



Data di pubblicazione: 13 luglio 2015

## Il diritto agli studi universitari tra Stato, Regioni ed Università\* di

Giovanni Luchena\*\* e Luca Grimaldi\*\*\*

SOMMARIO: Premessa. – I. La lunga attuazione costituzionale. – I.1. I primi interventi di sostegno allo studio universitario: *compiti* costituzionali senza programmazione. – I.2. Dal primo trasferimento delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni fino alla revisione del Titolo V della parte II della Costituzione. – I.3. La legge quadro del 1991 e la definizione normativa della materia in una visione organica ed unitaria. – I.4. Le competenze del Governo: realizzare l’eguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale. – I.5 Le competenze delle Università: ulteriori strumenti ed attività di sostegno allo studio. – II. Il “nuovo corso” del diritto agli studi universitari – II.1 La c.d. “legge Gelmini” e il suo “seguito”: dal valore dell’eguaglianza al rilancio del merito. – II.2 La c.d. “*spending review*”: il diritto agli studi universitari “sotto pressione”. – III. Le principali tipologie d’intervento. – III.1 Il prestito d’onore. – III.2 Il fondo per il merito. – III.3 Le borse di studio: requisiti per l’assegnazione e forme di finanziamento. – III.4 Tassa di iscrizione e contributi universitari. – III.5 Servizi abitativi. – III.6 Attività di collaborazione a tempo parziale degli studenti. – III.7 Il monitoraggio sull’attuazione del diritto allo studio. – III.8 Il sostegno in favore degli studenti portatori di *handicap*. – IV. Competenze regionali e servizi agli studenti – IV.1 Le funzioni delle Regioni. – IV.2 Le previsioni inerenti il diritto agli studi universitari negli Statuti regionali. – IV.3 I *compiti* di solidarietà. – IV.4 L’attuazione regionale: le agenzie tra nuove formule organizzative e riduzione dei costi. – IV.5 La Conferenza di programmazione. – IV.6 I singoli interventi previsti dalle leggi regionali a sostegno dello studio universitario. – V. Nota finale.

---

\* Il presente contributo è frutto di uno scambio di riflessioni comuni. La *Premessa* è di entrambi gli autori. I paragrafi I.1, I.2, I.3, I.4, I.5, II.1, II.2, IV.4, IV.5 e IV.6 sono di Giovanni Luchena, mentre i paragrafi, III.1, III.2, III.3, III.4, III.5, III.6, III.7, III.8, IV.1, IV.2, IV.3. e V. sono di Luca Grimaldi.

\*\* Ricercatore confermato di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi Aldo Moro di Bari.

\*\*\* Ricercatore di Diritto Pubblico nell’Università degli Studi Aldo Moro di Bari.

## Premessa

Il “diritto agli studi universitari” [d’ora innanzi d.s.u.], formalmente non ricompreso fra le diverse tipologie di diritti sociali esplicitamente menzionate dalla Carta costituzionale, indica, sostanzialmente, una situazione giuridica di carattere collettivo che obbligherebbe il legislatore a porre in essere tutte le azioni necessarie per consentire ai «capaci e meritevoli», ma «privi di mezzi», di cui all’art. 34, c. 3 Cost., di frequentare i più alti gradi degli studi.

L’espressione in esame è stata intesa, talvolta, come un mero “accrescimento linguistico” del diritto all’istruzione<sup>1</sup>, pur volendo indicare un diritto, per taluni versi, autonomo da quello all’istruzione in quanto ricondotto non alle situazioni giuridiche connesse all’accesso ed alla frequenza della scuola dell’obbligo, ma a quelle inerenti la successiva istruzione c.d. “facoltativa” di grado, per l’appunto, universitario (la cui specificità è quella di poggiare non sul principio dell’universalismo, ma su quello della selettività essendo rivolta ai soggetti capaci e meritevoli<sup>2</sup> anche se è stato recentemente osservato che la scuola è aperta a tutti comprendendo tutti i gradi dell’istruzione dal momento che tutti hanno pari diritto di raggiungere anche i più alti gradi<sup>3</sup>).

Ad ogni modo, parte della dottrina considera il d.s.u., essenzialmente, come un diritto di prestazione funzionale alla garanzia del diritto all’istruzione<sup>4</sup>. L’effettività di tale situazione giuridica

---

<sup>1</sup> V., tra gli altri, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, pp. 54 ss., come citato da F. GRANDI, *L’accesso ai più alti gradi dell’istruzione (Il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, paper presentato al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, Campobasso, 19 e 20 giugno 2015, sul tema “*La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*”, in <http://www.gruppodipisa.it>.

<sup>2</sup> Così A.M. POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell’evoluzione normativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il diritto allo studio nell’Università che cambia*. Atti del Convegno per il decennale della Fondazione Ceur, Roma, 28 novembre 2001, Milano, 2002, pp. 52 ss.

<sup>3</sup> In tal senso M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*. Atti del Convegno di Roma, 23-24 gennaio 2014, Napoli, 2014, pp. 180 ss. ed in part. p. 181.

<sup>4</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Diritto allo studio*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1993, pp. 1 ss.; M. DELLA MORTE, *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1996, pp. 477 ss.; L. VIOLINI, M.E. MACCARINI, *Quale futuro per il diritto allo studio? Principio di sussidiarietà, autonomia universitaria e prospettive di riforma*, ivi, pp. 78 ss.; M. D’AMICO, *Principi e diritti nei nuovi statuti regionali. Il posto del diritto*

sarebbe vincolata, o assoggettata, ad un triplice ordine di “condizioni” e cioè quelle del «merito, [dell’] incapacità finanziaria e [del] concorso»<sup>5</sup>. I pubblici poteri sarebbero, pertanto, chiamati a realizzare tutte quelle “politiche” che consentano di porre gli studenti universitari nelle stesse condizioni di partenza<sup>6</sup>, svincolandoli, cioè, dalle proprie situazioni economico-sociali originarie, soprattutto se legate a condizioni di disagio economico.

L’espressione «privi di mezzi», inoltre, – nucleo essenziale dell’art. 34 Cost. alla luce anche delle sue dirette connessioni con gli artt. 2 e 3, c. 2 Cost. – sembra fare riferimento non soltanto agli ostacoli di ordine economico, ma anche a qualunque tipo di impedimento o di “barriera” potenziale, la quale, eventualmente, si frapponga al conseguimento di un più elevato livello culturale e sociale e impedisca alla persona di costruire un proprio progetto di vita libera e dignitosa<sup>7</sup>.

V’è, dunque, una evidente interrelazione tra il d.s.u. ed il principio di eguaglianza sostanziale, che presuppone una «proiezione [dell’impegno del legislatore] verso il futuro» contenente «un riferimento esplicito all’effettività, giacché la disparità economica e sociale fra i cittadini, sia come singoli sia come gruppi, impone un’azione continua di intervento per far transitare il diritto allo studio da una nobile proclamazione ad una realtà che non leda la dignità delle

---

allo studio, *ivi*, pp. 151 ss.; G. COLETTA, *Il governo dell’istruzione alla luce della revisione del Titolo V e delle dinamiche comunitarie*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 137 ss.; S. LARICCIA, *Gli articoli 33 e 34 della Costituzione*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 29 maggio 2006; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, 2006, pp. 699 ss.; Q. CAMERLENGO, *Artt. 33, 34*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 322 ss.; E. DE MARCO, *Diritto allo studio, libertà di insegnamento e ricerca*, in ID. (a cura di), *La pubblica istruzione*, Trattato di diritto amministrativo diretto da G. Santaniello, Padova, 2009, pp. 1 ss.; S. TROILO, *Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 maggio 2012.

<sup>5</sup> Cfr. A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 709.

<sup>6</sup> A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, pp. 6 ss., sottolinea come l’eguaglianza dovendosi coniugare con l’autorealizzazione personale, vada considerata, in principio, come “eguaglianza delle condizioni di partenza o, più precisamente, delle chances”.

<sup>7</sup> Corte cost. 215 del 1987, su cui, per tutti, v. A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002, *passim*.

persone, confinando interi ceti sociali alla mera possibilità, come si diceva una volta, di imparare a leggere, scrivere e far di conto»<sup>8</sup>.

Esso, infatti, non può essere qualificato come una mera “libertà di apprendere” (libertà di scegliere un particolare percorso formativo, o di vedersi garantita una offerta formativa sufficientemente ricca e qualitativamente adeguata), ma è un vero e proprio diritto sociale, da ricomprendere nel più ampio *genus* del diritto all’istruzione e, in quanto tale, da attribuire alla titolarità individuale e da considerare, da un lato, direttamente azionabile, e, dall’altro, oggetto di vere e proprie prestazioni ed azioni di sostegno<sup>9</sup> che impegnano tutti gli enti che costituiscono la Repubblica<sup>10</sup>.

Il merito costituisce, in particolare, uno dei fattori a cui vincolare il concreto sostegno in favore degli studenti, per consentire la *piena* realizzazione della persona umana e, più in particolare, per poter selezionare sia l’accesso a borse di studio ed ulteriori provvidenze previste a supporto degli studi superiori, sia per contribuire, su di un piano più generale, ad un più efficace ed “aperto” sviluppo della società<sup>11</sup>.

La valutazione della condizione economica, consistente nella verifica della situazione reddituale della famiglia, al fine di aiutare, per l’appunto, gli studenti delle fasce sociali meno abbienti, dovrebbe costituire, invero, il presupposto necessario ai fini dell’accesso alle provvidenze per gli studenti universitari, ma il merito, in un quadro complessivo, non può essere considerato come un mero elemento accessorio o marginale rispetto alla condizione economica dal momento che connota significativamente (proprio nella prospettiva di quanto previsto dall’art. 34, c. 3 Cost.) l’impegno (ed i diritti) dello studente universitario nel suo percorso di studi.

In questa prospettiva, la Repubblica è chiamata ad investire nella cultura ed, in particolare, nell’istruzione, al fine di accrescere non solo le posizioni dei singoli, ma anche quelle dell’intero Paese nel suo

---

<sup>8</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *L’effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2009, p. 36.

<sup>9</sup> Sul tema, *amplius*, v. M. LUCIANI, *Diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, p. 131.

<sup>10</sup> Cfr. A. MURA, *Art. 33-34*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Art. 29-34. Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, p. 256; A. SANDULLI, voce *Istruzione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, pp. 3305 ss.

<sup>11</sup> Cfr. G. VIGNOCCHI, *Diritto allo studio e opere universitarie: attuale disciplina e prospettive evolutive*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1981, p. 119. Per la giurisprudenza costituzionale v., tra le altre, le sentenze n. 359 del 1995 e n. 2 del 2013.

complesso, soprattutto in un'epoca, come quella attuale, segnata dalla ipercompetitività, anche se è bene puntualizzare come la Costituzione, essendo scevra da suggestioni o pulsioni totalitarie, garantisca il diritto allo studio non tanto perché giovi alla cosa pubblica, quanto perché possa essere garantito ad ogni uomo in quanto mezzo indispensabile per la formazione e la crescita individuale e, solo in seconda battuta, collettiva<sup>12</sup>.

Alla luce del richiamato principio dell'eguaglianza sostanziale, lo studente meritevole, ma non abbiente, dovrebbe essere trattato in modo diverso dal ricco meritevole, proprio in ragione delle caratteristiche del soggetto da sostenere e del fine generale da perseguire<sup>13</sup>.

Il fattore povertà o comunque l'essere meno abbienti, dovrebbe costituire, in altre parole, il *prius* rispetto alla generalità degli elementi e delle situazioni sociali da considerare in ordine alla valutazione delle politiche e degli interventi da adottare con la conseguenza che le azioni di promozione e di sostegno del d.s.u. dovrebbero essere indirizzate, prioritariamente, verso gli studenti (universitari) economicamente più svantaggiati<sup>14</sup>.

Oltre tutto, la fruizione del d.s.u. consente agli studenti che vi beneficiano di accrescere le proprie competenze da spendere nel mercato del lavoro al fine di sviluppare le conoscenze necessarie per conseguire più alte qualificazioni professionali, cioè uno dei presupposti per ottenere un posto di lavoro e realizzare, in questo modo, lo sviluppo pieno della persona e condurre una vita libera e dignitosa (art. 4 Cost.)<sup>15</sup>.

Come accennato precedentemente, il profilo della effettività è un aspetto fondamentale della delicata problematica inerente il d.s.u. dato che costituisce, ad un tempo, l'obiettivo ed il vincolo con cui i pubblici

---

<sup>12</sup> V., per tutti, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, 1958, p. 3.

<sup>13</sup> Cfr. A.M. POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, cit., p. 56.

<sup>14</sup> Il passaggio dall'istruzione elitaria a quella di massa rappresenta una delle conquiste forse più significative contenute nella Costituzione. Spesso si confonde, probabilmente per altre finalità, l'inefficienza del sistema scolastico (e universitario) «con gli effetti dell'allargamento dell'accesso ai ceti sociali con minori possibilità economiche e minori tradizioni di acculturazione familiare» (G. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 37): un *refrain* che è stato assunto quale manifesto della *nouvelle vague* dell'efficientismo.

<sup>15</sup> Cfr. A. GIORGIS, *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, p. 111.

poteri devono fare i conti per garantire il diritto stesso innanzitutto agli studenti «privi di mezzi».

Dal punto di vista organizzativo, la legislazione statale prevede una rete di competenze e funzioni, che, spesso, si sovrappongono le une alle altre, ingenerando anche confusione o quanto meno coincidenza tra le stesse. La titolarità di tali competenze (Stato, Regioni, Università)<sup>16</sup>, in

---

<sup>16</sup> E' opportuno ricordare, sia pure sommariamente, come, sotto il profilo della potestà legislativa, lo Stato abbia competenza esclusiva, in particolare, in "materia" di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, c. 2, lett. m Cost.) e di "norme generali sull'istruzione" (art. 117, c. 2, lett. n), mentre sono materie di legislazione c.d. "concorrente", ai sensi dell'art. 117, c. 3 Cost., l'"istruzione" e la "ricerca scientifica" (da considerare, comunque, a vario titolo connessa all'istruzione). La potestà legislativa in materia di d.s..u. in senso stretto, fatte salve le attribuzioni statali già richiamate, spetta, poi, esclusivamente alle Regioni, non rientrando né tra le materie di potestà esclusiva dello Stato, né tra quelle di legislazione concorrente. Sotto il profilo della titolarità delle funzioni amministrative si deve fare riferimento innanzitutto a quanto previsto dagli artt. 118 e 120, c. 2 Cost. laddove vengono previsti, rispettivamente, i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza [sui richiamati principi v., tra gli altri, V. BALDINI, *La sussidiarietà come «valore» e come formula organizzatoria: riflessioni su una schlagwort del diritto pubblico*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, cit., pp. 53 ss.; A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 28 febbraio 2002; P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002; V. CERULLI IRELLI, *Consolidamento delle riforme amministrative e innovazioni costituzionali: problemi attuativi e di integrazione* (LUISS, 31 gennaio 2002), in *Costituzione e amministrazione. Documenti di un itinerario riformatore (1996-2002)*, Torino, 2002, p. 89; A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Federalismo*, 2003, p. 854; G. PASTORI, *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative* (aprile 2006), in <http://www.issirfa.cnr.it/2901,908.html>; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006; V. BALDINI (a cura di), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007; G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano, 2007; C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008, pp. 169 ss.; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008, pp. 42 ss.; M. BUQUICCHIO, *Profili pubblicistici nell'evoluzione del «terzo settore» tra economia e sussidiarietà*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, pp. 195 ss.; V. BALDINI, *Autonomia della persona, responsabilità condivisa ed effettività dei diritti sociali. Per una lettura "adeguatrice" del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Vol. II, Napoli, 2010, pp. 799 ss.; S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. Soc.*, 2011, pp. 337

ogni caso, produce, talvolta, non poche incertezze (soprattutto sul versante economico-finanziario), ingenerando disomogeneità e disparità (principalmente di ordine territoriale) che non giovano alla migliore organizzazione dei servizi ed alla loro uniformità su tutto il territorio nazionale.

E' noto come, in questa "materia" le funzioni più significative, cioè quelle relative alla erogazione materiale del servizio, siano assegnate alle Regioni le quali, ciascuna per il tramite di propri organismi, per lo più denominati *agenzie* (in passato: *enti per il d.s.u.*, in seguito "accorpati", in quasi tutte le Regioni, in un unico ente strumentale sia per ragioni organizzative sia per esigenze di risparmio di spesa), offrono varie prestazioni e realizzano investimenti, di concerto con i singoli sistemi universitari regionali, al fine di ampliare l'offerta e migliorare la qualità complessiva del servizio in oggetto, da un lato, e perseguire nuove finalità emergenti (che possono derivare, in particolare, dalla trasformazione/evoluzione del servizio stesso), quale, ad esempio, quella di attrarre nuovi "studenti-utenti", dall'altro.

Svolgere un'analisi su questo tema, in parte affrontato in passato, anche se in un contesto differente<sup>17</sup>, consente di fare il punto sulla delicata problematica del modo in cui le Regioni hanno esercitato la competenza in materia di d.s.u., anche alla luce delle più recenti novità di carattere legislativo, statale e regionale.

---

ss.; G. LUCHENA, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni. Studi sulla cooperazione fra enti locali per la gestione associata delle funzioni comunali nella stagione del "federalismo fiscale"*, Bari, 2012, *passim*], ed il potere sostitutivo [fra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 183 ss.; M.P. IADICICCO, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitario*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., pp. 93 ss.; F. PIZZOLATO, *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli "interessi unitari". Prime considerazioni*, in *Nuove autonomie*, 2004, pp. 493 ss.; M.P. IADICICCO, *La disciplina costituzionale sulla sostituzione statale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, pp. 227 ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 2013, pp. 338 ss.; A.M. NICO, *Potere sostitutivo*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, in corso di pubblicazione].

<sup>17</sup> G. LUCHENA, *Costituzione e welfare studentesco: le politiche legislative nazionali e regionali per il diritto agli studi universitari*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, Bari, 2010, pp. 125 ss.

Non si può non sottolineare come la crisi economico-finanziaria abbia “obbligato”, per così dire, lo Stato a rivedere forme, modalità e quantità dei finanziamenti modificando più volte l’assetto per oltre un quarantennio. Gli effetti determinati dalla globalizzazione economica e dall’integrazione europea hanno contribuito a modificare, nel complesso, il modo di atteggiarsi dei pubblici poteri nei confronti sia dell’aspetto del finanziamento del diritto allo studio e, più in generale, dei diritti sociali, sia del sistema organizzativo scolastico ed universitario volto a premiare il merito piuttosto che la condizione economica, con una chiara trasmodazione della natura del d.su. dall’oggettivamente pubblico al sostanzialmente privato.

Ad ogni modo, un percorso che valuti adeguatamente l’organizzazione, il ventaglio delle competenze legislative ed amministrative e l’effettività del d.s.u. non può prescindere dalla ricostruzione storico-legislativa della “materia” come manifestata a partire dalla legislazione immediatamente seguente all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, per giungere, poi, alle esperienze legislative più recenti, e cioè, in particolare, alla l. n. 240 del 2010 e al d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, che contengono la normativa che ha cambiato l’impostazione complessiva dell’approccio ai servizi in favore degli studenti universitari sotto molteplici profili.

Verranno successivamente analizzate le singole forme di assistenza, incentivazione e supporto al d.s.u. al fine di scandagliare la varietà di strumenti offerti agli studenti universitari.

Il quadro della legislazione regionale, statutaria e legislativa, costituisce il successivo sviluppo dello studio volto a valutare come le Regioni abbiano adempiuto ai loro compiti ed, eventualmente, soddisfatto le istanze solidaristiche connesse ad una “materia” divenuta di competenza regionale (pur facendo salve le altre competenze esclusive dello Stato o concorrenti più o meno direttamente connesse con la materia *de qua*) dopo la riforma del 2001.

Invero, un ulteriore profilo del tema in oggetto, o comunque a questo collegato, considerato in una prospettiva più ampia rispetto a quanto si è già avuto modo di rilevare in ordine alla natura ed alla concreta “proiezione” del d.s.u. quale peculiare diritto sociale, è costituito, poi, dalla libertà di insegnamento<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993; C.P. GUARINI, voce *Insegnamento (libertà di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, IV, pp. 3150 ss.; G. FONTANA, *La libertà di insegnamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 99 ss.



A tale riguardo, infatti, è opportuno rilevare, sia pure solo con brevi cenni di carattere generale, anche le intrinseche connessioni esistenti tra quello che potremmo definire il “lato attivo” di siffatto diritto (inerente, perlopiù, le misure e gli interventi oggetto delle legittime pretese dello studente universitario) e la libertà di insegnamento, di cui all’art. 33 Cost., quale aspetto, in qualche modo, complementare, se non proprio coesistente del diritto in questione. E ciò benché tale specifico tema non potrà essere specificamente affrontato in questa sede essendo parte di un campo di indagine che merita un’attenzione approfondita ed in qualche misura autonoma. In verità, la libertà di insegnamento sembra poter rappresentare, per certi versi, una sorta di “lato passivo” del d.s.u., soprattutto se la si considera sotto il profilo specifico dell’ampiezza e della qualità dell’offerta formativa (che trova nell’attività di insegnamento e di ricerca la sua vera e propria chiave di volta) di cui possono concretamente usufruire gli studenti per esercitare compiutamente il loro diritto agli studi.

