adempiono un compito dello Stato nei confronti dei cittadini in campo sociale, culturale, educativo". A questa innovazione, a dire il vero, la Commissione perviene non "sua sponte" ma in quanto la Corte di Giustizia ha sentenziato che le attività svolte senza corrispettivo economico, dallo Stato o per conto dello Stato, nel quadro dei suoi compiti nel campo sociale, non costituiscono un'attività economica ai sensi delle disposizioni del trattato relative al mercato interno e della direttiva "servizi" (70). Una volta reinterpretati in senso più flessibile le disposizioni sulla concorrenza, la SEC 1545 si espone – rinnegando decennali posizioni degli uffici della Commissione - ad affermare che "gli Stati membri hanno un ampio margine di manovra per quanto riguarda l'organizzazione e il finanziamento dei loro Servizi di interesse economico generale (SIEG). Le autorità pubbliche possono accordare una sovvenzione o un vantaggio fiscale, ma anche concedere un diritto esclusivo o speciale al prestatore di servizi, al fine di garantire la prestazione del SIEG, purché il diritto non ecceda quanto necessario per consentire di adempiere la funzione di SIEG in condizioni economicamente accettabili

La seconda linea attribuisce **deroghe specifiche al divieto di aiuti di stato** in favore della ricerca scientifica. Dovendo individuare nuovi strumenti di potenziamento della R&S, nel 2006 la Commissione ha prodotto una Comunicazione relativa alla Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (71). Anche in essa troviamo nuovi orientamenti riguardo ai

rapporti tra incentivazione per R&S alle imprese e rapporti con le università. A questo proposito la Commissione “scopre”, in un certo senso, verità note da tempo a ricercatori, docenti e gestori delle università europee, arrivando ad affermare che oltre agli aiuti di stato “possono esistere altri strumenti più idonei ad aumentare il livello di RSI (Ricerca, Sviluppo, Innovazione) nell'economia, come la normazione, un maggior finanziamento delle università, o misure fiscali generali a favore della RSI”. In sintesi "la riduzione delle barriere all'accesso al mercato può essere più efficace del ricorso ad aiuti di Stato. Aumentando il finanziamento alle università si può rispondere meglio alla scarsità di personale di RSI qualificato che non concedendo aiuti di Stato a progetti di RSI". La Commissione inoltre individua “una serie di misure per le quali gli aiuti di Stato possono, in base a condizioni specifiche, risultare compatibili con l'articolo 87 (art.107 TFUE), paragrafo 3, lettera c), del trattato CE". Riguardo agli "aiuti a favore di progetti di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale" ...e ritiene utile mantenere diverse categorie di attività di RSI, a prescindere dal fatto che le attività possano seguire un modello interattivo di innovazione piuttosto che un modello lineare”. Per di più. "rispetto alle regole precedenti sugli aiuti di Stato in questo campo, alcune attività di innovazione sono state incluse nello sviluppo sperimentale. quali... *"Gli aiuti per la messa a disposizione di personale altamente qualificato.* Anche la creazione di ponti tra le grandi imprese o le università e le PMI può contribuire a rimediare alle imperfezioni del mercato legate al coordinamento e a sostenere i poli di innovazione” (72).

Nello stesso contesto va sottolineato che la comunicazione qui esaminata riveste un interesse particolare sul piano dello stato giuridico e dell'azione amministrativa e didattica degli atenei europei perché produce una definizione "omologata" di università e di ente scientifico da parte della Commissione, ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza e del divieto di concessione di benefici economici e fiscali ad essi.

Per cui, secondo la Commissione, “**«organismo di ricerca»**: è un soggetto senza scopo di lucro, quale un'università o un istituto di ricerca, indipendentemente dal suo status giuridico (costituito secondo il diritto privato o pubblico) o fonte di finanziamento, la cui finalità principale consiste nello svolgere attività di ricerca di base, di ricerca industriale o di sviluppo sperimentale e nel diffonderne i risultati, mediante l'insegnamento, la pubblicazione o il trasferimento di tecnologie; tutti gli utili sono interamente reinvestiti nelle attività di ricerca, nella diffusione dei loro risultati o nell'insegnamento; le imprese in grado di esercitare un'influenza su simile ente, ad esempio in qualità di azionisti o membri, non godono di alcun accesso preferenziale alle capacità di ricerca dell'ente medesimo né ai risultati prodotti" (73). Altro elemento utile ai fini gestionali degli atenei consiste nella definizione di ciò che intende la Commissione per **«ricerca fondamentale»**: lavori sperimentali o teorici svolti soprattutto per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti di fenomeni e di fatti osservabili, senza che siano previste applicazioni o utilizzazioni pratiche dirette" (74). Inoltre i **«poli d'innovazione»** sono raggruppamenti di imprese indipendenti,

«start-up» innovatrici, piccole, medie e grandi imprese nonché organismi di ricerca, attivi in un particolare settore o regione e destinati a stimolare l'attività innovativa incoraggiando l'interazione intensiva, l'uso in comune di installazioni e lo scambio di conoscenze ed esperienze" (75).

Altro elemento confermativo della validità del sistema "istruzione&ricerca" si deve al Consiglio dell'Unione il quale classifica l'impegno finanziario dello stato per l'istruzione e la ricerca scientifica tra le spese produttive: spese da non decurtare ancorché in periodo di crisi finanziarie. Riferendosi al Programma di stabilità aggiornato della Spagna, 2009-2013, infatti, il Consiglio constata positivamente che "sul lato della spesa, la priorità è data alla spesa produttiva, in particolare *l'istruzione e la R&S*,"(76).

## CONCLUSIONI

Come abbiamo già richiamato, questo pluridecennale disconoscimento del ruolo e delle tipicità delle università e della funzione della cultura ha portato molte università europee ad un movimento di ripresa e di reazione. Tale movimento, che ha trovato il suo massimo punto di aggregazione – ma non l'unico - nel "Processo di Bologna", si è proposto di sollecitare gli organismi dell'Unione per far riconoscere un ruolo più consistente alle università anche nell'interesse della stessa industria europea e della sua competitività. A seguito di tali pressioni, alcuni risultati – come si è detto - sono stati raggiunti e si vanno conseguendo in questi ultimi anni.

Ma questo movimento reattivo non si muove nella linea della conservazione delle preesistenze. Molta parte delle iniziative dell'organizzazione del Processo riguardano il perseguimento della qualità della ricerca e dell'insegnamento; gli strumenti per conseguire ed evidenziare tra gli atenei l'**eccellenza scientifica**; la diffusione delle "buone pratiche" condivise nella ricerca, nella didattica e nella loro valutazione di efficacia; le promozione delle tecnologie innovative nella didattica e nella ricerca, nell'insegnamento a distanza e nella formazione continua; la costruzione di "descrittori e indicatori di qualità" dei singoli docenti, degli atenei e dei sistemi nazionali dell'istruzione superiore; gli strumenti per l'accreditamento degli organismi di verifica e valutazione della qualità dei servizi scientifici e didattici; la promozione dei valori e dell'**etica della scienza** e dell'**etica nei confronti della scienza**. Punti essenziali questi che adottano e perfezionano i principi di sana emulazione tra atenei: secondo uno "spirito di concorso ad unum" non di concorrenza" (77).

Di fronte a questo quadro di luci ed ombre nei rapporti con l'ordinamento dell'Unione Europea, occorre, in sintesi, valorizzare gli spunti innovativi che ci provengono da essa più che biasimarne quelli negativi; occorre anche rafforzare le coscienze in modo che il "**sistema europeo delle autonomie universitarie e della ricerca scientifica**" - incubatore di lumi e di progresso - possa compiutamente riaffermare in Europa la "forza dei valori" rispetto alla "forza del mercato".