Appare evidente, infatti, come la “quantità” ed, ancor più, la qualità dell’insegnamento universitario (non disgiunto, peraltro, dall’attività di ricerca<sup>19</sup>) rappresenti, in particolare, un necessario complemento del diritto in esame, tanto sotto il profilo della “portata”, quanto sotto quello della effettività di siffatto diritto, dal momento che non si potrebbe parlare di una vera e propria garanzia del diritto allo studio ove mancasse l’imprescindibile presupposto della garanzia di una corrispondente attività di insegnamento libera e qualitativamente adeguata *in primis* alle peculiari finalità generali (così come previste, innanzitutto nella Parte prima della Costituzione) di realizzazione della personalità e di piena partecipazione dei cittadini alla vita politica, economica e sociale del Paese (art. 3, c. 2 Cost.), nonché, più specificamente, di preparazione allo svolgimento, ciascuno secondo le proprie possibilità e la propria scelta, di una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (*ex art. 4 Cost.*).

La libertà di insegnamento, quindi, che attiene necessariamente a tutti i gradi dell’istruzione<sup>20</sup>, riguarda direttamente l’insegnamento universitario soprattutto nella prospettiva secondo cui è a questo livello che l’istruzione stessa deve soddisfare maggiormente l’esigenza di offrire un quadro “plurale”, ovvero il più ampio ed articolato possibile,

---

<sup>19</sup> A tale specifico riguardo, v. G. GRASSO, *L’Università e la ricerca scientifica*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 551 ss.

<sup>20</sup> In tal senso B. CARAVITA, *Art. 33-34*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 226 ss.

delle opzioni culturali a cui deve poter accedere lo studente che ha raggiunto, ormai, un maggiore grado di consapevolezza.

Ecco, dunque, che diviene evidente come la libertà di insegnamento stessa riguardi complessivamente non solo, per così dire, l'attività di insegnamento in sé, ma anche l'attività di "apprendimento" e di studio, investendo appieno la realizzazione dello studente-persona prima ancora che le modalità con cui svolgere tale funzione, da un lato, e la mera formazione "tecnico-universitaria" degli studenti, dall'altro.

## **I. La lunga attuazione costituzionale**

### **I.1 I primi interventi di sostegno allo studio universitario: compiti costituzionali senza programmazione**

Il legislatore, in una prima fase, collocabile immediatamente dopo l'entrata in vigore della Costituzione, pur prevedendo talune forme di sostegno in favore dei «capaci e meritevoli», e «privi di mezzi», non mette a punto un programma organico di interventi per favorire l'accesso agli studi universitari, per sostenere economicamente gli studenti meno abbienti, per agevolare la mobilità studentesca sul territorio nazionale e, in termini generali, per offrire migliori servizi, ma interviene in modo sporadico e, per così dire, "a macchia di leopardo", con una serie di norme di volta in volta inerenti la "materia" *de qua*.

Tra le prime forme di sostegno economico statale previste in favore degli studenti che frequentano le Università occorre menzionare, innanzitutto, le misure a sostegno dell'edilizia universitaria residenziale di carattere assistenziale, ritenute "di interesse generale"<sup>21</sup> (misure da individuare nella prevista, ma mai compiutamente attuata, attività di programmazione quinquennale), già inserite nella legge 28 luglio 1967, n. 641<sup>22</sup>, e l'assegno di studio come disciplinato dalla l. 14 febbraio 1963, n. 80, attribuito tramite concorso (con l'erogazione dell'importo, in misura variabile, in base alla residenza ed alla sede universitaria di

---

<sup>21</sup> Cfr. M.R. SPASIANO, *I collegi universitari legalmente riconosciuti dal M.I.U.R. nella riforma del diritto allo studio universitario: attualità e prospettive*, in L. VIOLINI (a cura di), *op cit.*, pp. 30 ss., in part. p. 37.

<sup>22</sup> "Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971".

frequenza dei corsi di studio) e considerato incompatibile con stipendi, assegni o borse di studio<sup>23</sup>.

Un'altra forma di assistenza allo studio, tuttora presente nel novero delle politiche di sostegno, è quella dell'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie, contenuta nell'art. 4, l. 28 febbraio 1986, n. 41, che prevede la dispensa in favore sia dei non abbienti (alle medesime condizioni per ottenere l'assistenza sanitaria gratuita) sia dei meritevoli (previa verifica congiunta della situazione reddituale familiare, del voto di maturità e della media degli esami di profitto)<sup>24</sup>.

Sempre per quanto concerne specificamente i benefici legati al merito, talune categorie di studenti possono essere esentate dal pagamento delle tasse universitarie in forza dell'art. 6, l. 18 dicembre 1951, n. 1551. Fra queste vi sono gli orfani (di guerra o per causa di servizio o di lavoro), gli studenti mutilati o invalidi di guerra, oltre ai «ciechi civili», in forza dell'art. 1, l. n. 1449 del 1956<sup>25</sup>.

In questa fase, dunque, gli interventi in materia di d.s.u. assumono una connotazione di tipo solidaristico, anche se priva di una visione organica e, tuttavia, la legislazione qui sommariamente richiamata ha saputo, per così dire, affrontare i problemi più pressanti in quel momento storico ponendo in essere una politica di tipo premiale e su larga scala, privilegiando, innanzi tutto, così come si diceva, le difficoltà socio-economiche di un'ampia popolazione studentesca, anch'essa alle prese con la dura realtà della ricostruzione del Paese.

E così, anche in assenza di una programmazione complessiva per il d.s.u., un'ampia platea di studenti ha potuto usufruire di benefici senza dei quali non sarebbe stata in grado di conseguire i più alti gradi degli studi, né tanto meno di cogliere le opportunità di lavoro secondo le proprie attitudini.

## **1.2 Dal primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni fino alla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione**

---

<sup>23</sup> V. S. ANDÒ, *Il presalario come strumento di programmazione degli accessi universitari*, in *Amministrare*, 1978, pp. 291 ss.

<sup>24</sup> E' utile ricordare che l'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie è ora attuata secondo criteri e modalità del tutto differenti rispetto a quelle del passato tenuto conto, ovviamente, delle condizioni economiche e sociali di ciascun periodo di riferimento. Su tale "strumento" di sostegno allo studio, ma sarebbe più opportuni parlare, di aiuto alle famiglie, si avrà modo di sviluppare ulteriori considerazioni nel prosieguo del presente lavoro.

<sup>25</sup> Cfr. N. DANIELE, *L'ordinamento scolastico italiano*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, XI, Padova, 1988, p. 429.

E' solo a seguito della concreta istituzione delle Regioni ordinarie che inizia a mutare il quadro legislativo e organizzativo concernente il d.s.u.

Alla luce della ripartizione delle competenze, come stabilite dal previgente articolo 117 della Costituzione, il d.s.u. viene inquadrato quale materia di competenza regionale rientrando nell'alveo della assistenza scolastica<sup>26</sup>.

L'art. 44, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ha individuato nelle Regioni i soggetti cui devolvere le funzioni in materia di d.s.u. quale competenza rientrando, per l'appunto, nella "materia" dell'assistenza scolastica. Con il medesimo decreto viene affidato alle Opere universitarie il compito di garantire servizi di assistenza alle categorie di studenti in situazione di svantaggio o appartenenti a famiglie residenti all'estero, istituzioni che rimarranno in vita per lungo tempo quale principale "riferimento" organizzativo-gestionale dei servizi in favore degli studenti universitari.

La prefata normativa è stata successivamente integrata dalle disposizioni contenute nell'art. 1, d.l. n. 536 del 1979, convertito, con modificazioni, nella l. 22 dicembre 1979, n. 642, che hanno disposto il trasferimento alle Regioni di una parte delle funzioni del settore *de quo*, nel rispetto dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33 Cost. e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per rendere effettivo il diritto allo studio di cui all'art. 34 Cost., lasciando, tuttavia, in larga parte inevasa la determinazione dei principi fondamentali della materia in attesa dell'approvazione della legge-quadro che avrebbe visto la luce più di dieci anni dopo.

Di fronte ai ritardi statali nella definizione della normativa quadro, talune Regioni, non potendo restare inerti rispetto alle competenze costituzionalmente stabilite, hanno approvato proprie leggi con le quali hanno iniziato ad assumere iniziative tangibili ma, tuttavia, ancora insufficienti, in termini di potenziamento delle prestazioni, se si tiene conto, all'epoca, della crescita (in termini di popolazione studentesca) degli atenei.

La mancata approvazione della legge statale di definizione dei principi fondamentali della "materia" del d.s.u. può essere considerata la causa principale della disorganicità e della sporadicità della produzione legislativa regionale.

Le Regioni, infatti, erano chiamate ad assicurare la continuità delle prestazioni erogate sulla base delle disposizioni in vigore, fino al nuovo intervento legislativo, e così furono costrette a ricavare autonomamente

---

<sup>26</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 492.

i principi fondamentali della “materia” dalle leggi statali in vigore (così come avveniva, in verità, per tutte le materie), anche in virtù dell’abrogazione dell’art. 9 della c.d. “legge Scelba” (l. 10 febbraio 1953, n. 62) che impediva l’approvazione, da parte delle Regioni, delle leggi nelle materie attribuite alla loro competenza dall’art. 117 Cost., se non in presenza, per l’appunto, della legge statale contenente i principi fondamentali.

L’art. 17, c. 4, l. 16 maggio 1970, n. 281 consente, infatti, l’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie di competenza concorrente «nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti». I “principi desumibili” dalla legislazione in vigore attengono, per lo più, all’autonomia universitaria, ovvero al principio in base al quale le provvidenze da attribuire agli studenti sono determinate dal merito e dalla individuazione di forme di assistenza come previste dalle leggi statali previgenti, le quali, peraltro, presentavano anch’esse quei caratteri di settorialità e singolarità, ma anche di disorganicità precedentemente evidenziati a proposito delle prime disposizioni statali in materia di d.s.u.

In questo modo, le Regioni sono state, per dir così, “liberate” dai vincoli legislativi statali che pregiudicavano l’esercizio della loro autonomia.

Ma è solo con l’approvazione della legge quadro, avvenuta nel 1991<sup>27</sup>, che sono stati definitivamente rotti gli argini del centralismo statale, consegnando alle Regioni più ampie possibilità di legiferare nella materia del diritto allo studio e, in particolare, di quello universitario.

Di particolare rilievo, ai fini del finanziamento degli interventi regionali in materia di d.s.u., è la l. 28 dicembre 1995, n. 549, la quale assegna alla Regione il gettito della tassa regionale per il d.s.u., da determinarsi con legge (regionale), sulla base di una sorta di federalismo fiscale *ante litteram*<sup>28</sup>, che consente a ciascuna Regione di “chiedere” agli studenti, che frequentino le Università del territorio di riferimento, un corrispettivo da destinare espressamente al finanziamento delle borse di studio e dei prestiti d’onore.

---

<sup>27</sup> Legge 2 dicembre 1991, n. 390, dal titolo «Norme sul diritto agli studi universitari», su cui, fra gli altri, O. SEPE, voce *Università degli Studi, I, Diritto pubblico*, in *Enc. Giur.*, XXXII, Roma, 1994, p. 13.

<sup>28</sup> Cfr. M. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 499.

Giova porre in evidenza come la tassa universitaria (tributo che costituisce, peraltro, una parte minima del bilancio degli enti gestori ma che può diventare anche “pesante” proprio per quelle fasce della popolazione in difficoltà economiche), nata come contributo minimo da parte degli studenti, sia sensibilmente aumentata nel corso degli ultimi anni, sempre, prevalentemente, sotto l’impulso della legislazione statale, a causa del progressivo disimpegno del “centro” dai propri oneri di stanziamento, spostando sulle Regioni il maggior carico finanziario del d.s.u. Una circostanza, questa, non attribuibile semplicisticamente alla crisi economico-finanziaria ma ad un disegno “riformatore” volto al ridimensionamento della spesa pubblica per l’istruzione, verso approdi sempre più indirizzati ad elevare i costi per la frequenza degli studi universitari.

### **I.3 La legge quadro del 1991 e la definizione normativa della materia in un visione organica ed unitaria**

Un impulso decisivo e l’effettiva svolta per le politiche concernenti il d.s.u. si realizzano in una seconda fase, coincidente con l’approvazione della l. n. 390 del 1991, per mezzo della quale si dà corpo ad un disegno organico ed unitario, fondato sulla collaborazione tra Stato e Regioni e con l’apporto determinante delle Università quali autonomie funzionali chiamate direttamente in causa e destinatarie di competenze specifiche e di appositi fondi.

La legge predetta ha rappresentato il primo intervento legislativo teso a rendere uniformi, sul piano nazionale, attraverso una più articolata e concreta disciplina da parte del Governo, i «criteri di individuazione dei destinatari degli interventi del diritto allo studio»<sup>29</sup> e quelli per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle procedure selettive di accesso ai servizi e al godimento dei benefici. La medesima legge affida, sempre al Governo, il compito di stabilire i livelli minimi di tali interventi e gli indirizzi per la riqualificazione della spesa a favore dei capaci e meritevoli privi di mezzi.

Dal punto di vista organizzativo le Regioni possono così istituire enti autonomi, funzionali alla realizzazione degli interventi in materia di d.s.u. attraverso i quali garantire l’assistenza ed il sostegno, anche economico, degli studenti.

---

<sup>29</sup> Cfr. M. GRASSI, E. STEFANI, *Il sistema universitario italiano. Normativa e operatività*, Padova, 2007, p. 270.

La normativa statale in materia di d.s.u. contenuta nella l. n. 390 del 1991, dunque, ha conferito una sostanziale organicità al settore, uniformando, a livello nazionale, i criteri per la individuazione dei destinatari degli interventi, anche se, nell'attuare i precetti di cui all'art. 34, c. 3 e 4, Cost., le funzioni sono assegnate, complessivamente, a tre livelli istituzionali differenti.

Le Regioni, in particolare, vedono fissati i principi in base ai quali avrebbero dovuto «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione» del d.s.u.» di cui all'art. 3, comma 2 della stessa legge. I summenzionati principi, fissati nell'art. 7, prevedono, complessivamente, criteri generali per l'accesso e la concreta fruizione "paritaria" dei servizi connessi agli studi universitari<sup>30</sup>, e criteri riguardanti misure di sostegno e di incentivazione ai medesimi rivolte specificamente, da una parte, a studenti affetti da disabilità, o connotati da situazioni di particolare disagio economico-sociale, e, dall'altra, a studenti risultati, a vario titolo, meritevoli<sup>31</sup>.

Il quadro delle competenze regionali, dunque, prevede, complessivamente, che le Regioni stesse disciplinino le funzioni loro attribuite nel rispetto sia dei principi fondamentali contenuti nella legge-quadro, sia delle norme e degli ulteriori criteri, volti a garantire l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale, contenuti in un d.P.C.M., da adottare con cadenza triennale, secondo quanto previsto dall'art. 4 della stessa legge quadro<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Le disposizioni di cui agli articoli 7 e 8 della l. n. 390/91 prevedono, a questo specifico riguardo, 1) la parità di trattamento, per tutto ciò che riguarda l'accesso ai servizi ed alle connesse misure economiche di sostegno, "indipendentemente dalle aree geografiche di provenienza e dai corsi di diploma e di laurea cui gli studenti stessi afferiscono"; 2) il principio della compartecipazione ai costi inerenti i servizi stessi da parte degli studenti ; 3) la possibilità, per le Regioni, di prevedere, nel rispetto dei vincoli di bilancio, interventi specifici inerenti mense, alloggi, trasporti, orientamento al lavoro, assistenza sanitaria.

<sup>31</sup> I principi disposti a tal fine prevedono 1) l'esercizio della competenza a disporre la gratuità o particolari agevolazioni nell'uso di taluni servizi, da parte degli enti per il diritto agli studi universitari, esclusivamente a favore di studenti capaci e meritevoli privi di mezzi sufficienti 2) la determinazione, su base annuale, della quota dei fondi regionali destinati agli interventi per il diritto agli studi universitari da devolvere sotto forma di borse di studio (non cumulabili con altre borse di studio diverse da quelle destinate ad integrare la formazione dello studente all'estero); 3) la possibilità di aumentare le provvidenze di sostegno a favore di soggetti che versano in condizioni di disabilità o di disagio economico-sociale.

<sup>32</sup> L'art. 4 della l. n. 390 del 1991 prevedeva, più specificamente, che «con decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca

In attuazione di quanto previsto dall'art. 4 appena richiamato, sono stati adottati, nel corso degli anni tre decreti (il 13 aprile 1994, il 30 aprile 1997 ed il 9 aprile 2001) alla luce dei quali è emerso, fondamentalmente, un ruolo dello Stato tutt'altro che marginale, dal momento che questo, con i predetti atti attuativi e di indirizzo, poteva (e può) condizionare significativamente sia le singole modalità di erogazione, di accesso e di fruizione delle varie misure di sostegno agli studi, sia la *governance* complessiva degli interventi in materia

Non a caso, la legge in questione venne impugnata dalle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana, in riferimento a cinque articoli, certamente non secondari, che apparivano lesivi delle attribuzioni regionali, a cominciare dall'art. 25 della stessa l. n. 390 del 1991. In quell'occasione, tuttavia, la Corte costituzionale, con la sent. n. 281 del 1992 rigettò *in toto* la questione in linea con una giurisprudenza che, in generale, non risultava mai troppo favorevole, per così dire, alle "ragioni dell'autonomia" rispetto a quelle dell'"unità".

Ad ogni modo, la legge quadro del 1991 è stata successivamente integrata dal d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>33</sup>, che all'art. 39 regola le forme e le modalità di accesso all'istruzione universitaria e dei relativi interventi in materia di diritto allo studio in favore dei cittadini stranieri.

Si tratta di un intervento reso necessario dinanzi ai sempre più massicci flussi migratori nel nostro Paese, ma anche quale strumento di integrazione positiva affidato, in particolare, alle Regioni e, segnatamente, agli enti erogatori dei servizi in favore degli studenti universitari.

Gli studenti stranieri, inoltre, alla luce dell'art. 9 del D. Lgs. n. 68 del 2012 godono dell'esonero totale dalle tasse e dai contributi universitari, in linea con la politica volta a favorire l'integrazione degli studenti stranieri e dell'internazionalizzazione per il tramite di un

---

scientifico e tecnologico, sentito il Consiglio universitario nazionale (C.U.N.) e la Consulta nazionale di cui all'articolo 6, sono stabiliti ogni tre anni: a) i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle relative procedure di selezione, ai fini dell'accesso ai servizi e del godimento degli interventi di cui alla presente legge non destinati alla generalità degli studenti; b) le tipologie minime e i relativi livelli degli interventi di cui al comma 2 dell'articolo 3; c) gli indirizzi per la graduale riquilibratura della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi».

<sup>33</sup> Legge ora abrogata espressamente, ad eccezione dell'art. 21, dal d.lgs. n. 68 del 2012.



fondo erogato dal Governo nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo e degli accordi intergovernativi culturali e scientifici.

#### **I.4 Le competenze del Governo: realizzare l'eguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale**

In base alla legge quadro n. 390 del 1991, al Governo spettavano compiti di indirizzo, di coordinamento e di programmazione delle attività volte a garantire il d.s.u.<sup>34</sup>, oltre a quelli di determinare i criteri di merito e delle posizioni economiche degli studenti e di definire le procedure di selezione (l'art. 97 Cost. impone, infatti, l'attribuzione delle provvidenze tramite concorso) allo scopo di consentire l'accesso ai servizi ed ai benefici destinati ai capaci e ai meritevoli, nonché di stabilire i livelli di assistenza minima da garantire agli studenti e la relativa quota di bilancio delle Regioni e gli indirizzi verso cui orientare la spesa.

Il Governo, poi, al fine di garantire l'eguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale, è tenuto ad emanare atti di indirizzo e coordinamento<sup>35</sup> idonei a definire i criteri per valutare il merito e le condizioni economiche<sup>36</sup> in ordine alla determinazione della spesa in favore degli studenti bisognosi di interventi di sostegno economico, nonché per individuare le tipologie minime di assistenza<sup>37</sup>.

La predisposizione dei criteri, da parte del Governo, tramite l'atto di indirizzo e coordinamento, ha lo scopo di garantire l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale assicurando «la necessaria unità dell'azione legislativa e amministrativa delle Regioni» ed

---

<sup>34</sup> Cfr. A. POGGI, *Art. 34*, cit., p. 710.

<sup>35</sup> V., per tutti, F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Problemi attuali di diritto pubblico*, Bari, 1990, pp. 453 ss.; ID., *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992; ID., voce *Indirizzo e coordinamento (dir. cost.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006.

<sup>36</sup> Cfr. M. SALAZAR, voce *Istruzione pubblica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, 1987, p. 25.

<sup>37</sup> D.P.C.M. 13 aprile 1994, dal titolo «Uniformità di trattamento per il diritto allo studio universitario»; d.P.C.M. 30 aprile 1997, dal titolo «Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari ai sensi dell'art. 4 della l. n. 390/1991»; d.P.C.M. 9 aprile 2001, dal titolo «Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390».

incidendo in modo significativo «sulle modalità di erogazione e di fruizione delle varie provvidenze»<sup>38</sup>. L'omogeneità degli interventi è, inoltre, assicurata dal coordinamento interregionale, attraverso incontri operativi tra le Regioni, così come prescrive l'art. 9, l. 390 del 1991.

Si realizza, in tal modo, il passaggio dalle prescrizioni di livello costituzionale sul sostegno dei capaci e meritevoli privi di mezzi sulla base del principio di eguaglianza sostanziale, alla loro concreta attuazione, sul versante amministrativo, in una prospettiva di ammodernamento degli «apparati di *welfare* in armonia con le dinamiche evolutive più generali» e di implementazione degli strumenti ritenuti «più rispondenti all'intento egualitario e al complessivo miglioramento del sistema in termini di efficacia»<sup>39</sup>.

Sul versante più strettamente politico, all'Esecutivo spettava, inoltre, sempre in base alla legge quadro del 1991, il compito di redigere una relazione triennale al Parlamento che delineasse la situazione relativa all'attuazione del d.s.u.

Dal punto di vista finanziario, lo Stato disponeva la quantità del fondo statale integrativo riservato all'incremento delle iscrizioni all'Università e destinato a finanziare i prestiti d'onore e le c.d. borse di incentivazione. La programmazione statale doveva concretizzarsi, tra l'altro, anche nella elaborazione, e nel relativo finanziamento, del piano delle opere per l'edilizia universitaria, che costituisce un elemento non trascurabile ai fini della garanzia del d.s.u., dato che la questione degli alloggi si presenta, almeno in alcune realtà del territorio nazionale, come uno dei fattori di maggior freno alla mobilità studentesca.

Ed infatti, l'art. 1, c. 4, l. 14 novembre 2000, n. 338, modificata dal d.l. 25 settembre 2000, n. 212, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 268, si pone come obiettivo quello di «ospitare gli studenti universitari, nonché di offrire anche agli altri iscritti alle Università servizi di supporto alla didattica e alla ricerca e attività culturali e ricreative», mentre il successivo comma 6 destina tali benefici «al soddisfacimento delle esigenze degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi».

---

<sup>38</sup> Cfr. F. PAOLOZZI, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze normative*, in AA. VV., *Per un sistema integrato del diritto allo studio: nuove risposte a nuovi bisogni. La legge regionale n. 15/2007 della Regione Emilia-Romagna*, in *Ist. Federalismo*, supplemento monografico al n. 3, 2007, p. 11.

<sup>39</sup> Cfr. H. CAROLI CASAVOLA nel *Commento* al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, p. 886.

Tale previsione normativa si fonda sulla necessità di garantire un numero sempre crescente di alloggi per gli studenti universitari, considerata la diffusa espansione (verificatasi in quegli anni ma, oggi, ancora più consistente) della popolazione studentesca sia proveniente dai Paesi europei ed extraeuropei, sia italiana comprendente, in particolare, coloro che frequentano «istituzioni nazionali ubicate lontano dalle città di residenza». In definitiva, «il servizio degli alloggi e delle residenze in favore degli studenti risulta, quindi, prioritario tra quelli ritenuti necessari per una qualificata formazione universitaria»<sup>40</sup>, unitamente ai benefici economici ed alla disponibilità di spazi per lo studio.

Ad ogni modo, va evidenziato che tutte le attività concernenti l'attuazione della legge per la programmazione e il finanziamento degli alloggi per l'edilizia universitaria devono essere realizzate d'intesa tra Governo (ed in particolare tra i Ministri competenti in materia di istruzione e di opere pubbliche) e tutti i soggetti interessati, dalle Regioni alle Università, e soprattutto sulla base di accordi formalizzati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Alla luce di quanto appena rilevato, emerge, in particolare, l'esigenza di garantire efficaci strumenti di raccordo tra i diversi livelli decisionali, così come formalmente ribadito dalla stessa legge quadro del 1991, soprattutto se si tiene conto, da un parte, della perdurante difficoltà delle Regioni di esercitare efficacemente e, per così dire, "in autonomia" (ovviamente nel rispetto dei limiti che la Costituzione e le leggi dello Stato sui principi generali della materia) le proprie competenze e funzioni in ragione della persistenza di significativi poteri e strumenti di intervento statale, per certi versi "favoriti" o, quantomeno, avallati dalla giurisprudenza della Corte<sup>41</sup>, e, dall'altra, la necessità di coinvolgere soggetti, quali le Università ed altri non rappresentati in incisive e significative sedi di raccordo.

In verità, un organo consultivo e di raccordo fra il Governo, le Università, le Regioni e le rappresentanze studentesche è rappresentato dalla *Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari*, istituita dall'art. 6 della l. n. 390 del 1991 ma mai resa concretamente operativa, col compito di formulare proposte e pareri in materia di d.s.u., di indicare i criteri per la redazione del rapporto che il Ministro è tenuto a presentare al Parlamento "sullo stato dell'istruzione universitaria"

---

<sup>40</sup> Cfr. O. MARCELLINI, *Residenze universitarie e fabbisogno abitativo*, in *Universitas*, n. 111, Associazione Rui, 2009, p. 32.

<sup>41</sup> Basti pensare, volendo fare esempio che riguarda proprio la legge quadro del 1991, alla sent. n. 281 del 1992 cui si è già avuto modo di fare cenno.

formulando anche uno specifico parere in merito, di promuovere indagini e ricerche sulla condizione studentesca e sui servizi di orientamento e tutorato, di esprimere pareri in ordine all'attuazione della uniformità di trattamento disciplinata dal Governo.

La citata Consulta, ai sensi dello stesso art. 6 da ultimo richiamato, è presieduta dal Ministro ed è composta da cinque rappresentanti delle Università, da cinque rappresentanti delle Regioni e da cinque rappresentanti degli studenti, le cui modalità di elezione sono determinate con regolamento adottato dal Ministro.

### **I.5 Le competenze delle Università: ulteriori strumenti ed attività di sostegno allo studio**

La legge 19 novembre 1990, n. 341, recante la “*Riforma degli ordinamenti didattici universitari*”, al di là delle competenze già riconosciute in capo alle Università, attribuisce a queste ultime ulteriori competenze riguardanti, tra l’altro, l’esonero totale o parziale dei contributi, la promozione delle attività culturali, sportive e ricreative, l’attuazione di forme di collaborazione degli studenti alle attività connesse ai servizi resi, all’attivazione di corsi intensivi, e così via.

Le Università stesse, quindi, oltre ad organizzare servizi finalizzati «ad orientare ed assistere gli studenti lungo tutto il corso degli studi, a renderli attivamente partecipi del processo formativo, a rimuovere gli ostacoli ad una proficua frequenza dei corsi, anche attraverso iniziative rapportate alle necessità, alle attitudini ed alle esigenze dei singoli» (art. 13 della legge *de qua*), sono chiamate a svolgere talune funzioni finalizzate a supportare, a vario titolo, la didattica.

Esse, in particolare, devono erogare le borse di studio, esonerare (totalmente o parzialmente) dal pagamento delle tasse di iscrizione gli studenti meritevoli, attivare corsi intensivi per gli studenti che si trovino in una situazione di svantaggio o che risultino studenti lavoratori, porre in essere forme di collaborazione *part-time* per attività non inerenti la docenza, non riguardanti lo svolgimento degli esami e non aventi responsabilità amministrativa, ed, infine, predisporre servizi adeguati in favore degli studenti, anche promuovendo attività culturali, sportive e ricreative mediante l’istituzione di servizi e strutture collettive, dando impulso agli interscambi di studenti con altre Università e con altre istituzioni assimilate e sostenendo le attività formative autogestite dagli studenti.

## II. Il “nuovo corso” del diritto agli studi universitari

### II.1 La c.d. “legge Gelmini” ed il suo “seguito”: dal valore dell’eguaglianza al rilancio del merito

La legge n. 240 del 2010, nota come “legge Gelmini”<sup>42</sup>, ha segnato il superamento sostanziale, oltre che formale, della l. n. 390 del 1991 determinando un vero e proprio punto di svolta radicale nella disciplina della *governance* delle Università italiane, tanto sotto il profilo dell’assetto degli organi di governo, quanto sotto quello degli strumenti da utilizzare e dei mezzi di cui possono disporre le stesse per il perseguimento delle finalità di cui sono portatrici.

Nella parte in cui si occupa specificamente di diritto allo studio, la legge *de qua* contiene, in primo luogo, la delega al Governo a determinare i livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.) per garantire il diritto allo studio su tutto il territorio nazionale [(art. 117, c. 2, lett. m), Cost.] e, quindi, la previsione delle diverse tipologie di servizi in favore agli studenti ivi compresi i criteri generali necessari per la loro attuazione.

Il provvedimento in questione si è caratterizzato, in generale, per una impostazione per molti versi ambigua e non del tutto coerente<sup>43</sup>,

---

<sup>42</sup> Legge 30 dicembre 2010 n. 240, recante “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario” che costituisce, nell’ambito della più ampia “riforma Gelmini”, la legge di riforma delle università. A tale riguardo v., tra gli altri, G. AZZARITI, *Per un’Università “senza condizione”*, in *Costituzionalismo.it*, 29 dicembre 2008; G. QUAGLIARELLO, *La persona, il popolo e la libertà. Per una nuova generazione di politici cristiani*, Siena, 2010, pp. 149 ss.; A. GRAZIOSI, *L’università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Bologna, 2010, pp. 125 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *La riforma del sistema universitario e il riordino della scuola secondaria in Italia: l’istruzione quale fondamentale fattore di sviluppo e progresso?*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com), Report annuale 2013 (febbraio 2013); R. CALVANO, *L’organizzazione del sistema universitario*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 441 ss.; F. RIMOLI, *Università, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia*, ivi, pp. 429 ss.; M. COSULICH, *L’autonomia universitaria*, ivi, 473 ss.; G. GRASSO, *L’Università e la ricerca scientifica*, *cit.*, pp. 551 ss.

<sup>43</sup> Ha recentemente evidenziato i molteplici profili di ambiguità e di scarsa linearità, oltre che di dubbia compatibilità con quanto previsto dal dettato costituzionale, F. GRANDI, *op. cit.*, la quale riconduce, in ultima analisi, i contenuti della legge n. 240 del 2010 ad una concezione e ad una declinazione normativa, per così dire, “aristocratica” del diritto e dell’accesso agli studi universitari.

rinvenibile, peraltro, non solo nell'impianto generale, ma anche sul piano in cui il provvedimento stesso intendeva incidere maggiormente, ovvero quello relativo al rilancio del merito quale criterio di selezione dei destinatari di specifiche misure di intervento ed ai meccanismi premiali a questo collegati<sup>44</sup>.

E' sufficiente considerare, a tale proposito, due aspetti centrali dell'intera disciplina: lo sganciamento del merito dalle condizioni di reddito nell'attribuzione dei "premi di studio" agli studenti più capaci e meritevoli<sup>45</sup>, ed il ruolo che, con la riforma, assumono i privati, in particolare, nella gestione degli strumenti rivolti a sostenere (a vario titolo) gli studi universitari.

Sotto il primo delicato aspetto, ci si limita a rilevare come l'impostazione su cui poggia la c. d. "legge Gelmini" non può che destare perplessità in ordine alla sua coerenza, se non proprio alla sua compatibilità, rispetto all'impianto costituzionale, che trova il suo fulcro nell'art. 34 laddove si ribadisce chiaramente, in più punti, il presupposto solidarista ed egualitario nel quale si radica il diritto agli studi di grado più alto. Tale diritto, infatti, è certamente riconosciuto in capo ai *capaci e meritevoli*, ma, nello stesso tempo, non deve essere precluso a quanti siano *privi di mezzi*, ovvero deve essere tutelato, in termini di effettività del diritto medesimo<sup>46</sup>, quantomeno sotto il profilo della garanzia della parità delle condizioni di partenza dei soggetti interessati (in particolare, col sostegno "attivo" di quanti versino in condizioni di debolezza socio-economica).

Sotto il secondo aspetto, il ruolo (potenzialmente) svolto dai privati appare significativamente rafforzato, nella legge in questione, in una prospettiva che appare non del tutto convincente.

---

<sup>44</sup> Non a caso, tra i "principi ispiratori della riforma" di cui all'art. 1 della l. n. 240/10 è ribadito più volte l'obiettivo di *valorizzare il merito*, o il vincolo di valutare in base al merito.

<sup>45</sup> Si consideri, a tale proposito, quanto previsto, in particolare, dall'art. 4, c. 1 della l. n. 240 del 2010 che prevede l'istituzione di un fondo speciale «*finalizzato a promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti dei corsi di laurea e laurea magistrale individuati, per gli iscritti al primo anno per la prima volta, mediante prove nazionali standard e, per gli iscritti agli anni successivi, mediante criteri nazionali standard di valutazione*» il cui utilizzo, destinato, in concreto, alla erogazione di premi e buoni studio, non tiene in nessun conto le condizioni economico-sociali degli studenti, ad esempio, ai fini della determinazione delle graduatorie dei possibili assegnatari. V., *amplius*, R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana*, Napoli, 2012, pp. 126 ss.

<sup>46</sup> Sul punto v. V. BALDINI, *L'attuazione dei diritti fondamentali come scelta politica e come decisione giurisdizionale*, in *Rivistaaic*, n. 3, 2011.

Se esaminiamo, infatti, l'art. 4, c. 8 della legge n. 240 del 2010, si può riscontrare come il "Fondo per il merito" previsto dalla medesima disposizione e gestito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca in concerto col Ministero dell'economia e delle finanze, debba essere alimentato da trasferimenti sia pubblici che privati. In realtà, a ben guardare, ci si accorge che i "trasferimenti pubblici" sono previsti solo per finanziare l'erogazione di premi di studio, mentre sono solo i "versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale da privati, società, enti e fondazioni, anche vincolati, nel rispetto delle finalità del fondo, a specifici usi" a finanziare, in particolare, i sussidi con la conseguenza di privatizzare, perlomeno in parte, la gestione di un importante strumento di sostegno agli studi rivolto, in particolare, alle fasce sociali più deboli, senza contare, tra l'altro, il conseguente (verosimile) indebolimento dello strumento stesso .

A pochi anni dall'entrata in vigore della legge "Gelmini", il d.lgs. 68 del 2012<sup>47</sup> (le cui disposizioni hanno avuto effetto a partire dall'a.a. 2012/2013) ha come obiettivo quello della revisione della normativa in materia di diritto allo studio come stabilito dalla stessa l. n. 240 del 2010<sup>48</sup>, e si rivolge agli studenti iscritti ai corsi universitari, a quelli tenuti nelle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (A.F.A.M.) e alle Scuole superiori per mediatori linguistici abilitate a rilasciare titoli di studio equipollenti ai diplomi di laurea conseguiti presso le Università.

Il decreto legislativo in oggetto si propone di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e, in particolare, di consentire ai capaci e ai meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i più alti gradi degli studi, in attuazione degli articoli 3 e 34 della Costituzione. L'art. 3, del decreto in esame, infatti, istituisce un sistema integrato di servizi al fine di favorire il più ampio accesso agli studi da parte degli studenti universitari su tutto il territorio nazionale.

A tale "sistema" partecipano una varietà di soggetti: lo Stato chiamato a determinare, fundamentalmente, i L.E.P., le Regioni a Statuto ordinario ad esercitare la competenza piena in materia di d.s.u., disciplinando, in concreto, gli interventi per la realizzazione di tale

---

<sup>47</sup> Il d. lgs. 29 marzo 2012, n. 68, adottato sulla base della delega contenuta nell'art. 5, c. 1, lett. a), secondo periodo, e d) della l. n. 240 del 2010, ha ad oggetto la «revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti».

<sup>48</sup> Il riferimento è all'art. 5 comma 1, lett. a), secondo periodo e d), ed ai principi di cui al comma 3, lett. f) e al successivo comma 6.

diritto, le Università e le A.F.A.M. ad organizzare i servizi, ivi compresi quelli di orientamento e di tutorato al fine di realizzare il successo formativo degli studenti anche attraverso la promozione di attività di natura culturale, sportiva e ricreativa, e, soprattutto nell’ottica della internazionalizzazione, incentivando l’interscambio tra studenti di Università italiane e straniere.

A livello ministeriale, inoltre, l’art. 12, d.lgs. n. 68 del 2012 prevede l’attivazione dello strumento dell’accordo di programma e dei protocolli di intesa per consentire il raccordo fra le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti universitari e tutte quelle iniziative volte a rafforzare la rete dei servizi posti in essere dalle medesime istituzioni. Il raggiungimento di tali obiettivi si persegue attraverso la valorizzazione del merito, il potenziamento dei servizi al fine di facilitare l’accesso e la frequenza degli studi, con particolare riguardo agli studenti con disabilità, la predisposizione di servizi che consentano anche agli studenti lavoratori di frequentare gli studi universitari, di favorire processi per la mobilità territoriale degli studenti, la predisposizione di strumenti volti a favorire l’informazione delle opportunità offerte dai diversi corsi di studio, in particolare di quelli dell’Unione europea, per favorire l’internazionalizzazione delle esperienze di studio e di ricerca e di ogni altra forma di scambio culturale da e verso le istituzioni universitarie europee e internazionali.

L’ambizione del progetto in esame è quella di potenziare, per quanto possibile, anche in termini di risorse finanziarie, i servizi in favore degli studenti non soltanto sul versante interno – già, questo, compito di non difficile adempimento – ma anche su quello europeo e internazionale dato che le competenze acquisite all’estero possono essere un utile strumento di crescita sia occupazionale sia tecnologica dell’intero Paese. La proiezione internazionale delle misure di sostegno in favore degli studenti costituisce certamente un obiettivo di ampio respiro, tenendo conto dei rapporti sempre più stretti con gli altri Paesi europei sul fronte della cultura, dell’istruzione e dell’innovazione tecnologica.

Il d.lgs. n. 68 del 2012, oltre ad introdurre i L.E.P., da garantire, ovviamente, su tutto il territorio nazionale, modifica i criteri di accesso alle prestazioni in materia di diritto allo studio. Quanto ai L.E.P., l’art. 7 d.lgs. n. 68 del 2012 definisce quelli relativi all’assistenza sanitaria e alle borse di studio. Sotto il primo profilo, viene garantita a tutti gli studenti iscritti ai corsi di studio la fruizione dell’assistenza sanitaria di base nella Regione ove ha sede l’Università o l’A.F.A.M., mentre, quanto al secondo, viene stabilito l’importo *standard* delle borse di studio che



deve tenere conto delle differenze territoriali connesse ai costi di mantenimento agli studi universitari.

In particolare, le prestazioni ritenute essenziali per la definizione delle voci di costo sono individuate nel materiale didattico, che comprende la spesa per libri di testo e gli strumenti didattici indispensabili per lo studio; nel trasporto, che comprende la spesa effettuata per spostamenti in area urbana ed extra-urbana, dalla sede abitativa alla sede di studio, con riferimento alle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico; nella ristorazione che comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate ovvero la spesa per mangiare a casa; nell'alloggio assegnato allo studente fuori sede che comprende la spesa per l'affitto in stanza doppia o residenza universitaria e le spese accessorie, l'accesso alla cultura, che include la spesa essenziale effettuata dagli studenti per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo.

Di particolare rilievo è la norma che affida alla determinazione delle Regioni la ridefinizione delle tasse per il diritto allo studio riarticolandole in tre distinte fasce. La misura minima è fissata in 120 euro e si applica a coloro che presentano una condizione economica non superiore al valore minimo dell'indicatore di situazione economica equivalente corrispondente ai requisiti di eleggibilità per l'accesso ai L.E.P- del diritto allo studio.

La graduazione della tassa viene determinata in base all'I.S.E.E. superiore al livello minimo (140 euro) e al doppio del livello minimo previsto (160 euro) previsto dai requisiti di eleggibilità per l'accesso ai L.E.P. del diritto allo studio. Il livello massimo della tassa viene fissato in 200 euro.

Le Regioni, dal momento della approvazione della legge, hanno avuto tempo fino al 30 giugno 2012 per determinare la nuova tassa, a meno che talune di esse non avessero già provveduto autonomamente, stabilendo cioè tali importi. Nel caso in cui non avessero provveduto, la tassa regionale per il diritto allo studio a carico degli studenti è comunque pari a 140 euro<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Rideterminazione delle Regioni della tassa per il diritto agli studi universitari – L.R. Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (*“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013/2016 della Regione Puglia”*), art. 11, commi e 2: individuazione di tre fasce delle quali la più bassa è stata fissata in euro 120 applicata a coloro che presentano una condizione economica non superiore al livello minimo dell'I.S.E.E. corrispondente ai requisiti di eleggibilità per l'accesso ai L.E.P. del diritto allo studio; 140 e 160 euro per coloro che presentano un I.S.E.E.

## II.2 La c.d. “spending review”: il diritto agli studi universitari “sotto pressione”

Con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (la c.d. “spending review”), convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, il Governo, nell’ambito di un ampio ed articolato intervento volto a ridefinire i “flussi di spesa pubblica ai fini della loro riduzione” ed a ridefinire le “attività ai fini di una più efficiente erogazione dei servizi, dell’eliminazione degli sprechi e della realizzazione di economie di bilancio”<sup>50</sup>, si è occupato anche di taluni meccanismi di finanziamento delle Università direttamente connessi all’accesso agli studi universitari ed al funzionamento delle stesse.