## N O T E

(1) Le norme dello stato riguardanti le università, anche oggi non casualmente si riferiscono al "riconoscimento" dell'ateneo e molto raramente alla sua "istituzione". Fin dal 12° secolo il riconoscimento papale o imperiale costituiva uno strumento giuridico di protezione e tutela ma non di appropriazione da parte del potere politico.

(2) Vedi ad esempio, contenzioso Commissione/Italia in materia di Imposta Comunale sui beni immobili ICI, Com. 21-12-2010 n. 2010/C348/11 relativa ad Aiuti di Stato - Italia - Aiuto di Stato C 26/10 (ex NN 43/10) riguardante l'esenzione dall'Imposta Comunale sugli immobili (ICI) utilizzati da enti non commerciali per fini specifici. "... omissis ... Più precisamente, le misure sembrano costituire una deroga al sistema fiscale italiano. L'esenzione dell'ICI concessa agli enti non commerciali sembra difatti comportare un vantaggio selettivo poiché gli immobili da essi utilizzati " essere usati anche per attività commerciali - e se, di norma, l'uso non commerciale di immobili è esente da imposizione, l'uso commerciale è pienamente tassato. Quanto all'[articolo 149, comma 4 del TUIR](#), a questo stadio la Commissione ritiene che tale disposizione - che esclude, solo per gli enti ecclesiastici e le associazioni sportive dilettantistiche, l'applicazione delle norme relative alla perdita della qualifica di ente non commerciale - configuri "prima facie" una misura selettiva, dato che è una disposizione che interessa solo queste due categorie" e che l'esenzione arrecherebbe danno al bilancio dello Stato. In merito, la Commissione tiene a sottolineare che "(36) Secondo una giurisprudenza costante, "la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento". Analogamente, il fatto che un'entità non persegua scopi di lucro non è un criterio determinante per stabilire se si tratti o meno di un'impresa ".

(3) Art.179 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

(4) Ex art. 164 del TCE. Il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico contempla uno stanziamento per il 2010 superiore a 6 miliardi di euro, destinati a finanziare migliaia di progetti e creare - nelle intenzioni della Commissione - oltre 165 000 posti di lavoro, vedi: Commissione Europea, Relazione generale sull'attività dell'Unione Europea, 2010, p.25, in: <http://europa.eu/generalreport/it>.

(5) Ex articolo 6 del TUE.

(6) Costituzione della Repubblica italiana: "art.9 - La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"; "art. 33 - L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di



istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. E' prescritto un esame di Stato per la ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"; "art. 34 - La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

Cfr. Costituzione della Repubblica polacca, art.70: "1. Ciascuno ha diritto all'istruzione. L'istruzione fino al diciottesimo anno d'età è obbligatoria. Le modalità di adempimento dell'obbligo scolastico sono stabilite dalla legge. 2. L'istruzione nelle scuole pubbliche è gratuita. La legge può ammettere l'erogazione di alcune prestazioni educative da parte delle università dietro pagamento. 3. I genitori hanno diritto a scegliere per i propri figli scuole diverse da quelle pubbliche. I cittadini e le istituzioni hanno diritto a fondare scuole elementari, superiori e università ovvero istituti educativi. Le condizioni della fondazione e dell'attività delle scuole non pubbliche nonché la partecipazione del potere pubblico al loro finanziamento, così anche i principi del controllo pedagogico sulle scuole e gli istituti educativi sono stabiliti dalla legge. 4. Le autorità pubbliche garantiscono ai cittadini universale e pari accesso all'istruzione. A tal fine si istituiscono e si appoggiano sistemi di aiuto individuale finanziario e organizzativo per gli studenti. Le condizioni di attribuzione degli aiuti sono stabiliti dalla legge. 5. Si garantisce l'autonomia delle università secondo quanto stabilito dalla legge". Costituzione del Regno di Spagna del 27.12.1978: art.27,2): "L'istruzione avrà per oggetto il pieno sviluppo della personalità umana nel rispetto dei principi democratici di convivenza, nonché dei diritti e delle libertà fondamentali".

(7) Costituzione della Repubblica greca (9 giugno 1975), "art.16. - 1) L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. Il loro sviluppo e il loro miglioramento costituiscono un obbligo dello Stato. La libertà universitaria (equivalente qui al concetto di *academic freedom*) come la libertà d'insegnamento non dispensano alcuno dal suo dovere di fedeltà alla Costituzione"; "art.16,2: L'istruzione costituisce una funzione fondamentale dello Stato. Essa ha per scopo la formazione morale, culturale, professionale e fisica dei greci, lo sviluppo della loro coscienza nazionale e religiosa e la loro formazione di cittadini liberi e responsabili".

(8) Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca del 23 maggio 1949. "Art 5. - (III) L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. La libertà d'insegnamento non esenta dalla fedeltà alla Costituzione".

(9) Articolo 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. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli”.

(10) "Libertà di pensiero, di coscienza e di religione: 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti”.

(11) "Articolo 2 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”, Parigi, 20.III.1952.

(12) Carta del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo e adottata dal Trattato di Lisbona, art.6,1 del TUE. Come si vede, l'articolato in-scrive la funzione culturale in un vero e proprio sistema di valori iperstatuali e le impone di conseguire precisi obiettivi politico-sociali transnazionali.

(13) Ex art. 165 del TCE: ”L'Unione e gli Stati membri coordinano la loro azione in materia di ricerca e sviluppo tecnologico per garantire la coerenza reciproca delle politiche nazionali e della politica dell'Unione”.

(14) Art.179 (ex art. 163 del TCE): “1. L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati”.

(15) Vedi da ultimo: COM(2010) 183, aprile 2010, [Libro verde - Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare](#) :”Con il concorso del settore dell'istruzione, le industrie culturali e creative possono anche svolgere un ruolo decisivo nel dotare i cittadini europei delle necessarie competenze creative, imprenditoriali e interculturali.

Grazie a queste loro ricadute, le industrie culturali e creative europee aprono la strada a un futuro più immaginativo, più coesivo, più verde e più prospero”.

(16) Vd. ad es. Direttiva comunitaria "Televisione senza frontiere" dell'aprile 1989 la quale, peraltro, assicura talune forme di esercizio del diritto di libertà, sconosciute alla tradizione statale. Altrettanto dicasi, ad esempio, per i programmi - ivi previsti - di promozione della cooperazione tra biblioteche europee. Anche in questo campo, la politica di promozione per fare interagire le imprese del settore informatico con le biblioteche pubbliche, che non quello di favorire la cooperazione tra sistemi bibliotecari europei. Ma gli esempi di integrazione - peraltro non sempre ordinata - tra pubblico e privato potrebbero moltiplicarsi.

(17) E inoltre "l'attività comunitaria di RST, conformemente agli obiettivi stabiliti nel trattato, dovrebbe mirare alla promozione di una Comunità prospera basata sulla competitività industriale, la qualità della vita e lo sviluppo sostenibile.." e che "le azioni comunitarie di RST devono tenere presenti considerazioni di carattere etico", Cfr. Doc.4023/94, cit., p.1.

(18) Cfr. il "konstituierung" di SMEND R., *Verfassung und Verfassungsrecht Munchen-Leipzig 1928*, in *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, ed. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, p.59.

(19) Per la normativa in materia, vedi il già citato: <http://europa.eu>. Vedi anche: <http://www.edscuola.it/archivio/norme/europa/norma.html>.

(20) Documento (COM(89) 236 def.

(21) Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Quale futuro per l'istruzione superiore nella Comunità Europea?*, Istruzione, formazione, gioventù, Studi n.2, Lussemburgo, 1993, p.34 e 45.