L’art. 7, comma 42, del decreto in questione prevede, infatti, che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati nello stesso articolo<sup>51</sup>, non vengono computati gli importi della contribuzione studentesca disposti per gli studenti iscritti oltre la normale durata dei rispettivi corsi di studio sia di primo sia di secondo livello.

Ciò comporta, ovviamente, una riduzione sensibile dei trasferimenti alle Università, soprattutto se si tiene conto delle statistiche sulla alta percentuale degli studenti “non in corso” (circa il 40%)<sup>52</sup>, che il decreto compensa con la possibilità, lasciata nella disponibilità delle Università stesse, di incrementare le tasse universitarie. Tali incrementi possono essere fissati, in particolare, secondo i criteri stabiliti da un decreto ministeriale da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, sulla base dei principi di equità, progressività e redistribuzione, tenendo conto degli anni di ritardo rispetto alla durata

---

rispettivamente superiore al livello minimo e al doppio del livello minimo previsto dai requisiti di eleggibilità per l’accesso ai L.E.P. del diritto allo studio. Con il comma 3 del medesimo articolo il legislatore regionale pugliese ha integrato la disposizione di cui all’art. 32, c. 1, della legge regionale 17 giugno 2007, n. 18.

<sup>50</sup> Così nella relazione con cui il Governo ha inteso illustrare le linee generali del provvedimento, consultabile su [www.governo.it](http://www.governo.it).

<sup>51</sup> In particolare il comma 1 dell’art. 7 prevede che il Governo persegue due obiettivi fondamentali: 1) “riduzione delle spese di funzionamento sul proprio bilancio autonomo tali da comportare un risparmio complessivo di 5 milioni di euro per l’anno 2012 e 10 milioni di euro a decorrere dall’anno 2013”; 2) contenimento delle spese per le strutture di missione e riduzione degli stanziamenti per le politiche dei singoli Ministri senza portafoglio e Sottosegretari, con un risparmio complessivo non inferiore a 20 milioni di euro per l’anno 2012 e di 40 milioni di euro a decorrere dall’anno 2013”.

<sup>52</sup> V. il “Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013” elaborato dall’A.N.V.U.R. reperibile su [www.anvur.org](http://www.anvur.org).

normale dei corsi di studio, del reddito familiare I.S.E.E., del numero degli studenti appartenenti al nucleo familiare iscritti all'università e della specifica condizione degli studenti lavoratori.

Gli incrementi non possono superare, in ogni caso, il 25 per cento della corrispondente contribuzione prevista per gli studenti in corso, per gli studenti iscritti oltre la durata normale dei rispettivi corsi di studio il cui I.S.E.E. familiare sia inferiore alla soglia di euro 90.000, come individuata dall'art. 2, c. 1, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148; il 50 per cento per coloro che il cui nucleo familiare sia compreso tra la soglia dei 90.000 e la soglia di 150.000 euro come previsto dall'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011 art. 1-ter); il 100 per cento della contribuzione studentesca il cui I.S.E.E. familiare sia superiore alla soglia di 150.000 euro. Le risorse recuperate con i summenzionati incrementi sono destinate alla copertura del 50 per cento del totale quale integrazione delle risorse disponibili per le borse di studio di cui all'art. 18 del d. lgs. n. 68 del 2012 e, per la parte residua, agli altri interventi per il diritto allo studio con particolare riferimento ai servizi abitativi, di ristorazione, di orientamento e tutorato, attività a tempo parziale, trasporti, assistenza sanitaria, accesso alla cultura, servizi per la mobilità internazionale e materiale didattico.

Successivamente, attraverso il d.l. n. 133 del 2014 (il c.d. "Sblocca Italia")<sup>53</sup>, è stato previsto (all'art. 42, c. 1) che le Regioni a statuto ordinario – in attuazione della delibera assunta dalla Conferenza permanente Stato-Regioni – sono tenute a provvedere integralmente al pagamento delle spese nei confronti dei beneficiari delle borse di studio, per l'intero importo che sarà assegnato a valere sul fondo integrativo statale, pena la restituzione all'erario di quanto eventualmente non utilizzato.

Si deve aggiungere, poi, la norma in base alla quale è stato esteso il vincolo rappresentato dal "patto di stabilità interno" anche alla quota di finanziamento integrativo ministeriale, precedentemente escluso da tale vincolo, in forza dell'art. 2, c. 2, del D.L. 12 settembre 2013, n. 104, confermato, poi, dall'art. 1, c. 129 della l. 27 dicembre 2013, n. 147.

### III. Le principali tipologie d'intervento

---

<sup>53</sup> D.l. 12 settembre 2014, n. 133 recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive".

### III.1 Il prestito d'onore

Il prestito d'onore costituisce una forma di sostegno finanziario degli studenti presente in numerosi Paesi europei.

È stato introdotto in Italia (con scarso successo) dalla legge n. 390 del 1991 e, poi, sostituito dal prestito fiduciario in forza dell'art. 4, c. 103 della legge n. 350 del 2003<sup>54</sup>.

Quest'ultima prevede, in particolare, l'istituzione di un fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti concessi dagli istituti di credito ed utilizzabile, eventualmente, anche dagli studenti «privi di mezzi» residenti nelle aree più arretrate del Paese. La gestione di questo fondo viene affidata all'Agenzia per lo sviluppo Invitalia (già Sviluppo Italia) s.p.a., sulla base dei criteri stabiliti dal Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e finanza, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna ne hanno eccepito la costituzionalità dato che, a loro dire, la disposizione *de qua* avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa regionale, di cui all'art. 117 Cost., con particolare riferimento alla materia di potestà legislativa "residuale" regionale del diritto allo studio e a quella concorrente dell'istruzione. Secondo le ricorrenti, inoltre, la disposizione in parola violerebbe, altresì, l'art. 119 Cost. in quanto consentirebbe allo Stato la creazione di fondi speciali, gestiti a livello centrale, che dovrebbero essere, invece, di competenza regionale.

La Corte costituzionale, con sentenza 21 ottobre 2004, n. 308, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 350 del 2003 nella parte in cui regola la gestione e le modalità di disciplina del fondo destinato all'istituto in esame. Il Giudice delle leggi, in verità, pur senza mai richiamare l'istituto dell'illegittimità consequenziale di cui all'art. 27 della l. 87 del 1953, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4, c. 103 della l. n. 350 del 2003, con cui si è inteso abrogare il prestito d'onore, «nella parte in cui non prevede che l'abrogazione delle norme ivi indicate decorra dalla data di entrata in vigore della disciplina attuativa del prestito fiduciario», motivando tale decisione, essenzialmente, con il rilievo secondo cui «l'inevitabile ritardo nell'entrata a regime dell'istituto del prestito fiduciario, che siffatta declaratoria comporta, determina il venir meno

---

<sup>54</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)".

della necessaria contestualità con l'abrogazione dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, istitutivi del prestito d'onore»<sup>55</sup>.

La Corte ha evidenziato, inoltre, come, sotto il profilo finanziario, ovvero in specifico riferimento alla presunta violazione dell'art. 119 Cost., l'aver affidato la gestione del fondo alla esclusiva competenza del Governo (e, più in particolare, dei ministeri coinvolti), assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo all'interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero escludendo, in sostanza, ogni potere decisionale di livello regionale, comporti l'illegittimità costituzionale l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, c. 101, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

L'ulteriore profilo di rilievo, evidenziato dalla Corte nella sentenza in esame, concerneva, poi, il riparto di competenza tra Stato e Regioni, che, in materia di prestiti fiduciari, deve essere ritenuto riconducibile (sotto il profilo finanziario) alla fattispecie del mutuo agevolato, e come tale di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., soprattutto in considerazione del fatto che la materia *de qua* deve ritenersi «esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo»<sup>56</sup>.

Il prestito d'onore, rinominato "fondo per il credito", è stato, comunque, rilanciato ed incentivato grazie ad una iniziativa del Ministro della Gioventù, risalente all'agosto del 2011, che prevedeva uno stanziamento di 33 milioni di euro per tre anni. La normativa su tale misura di sostegno è stata, poi, aggiornata per effetto dell'art. 3 del d. lgs. n. 68 del 2012, il quale dispone che le Regioni, le Province autonome, le Università e le istituzioni A.F.A.M., in base alle loro disponibilità finanziarie ed ai criteri definiti con decreto congiunto del M.I.U.R. e del M.E.F., disciplinino le modalità per la concessione dei prestiti d'onore in base al possesso dei requisiti di merito.

Nel complesso, va rilevato, tuttavia, come il prestito d'onore non abbia riscontrato particolari favori da parte degli studenti dal momento che l'erogazione di siffatti prestiti è risultata sempre molto modesta (nel 2012, ad esempio, sono stati erogati soltanto 660 prestiti d'onore su una popolazione universitaria di 800 mila studenti circa).

### III.2 Il "Fondo per il merito"

L'art. 4 della legge n. 240 del 2010, cui si è già avuto modo di fare riferimento, prevede l'istituzione del c.d. "Fondo per il merito",

---

<sup>55</sup> Corte cost. n. 308 del 2004, punto 2.3, *cons. dir.*

<sup>56</sup> Corte cost. n. 308 del 2004, punto 2.1, *cons. dir.*

finalizzato a promuovere l'istruzione d'eccellenza e, più in particolare, a premiare gli studenti più meritevoli dei corsi di laurea e laurea magistrale.

Più specificamente esso è destinato all'erogazione o di "premi di studio" sia a studenti iscritti per la prima volta al primo anno di corso, selezionati con apposite prove nazionali, sia per gli studenti iscritti agli anni successivi, scelti sulla base degli ordinari criteri di valutazione del merito, eventualmente da conferire anche a seguito di esperienze di formazione presso Università e centri di ricerca di Paesi esteri; o di "buoni studio" che prevedano una quota, determinata in base ai risultati accademici conseguiti, da restituire al termine degli studi, secondo tempi commisurati al reddito percepito. Sono, peraltro, esentati dalla restituzione di quanto ricevuto gli studenti che hanno conseguito il titolo di laurea triennale o specialistica con il massimo dei voti ed entro i termini di durata ordinaria del corso.

Il "Fondo per il merito", che dovrebbe aggiungersi alle altre forme di sostegno già previste, costituisce, tuttavia, una sorta di oggetto misterioso sotto il profilo del suo concreto funzionamento ed utilizzo. E' previsto, infatti, che esso sia amministrato dalla "Fondazione per il merito", un organismo di diritto privato istituito dal d.l. n. 70 del 2011 (art. 9, c. 3), poi convertito, con modificazioni, nella l. n. 106 del 2011, e organizzato sulla base di una peculiare forma di partenariato tra soggetti pubblici<sup>57</sup> e privati, ma che non risulta essere stato mai messo nelle condizioni di poter operare.

La Fondazione in questione, che era stata, tra l'altro, oggetto di non poche critiche soprattutto sotto il profilo della sua natura giuridica, che mal si concilierebbe con le finalità pubbliche di attuazione del d.s.u.<sup>58</sup>, è finita, peraltro, anche sotto esame da parte della Corte dei conti. Quest'ultima, infatti, dopo l'adozione del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (avente ad oggetto "*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*"), ha evidenziato come la Fondazione in questione sia stata, di fatto, privata di ogni operatività o utilità dal momento che le risorse destinate al "Fondo per il merito" sono state destinate, in forza del decreto *de quo*, al sostegno (non mediato dal "Fondo per il merito" stesso) degli studenti universitari capaci e meritevoli e privi di mezzi. Alla luce di tutto ciò, è la stessa Corte dei conti a sottolineare,

---

<sup>57</sup> Ai sensi dell'art. 9, c. 4 del d.l. n. 70 del 2011, partecipano alla summenzionata Fondazione il Ministero dell'istruzione, dell'università e delle ricerca ed il Ministero dell'economia e delle finanze in qualità di membri fondatori cui è demandata, tra l'altro, la vigilanza sulla gestione della stessa, nonché *altri soggetti pubblici*.

<sup>58</sup> V., *amplius*, M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., p. 191.

emblematicamente, l'esigenza di verificare "se sussiste ancora o meno l'interesse della *Governance* all'istituzione della Fondazione per il merito, oppure, in quali diversi termini si voglia proseguire nell'originario progetto, che prevedeva l'impiego di risorse, prevalentemente private, per premiare i capaci e meritevoli e privi di mezzi".

### **III.3 Le borse di studio: requisiti per l'assegnazione e sistema di finanziamento**

Lo strumento principe per la tutela effettiva del d.s.u. è quello della borsa di studio, assegnata dalle Regioni (nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni fissati a livello statale<sup>59</sup>, per il tramite delle agenzie di erogazione) e finanziata, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2012, nei limiti delle risorse disponibili "attribuite a ciascuna istituzione".

I destinatari sono tutti gli studenti in possesso dei requisiti relativi al merito ed alla situazione economica, così come definiti dallo stesso decreto interministeriale con cui deve essere determinato il relativo importo ogni tre anni. In mancanza del provvedimento da ultimo richiamato, si è dovuto fare riferimento al d.P.C.M. 9 aprile 2001, il quale utilizza come parametro fondamentale per valutare il merito quello relativo al conseguimento dei crediti formativi universitari (C.F.U.) tenendo conto della durata normale dei corsi di studio.

Per quanto concerne le condizioni economiche viene utilizzato il modello dell'ISEE<sup>60</sup>, che può variare in ragione della determinazione di una soglia massima modulata da Regioni, Province autonome ed Università, ciascuna nell'ambito delle proprie attribuzioni. Le differenziazioni che scaturiscono dalle opzioni-soglia lasciate

---

<sup>59</sup> Lo Stato, attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.) ha stabilito, in particolare, che la determinazione dell'importo *standard* delle borse di studio, erogate con decreto M.I.U.R.-M.E.F., d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari (C.N.S.U.), è fissata in relazione alle differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi. Questi ultimi, poi, sono calcolati, in maniera distinta per gli studenti in sede, pendolari o fuori sede, con riferimento alle voci di costo riferite a trasporto, materiali didattici, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura.

<sup>60</sup> Unitamente all'I.S.E.E. sono previste come modalità integrative di selezione l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente. I limiti massimi di ciascun indicatore, entro cui le Regioni, le Province autonome e le università (per gli interventi di rispettiva competenza) possono fissare la soglia massima, sono aggiornati annualmente con decreto ministeriale.

all'autonomia degli enti sopra citati consentono, in particolare, di verificare la situazione economica del territorio di riferimento in modo da scegliere un indicatore che consenta alle famiglie che hanno difficoltà economiche di iscrivere i propri figli ai corsi di studio. In altre parole, si tratta, sostanzialmente, di una forma di aiuto indiretto, ma fortemente indicativo delle scelte di natura politica compiute dagli enti pubblici. Il D.M. del 26 marzo 2013, n. 222, contenente gli "indicatori delle borse di studio a.a. 2012/2013", nelle more dell'attuazione degli articoli 7 e 8 del suddetto d. lgs. n. 68 del 2012, ha aggiornato gli importi minimi delle borse di studio, in relazione all'aumento del costo della vita calcolato sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati per l'anno 2013<sup>61</sup>.

Al di là dei criteri di assegnazione, un aspetto, certamente non meno importante, che incide direttamente sull'erogazione delle borse, è quello che riguarda le fonti e le modalità di finanziamento delle stesse, dal momento che queste potrebbero, in qualche modo, condizionarne l'efficacia, se non proprio, le stesse finalità perseguite.

I canali di finanziamento delle "borse" per gli studi universitari che contribuiscono, in varia misura, a garantire la copertura delle stesse secondo quanto previsto, specificamente, nei decreti ministeriali, sono,

---

<sup>61</sup> In base all'art. 1 del D.M. n. 222 del 2013 vengono determinati, per l'anno accademico 2013/2014, i limiti massimi dell'indicatore della situazione economica equivalente, stabiliti, in riferimento all'anno accademico 2012/2013, tra i 15.093,53 ed i 20.124,71 euro, come aggiornati per effetto della variazione dell'indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operaio ed impiegati (predisposto dall'I.S.T.A.T.), corrispondente al valore del + 3,0 per cento, e pertanto sono stabiliti tra i 15.546,34 ed i 20.728,45 euro. Per l'anno accademico 2013/2014 i limiti massimi dell'indicatore della situazione patrimoniale equivalente, stabiliti per l'anno accademico 2012/2013 tra 26.413,70 ed i 33.960,46 euro, sono aggiornati con riferimento alla variazione dell'indice generale I.S.T.A.T., di cui al comma 1, tra i 27.206,11 e i 34.979,27. Infine, per l'anno accademico 2013/2014 gli importi minimi delle borse di studio, stabiliti per l'anno accademico 2012/2013, in riferimento alle diverse tipologie di studenti, precedentemente determinati in € 4.905,40, in € 2.704,27 e in € 1.848,95, sono aggiornati per effetto della variazione dell'indice generale I.S.T.A.T. di cui al comma 1 e, pertanto, sono così definiti: a) studenti fuori sede euro 5.052, 56; studenti pendolari, 2.785, 40, studenti in sede euro 1.904, 42. Il D.M. 14 luglio 2014, n. 553 ha provveduto ad aggiornare gli indicatori I.S.E.E. ed I.S.P.E. e l'importo minimo per le borse di studio per l'a.a. 2014/2015: Per l'a.a. 2014/2015 i limiti massimi I.S.E.E., aggiornati in base alla variazione dell'indice generale I.S.T.A.T., sono stabiliti tra i 27.717,35 ed i 35.364,46 euro: per l'a.a. 2014/2015, tra i 27.505,38 ed i 35.364,05. Quanto all'importo delle borse di studio, queste sono definite: per gli studenti fuori sede, 5.108,14 euro, per gli studenti pendolari, 2.816,04 euro, per gli studenti in sede, 1.925,37 euro.



essenzialmente, tre. In primo luogo, l'art. 18 del d.lgs. n. 68 del 2012 prevede l'istituzione del Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, che viene, poi, ripartito fra le varie Regioni, e nel quale confluiscono anche le risorse del "Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore" (previsto dall'art. 16 della legge n. 390 del 1991). In secondo luogo, le Regioni determinano l'ammontare della tassa regionale per il diritto allo studio, che viene versata alle agenzie di erogazione dei servizi (secondo il modello a tre fasce di reddito dello studente cui si è già avuto modo di fare riferimento) e destinata, per l'appunto, al finanziamento delle borse stesse. Infine, le Regioni assegnano risorse proprie al finanziamento delle borse di studio attingendo anche dal fondo sociale europeo e contribuendo almeno per il 40% dell'intero ammontare del finanziamento.

#### **III.4 Tassa di iscrizione e contributi universitari**

Un'ulteriore misura di sostegno del d.s.u. è quella prevista dall'art. 9 del d. lgs. n. 68 del 2012, la quale prevede, per gli studenti che abbiano conseguito i requisiti di accesso alle borse di studio, per i disabili con un'invaldità pari almeno al 66%, per gli studenti stranieri beneficiari di borsa di studio erogata dal Governo italiano nell'ambito dei programmi di cooperazione allo sviluppo, nonché per gli studenti costretti a interrompere gli studi a causa di infermità gravi, l'esonero totale dal pagamento della tassa di iscrizione e dei contributi.

Le Università e le istituzioni A.F.A.M. possono prevedere, inoltre, ulteriori esoneri, totali o parziali, e stabilire una graduazione dei contributi, in base alla condizione economica degli studenti, eventualmente considerata insieme ad altri elementi ritenuti significativi, ed alle proprie disponibilità di bilancio.

Per gli studenti, infine, che abbiano concluso gli studi entro i normali termini previsti, o che svolgano un'attività lavorativa documentata, le stesse Università ed istituzioni A.F.A.M. possono riconoscere ulteriori sgravi della tassa di iscrizione e/o dei contributi.

E' opportuno sottolineare, tra l'altro, che anche le Università non statali legalmente riconosciute sono obbligate a riservare, ex art. 8 della l. n. 243 del 1991<sup>62</sup>, una quota del contributo statale per l'esonero totale in favore degli studenti in possesso dei requisiti di accesso alla borsa di studio, oltre che per eventuali ulteriori esoneri autonomamente stabiliti.

---

<sup>62</sup> Legge 29 luglio 1991, n. 243 recante "Università non statali legalmente riconosciute".

Le Università private, infine, in relazione a quanto autonomamente stabilito sulle politiche per il diritto allo studio, possono prevedere anche forme di graduazione o di esonero delle tasse universitarie previste.

### **III.5 Servizi abitativi**

Quello dei servizi abitativi finalizzati a supportare la frequenza ai corsi di studio degli studenti c.d. “fuorisede”, ma anche a soddisfare le esigenze di dottorandi, docenti ed esperti in servizio presso le università, costituisce uno degli strumenti di sostegno alle attività universitarie fra i più problematici, tenuto conto dei costi elevati che gli enti devono sostenere sia per la costruzione degli alloggi sia per la loro gestione.

Per quanto concerne il primo aspetto appena richiamato, l’iniziativa per la costruzione degli alloggi è, di norma, assunta attraverso soggetti partecipati, a vario titolo, dai diversi enti pubblici del territorio (in particolare Regioni ed Università) i quali operano, essenzialmente, nel rispetto degli standard minimi dimensionali e qualitativi, nonché delle linee guida fissate dal Ministero. Per ciò che riguarda, invece, la gestione degli alloggi, la responsabilità è ripartita tra Regioni ed Università sulla base di quanto previsto dalla normativa regionale di riferimento.