(22) Vd. Commissione delle Comunità europee, *Quale futuro per l'istruzione superiore nella Comunità Europea?*, Reazioni al Memorandum, Istruzione, formazione, gioventù, Studi n.2, Lussemburgo, 1993, p. 8.

(23) Cfr. Commissione CE, *Quale futuro per l'istruzione superiore nella Comunità Europea?*, Reazioni al Memorandum, "Studi" n.2, Bruxelles, 1993, p.6.

(24) (COM (93)186)". Le linee di azione: in Commissione CE, *Quale futuro per l'istruzione superiore nella Comunità Europea?*, Reazioni al Memorandum, "Studi" n.2, Bruxelles, 1993, p.34.

(25) Vd. Risoluzione dei Ministri dell'istruzione del 6 giugno 1974 in materia di cooperazione in tema di istruzione; vd. anche risoluzione del 9 febbraio 1976 su un

programma d'azione nel settore dell'istruzione; decisioni del Consiglio del 24 luglio 1986 relativo all'approvazione del programma COMETT; del 15 giugno 1987, decisione del Consiglio del 15 giugno 1987, che adotta il programma di azione comunitaria in materia di mobilità degli studenti (ERASMUS), in GUCE L 166/20 del 1987; decisione del 16 dicembre 1988, COMETT II; del 14 dicembre 1989, ERASMUS; Decisione del Consiglio del 16 giugno 1988 che istituisce un programma di azione inteso a favorire gli scambi tra giovani nella Comunità "Gioventù per l'Europa" (YES), in GUCE L 158/42 del 1988; Decisione del Consiglio 29.6.1988 che adotta un piano di stimolazione della cooperazione internazionale e degli scambi necessari ai ricercatori europei: 1988-92 (SCIENCE) in GUCE L 206/34 del 1988; Decisione del 23 aprile 1990, Programma quadro per la ricerca scientifica; Decisione relativa all'azione Jean Monnet relativa all'insegnamento sull'integrazione europea nelle Università 1990-94, Doc. D.G. Informazione, Comunicazione, Cultura del 2 gennaio 1990; parere del 10 luglio 1990 relativo al programma TEMPUS; risoluzione dei Ministri della Pubblica istruzione riuniti in sede di Consiglio, del 9 febbraio 1976, che contempla un programma di azione in materia di istruzione (EURY DICE - ARION), in GUCE C 38/1 del 1976, nonché Conclusioni del Consiglio dei ministri dell'Istruzione riuniti in sede di Consiglio del 6 ottobre 1989, sulla cooperazione e la politica comunitaria in materia di istruzione nella prospettiva del 1993, in GUCE C 227/5 del 1989; Risoluzione del Consiglio dei ministri dell'Istruzione riuniti in sede di Consiglio del 22 maggio 1989, concernente la scolarizzazione dei figli di genitori che esercitano professioni itineranti e dei figli di "zingari" e girovaghi, in GUCE C 153/3 del 1989; Decisione del Consiglio del 28 luglio 1989 che istituisce un programma di azione inteso a promuovere la conoscenza delle lingue straniere nella CEE (LINGUA), in GUCE L 239/24 del 1989; Decisione del Consiglio del 29 maggio 1990 che stabilisce un programma d'azione per lo sviluppo della formazione professionale continua nella CEE, in GUCE L 156 del 21.6.1990. Vedi inoltre la direttiva 89/48/CEE del 21 dicembre 1988 relativa al sistema di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che prevede formazioni professionali della durata di almeno tre anni; la direttiva del 28 giugno 1990 relativa al diritto di soggiorno nonché le integrazioni stabilite dalla Direttiva 92/51/CEE; le conclusioni del Consiglio e dei ministri dell'istruzione del 6 ottobre 1989 sulla cooperazione comunitaria nel settore dell'istruzione e del 14 dicembre 1989 in ordine alle relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale e le relative risoluzioni su un programma comunitario nel settore dell'istruzione; sul riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio; sulla promozione della mobilità dei docenti; sulla mobilità degli studenti; sulla dimensione europea nelle scuole; sull'insegnamento delle lingue comunitarie. Sul riconoscimento dei diplomi cfr. in particolare la Direttiva 89/48/CEE del 21 dicembre 1988 nonché la Direttiva 92/51 relative ad un Secondo sistema generale di riconoscimento di formazione professionale, che integra la Direttiva 89/48/CEE; in tema di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che prevede formazioni professionali della durata di almeno tre anni. Si consideri inoltre che l'iniziativa comunitaria in tema di riconoscimento di titoli di studio ha fornito stimoli per analoghe iniziative da parte di altre organizzazioni europee esterne alla

Comunità. Vedi in particolare la Convenzione europea sulla equipollenza generale dei periodi di studi universitari, fatta a Roma il 6 novembre 1990 (resa esecutiva in Italia con legge 14 luglio 1993, n. 258), convenzione che denota finalità preminentemente culturali e solo subordinatamente economiche.

(26) Cfr. Commissione CE, Quale futuro per l'istruzione superiore nella Comunità Europea?, cit., p.25.

(27) Secondo il pensiero della Commissione il sistema universitario e formativo in generale doveva "garantire contemporaneamente una solida formazione di base, di livello sufficiente, e il collegamento fra la formazione scolastica e la vita attiva", Cfr. Commissione delle Comunità europee, Crescita, competitività, occupazione, Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Libro bianco, Bollettino delle Comunità europee, Suppl. 6, 1993, p.126. Dovrebbe essere sviluppata "la formazione professionale iniziale in centri di formazione specializzati, eventualmente in alternativa all'università". Cosicché "i sistemi formativi ed educativi debbono essere rivisitati in funzione delle necessità sempre crescenti di ricomposizione e di ricostruzione permanenti delle conoscenze e del know-how" riorganizzandosi in modo da rendere centrale il "principio dello sviluppo, della diffusione e della sistematizzazione dell'istruzione permanente e della formazione continua". In tema vedi anche COM (97) 256 def., 29.5.1997 - Libro bianco "Insegnare a apprendere: verso la società conoscitiva".

(28) "Il settore privato, più in particolare le imprese, dovrebbe interessarsi maggiormente ai sistemi di formazione professionale". Per agevolare questo maggiore coinvolgimento dovrebbero essere messi a punto stimoli adeguati (di natura fiscale e legale). La dimensione della formazione dovrebbe essere inserita nei progetti strategici delle imprese. Questi obiettivi vanno assecondati ricorrendo ancora una volta ad incentivi fiscali e finalizzando altresì i sistemi di indennizzo della disoccupazione. Sul fronte dei formandi, inoltre, andrebbero generalizzati gli strumenti di "crediti alla formazione (asseggni di formazione)". Parimenti, gli obiettivi formativi andrebbero coniugati con altri strumenti quali la flessibilizzazione dell'organizzazione, delle condizioni e dei tempi del lavoro", Cfr. Commissione delle Comunità europee, Crescita, competitività, occupazione, Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, Libro bianco, cit.

(29) Tutto questo andava attuato a vari livelli di competenza, per cui a livello nazionale o anche in sede di concertazione tra Stati membri avrebbero dovuto essere sviluppate "autentiche politiche di formazione che mettano insieme i pubblici poteri, le imprese e le parti sociali". Andava considerata ogni azione rivolta ad "accrescere la flessibilità dei vari segmenti dei sistemi di insegnamento e la decentralizzazione della gestione dei sistemi educativi; entro certi limiti, tenendo conto dei rischi di aumento delle disuguaglianze e di erosione della vocazione umanistica e culturale dell'insegnamento, si tratterebbe di estendere la possibilità di