La normativa statale, contenuta nel d.lgs. n. 68 del 2012, si prefigge, prioritariamente, l’obiettivo del potenziamento dei servizi abitativi e della programmazione integrata della disponibilità degli alloggi sia pubblici che privati. E se si considera come la presenza dei soggetti privati risulti in forte crescita, contribuendo sempre più significativamente al sostegno del diritto allo studio, ci si accorge che in questo specifico ambito il “rapporto sussidiario orizzontale” tra soggetti pubblici e privati, costituzionalmente previsto dall’art. 118, c. 4 Cost., sembra trovare una applicazione potenzialmente ampia ed incisiva, ancorché non priva di rischi<sup>63</sup>. Spesso, infatti, le agenzie regionali si avvalgono dell’apporto del privato per corroborare le misure di intervento o, anche, per sopperire alle carenze dell’iniziativa pubblica anche in ragione della scarsità di risorse disponibili o dell’esigenza di favorire la costruzione di nuovi edifici per mezzo di processi decisionali e moduli organizzativi più “agili” ed efficaci.

---

<sup>63</sup> Si tratta di rischi derivanti, perlopiù dalla, pur sempre possibile, commistione impropria tra interessi pubblici e privati.

A tale proposito, l'art. 14 del d.lgs. n. 68 del 2012 prevede che il Ministero dell'istruzione emani un decreto, sentita la Conferenza stato-regioni e il C.N.S.U., per la definizione delle caratteristiche tecniche comuni ad ogni tipo di alloggio da realizzare, ma, al momento, tale decreto non risulta essere stato emanato.

### **III.6 Attività di collaborazione a tempo parziale per gli studenti**

Tra le forme di sostegno già sperimentate in passato con un certo successo va annoverata l'attività di collaborazione a tempo parziale che gli studenti possono svolgere all'interno delle Università, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica e degli enti regionali e delle Province autonome erogatori dei servizi.

Le istituzioni universitarie disciplinano, con proprio regolamento interno, le modalità della suddetta collaborazione, che riguarda i servizi offerti dalle citate istituzioni, ad esclusione di tutte le attività relative alla docenza o allo svolgimento di esami e di talune attività amministrative.

Lo svolgimento concreto di tali attività, che non può superare le 200 ore per anno accademico, è subordinato, ovviamente, alle risorse finanziarie disponibili. La selezione deve avvenire in base alle graduatorie che tengano conto del merito e delle condizioni economiche dei richiedenti. Lo specifico oggetto della collaborazione è determinato dalle Università o dalle istituzioni coinvolte, le quali devono provvedere, altresì, alla relativa copertura assicurativa contro gli infortuni.

E' appena il caso di sottolineare che la collaborazione non configura alcun tipo di rapporto di lavoro subordinato, né può costituire titolo ai fini della partecipazione ai concorsi pubblici.

### **III.7 Il monitoraggio sull'attuazione del diritto allo studio**

L'attività di monitoraggio sull'attuazione del d.s.u. costituisce un fondamentale strumento conoscitivo al fine di verificare l'effettività del d.s.u. L'art. 20 del d. lgs. n. 68 del 2012 prevede, infatti, l'istituzione, con decreto ministeriale, dell'"Osservatorio nazionale per il diritto allo studio", in sostituzione della Consulta Nazionale per il Diritto allo Studio istituita dalla legge quadro del 1991<sup>64</sup>, e mutuando l'esperienza

---

<sup>64</sup> La Consulta Nazionale per il Diritto allo Studio è stata prevista dall'art. 6 della l. 390 del 1991, fondamentalmente, per formulare proposte e pareri al Ministero.

fatta già in alcune Regioni che hanno costituito organismi simili o perseguito le medesime finalità.

Fra le novità contenute nella normativa in esame v'è la creazione di un sistema informativo che dovrebbe consentire un efficace ed agile monitoraggio delle misure e degli strumenti utilizzati per sostenere il diritto allo studio anche attraverso la realizzazione di una banca dati che tenga conto, innanzitutto, dei beneficiari delle borse di studio.

Un elemento cardine su cui poggia tale attività di monitoraggio è dato dalla istituzionalizzazione di una interazione stabile fra il Ministero e l'Osservatorio stesso. Quest'ultimo, infatti, deve elaborare, annualmente, una relazione da presentare al M.I.U.R. (entro il mese di marzo), che costituisce l'interlocutore necessario a cui rapportarsi, con la quale mettere a fuoco una più puntuale conoscenza della situazione complessiva del d.s.u. in Italia, in modo da individuare, ed eventualmente correggere, possibili anomalie, disfunzioni e criticità. Successivamente, il Ministero deve predisporre, ogni tre anni, un *rapporto sull'attuazione del diritto allo studio* da indirizzare al Parlamento, quale destinatario finale delle informazioni e delle analisi tecniche contenute nel rapporto stesso, affinché questo possa, eventualmente, intervenire in ordine alla disciplina della materia.

### III.8 Il sostegno in favore degli studenti portatori di *handicap*

Un'attenzione particolare merita di essere dedicata ai trattamenti differenziati previsti per gli studenti con disabilità<sup>65</sup>. In riferimento a questi ultimi, infatti, non ci sono soltanto ostacoli di natura economica, che possono limitare l'effettività del diritto allo studio, ma anche «situazioni di fatto» che devono, «al pari di quella economica, essere rimosse, nei limiti del possibile»<sup>66</sup>. Siffatti irrinunciabili *compiti della Repubblica* risultano indispensabili alla realizzazione della piena

---

<sup>65</sup> Sul diritto dell'integrazione, v., tra gli altri, C. COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Vol. II, Napoli, 2010, pp. 905-907; E. PAPARELLA, *Il diritto all'integrazione e all'istruzione scolastica dei soggetti diversamente abili: una fondamentale declinazione del diritto allo studio nella prassi amministrativa e nelle recenti politiche governative*, ivi, pp. 961 ss.; EAD., *L'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 319-321; G. ARCONZO, *L'inclusione delle persone con disabilità: considerazioni preliminari ad uno studio sul ruolo delle autonomie nella tutela dei diritti sociali*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Atti del Convegno di Bergamo – 6-7 giugno 2014, Napoli, 2015, pp. 229 ss.

<sup>66</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 37.

socialità dello studente portatore di *handicap*<sup>67</sup>, anche in ragione del fatto che, in sede scientifica, è tramontata la concezione della irrecuperabilità della persona con disabilità: la partecipazione al processo educativo ed alla frequenza degli studi superiori costituiscono, specificamente, «un rilevante fattore di socializzazione» e tale circostanza «può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggio, al dispiegarsi cioè di quelle sollecitazioni psicologiche atte a migliorare i processi di apprendimento, di comunicazione e di relazione»<sup>68</sup>.

Tali interventi, dunque, non riguardano *soltanto* le misure di sostegno economico ma si collocano in una prospettiva più ampia, come quella offerta, ad esempio, dalla c.d. teoria delle “capacitazioni”, in base alla quale gli interventi stessi devono essere convertiti in reali possibilità ed in concrete “capacità” di raggiungere determinati scopi per poter essere efficaci<sup>69</sup>, giacché il pieno sviluppo della persona disabile, in particolare, si pone come compito fondamentale della Repubblica, anche a prescindere dai requisiti di merito di cui all’art. 34 Cost.<sup>70</sup>, quale vero e proprio *prius* rispetto al requisito della disponibilità di reddito.

Uno degli elementi necessari ai fini della tutela del nucleo inderogabile del diritto all’istruzione del disabile consiste, tra l’altro, nella presenza dell’insegnante di sostegno, così come evidenziato anche dal Giudice delle leggi<sup>71</sup>, unitamente alla predisposizione di idonei strumenti tecnici (da utilizzare in relazione all’*handicap*) ed alla

---

<sup>67</sup> Cfr. L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 791.

<sup>68</sup> Corte cost. 215 del 1987, punto 5, *cons. dir.*

<sup>69</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, pp. 79 ss. L’Autore, in particolare, utilizza il concetto di “capacitazione” (*capability*), ovvero «l’insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti (stati di essere e fare) che una persona è in grado di realizzare». Tale concetto appare particolarmente incisivo per cogliere le prospettive offerte dall’evoluzione degli ordinamenti in quanto considera non solo risorse, beni e servizi, ma, anche le possibilità di scegliere autonomamente e liberamente tra una varietà di possibilità e stili di vita alternativi, facendo sì che la valutazione delle forme di esclusione e di sofferenza riguardi non solo i deficit di mezzi (che Sen chiama complessivamente “funzionamenti”) che un individuo può in vario modo subire, ma anche le reali opportunità di realizzare, con quei mezzi, concreti ed autonomi progetti di vita.

<sup>70</sup> Cfr. S. SCAGLIARINI, «L’incessante dinamica della vita moderna». *I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno di Trapani, 8-9 giugno 2012, Napoli, 2013, p. 251.

<sup>71</sup> Corte cost. n. 80 del 2010, su cui, anche per altri profili, v. S. TROILO, *I “nuovi” diritti sociali: la parabola dell’integrazione scolastica dei disabili*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *op. cit.*, pp. 542 ss.

interazione con il docente, che diventano fattori decisivi ai fini del diritto alla socializzazione ed allo studio.

In tal modo, declinando diversamente il “normale” rapporto che s’instaura tra docente e studente, in relazione alla peculiarità delle esigenze dello studente con disabilità, può realizzarsi, in concreto, il sostegno personalizzato che sembra essere l’obiettivo ultimo della normativa in favore degli studenti universitari portatori di *handicap*. Si tratta di un criterio flessibile che non può essere standardizzato tenuto conto delle molteplici variabili insite nelle diverse patologie di ciascuno studente: per tali ragioni appare indispensabile «*individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona*»<sup>72</sup>.

Proprio in tale prospettiva, particolari forme di assistenza sono destinate agli studenti diversamente abili, ai quali sono garantiti, in forza dell’art. 13, co. 6-*bis*, della legge 5 febbraio 1992, n. 104<sup>73</sup>, così come integrato dalla legge 28 gennaio 1999, n. 17<sup>74</sup>, «sussidi tecnici e didattici specifici», realizzati anche per il tramite di servizi in convenzione con centri di consulenza pedagogica, di produzione e di adattamento di specifico materiale didattico, nonché di servizi di tutorato specializzato<sup>75</sup>.

Al pari delle forme differenziate di integrazione scolastica, anche quelle di competenza delle Università rispondono all’esigenza di garantire lo sviluppo della personalità dello studente disabile all’interno della comunità universitaria attraverso strumenti di personalizzazione degli interventi. Il trattamento individualizzato, infatti, predisposto, ad esempio, dal servizio di tutorato, affidato all’autonomia delle singole Università, è finalizzato al superamento degli esami universitari, previa intesa con il docente della materia, sia con l’ausilio di specifici mezzi tecnici, sia per il tramite di eventuali

---

<sup>72</sup> Corte cost. n. 80 del 2010, punto 3, *cons. dir.*

<sup>73</sup> «*Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione e i diritti delle persone handicappate*».

<sup>74</sup> «*Integrazione e modifica della legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104, per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*».

<sup>75</sup> A tale riguardo appare particolarmente significativa, se non altro per l’impostazione di fondo che la sorregge, la previsione contenuta nel d.lgs 68 del 2012, art. 8, c. 6, in base alla quale «*gli interventi delle regioni, delle province autonome e delle università sono realizzati in modo da garantire che lo studente con disabilità possa mantenere il pieno controllo su ogni aspetto della propria vita, senza dover subire condizionamenti da parte dei singoli assistenti o degli enti eroganti. Gli interventi di tutorato possono anche essere affidati ai "consiglieri alla pari", ossia persone con disabilità che hanno già affrontato e risolto problemi simili a quelli di coloro che vi si rivolgono per chiedere supporto*».

prove equipollenti (art. 16, c. 5, l. 104 del 1992, come modificato dall'art. 1, c. 2, l. 17 del 1999), proprio al fine di adeguare l'intervento «alla concreta fenomenologia dei problemi propri dei soggetti in difficoltà»<sup>76</sup>.

Tale previsione normativa è strettamente connessa all'art. 12, c. 2, l. 104 del 1992, che garantisce il diritto all'educazione e all'istruzione della persona diversamente abile, il cui esercizio «non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né da altre difficoltà derivanti dalle disabilità connesse all'*handicap*», anche se occorre segnalare che, mentre per l'integrazione scolastica la situazione giuridica emergente in favore dell'alunno è quella del diritto soggettivo pieno<sup>77</sup>, nel caso del sostegno degli studenti portatori di *handicap* nell'Università, a mente dell'art. 1, c. 1, l. 17 del 1999, l'erogazione dei servizi è soggetta ai limiti di bilancio della singola istituzione accademica (per il tramite dei fondi trasferiti dallo Stato), configurandosi o potendosi configurare la fattispecie, ma con tutti i problemi che ne conseguono, specificamente come diritto finanziariamente condizionato<sup>78</sup>, senza dimenticare, tuttavia, che, per certi versi, tutti i diritti possono essere configurati in tal senso, quantomeno perché difficilmente non comportano un "costo"<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. L. SIMONETTI, *Artt. 13-14*, in P. CENDON (a cura di), *Handicap e diritto. Legge 5 febbraio 1992, n. 104, legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, Torino, 1997, p. 206.

<sup>77</sup> Così Corte cost. 3 giugno 1987, n. 215, punto 4, *cons. dir.*

<sup>78</sup> A tale riguardo si consideri, ad esempio, *ex multis*, la sentenza n. 455 del 1990 in cui la Corte costituzionale, con riferimento al diritto alla salute, pone in rilievo come i diritti, benché condizionati «dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interesse costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative ew finanziarie di cui dispone al momento (...) non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione» (punto 3, *cons. dir.*).

<sup>79</sup> Sul tema dei diritti c.d. "finanziariamente condizionati" e sulle sue molteplici implicazioni anche rispetto ad altre materie o settori, v., tra gli altri, F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni Ottanta*, in *Quad. Reg.*, n. 1, 1985, pp. 39 ss.; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, pp.548 ss.; R. FERRARA, voce "*Salute (diritto alla)*", in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, 1997, pp. 530 ss.; S. GAMBINO, W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali*

La tutela del d.s.u. delle persone con disabilità è garantita, dunque, oltre che dai fondi trasferiti dallo Stato agli atenei, dalle Regioni e dalle stesse Università, che, ai sensi dell'art. 14, d.P.C.M. 9 aprile 2001, devono predisporre una serie di interventi e di servizi in grado di rendere pieno ed effettivo l'esercizio della situazione giuridica in questione.

Agli studenti portatori di *handicap* deve essere garantito, inoltre, ai sensi dell'art. 14, c. 1, del decreto appena richiamato «ampio accesso alle informazioni intese ad orientarli nei percorsi formativi ed universitari ed alle procedure amministrative connesse, nonché quelle relative ai servizi ed alle risorse disponibili ed alle relative modalità di accesso», attraverso un'articolazione dei medesimi che tenga conto delle diverse tipologie di disabilità. Le istituzioni preposte possono, poi, alla luce del successivo c. 2, «prendere in considerazione le possibili differenze compensative nella valutazione dei criteri per l'attribuzione dei servizi e degli interventi» previsti dal decreto *de quo*, «istituendo per gli studenti con disabilità non inferiore al 66 per cento requisiti di merito individualizzati che possono discostarsi da quelli previsti» dal decreto in esame «fino a un massimo del 40 per cento».

Per quanto concerne gli studenti con disabilità non inferiore al 66 per cento i benefici sono concessi per un numero pari «agli anni di durata legale più due, con riferimento all'anno di immatricolazione» (art. 14, c. 4 del d.P.C.M.). Inoltre, «il servizio abitativo viene concesso per un ulteriore anno, nel caso in cui gli studenti abbiano superato, alla data del 10 agosto dell'anno di presentazione della domanda, l'80 per cento delle annualità previste dal piano di studi del rispettivo corso di laurea o diploma arrotondate per difetto».

Sempre per questi studenti, infine, è previsto l'esonero totale dalle tasse di iscrizione e dai contributi universitari, ai sensi dell'art. 9 del D. Lgs. n. 68 del 2012.

#### IV. Competenze regionali e servizi agli studenti

---

*alla luce della crisi finanziaria in atto*, 2012, p. 26, [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu); F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella "intoccabile"!)* della costituzione, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3, 2013; A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1, 2014; A.M. NICO, *Gli effetti dell'(in)efficienza del sistema giudiziario sull'economia*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, luglio 2015.



## IV.1 Le funzioni delle Regioni

Dopo aver delineato l'assetto originario delle competenze regionali relative al d.s.u. (e l'attuazione che ne è seguita), da una parte, e l'evoluzione generale della disciplina in materia sotto il profilo degli interventi normativi di livello statale, dall'altra, occorre approfondire le implicazioni connesse alla riforma costituzionale del 2001<sup>80</sup>, che ha ridefinito radicalmente, tra l'altro, la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni (con inevitabili ricadute, per ciò che qui interessa, sul sistema di *welfare*<sup>81</sup> e, più in generale, sul regime di rapporti tra Stato e Regioni)<sup>82</sup>.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, infatti, sotto il profilo specifico del riparto di competenze legislative, al di là di ogni ulteriore aspetto di carattere generale<sup>83</sup> o, comunque, non strettamente connesso col tema affrontato in questa sede, affida, in particolare, la disciplina in

---

<sup>80</sup> Il Titolo V parte II della Costituzione è oggetto, come è noto, di un ampio progetto di riforma *in itinere*. Sul tema la letteratura è cospicua: v., tra i tanti contributi a commento della parte della riforma ora richiamata: P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2, 2014; U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2, 2014; F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2014; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, *ivi*; P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, *ivi*; L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, *ivi*; A.M. NICO, *Rapporti Stato-Regione e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, *ivi*; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, *ivi*; G. BUCCI, *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, *ivi*; E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in [www.osservatorio.sullefonti.it](http://www.osservatorio.sullefonti.it), n. 1, 2015

<sup>81</sup> Approfondisce, *ex multis*, il processo di regionalizzazione del *welfare*, evidenziando il rapporto di stretta interdipendenza tra quest'ultimo ed il decentramento politico ed istituzionale, P. CARROZZA, *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in E. CATELANI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, pp. 21 ss.

<sup>82</sup> V., tra gli altri, E. CATELANI, *Regionalismo e federalismo nella riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, pp. 229 ss.

<sup>83</sup> Una disamina, anche solo sommaria, dei contenuti e degli innumerevoli profili problematici inerenti la riforma costituzionale del 2001 dell'intero Titolo V della Parte seconda della Costituzione, va ben oltre l'economia del presente lavoro, in questa sede ci si limita a sottolineare come la modifica del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni costituisca, certamente, uno dei cardini dell'intera riforma.

“materia” di d.s.u. alla competenza “residuale”<sup>84</sup>, ovvero *tendenzialmente* esclusiva<sup>85</sup>, delle Regioni<sup>86</sup>, ex art 117, c. 4 Cost. novellato.

La “materia” *de qua*, infatti, sempre che sia considerata una materia autonoma, per così dire, non essendo ricompresa negli elenchi delle materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2 Cost.), o di competenza “concorrente” (art. 117, c. 3 Cost.), rientra, conseguentemente, tra le materie di potestà legislativa regionale in virtù della clausola di “residualità” prevista dal quarto comma dell’art. 117 Cost. Una clausola che ha spinto la Corte costituzionale a parlare, in diverse circostanze, di potestà legislativa regionale “residuale e dunque piena”<sup>87</sup>, o, anche, a qualificare tale potestà legislativa come competenza “esclusiva” delle Regioni<sup>88</sup>, anche se la stessa Corte, in altre occasioni, ha poi, di fatto, ridimensionato o, se si vuole, “controbilanciato”, per così dire, questo “slancio regionalista”, da un lato, limitando “in orizzontale” la potestà “residuale” stessa (soprattutto con l’avallo di ampi margini di intervento statale nelle materie c.d. “trasversali”, o con l’esclusione di taluni ambiti materiali dalle competenze di tipo “residuale”<sup>89</sup>), e dall’altro determinando una sostanziale relativizzazione del riparto di competenze per materie attraverso l’individuazione dell’interesse da tutelare o del fine da perseguire con la conseguente applicazione di criteri *lato sensu* “funzionali” (come

---

<sup>84</sup> Per un inquadramento generale della potestà legislativa c.d. “residuale” v. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 343 ss. In merito alle criticità insite nella individuazione delle materie da ricondurre alla competenza “residuale” delle Regioni soprattutto in relazione alla definizione delle stesse, v., tra gli altri, R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 890 ss., e, recentemente, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 341 ss., la quale esamina, in particolare, il tema l’interpretazione della competenza *de qua* alla luce della giurisprudenza costituzionale.

<sup>85</sup> A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano 2002, pp. 11 ss., rileva come non si possa considerare la potestà legislativa “residuale” delle Regioni come una competenza esclusiva in senso stretto.

<sup>86</sup> V. R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Ist. Federalismo*, 2002, p. 836.

<sup>87</sup> Così, ad esempio, nelle sentenze n. 90 del 2006 (in materia di turismo) e 213 del 2006 (in materia di pesca).