stimolare anche una certa "emulazione fra gli istituti di insegnamento superiore". Parimenti va accentuato lo sviluppo delle tecniche e "media" per la formazione mediante le nuove tecnologie, in particolare le tecnologie della tele-informazione. Infine, a livello della Comunità, andava sviluppata "ancor più la dimensione europea dell'istruzione", concetto che comporta soprattutto lo sviluppo della "qualità" della formazione; la "creazione di un autentico spazio e di un mercato europeo delle qualifiche e delle formazioni grazie al miglioramento della trasparenza e allo sviluppo del riconoscimento reciproco delle qualifiche e delle competenze", mediante la promozione della "mobilità degli insegnanti, degli studenti, mobilità fisica e "virtuale" consentita dalle nuove tecnologie di comunicazione".

(30) Cfr. Commissione delle Comunità europee, Crescita, competitività, occupazione, Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, cit.

(31) Firmata a Bologna nel settembre 1988.

(32) Lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (SEIS) è il risultato della serie di accordi a livello ministeriale e delle correlate attività politiche e istituzionali che, dal 1998 al 2010, hanno caratterizzato la dimensione europea della politica dell'istruzione superiore, sviluppata organicamente nel contesto del [Processo di Bologna](#); è stato formalmente creato il 12 marzo 2010, con la [Dichiarazione di Budapest-Vienna](#) nel corso di una apposita riunione celebrativa del Processo di Bologna a cui partecipavano i Ministri dei 47 Paesi aderenti e i rappresentanti delle organizzazioni internazionali. Da un punto di vista politico-giuridico, lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, Vi partecipano al momento 46 paesi europei, Vedi <http://www.processodibologna.it>.

(33) [www.processodibologna.it](http://www.processodibologna.it); "ECTS User's Guide", 2009., Processo di Bologna 2009-2011.

(34) Vedi Raccomandazione della Commissione dell'11/3/2005 riguardante la Carta Europea dei Ricercatori e un Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori, EUR 21620, 2005, p.12 e 30.

(35) Vedi <http://europa.eu>, Verso uno Spazio europeo della ricerca (SER).

(36) DECISIONE (2009/336/CE) DELLA COMMISSIONE del 20 Aprile 2009.

(37) Vedi Regolamento (CEE) n.3906/89 del Consiglio.

[(38) Vedi Decisione n. 253/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.



- [(39) Vedi Decisione 1999/382/CE del Consiglio .
- (40) Vedi Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
- (41) Vedi decisione n. 508/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio .
- (42) Vedi Regolamento (CE, Euratom) n. 99/2000 del Consiglio.
- (43) Vedi Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio .
- ( 44) Vedi Regolamento (CE) n. 2698/2000 del Consiglio.
- (45) Vedi Decisione 1999/311/CE del Consiglio.
- (46) Vedi Decisione 2001/196/CE del Consiglio.
- (47) Vedi Decisione 2001/197/CE del Consiglio.
- (48) Vedi Decisione n. 2318/2003/CE del Parlamento e del Consiglio.
- (49) Vedi Decisione 2004/100/CE del Consiglio.
- (50) Vedi Decisione approvato con decisione n. 790/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
- (51) Vedi Decisione n. 791/2004/CE del Parlamento e del Consiglio.
- (52) Vedi Decisione n. 792/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
- (53) Vedi Decisione n. 2317/2003/CE e n. 1298/2008/CE del Parlamento e del Consiglio.
- (54) Vedi Decisione n.2006/910/CE del Consiglio.
- (55) Vedi Decisione n. 2006/964/CE del Consiglio.
- (56) Vedi Decisione n. 1855/2006/CE del Parlamento e del Consiglio.
- (57) Vedi Decisione n. 1904/2006/CE del Parlamento e del Consiglio.
- (58) Vedi Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento e del Consiglio.
- (59) Vedi Regolamento (CEE) n. 443/92 del Consiglio.

(60) Vedi Regolamento (CE) n. 1085/2006 del Consiglio]]

(61) Vedi Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento e del Consiglio.

(62) Vedi Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento e del Consiglio.