<sup>88</sup> V. l’ordinanza n. 199/06 richiamata in S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni* 2011, pp. 341 ss., e in part. p. 342.

<sup>89</sup> Su quest’ultimo specifico punto v., *amplius*, S. PARISI, *La competenza residuale*, cit., pp. 346 ss.

quello della prevalenza, *in primis*) legati al concreto e contingente bilanciamento di interessi e valori operato in sede giurisdizionale.

D'altro canto, è bene non trascurare come la potestà legislativa regionale nelle materie di competenza residuale risulti soggetta, in generale, anche ad ulteriori limiti che appaiono idonei ad incidere direttamente sulla "materia" considerata in questa sede.

Si pensi, innanzitutto ai limiti previsti dal primo comma dell'art. 117 Cost., inerenti il "*rispetto della Costituzione*", a cui può essere ricondotto, tra l'altro, anche il rispetto dei "principi generali dell'ordinamento"<sup>90</sup> (a cominciare da quelli di *unità e indivisibilità della Repubblica* di cui all'art. 5 Cost. e di *eguaglianza*), ed i "*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*". Lo stesso "interesse nazionale", formalmente espunto dal testo costituzionale e ritenuto dalla stessa Consulta non più gravante sulla potestà legislativa regionale né come limite di legittimità, né come limite di merito<sup>91</sup>, sembra perdurare nell'ordinamento, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, quale irrinunciabile esigenza di sistema (*rectius*, come limite implicito alla legislazione regionale) legata, in particolare, oltre che ai titoli di intervento "trasversale" dello Stato, cui si è avuto modo di fare cenno in riferimento alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*, soprattutto all'unità giuridica ed economica dell'ordinamento<sup>92</sup>.

Per ciò che riguarda, più specificamente, il tema in esame, permane la possibilità per lo Stato di incidere sulla disciplina del d.s.u. soprattutto ed innanzitutto, anche se, forse, non solo, attraverso l'esercizio della competenza esclusiva a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*) Cost., dal momento che l'oggetto di siffatta competenza non può essere considerato una materia in senso stretto, ma, così come ha avuto modo di ribadire la Corte costituzionale sulla scorta di un orientamento dottrinale condiviso pressoché unanimemente (anche se con varie

---

<sup>90</sup> E' interessante ricordare che la Corte costituzionale, nella sent. N. 6/56 definì i "principi generali dell'ordinamento" come «*quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente*».

<sup>91</sup> V., tra le altre, sentt. nn. 303 del 2003 e 16 del 2004.

<sup>92</sup> A tale proposito v., almeno, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.*, 2/2001, pp. 345 ss.; C. DE FIORES, *Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in ID., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, pp. 103 ss.

“sfumature”)<sup>93</sup>, «una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie»<sup>94</sup>, in particolare ove (e nella misura in cui) risulti necessario assicurare, come nel caso di specie, il godimento uniforme di prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale (senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle).

Occorre puntualizzare, tra l’altro, come la competenza a stabilire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali intersechi gli studi universitari sotto vari profili. Si segnala, ad esempio, come l’assegnazione delle borse di studio non possa non considerarsi oggetto dei *livelli essenziali* del diritto allo studio universitario, con la conseguenza che risulterà necessario un intervento statale, a tale riguardo, con cui vengano determinati degli *standard* minimi per evitare che vi siano sperequazioni di carattere territoriale.

Alla luce di tutto ciò, è evidente che debba registrarsi nella materia in esame il superamento del sistema di concorrenza tra norme statali e norme regionali derivante dall’originaria formulazione dell’art. 117 Cost. e, più in particolare, dall’art. 44 del D.P.R. n. 616 del 1977 e dalla successiva legge-quadro n. 390 del 1991, che trasferivano alle Regioni le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica esercitate dallo Stato a favore degli studenti universitari, e che assegnavano allo Stato le funzioni di indirizzo e coordinamento, ed alle Regioni il compito della “gestione” degli interventi di attuazione.

Le Regioni, dal canto loro, possono legiferare nelle materie di propria competenza anche in presenza di “leggi cornice” già in vigore e, come nel caso del d.s.u., non ancora abrogate. Secondo i giudici della Consulta, infatti, «il rinnovato assetto delle competenze legislative» scaturito dalla riforma costituzionale del 2001, può «essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo»<sup>95</sup>.

La Corte costituzionale ribadisce, tra l’altro, che le Regioni non sono tenute ad attendere un atto statale di assegnazione delle competenze (*nuove e ulteriori*, potrebbe dirsi, nel caso, del d.s.u.), ma possono approvare, senza impedimenti, una nuova disciplina in

---

<sup>93</sup> A questo riguardo sia consentito rimandare a L.GRIMALDI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra autonomia, unità ed uguaglianza*, in Il Filangieri, 2004, pp. 105 ss. anche per i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

<sup>94</sup> Così Corte cost. 19 giugno 2002, n. 282 al punto 3, *cons. dir.*

<sup>95</sup> Corte cost. 7 ottobre 2002, n. 422, punto 2, *cons. dir.*

sostituzione, eventualmente, in quanto di loro competenza, di quella statale<sup>96</sup>.

Ad ogni modo, in passato, ciascuna Regione, in base ai principi ed ai criteri direttivi indicati dalla legge quadro del 1991, ha istituito enti «misti» o a «cogestione necessaria»<sup>97</sup> con le Università, affidando loro il compito di organizzare sul territorio gli interventi per garantire il d.s.u. e realizzando, così, un sistema nel quale si registra «l’apporto paritario» della Regione e dell’Università, fondato sul criterio della «reciproca collaborazione»<sup>98</sup>, ai fini del contemperamento tra gli interessi di rilievo costituzionale garantiti da due «diverse sfere di autonomia (regionale e universitaria), ambedue dotate di copertura costituzionale»<sup>99</sup>.

#### **IV.2 Le previsioni inerenti il diritto agli studi universitari negli Statuti regionali**

Prima di approfondire ulteriormente i caratteri e gli elementi fondamentali su cui poggia la legislazione regionale inerente il d.s.u., è opportuno esaminare brevemente gli Statuti regionali al fine di evidenziare se, ed eventualmente in che modo e misura, tanto le Regioni ad autonomia speciale<sup>100</sup>, quanto quelle ad autonomia ordinaria, abbiano specificamente inserito nei propri Statuti delle previsioni inerenti, più o meno direttamente, il d.s.u., magari sotto forma di principi *latu senso* programmatici, o di specifici istituti volti a tradurre, in termini normativi, obiettivi ed interventi volti a sostenere tale diritto.

Gli Statuti speciali offrono, a questo specifico riguardo, ben poco interesse al di là del profilo del riparto di competenze in materia che gli Statuti stessi attribuiscono, in taluni casi, alla competenza esclusiva regionale<sup>101</sup> (nel caso del Trentino Alto Adige demandata alle Province

---

<sup>96</sup> Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 510, punto 4, *cons. dir.*

<sup>97</sup> Corte cost. 4 giugno 1992, n. 281, punto 2, *cons. dir.*, con note di U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 1993, p. 528 ss.; F. TERESI, *Annotazioni minime su deleghe e trasferimenti di beni alle Regioni in materia di diritto agli studi universitari*, in *Giur. Cost.*, 1992, pp. 3195 ss.

<sup>98</sup> Cfr. F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 10.

<sup>99</sup> Corte cost. n. 281 del 1992, punto 4, *cons. dir.*

<sup>100</sup> Sulle autonomie speciali, v., tra gli altri, A. D’ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2014.

<sup>101</sup> Si pensi, ad esempio, allo Statuto della Regione Sicilia che dispone, all’art. 17, che «[e]ntro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l’Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli

autonome di Trento e Bolzano<sup>102</sup>) ed, in altri casi, alla competenza “residuale”, di cui all’art. 117, c. 4 Cost.<sup>103</sup> (in ordine al d.s.u. in senso stretto) ed alla competenza “concorrente” (in ordine all’istruzione) delle Regioni stesse, giacché aggiungono poco o nulla a quanto già previsto dalla normativa statale se non sul piano della tutela del bilinguismo (che caratterizza gli Statuti del Trentino e della Valle d’Aosta), o del rafforzamento di misure già previste a livello nazionale come nel caso della Provincia di Bolzano o dello Statuto del Friuli Venezia Giulia<sup>104</sup>.

Appaiono, invece, meritevoli di maggiore attenzione gli Statuti ordinari, soprattutto alla luce della riforma costituzionale introdotta dalla legge cost. n. 1 del 1999<sup>105</sup> che ha rafforzato l’autonomia statutaria delle Regioni sotto molteplici profili.

---

*interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all’organizzazione dei servizi” anche in materia di “istruzione media ed universitaria» (e dei relativi servizi che incidono direttamente sul d.s.u.).*

<sup>102</sup> L’art. 113 dello Statuto del Trentino Alto Adige prevede che «restano ferme le disposizioni contenute nella legge della Provincia di Bolzano 5 gennaio 1958, n. 1, concernenti l’assistenza a studenti universitari, salva la potestà della Provincia stessa di aggiornare i limiti di valore e di modificare il numero delle borse di studio».

<sup>103</sup> Lo Statuto della Valle d’Aosta, ad esempio, non prevedendo espressamente alcuna disposizione in materia di d.s.u., lascia o dovrebbe lasciare intendere che la competenza in *subiecta materia* rinvenga dall’art. 117 Cost., sulla base di quanto previsto dall’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, il quale estende alle Regioni ad autonomia speciale le eventuali maggiori competenze attribuite alle Regioni “ordinarie” derivanti dalla riforma dell’art. 117 Cost. Lo Statuto della Sardegna, alla “istruzione di ogni ordine e grado, ordinamento degli studi” e alle “altre materie previste da leggi dello Stato” assegna una competenza meramente integrativa-attuativa (art. 5).

<sup>104</sup> La legge della Provincia di Bolzano 5 gennaio 1958, n. 1, in particolare, ha ad oggetto la «concessione di contributi di studio a studenti universitari e di scuole medie, premi e sussidi per studi di perfezionamento e di specializzazione» specificamente rivolta ai «bisognosi, purché meritevoli» affinché raggiungano i gradi più elevati degli studi. A tale scopo la Provincia assegna contributi di studio a studenti residenti stabilmente nella provincia stessa. Lo Statuto del Friuli Venezia Giulia, invece, all’art. 9, attribuisce alla Regione la «facoltà di concorrere con propri contributi allo sviluppo dell’istruzione universitaria, nell’ambito della Regione stessa».

<sup>105</sup> Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 recante “Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni” con cui è stato modificato, tra l’altro, l’art. 123 Cost. nel senso del rafforzamento dell’autonomia statutaria regionale. Sul tema *de quo*, anche per i riferimenti bibliografici, sia permesso rinviare a L. GRIMALDI, *Autonomia statutaria, nuovo regionalismo ed affermazione di modelli di welfare “inclusivo”*, in *www.federalismi.it*, 2011.

Nella specifica prospettiva affrontata in questa sede, si rileva come il d.s.u. si iscriva, innanzitutto, nella più ampia problematica concernente i principi e le modalità di effettiva integrazione dei soggetti in condizioni di minorità economico-sociale, fisica o culturale, incrociando la potestà statutaria, essenzialmente, sotto due profili particolari: il primo relativo all'introduzione, nei nuovi Statuti ordinari, di eventuali disposizioni di principio in materia di interventi, obiettivi e fruizione di diritti (*lato sensu*) sociali (ammettendo, evidentemente, come pre-condizione, la legittimità dell'inserimento di un contenuto, c.d. "eventuale", negli Statuti avente ad oggetto siffatti principi); il secondo, invece, inerente la possibilità di incidere sulla *governance* regionale del *welfare*, sia, direttamente, attraverso la positivizzazione dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, sia, indirettamente, attraverso la disciplina del funzionamento degli organi necessari o eventuali quali, rispettivamente, il Consiglio delle autonomie e (ove previsto) l'organo di garanzia statutaria.

Sotto il primo profilo, è noto come il dibattito concernente la possibilità di integrare il contenuto, per così dire, "tipico" degli Statuti ordinari, *ex art.* 123 Cost. (contenuto c.d. "necessario"), con ulteriori previsioni non contemplate (*rectius*, consentite) espressamente dal testo costituzionale, ma non per questo necessariamente sottratte alla disponibilità del legislatore "statuente" (contenuto c.d. "eventuale"), aventi ad oggetto disposizioni di principio di natura "programmatica" o, per così dire, "valoriale", (o, secondo la stessa Corte costituzionale, "culturale")<sup>106</sup> costituisca un tema certamente non nuovo per la dottrina giuspubblicistica, la quale, già negli anni '70, in occasione dell'approvazione dei primi Statuti ordinari, si interrogava se, ed entro quali limiti, fosse consentito inserire negli Statuti stessi anche dei contenuti che andassero al di là di quanto esplicitamente previsto dalla Costituzione, ritenendo tale possibilità (che finì, tuttavia, con l'assumere un carattere meramente teorico), fondamentalmente, non preclusa, ancorché, magari, inopportuna<sup>107</sup>.

Dopo la riforma del 1999, con l'approvazione degli Statuti c.d. "di seconda generazione", la questione della positivizzazione, all'interno degli Statuti stessi, di principi e norme programmatiche di varia natura

---

<sup>106</sup> Corte cost., sentenza n. 379 del 2004, punto 5, *cons. dir.*

<sup>107</sup> Per una ricognizione delle questioni sollevate in merito alle "disposizioni programmatiche" in occasione della "prima stagione statutaria", v. l'agile ricostruzione di R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e ("nuovi") diritti regionali*, in *Giur. It.*, 2001, pp. 1171 ss., il quale evidenzia come le questioni sollevate per gli Statuti degli anni '70 rivestano, almeno per taluni aspetti, un interesse ancora attuale.

(riguardanti, soprattutto, diritti sociali, oltre che valori di carattere generale), sembra ritornare in termini analoghi, sia pure in un contesto profondamente mutato (nel quale gli Statuti hanno maggiore autonomia sia in senso “orizzontale”, o di materie, sia in senso “verticale” non essendoci più il limite dell’armonia con le leggi della Repubblica) e con contenuti ed aspetti problematici profondamente diversi<sup>108</sup>.

Appare, certamente, un dato degno di nota il fatto che, pressoché tutti gli Statuti “di nuova generazione”, tra molteplici disposizioni “di principio”, contengono principi di natura “programmatica” o generale riconducibili, più o meno direttamente, al d.s.u.

Così, ad esempio, lo Statuto della Regione Calabria<sup>109</sup>, che prevede *“l’effettiva tutela e il pieno esercizio, per tutti, di diritti e interessi riconosciuti dalla Costituzione, operando per il superamento degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”* (art. 2, lett. a), nonché *“il riconoscimento dei diritti delle fasce più deboli della popolazione mediante il superamento delle cause che ne determinano la disuguaglianza e il disagio”* (art. 2 lett. b) e, più in particolare, *“la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi, anche favorendo l’associazionismo e le attività di volontariato”* volto a garantire, tra l’altro, il diritto allo studio (non ulteriormente specificato) *“...con specifica attenzione alle persone che vivono situazioni di disagio, operando per assicurare in ogni comunità del territorio regionale livelli essenziali di servizi”* (art. 2, lett. l). Sembrano poggiare su di un impianto analogo gli Statuti del Lazio<sup>110</sup>, della Campania<sup>111</sup>, della Puglia<sup>112</sup>, del Veneto<sup>113</sup>, delle Marche<sup>114</sup> e del Piemonte<sup>115</sup>.

---

<sup>108</sup> Sulle norme statutarie di principio, v., tra gli altri, M. BENVENUTI, *Le enunciazioni di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della autonomia*, Bologna, 2006, pp. 21 ss.

<sup>109</sup> Approvato con la legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 recante “Nuovo Statuto della Regione Calabria”.

<sup>110</sup> Lo Statuto della Regione Lazio, adottato con la legge regionale 11 novembre 2004, n. 1, risulta particolarmente ricco di principi generali (contenuti, in particolare, negli articoli 6 e 7) tra cui è prevista è prevista la generica formula “diritto agli studi” (art. 7, lett. h).

<sup>111</sup> Adottato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009 [in particolare, v. l’art. 8, lett. l) concernente la valorizzazione dell’istruzione, della formazione professionale ed alta formazione al fine di assicurare maggiori opportunità personali di crescita culturale, sociale e civile” e la lett. n), del medesimo articolo, con la quale la Regione si propone di adottare politiche tese a valorizzare, in generale, “la qualità ed il merito di ciascun individuo”].

<sup>112</sup> Lo Statuto della Regione Puglia, approvato con la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 (e modificato dalle leggi regionali 11 aprile 2012, n. 9, 28 marzo 2013, n.



In ordine a tutte queste variegate previsioni, magari riconducibili solo indirettamente al d.s.u., o, se specificamente rivolti al diritto allo studio, ancorché genericamente richiamato, aventi una natura, perlopiù, “programmatica”, la parte maggioritaria della dottrina, pur essendo propensa a non escludere, in linea di principio, l’astratta possibilità di adottare “norme programmatiche” regionali, ha posto l’accento sulla “inopportunità” di inserire siffatte norme negli Statuti, dal momento che, sia l’esperienza precedente e la scarsa efficacia attribuibile a tali previsioni, sia i rapporti normativi tra Stato e Regioni, da un lato, e tra fonte statutaria e leggi regionali, dall’altro, suggerirebbero di evitarne l’utilizzo<sup>116</sup>.

Tutte queste disposizioni, infatti, che mostrano, in generale, un’estrema genericità ed una proiezione più retorica che normativa, finiscono con l’assumere una valenza meramente “politico-culturale” soprattutto alla luce del fatto che difficilmente potrebbero avere un effetto realmente vincolante, tanto sulle leggi, quanto sui regolamenti e

---

8 e 20 ottobre 2014, n. 44), al di là del riconoscimento di diritti fondamentali riconducibili ai popoli, alla persona ed allo “sviluppo umano”, “con particolare riferimento ai soggetti più deboli, agli immigrati e ai diversamente abili” (art. 3), garantisce il (generale) diritto allo studio ed il sostegno alla “ricerca scientifica” anche favorendo intese con il sistema universitario pugliese.

<sup>113</sup> Il Veneto ha approvato il nuovo Statuto con la legge regionale 17 aprile 2012, n. 1, che prevede, all’interno di un lungo catalogo di principi generali, talvolta di carattere eminentemente politico-culturale, talaltra di natura programmatico-valoriale, una generale tutela allo studio (art. 6, lett. n) unita al riconoscimento della centralità e dell’autonomia dell’università, quale strumento decisivo “per la competitività del sistema economico e per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini”, ed al finanziamento dell’università e degli enti di ricerca (art. 6, lett. e).

<sup>114</sup> Lo Statuto della Regione Marche, approvato con la legge regionale 8 marzo 2005, n. 1, garantisce, in particolare, il diritto allo studio “per tutto l’arco della vita”, favorendo, altresì, “lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica” (art. 5, c. 4).

<sup>115</sup> Il nuovo Statuto del Piemonte, adottato con la legge regionale 4 marzo 2005, n. 1, dopo aver previsto alcuni principi fondamentali cui è chiamata ad ispirarsi la disciplina delle politiche regionali, contiene alcune disposizioni rivolte, specificamente, alla promozione, a livello regionale, dei diritti sociali (art. 11) e, più in particolare, a garantire e promuovere “per tutti il diritto allo studio e alla formazione, volto ad assicurare, per il raggiungimento dei gradi più alti dell’istruzione, maggiori opportunità personali di crescita culturale e civile, rimuovendo gli ostacoli che ne limitano l’accesso” (art. 14).

<sup>116</sup> V., tra gli altri, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell’art. 123 (e la legge cost. n. 2/2001)*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, pp. 195 ss.; R. BIN, *Nuovi statuti e garanzie dei diritti*, Relazione al convegno “Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini”, Torino, 26 ottobre 2002, in *Ist. Federalismo*, 2003, pp. 195 ss.

sui provvedimenti della Regione, risultando, quindi, sostanzialmente inidonee a costituire né un vero e proprio precetto nei confronti delle scelte legislative regionali, né un parametro di legittimità per gli altri atti regionali, così come, peraltro, ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale<sup>117</sup>.

Quest'ultima, infatti ha precisato, in particolare, che "le enunciazioni di principio, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, si collocano soltanto sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto" assumendo un valore meramente "politico-culturale" e non normativo in senso stretto<sup>118</sup>. Qui il discorso può farsi più complesso occorrendo considerare, però, ed in particolare, che ogni qual volta fosse necessario valutare una legge regionale, gli obiettivi indicati nello Statuto potrebbero finire con il fungere, in qualche modo, da elementi che contribuiscono alla delimitazione del parametro statutario della sua legittimità costituzionale ( quale norma interposta).

Appaiono, comunque, ben più incisive, quantomeno potenzialmente, quelle previsioni aventi ad oggetto direttamente le *misure* inerenti il diritto agli studi (e, segnatamente, quelli universitari) soprattutto se ricondotte non solo a principi di carattere generale, ma, anche, all'organizzazione ed al funzionamento della Regione.

Proprio in tale prospettiva sembrano essere orientate le disposizioni contenute nello Statuto della Regione Abruzzo<sup>119</sup>, il quale dispone che la Regione debba assicurare "*misure adeguate per la piena realizzazione del diritto allo studio*" (art. 8), e, ancora più incisivamente, nello Statuto dell'Umbria<sup>120</sup>.

Lo Statuto della Regione Umbria, infatti, oltre a sancire taluni principi generali inerenti l'uguaglianza formale e sostanziale degli appartenenti alla comunità regionale (art. 5), e, in relazione all'ambito che più interessa in questa sede, il ruolo centrale "*dell'Università degli studi di Perugia e dell'Università per Stranieri per il progresso culturale e tecnologico, per lo sviluppo della ricerca scientifica e per il sostegno all'innovazione dei settori produttivi della comunità umbra*" (art. 14, c. 2),

---

<sup>117</sup> Si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004, nelle quali la Corte, se, da un lato, non ne ha dichiarato espressamente l'illegittimità, dall'altro, ne ha negato ogni possibile efficacia normativa confinandole in una sorta di "limbo" dalle implicazioni non del tutto chiare.

<sup>118</sup> Così nella richiamata sent. n. 378 del 2004.

<sup>119</sup> Legge regionale 23 gennaio 2004, n. 5.

<sup>120</sup> L'Umbria ha adottato il proprio nuovo Statuto con la legge regionale 16 aprile 2005, n. 21.

dispone, specificamente, che *“La Regione opera, nel rispetto delle esigenze territoriali, per un effettivo diritto allo studio e predispone servizi adeguati per rispondere ai bisogni formativi di tutti, con particolari garanzie per le situazioni di disagio e di svantaggio”*, favorendo, altresì, *“il raggiungimento dei gradi più alti degli studi a coloro che sono privi di mezzi necessari”* (art. 14, c. 4).

Gli Statuti regionali rimanenti, invece, risultano pressoché privi di specifiche previsioni normative in merito, o perché totalmente sprovvisti di previsioni in tal senso<sup>121</sup>, o perché sostanzialmente carenti di disposizioni sul diritto agli studi in senso stretto<sup>122</sup>, o, ancora, perché orientati a tutelare aspetti solo, per così dire, meramente *“collaterali”* rispetto al d.s.u., come nel caso di quelli dell’Emilia Romagna<sup>123</sup> e del Molise<sup>124</sup>, che impegnano l’ente regionale, rispettivamente, ad assumere misure solo per la qualificazione delle università (art. 57), ed a riconoscere il ruolo centrale di queste ultime (art. 4, c. 3).

Lo Statuto della Regione Lombardia<sup>125</sup>, infine, si limita ad occuparsi della libertà di insegnamento (art. 2) e della ricerca (art. 10), trascurando totalmente il d.s.u. in senso stretto.

### IV.3 I compiti di solidarietà

Dalla legislazione regionale di settore emerge uno scenario che presenta situazioni eterogenee, se non diseguali, determinate dalla varietà di prestazioni previste da ciascuna Regione, peraltro erogate da enti differenti, con dotazioni finanziarie differenziate e in base a criteri difformi<sup>126</sup>. Tale *“differenziazione”* fra Regioni può dirsi *“condizionata”*, per così dire, dalle diverse sensibilità politiche, presenti nelle singole realtà regionali, che determinano un maggiore o un

---

<sup>121</sup> E’ il caso dello Statuto della Regione Toscana (approvato con la legge regionale 17 gennaio 2003, n. 6).

<sup>122</sup> Così lo Statuto della Regione Liguria (adottato con la legge regionale 3 maggio 2005, n. 1), il quale si limita a prevedere la promozione di un sistema di istruzione che favorisca la crescita personale (art. 2, c. 2, lett. l).

<sup>123</sup> Lo Statuto della Regione Emilia Romagna è stato approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

<sup>124</sup> Lo Statuto della Regione Molise è stato adottato con la legge regionale 24 ottobre 2005, n. 36.

<sup>125</sup> La Regione Lombardia ha approvato il nuovo Statuto con la legge regionale 30 agosto 2008, n. 1.

<sup>126</sup> OSSERVATORIO REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DELLA REGIONE LOMBARDIA, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un’analisi comparativa*, cit., p. 6.

minore impegno finanziario in favore del d.s.u. e una maggiore o una minore “attenzione” agli sviluppi del sistema universitario regionale, come si direbbe oggi, nel suo complesso.

Le Regioni, “forti” delle competenze acquisite per effetto della riforma costituzionale, danno il via ad un nuovo corso della programmazione delle politiche per il d.s.u., provvedendo alla modifica delle leggi precedenti e introducendo, in molti casi, novità rilevanti sul fronte sia degli impegni solidaristici e, quindi, finanziari, sia su quello della organizzazione.

Quasi tutte le Regioni, in generale, optano, sul piano organizzativo-funzionale, per la riduzione drastica degli enti erogatori dei servizi in favore degli studenti universitari (l'impostazione precedente è quella della costituzione di un ente per ciascun Ateneo), preferendo l'istituzione di un ente unico sotto forma di agenzia regionale.

Alle Regioni spettano funzioni di attuazione degli interventi per quel che concerne l'assegnazione delle borse di studio, dei servizi, dell'orientamento, dell'assistenza sanitaria e dell'edilizia residenziale universitaria, di determinazione della quota annuale da riservare al diritto allo studio e di stipulare convenzioni con gli istituti di credito per la concessione del prestito d'onore. E, infatti, le Regioni che hanno legiferato in materia di d.s.u. non hanno certo atteso una nuova legge statale, ma hanno provveduto autonomamente, sostituendo la precedente disciplina statale con una nuova legge regionale organica per il settore: l'effettiva realizzazione del nuovo riparto si compie, in definitiva, tramite il concreto esercizio delle competenze, come, del resto, specifica l'art. 1, c. 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c. d. “legge La Loggia”<sup>127</sup>).

E' da sottolineare, nondimeno, la circostanza che un limite stringente alla legge regionale è insito nel contenuto di talune materie attribuite alla competenza esclusiva statale, posto che l'art. 117, c. 2, lett.

---

<sup>127</sup> «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Il medesimo ragionamento può ritenersi valido anche in presenza di regolamenti statali precedenti alla riforma costituzionale, che potranno produrre i loro effetti fino all'intervento legislativo della Regione; quanto ad eventuali regolamenti statali successivi, l'art. 117, c. 6, Cost., impedisce qualunque tipo di intervento da parte dello Stato nelle materie di competenza regionale, come peraltro ha avuto modo di chiarire la Corte costituzionale (sent. Corte cost. 23 luglio 2002, n. 376, punto 6, *cons. dir.*), anche se, giova segnalare, che non mancano, tuttavia, pronunce del Giudice delle leggi che, in alcune materie, legittimano l'intervento di fonti secondarie in materie di competenza regionale (sent. Corte cost. 2 ottobre 2003, n. 303; sent. Corte cost. 12 aprile 2005, n. 151).

m), Cost., affida allo Stato il compito di garantire, su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini, che, in materia di diritti sociali, vi sia uniformità ed eguaglianza di trattamento. Si tratta di materie–non materie, o “materie trasversali”, o, ancora, materie–funzione, idonee «ad investire tutte le materie», sia di competenza concorrente sia residuale regionale<sup>128</sup>, al fine di tutelare i diritti costituzionalmente protetti e per ottenere risposte, o risultati concreti, in termini di eguaglianza sostanziale.

Orbene, la “materia” del d.s.u. può offrire lo spunto per sottolineare come la competenza piena *ex art.* 117, c. 4, Cost. non precluda allo Stato la possibilità di legiferare *insieme* alle Regioni allorché vengono in evidenza diritti sociali fondamentali da garantire su tutto il territorio nazionale. Si realizza, così, un intreccio tra il c. 2, lett. m) e il c. 4, dell’art. 117 Cost., poiché lo Stato dovrebbe esercitare la propria competenza al fine di determinare il livello essenziale del d.s.u. e le Regioni procedere a regolare il funzionamento degli enti strumentali per far diventare tangibile tale diritto.

Ora, che il d.s.u. sia un diritto sociale, garantito a tutti i capaci e meritevoli, e privi o carenti di mezzi (il diritto è quello di raggiungere i più alti gradi degli studi, non di proseguire comunque gratuitamente i medesimi, e in base a situazioni «obiettive» che la legge intenda fissare)<sup>129</sup>, non sembra possa essere revocato in dubbio, anche se, pur essendo «una pretesa, costituzionalmente garantita, a una prestazione erogata o garantita dai pubblici poteri», esso è «condizionato dalla predisposizione legislativa di un complesso di servizi pubblici di varia natura e dalla considerazione delle disponibilità finanziarie che lo Stato può attivare nella sua politica di bilancio»<sup>130</sup>.

Il vincolo più rigoroso sta, tuttavia, nel fatto che l’art. 34, c. 4, Cost. affida ai suddetti pubblici poteri, e, ora, particolarmente alle Regioni, il compito di «rendere effettivo» tale diritto (specificando anche talune prestazioni come le borse di studio, gli assegni e altre provvidenze<sup>131</sup>), non semplicemente di agevolarlo o di facilitarne il godimento<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> V., tra le altre, sent. Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282 (in materia sanitaria).

<sup>129</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, voce *Istruzione (diritto alla)*, in *Enc. Dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 108.

<sup>130</sup> Così A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 25; inoltre, G. VERDE, *I servizi agli studenti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. CATALANO, E. PERITI (a cura di), *op. cit.*, p. 122. Sul vincolo di bilancio nell’adempimento degli obblighi di cui all’art. 34 Cost., v. anche sent. Corte cost. 4 febbraio 1967, n. 7; sent. Corte cost. 28 maggio 1975, n. 125; sent. Corte cost. 11 luglio 1996, n. 208.

<sup>131</sup> Cfr. F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>132</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 25.

L'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., in definitiva, consente al legislatore statale di attivare un meccanismo di garanzia del minimo vitale per soddisfare il godimento dei diritti degli studenti universitari, capaci e meritevoli ma privi di mezzi, indipendentemente dalla provenienza geografica e assurge a strumento di programmazione degli interventi nella prospettiva della tutela più ampia possibile dei diritti in questione, nonché, in un'ottica più ampia, in quella dell'investimento nel sapere, nella ricerca scientifica e tecnologica e nella formazione avanzata e d'eccellenza.

In base all'attuale assetto normativo, dunque, l'assenza della legge che determina i livelli essenziali delle prestazioni nella materia *de qua* porta a concludere che resta vincolante, per quanto riguarda la definizione degli *standard* ritenuti inderogabili e l'erogazione dei servizi approntati in base al principio della parità di trattamento, sia la l. 390 del 1991, sia gli atti statali di indirizzo e coordinamento che sono seguiti<sup>133</sup>, e, come ovvio, la stessa Costituzione, che non solo richiama espressamente il d.s.u. ma ne individua pure le modalità di attuazione<sup>134</sup>.

Del resto il Consiglio di Stato<sup>135</sup>, oltre ad includere, tra le forme di L.E.P. (livelli essenziali delle prestazioni), anche le borse di studio, ha ammesso la possibilità di utilizzo della fonte regolamentare<sup>136</sup> (nel caso di specie il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), beninteso sempre in base ad una previsione contenuta in una legge, per disciplinare i livelli essenziali delle prestazioni in assenza di una normativa statale nuova o di modifica della legge quadro. «Il diritto allo studio universitario si configura, dunque, come un diritto civile che deve essere garantito a tutti i capaci e i meritevoli – e perciò l'erogazione delle borse di studio si configura come livello essenziale di tale diritto – mentre questo obiettivo non è attualmente conseguito essendo le risorse disponibili insufficienti ad assicurare le borse di studio a tutti gli studenti risultati idonei; e ciò a seguito dell'applicazione dei criteri di merito vigenti che si risolvono a

---

<sup>133</sup> In merito all'utilizzo della funzione di indirizzo e coordinamento da parte del Governo dopo l'entrata in vigore della l. n. 390 del 1991, v., in particolare, R. BIN, F. BENELLI, *op. cit.*, p. 838; A.M. POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, cit., pp. 71-72.

<sup>134</sup> Cfr. F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 15.

<sup>135</sup> Cons. Stato, Sez. cons. atti normativi, Ad. n. 3581/05 (parere), Determinazione livelli essenziali in materia di istruzione.

<sup>136</sup> Sul punto v., inoltre, Corte cost. 23 marzo 2006, n. 134, con nota di E. BALBONI, P. G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni.*, 2006, pp. 1014 ss.

vantaggio di quelli relativi al reddito favorendo gli studenti meno capaci ma più indigenti a danno di quelli più capaci»<sup>137</sup>.

#### **IV.4 L'attuazione regionale: le agenzie tra nuove formule organizzative e riduzione dei costi**

Alla luce della complessiva legislazione regionale post-riforma costituzionale del 2001 emerge una sostanziale omogeneità dal punto di vista dei contenuti normativi, sotto il profilo sia organizzativo sia delle tipologie degli interventi previsti per promuovere politiche per il d.s.u.

In particolare, a seguito della citata riforma costituzionale, in ciascuna Regione è emersa l'esigenza di rivedere la natura, i compiti e la struttura dell'ente erogatore i servizi (ma, in definitiva, attuatore della politica regionale) in favore della popolazione studentesca, sempre più numerosa e sempre caratterizzata dai flussi migratori provenienti dai paesi in ritardo di sviluppo.

E, in effetti, gli enti regionali per il d.s.u., insieme a ciascun Ateneo, sono divenuti, sempre di più, punti di riferimento degli studenti provenienti da varie aree del Paese e, in particolar modo, di quelle dei Paesi comunitari ed extracomunitari: questo "ruolo" degli enti per il diritto allo studio (scaturito, come ovvio, dalla competenze regionali in materia) ne ha imposto, per così dire, la riforma, anche ai fini di un migliore e più efficace rapporto collaborativo, realizzato, o da realizzare, anche organicamente, in quasi tutte le Regioni, tra tali enti e le Università del territorio regionale, per arricchire l'offerta dei servizi e la qualità dei medesimi.

Non sono mancate, tra l'altro, anche scelte di politica legislativa regionale relative al numero di enti per il d.s.u. che, alla luce della l. 390 del 1991, potevano essere istituiti in ciascuna delle città sede di Università ma che comportava un aggravio di spesa per il bilancio regionale dovuto al trasferimento di cospicue risorse per far fronte, anche organizzativamente, alle esigenze economiche derivanti dall'esistenza (e, quindi, del sostegno finanziario) di più enti strumentali.

Il modello organizzativo, individuato da quasi tutte le Regioni, è caratterizzato dall'opzione per il soggetto unico erogatore dei servizi, con qualche significativa variante, che riguarda, in particolare, il coinvolgimento degli enti locali nella fase programmatica e

---

<sup>137</sup> Cons. Stato, Sez. cons. atti normativi, Ad. n. 3581/05 (parere), cit., punto 2.

partecipativa<sup>138</sup>, il ruolo della componente studentesca<sup>139</sup>, la composizione degli organi di governo dell'ente dipendente dalla Regione e i soggetti destinatari dei servizi<sup>140</sup>.

L'ente unico regionale – variamente denominato – risulta essere il modello, preferito da quasi tutte le Regioni italiane, che ha sostituito la precedente impostazione caratterizzata, come detto, dalla preferenza per singoli enti costituiti in ciascuna città sede di ateneo (in alcune circostanze anche due enti per il diritto allo studio, come nel caso della presenza, nella medesima città, sia di un'Università sia di un Politecnico).

L'Agenzia è dotata di autonomia organizzativa, contabile e di bilancio e ha personale proprio, il cui regime giuridico è regolato dalle norme sul rapporto di lavoro nelle amministrazioni pubbliche.

Le Agenzie regionali per il diritto allo studio sono enti non territoriali, hanno natura giuridica di diritto pubblico e sono dotate di autonomia strumentale per assolvere ai compiti assegnatili dalla legge sia regionale sia statale.

Tale soggetto può essere considerato un *tertium genus* di soggetto giuridico pubblico a metà tra la figura dell'organo, perché è direttamente dipendente dall'ente Regione, e quella dell'ente pubblico,

---

<sup>138</sup> L'art. 5, l. reg. Emilia-Romagna 27 luglio 2007, n. 15, «*Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione*», ad esempio, prevede l'istituzione della Conferenza regionale dei Comuni aventi sede universitaria, con funzioni consultive, di confronto e di collaborazione istituzionale; l'art. 58, c. 2, lett. a), l. reg. Liguria 8 giugno 2006, n. 15, «*Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione*», individua, nella fase della programmazione del piano regionale per il diritto agli studi universitari, momenti di «raccordo con le azioni sul diritto allo studio per il sistema scolastico e formativo» e con quelle «messe in atto dalle Province e dagli Enti locali»; l'art. 1, c. 3, l. reg. Umbria 28 marzo 2006, n. 6, «*Norme sul diritto allo studio universitario*», favorisce «la più ampia collaborazione con gli enti locali e le istituzioni aventi competenza nelle materie connesse all'attuazione del diritto allo studio universitario, e in particolare con le Università, con gli istituti universitari e con gli istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli aventi valore legale, con sede in Umbria».

<sup>139</sup> Art. 6, l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007; l'art. 15, c. 2, l. reg. Lazio n. 25 agosto 2003, n. 25, «*Disposizioni in materia di diritto agli studi universitari*», prevede la presenza di quattro studenti, su otto componenti, nelle commissioni di sorveglianza delle sedi decentrate, che hanno funzioni di controllo «sul livello qualitativo e quantitativo dei servizi, sulla efficacia delle attività di gestione degli stessi» e che individuano «specifici fabbisogni connessi all'esigenza di tutela del diritto agli studi universitari».

<sup>140</sup> Art. 4, l. reg. Lazio, n. 25 del 2003; art. 2, l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007; art. 22, l. reg. Liguria n. 15 del 2006.



perché presenta le sue caratteristiche tipiche sotto il profilo strutturale-organizzativo e sotto il profilo funzionale in ragione dei compiti affidatigli. La soluzione dell'agenzia, vista la sua struttura organizzativa, si presenta come una sorta di scelta obbligata ai fini sia della razionalizzazione dei servizi sia della predisposizione di un sistema unificato di procedure, su tutto il territorio regionale, con la garanzia di presidi locali funzionali alle esigenze delle singole realtà universitarie. Per tali motivi, l'agenzia unica regionale, con le sue (eventuali) sedi decentrate a livello dei territori nei quali sono insediate le Università, assume le forme di un ente di coordinamento e di direzione delle azioni di sostegno in favore degli studenti universitari, con l'obiettivo sia della unificazione della gestione sia della semplificazione dei profili procedurali concernenti le modalità di concessione delle provvidenze.

Tali entità, per l'appunto denominate agenzie (Lazio<sup>141</sup>, Puglia<sup>142</sup>), o, ancora, aziende (Toscana<sup>143</sup>), qualificate come enti strumentali della Regione dotati di personalità giuridica pubblica, che esercitano le loro «funzioni con criteri di imprenditorialità ed economicità» (Umbria<sup>144</sup>) e che sono strutturati secondo lo schema Presidente-Consiglio di amministrazione-Collegio dei revisori dei conti, adottato in quasi tutte le Regioni (Toscana<sup>145</sup>, Lazio<sup>146</sup>).

In alcune realtà, sono previste sedi decentrate, «che si configurano come articolazioni organizzative con funzioni e compiti amministrativo-gestionali», facenti riferimento ai territori nei quali sono insediate le università (Puglia<sup>147</sup>, Lazio<sup>148</sup>).

La Regione Lombardia<sup>149</sup> si differenzia dalle altre regioni italiane per aver scelto un modello organizzativo differente, in quanto ha affidato la gestione degli interventi direttamente alle Università, alle istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale e alle scuole superiori per mediatori linguistici e può essere realizzata anche per il tramite di consorzi, anche interuniversitari, appositamente costituiti, garantendo la partecipazione delle rappresentanze studentesche. Il modello testé segnalato, previsto, tra quelli possibili, dalla legge quadro

---

<sup>141</sup> Art. 4, l. reg. Lazio, n. 25 del 2003.

<sup>142</sup> Art. 7, l. reg. Puglia, n. 18 del 2007.

<sup>143</sup> Art. 2, l. reg. Toscana 19 maggio 2008, n. 26.

<sup>144</sup> Art. 9, c. 2, l. reg. Umbria n. 6 del 2006.

<sup>145</sup> Art. 2, c. 4, l. reg. Toscana n. 26 del 2008.

<sup>146</sup> Art. 7, l. reg. Lazio n. 23 del 2003.

<sup>147</sup> Art. 7, c. 2, l. reg. Puglia n. 18 del 2007.

<sup>148</sup> Art. 6, c. 3, l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>149</sup> Art. 7, c. 1, l. reg. Lombardia 13 dicembre 2004, n. 33.

n. 390 del 1991, ha quale caratteristica principale quella di offrire una «visione unitaria delle scelte dell'Università in materia di diritto allo studio e di quelle in materia di programmazione ed erogazione del servizio didattico»<sup>150</sup> e, come sottolinea *l'Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Lombardia*, affida al governo regionale «un compito di coordinamento delle politiche e di generale organizzazione del settore, snellendone al contempo i compiti gestionali»<sup>151</sup>. In tal modo, la Regione «è chiamata a “ritirarsi” dalla gestione diretta o indiretta dei servizi stessi per concentrarsi su compiti di programmazione, finanziamento, indirizzo, controllo e salvaguardia del patrimonio»<sup>152</sup>.