(63) Vedi Regolamento (CE) n. 1934/2006 del Consiglio.

(64) Vedi Decisione 2003/159/CE e 2005/599/CE del Consiglio.

(65) Vedi IP/11/488, Bruxelles, 19 aprile 2011.

(66) Ex art.16 TCE.

(67) Vedi anche 2010/C135/02 Conclusioni del Consiglio sulla dimensione sociale dell'istruzione e della formazione, Pubblicata nella G.U.U.E. 26 maggio 2010, n. C 135.

(68) TFUE, Protocollo n.26, art.1 “I valori comuni dell'Unione con riguardo al settore dei servizi di interesse economico generale ... comprendono in particolare: — il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali di fornire, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale il più vicini possibile alle esigenze degli utenti; — la diversità tra i vari servizi di interesse economico generale e le differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse; — un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente”.

(69) Vedi, COMMISSIONE EUROPEA, Guida relativa all'applicazione ai servizi d'interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d'interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di stato, di "appalti pubblici" e di "mercato interno" SIEG SEC(2010) 1545 final, Bruxelles, 7.12.2010.

(70) Nella sentenza pronunciata nella causa C-263/86 Humbel, la Corte sostiene, da un lato, il fatto che istituendo e mantenendo in vigore un sistema d'istruzione nazionale, lo Stato non intende svolgere attività retribuite, bensì svolge il proprio compito nel campo sociale, culturale e educativo nei confronti dei cittadini e, dall'altro lato, che la pubblica istruzione è, di regola, finanziata col pubblico denaro, non già dagli alunni o dai loro genitori. La Corte ha aggiunto che sulla natura di questa attività non incide poi il fatto che, talora, gli alunni o i loro genitori siano obbligati a pagare delle tasse o delle spese scolastiche al fine di contribuire in una certa misura alle spese per la pubblica istruzione”. Nella sentenza Wirth menzionata in precedenza, la Corte ha in effetti ritenuto che le considerazioni da essa formulate nella sua sentenza Humbel menzionata valgono anche per i corsi di studi impartiti in

un istituto di insegnamento superiore il cui finanziamento sia assicurato essenzialmente mediante fondi pubblici. Per altri settori di servizi sociali, quali i servizi sanitari, vedi da ultimo: SEC(2011) 397, Bruxelles, 23.03.2011, Documento di lavoro dei servizi della commissione, L'applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale dopo il 2005 e i risultati della consultazione pubblica.

(71) Vedi, COM (2006/c 323/01, in GU C 323 del 30.12.2006, pag. 6; . Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno; COM(2006) 177 def.; Direttiva 2006 S/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, GU L 376 del 27.12.2006; Comunicazione della Commissione Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea {SEC(2006) 516}.

(72) ibidem, p.8.

(73) ibidem, p.9.

(74) ibidem, p.9.

(75) ibidem p.10.

(76) Vedi, Par.4-6-2010,n2010/C146/01, in G.U.U.E. 4 giugno 2010, n. C 146.

(77) Su queste tematiche, in ambito europeo, opera ENQA - European Association for Quality Assurance in Higher Education, costituita nel marzo 2008 con l'apporto anche della European Students' Union, ESU; della European University Association, EUA; della European Association of Institutions in Higher Education EURASHE. E' stata costituita a seguito del mandato ricevuto dalla " Bologna 5th Ministerial Conference, svoltasi a Londra nel maggio 2007. Riguardo agli indicatori per la valutazione ENQA ha prodotto la "European Standards and Guidelines (ESG)" rivolta originariamente alla "European Higher Education Area (EHEA): vedi . Summary Report of the 1st Register Committee, Brussels, October 2010., presentato alla EQAR Fifth General Assembly in Gödöllő (Ungheria) il 18 Marzo 2011; vedi anche progetto di Direttiva di cui a COM(2002) 119, sul riconoscimento delle qualifiche professionali.