Il Presidente dell'ente è nominato, in alcune ipotesi, dal Presidente della Giunta regionale, e, in altre, dal Presidente d'intesa o con i vertici degli atenei o con il Presidente del comitato regionale di coordinamento delle Università (Lazio)<sup>153</sup>.

Per quanto riguarda la composizione del Consiglio di amministrazione, sono previste diverse soluzioni per ciò che concerne sia la rappresentanza sia il numero dei componenti: vi sono membri eletti o designati dal Consiglio regionale<sup>154</sup>, dai rettori delle Università statali e non statali<sup>155</sup>, dagli enti locali sedi di Università statali<sup>156</sup>, dalla componente studentesca<sup>157</sup>, dalle organizzazioni sindacali<sup>158</sup>. La consistenza numerica può variare da un minimo di sei come nel caso dell'Emilia-Romagna<sup>159</sup>, a un massimo di ventuno componenti, come

---

<sup>150</sup> Cfr. G. GENTILE, *Le prospettive del diritto allo studio con la modifica del Titolo V e la riforma delle università*, in G. CATALANO, E. PERITI (a cura di), *I servizi agli studenti nell'attività gestionale dell'università. Strumenti ed esperienze a confronto*, Bologna, 2006, p. 137.

<sup>151</sup> OSSERVATORIO REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DELLA REGIONE LOMBARDIA, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, cit., p. 34.

<sup>152</sup> *Ibidem*.

<sup>153</sup> Art. 8, l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>154</sup> Art. 9, c.1, lett. a), l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>155</sup> Art. 9, c.1, lett. b), l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>156</sup> Art. 9, c.1, lett. d), l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>157</sup> Art. 9, c.1, lett. c), l. reg. Lazio n. 25 del 2003. In verità, nei c.d.a. la componente studentesca è di natura elettiva in tutti gli organi di amministrazione degli enti regionali per il d.s.u.

<sup>158</sup> Art. 9, c.1, lett. e), l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>159</sup> Art. 20, l. reg. Emilia-Romagna n. 15 del 2007.

nel caso della Puglia<sup>160</sup> (la Regione Lazio conta sedici membri e in Liguria sono previsti 9 componenti<sup>161</sup>).

L'eccessiva numerosità, almeno in alcuni casi, dei componenti il c.d.a. può essere, talvolta, considerata fonte di attribuzione di "posti di sottogoverno" e rientrare, in qualche modo, nei "costi della politica" di cui tanto si parla talaltra, elemento positivo di partecipazione tenuto conto, in particolare, della componente studentesca che può offrire un contributo in ordine alla conoscenza diretta dei problemi. Sta di fatto che la "partecipazione" potrebbe essere irrilevante, se non nulla, nel caso di uno scollamento tra il soggetto designante e quello designato.

Un elemento positivo può essere evidenziato, ad esempio, nel caso della designazione dei componenti del c.d.a. da parte della Associazione nazionale di comuni italiani<sup>162</sup>: la presenza del rappresentante dell'A.N.C.I. può rappresentare un fattore positivo della presenza degli enti locali in un organo di gestione/programmazione degli interventi sociali sul territorio per favorire, ad esempio, accordi collaborazione in materia di trasporto pubblico locale e di programmazione delle residenze per gli studenti universitari anche tenuto conto della competenza in materia di edilizia attribuita ai Comuni.

Quanto alla nomina del Presidente dell'ente, si rileva come, nella precedente normativa di carattere nazionale, la scelta dovesse avvenire di concerto tra l'Università e la Regione. Ora, invece, in alcuni casi, la nomina è, sostanzialmente, di spettanza della Giunta regionale, ma, in pratica, del Presidente della Regione<sup>163</sup>. Una pratica, quella della concertazione nella scelta del presidente dell'ente, che, forse, dovrebbe essere ripristinata, tenuto conto che entrambi gli enti sono dotati di copertura costituzionale. Si tratta di una constatazione solo in apparenza di valore eminentemente "politico" essendo, invece, il sospetto di un indebolimento del principio di leale collaborazione – certo difficilmente sindacabile da parte della Corte costituzionale in virtù della competenza piena regionale in *subiecta materia* – in una materia, però, nella quale si intersecano fra loro diritti costituzionalmente rilevanti.

In linea generale, comunque, una delle motivazioni, certo non la più importante ma nemmeno trascurabile, poste alla base della riforma degli enti per il d.s.u. è quella della riduzione dei costi di

---

<sup>160</sup> Art. 10, l. reg. Puglia n. 18 del 2007.

<sup>161</sup> Art. 41, c. 4, l. reg. Liguria n. 15 del 2006.

<sup>162</sup> Art. 9, c. 1, lett. d), l. reg. Lazio n. 25 del 2003.

<sup>163</sup> Art. 9, c. 1, l. reg. Puglia n. 18 del 2007.

funzionamento degli enti in questione, in passato, spesso, fonte di spesa eccessiva, quando non di sprechi, o di più o meno inevitabili costi della politica<sup>164</sup>, al centro non soltanto dell'attenzione dell'opinione pubblica, particolarmente sensibile a tale "tema", ma anche, in alcuni casi, della magistratura, soprattutto in questa fase delicata della vita economica del Paese.

Come per molte amministrazioni pubbliche, statali, regionali e locali, anche per le agenzie per il d.s.u. sono state previste riduzioni degli emolumenti in favore dei consiglieri di amministrazione delle agenzie per d.s.u. come stabilisce l'art. 16, c. 2, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, "*Riduzione delle risorse trasferite alle regioni a statuto ordinario*". In base a tale normativa, che, assieme ad altre norme previste a partire dal d.l. n. 78 del 2010, interviene per ridurre l'ammontare dei gettoni di presenza dei componenti degli organi di amministrazione, i quali sono stati sensibilmente diminuiti. Invero, in alcuni casi, soprattutto nella vigenza delle precedenti leggi regionali per il d.s.u. erano previste forme di emolumenti assai elevate, come ad esempio quelle che equiparavano le *indennità* a favore dei consiglieri di amministrazione in misura pari al 30 per cento dell'indennità attribuita ai consiglieri regionali (come nel caso della previgente legge pugliese del 1996, succ. mod. e int.).

La citata legislazione statale di riferimento – cui non sempre è seguito il dovuto "recepimento" da parte regionale – trova il suo fondamento nel disposto di cui all'117, c. 3 Cost. e cioè nel principio del coordinamento della finanza pubblica, materia "ricollocata" nell'alveo di quelle cosiddette "trasversali" o materie-funzione. Nella prospettiva del risanamento/razionalizzazione dei conti, anche di quelli delle Regioni, le norme statali costituiscono un limite insuperabile per il conseguimento delle finalità riguardanti il contenimento degli oneri gravanti sul sistema finanziario nella sua globalità e l'esigenza di coordinare la finanza pubblica allargata "autorizza" il legislatore statale ad introdurre disposizioni contenenti una disciplina omogenea in materia di finanza pubblica incidenti sulle competenze assegnate alle Regioni, lasciando al legislatore regionale il solo compito di concorrere alla individuazione dei mezzi per realizzare quanto stabilito dalla legge dello Stato<sup>165</sup>.

---

<sup>164</sup> G. LUCHENA, *La riduzione "apparente" dei "costi della politica": il legislatore si "affida" alla Corte dei conti per tagliare le indennità ed i gettoni di presenza negli organi di amministrazione*, in *Rivista*, n. 1, 2015.

<sup>165</sup> Corte cost., 7 maggio 2008, n. 159.

#### **IV.5 La Conferenza di programmazione**

La Conferenza di programmazione<sup>166</sup> in materia di d.s.u. costituisce lo strumento, espressamente disciplinato dalla legislazione regionale, per mettere a fuoco, ed eventualmente sottoporre a proposte di integrazione o modifica, in una prospettiva pluriennale, la programmazione delle politiche e degli interventi aventi ad oggetto il diritto in questione.

Essa costituisce, in particolare, l'occasione per favorire un confronto tra tutti gli "attori", pubblici e privati, del sistema (governo regionale, agenzia regionale, studenti, università del territorio) sulle tematiche riguardanti gli obiettivi e le strategie da adottare per il settore, al fine di rendere partecipata ed efficace l'attività di programmazione stessa.

Attraverso questa forma di collaborazione e di integrazione tra soggetti impegnati, a vario titolo, a partecipare alla *governance* delle politiche inerenti il d.s.u, la Conferenza è chiamata ad effettuare non solo la necessaria attività di programmazione in senso stretto, ma anche una vera e propria forma di controllo periodico dell'efficacia delle politiche regionali in materia affinché ne sia garantita una piena ed efficace attuazione.

In sintesi, la *Conferenza* si pone quale momento di dibattito e di proposta al fine di migliorare, complessivamente, per un verso, le singole azioni di sostegno in favore degli studenti universitari, e, per l'altro, l'intera *governance* del settore consentendo a tutte le componenti che concorrono, o possono concorrere, ad attuare e sostenere il d.s.u. di "fare sistema".

#### **IV.6 I singoli interventi previsti dalle leggi regionali a sostegno dello studio universitario**

Gli interventi previsti per rendere effettivo il d.s.u. risultano essere di varia natura.

Quanto alle tipologie delle azioni di carattere economico e a quelle dei servizi, vi sono realtà regionali nelle quali si è tenuto particolarmente conto dei mutamenti socio-economici intervenuti a livello sia nazionale sia regionale e dell'ampliamento dell'Unione europea.

---

<sup>166</sup> Art. 6, l. reg. Puglia n. 18 del 2007.

In riferimento alle prime, vi sono interventi che estendono notevolmente la gamma delle forme di sostegno economico, che non si fermano, ad esempio, al classico strumento della borsa di studio, ma spaziano dai prestiti agli assegni formativi e ad «altri contributi»<sup>167</sup> di varia natura e consistenza, tra i quali quelli «per la partecipazione a percorsi accademico-formativi connessi a specifici interventi di sviluppo regionale»<sup>168</sup>, quelli integrativi delle borse di studio e degli assegni sia per rafforzare la partecipazione degli studenti ai programmi di mobilità internazionale sia per favorire l'integrazione dei disabili<sup>169</sup>, e, infine, quelli destinati a studenti, che, «per eccezionali e comprovati motivi, abbiano registrato un ritardo nel raggiungimento dei requisiti di merito»<sup>170</sup>.

Con riferimento ai secondi occorre sottolineare che la legislazione regionale, ad esempio, del Piemonte e della Basilicata mette in campo una serie di servizi tra i quali quello abitativo e quello ristorativo e pone particolare attenzione alla programmazione delle attività riguardanti l'edilizia universitaria.

Agli interventi ora descritti devono aggiungersi una serie di servizi, particolarmente utili agli studenti ai fini del miglioramento della qualità dello studio, fra i quali quello della «riproduzione e diffusione di materiale didattico di ogni genere»<sup>171</sup> e quello del servizio informazione e orientamento, per «fornire agli studenti elementi di conoscenza sulla organizzazione della vita universitaria e sulle prospettive professionali ed occupazionali legate ai corsi di studio universitario»<sup>172</sup>.

Infine, la sfera dei beneficiari appare molto ampia perché spazia dagli studenti regolarmente iscritti ai corsi di studio delle Università, degli istituti dell'alta formazione artistica e musicale e delle altre istituzioni di grado universitario<sup>173</sup>, ai neo-laureati inseriti in determinati progetti di ricerca o di inserimento lavorativo<sup>174</sup>, dagli studenti lavoratori<sup>175</sup> agli «studenti non appartenenti all'Unione

---

<sup>167</sup> Artt. 10-13, l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.

<sup>168</sup> Art. 13, c. 1, lett. a), l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.

<sup>169</sup> Art. 13, c. 1, lett. b) e c), l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.

<sup>170</sup> Art. 13, c. 1, lett. d), l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.

<sup>171</sup> Art. 25, l. reg. Basilicata, n. 11 del 1997.

<sup>172</sup> Art. 24, l. reg. Basilicata n. 11 del 1997.

<sup>173</sup> Art. 2, l. reg. Basilicata n. 11 del 2007; art. 4, c. 1, l. reg. Lazio, n. 25 del 2003; art. 3, c. 1, l. reg. Piemonte, n. 16 del 1992; art. 2, c. 1, l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007; art. 2, c. 1, l. reg. Umbria n. 6 del 2006.

<sup>174</sup> Art. 2, lett. b), l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.

<sup>175</sup> Art. 26, l. reg. Basilicata, n. 11 del 2007.

europea», che «accedono, a parità di trattamento con gli studenti italiani, ai servizi ed agli interventi per il diritto allo studio»<sup>176</sup>, considerando che si rivela indispensabile una politica di raccordo con altri settori della legislazione regionale come, ad esempio, quello delle politiche attive del lavoro o della formazione professionale o, ancora, del settore della ricerca e sviluppo.

Tra gli studenti beneficiari sono, inoltre, ricompresi i dottorandi di ricerca, gli specializzandi e i perfezionandi. Tale opzione, condivisa da pressoché tutte le Regioni, allarga gli orizzonti delle politiche per il d.s.u., perché si prevedono forme di sostegno anche per coloro che hanno terminato gli studi universitari di base e intendono proseguire l'impegno nell'approfondimento e nella ricerca, sostenendo gli studenti che hanno già dimostrato di "meritare" il sostegno per aver superato un concorso pubblico che significa, appunto, essere stato selezionato tra i migliori. Del resto, i dottorati di ricerca costituiscono il canale privilegiato per individuare le attitudini alla ricerca scientifica e le scuole di perfezionamento possono rappresentare un valido viatico per accedere ad una opportunità di lavoro.

La scelta di finanziare interventi finalizzati alla formazione d'eccellenza appare coerente sia con l'esigenza di far fronte ad un mercato del lavoro sempre più specializzato sia con la prospettiva di implementare la ricerca scientifica, che rappresenta anche un investimento per l'intero sistema.

Talune Regioni prevedono un certo *favor* per gli studenti stranieri che frequentano uno dei corsi di studio dell'istruzione superiore e dell'alta formazione, attivati nella Regione, indetti da soggetti riconosciuti dalle leggi o dai regolamenti dello Stato e legittimati a rilasciare titoli aventi valore legale. L'apertura, per così dire, agli studenti stranieri dimostra chiaramente che l'obiettivo del legislatore regionale è quello di estendere quanto più possibile le azioni di aiuto in favore degli studenti provenienti da qualunque Stato, senza alcuna distinzione in ordine allo *status*, aggiungendosi, tra l'altro, di voler tutelare particolarmente gli apolidi e i rifugiati politici. Si tratta, quindi, di un impegno di alto valore solidaristico, che specifica un chiaro indirizzo politico delle Regioni verso coloro i quali versano in condizioni di difficoltà economica e che provengono da situazioni socio-politiche nelle quali non sono garantiti i diritti fondamentali della persona. Altre Regioni, in verità, nell'indicare il requisito della

---

<sup>176</sup> Art. 2, c. 1, l. reg. Piemonte 3 agosto 2004, n. 20, «*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 18 marzo 1992, n. 16 (Diritto allo studio universitario), modificata dalla legge regionale 7 dicembre 2000, n. 58*»; art. 3, c. 2, l. reg. Basilicata n. 11 del 1997.

residenza (ad esempio da almeno cinque anni<sup>177</sup>) ai fini del godimento delle prestazioni di natura economica da parte degli studenti stranieri, limitano, di fatto, cioè indirettamente, la tutela del d.s.u.<sup>178</sup>.

Inoltre, è garantito il d.s.u. per gli studenti impegnati in programmi di inserimento lavorativo o di mobilità internazionale e, da ultimo, i ricercatori e i professori universitari che provengono da altre Università o da istituzioni di carattere universitario, o enti di ricerca, anche internazionali, nel quadro delle attività di collaborazione istituzionale, comunitaria e internazionale poste in essere dalla Regione<sup>179</sup>.

Altro elemento da considerare è quello del concorso istituzionale, attuato in differenti configurazioni strutturali (anche se non in tutte le Regioni), attraverso l'individuazione di apposite sedi collaborativo-concertative, che garantiscono ampia partecipazione al processo democratico di attuazione del d.s.u. Possono, infatti, individuarsi sedi sia di raccordo con le Università<sup>180</sup> sia con gli enti locali sia, infine, di consultazione degli studenti. Si tratta, in definitiva, di garantire, ad una pluralità di soggetti, non solo la partecipazione alla fase programmatica degli interventi ma anche di controllo *in itinere* ed *ex post*<sup>181</sup>.

## V. Nota finale

---

<sup>177</sup> Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12.

<sup>178</sup> Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *op. cit.*, p. 203. con il D.M. del 28 maggio 2012 recante "Definizione dei paesi in via di sviluppo ai fini delle disposizioni di cui all'art. 13 del DPCM 9 aprile 2011" è stata aggiornata la lista dei Paesi «a basso sviluppo umano».

<sup>179</sup> Art. 2, c. 1, lett. d), l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.

<sup>180</sup> Su taluni profili inerenti le politiche delle Regioni a favore o comunque in collaborazione con le Università, v., tra gli altri, R. BALDUZZI, *L'Università tra Stato e Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'autonomia del sistema universitario, Problemi per il futuro*, Torino, 2006, pp. 27 ss.; G. DEMURO, *Università e ricerca come risorsa economica. La rivoluzione dell'intelligenza*, in *Ist. Federalismo*, numero monografico su *Poteri pubblici e sviluppo economico locale*, 2009, pp. 295 ss.

<sup>181</sup> V., ad esempio, artt. 7 («Istituzione della Commissione di controllo degli studenti») e 8 (Istituzione della Conferenza permanente Regione-Università»), che ha come scopo la «concertazione delle linee e degli indirizzi per la predisposizione del piano triennale tra la Regione, le Università aventi sede legale in Umbria e le autonomie locali, nonché il monitoraggio e la valutazione degli interventi), l. reg. Umbria, n. 6 del 2006; art. 6, l. reg. Emilia-Romagna, n. 15 del 2007.



L'articolata (ma tutt'altro che esaustiva) disamina dei profili costituzionali, legislativi e, più in generale, normativi del d.s.u. effettuata in questa sede, ha posto in rilievo, complessivamente, come la vera e propria preconditione necessaria affinché possano essere affrontate opportunamente le delicate problematiche connesse al diritto *de quo* è costituita dalla individuazione dei profili di effettività delle garanzie e delle azioni positive rivolte al diritto medesimo.

In tale prospettiva, l'articolazione delle competenze idonee ad incidere sul piano del riconoscimento, della tutela e della promozione del diritto in questione, considerata soprattutto alla luce della sua evoluzione, costituisce la chiave di lettura fondamentale per inquadrare gli strumenti e le modalità attraverso cui si realizza (o, forse meglio, può realizzarsi), per l'appunto, l'effettività e la concreta "attuazione" del diritto stesso.

A tale riguardo, è interessante rilevare come l'evoluzione della disciplina e della *governance* del più ampio ambito entro cui si iscrive il d.s.u., abbia perseguito nel tempo, ed in parte assicurato, per un verso, anche se non sembra la "leale collaborazione" tra Stato e Regioni nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa, e, per l'altro, il sostanziale coordinamento tra soggetti pubblici e privati ai fini della adozione delle singole misure rivolte alla promozione ed al sostegno "solidale" della più ampia ed efficace fruizione degli studi universitari.

Le Regioni, in particolare, hanno progressivamente acquisito la possibilità di individuare e/o favorire modelli organizzativi propri ed originali, al fine di tutelare l'effettiva ed efficace attuazione degli interventi di welfare nell'ambito delle politiche inerenti il d.s.u., alla luce della propria "sensibilità politica" e delle particolari esigenze del proprio territorio. Ciò anche per superare l'impostazione tradizionale dell'azione pubblica nel settore intesa, essenzialmente, come mera attività di gestione diretta delle misure e degli interventi di promozione e di sostegno del d.s.u., soprattutto nei confronti di quanti vivono situazioni di disagio sociale. Ciò ha consentito di rafforzare e, in qualche modo, privilegiare anche nuovi modelli "partecipati" di intervento, fondati sulla "negoziatura" e sulla monitorabilità *ex ante* degli interventi stessi, nonché sul controllo *ex post* dei risultati, favorendo, in tal modo, la sinergia pubblico-privato e l'adozione di circuiti decisionali più "flessibili", efficaci ed "aperti" senza far venir meno le finalità, eminentemente pubbliche, di solidarietà e di pieno sviluppo della personalità.

E' evidente, dunque, che l'effettiva incisività e la reale portata della disciplina in materia dipendano, in larga parte, dalla capacità del legislatore regionale di individuare dei veri e propri modelli di

*governance*, nei limiti dei livelli essenziali delle prestazioni fissati a livello statale, soprattutto in relazione alla disciplina, da un lato, dei rapporti tra “decisori”, “regolatori” e “controllori”, nonché tra soggetti pubblici e privati, nell’ambito delle politiche da adottare, e, dall’altro, dei rapporti tra ente regionale, enti locali e università, in modo da realizzare un compiuto ed efficace decentramento “decisionale” che riesca a coinvolgere attivamente tutti i soggetti pubblici e privati impegnati nella promozione e nel concreto sostegno, oltre che nella disciplina, del d.s.u.