

Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale (*)

*di Roberto Bin e Filippo Benelli (**)*

Sommario

1. I principi della materia e la disciplina previgente. – 2. La legislazione regionale sul DSU prima dell'approvazione della legge n. 390/1991. – 3. La legge n. 390/1991. – 4. Il modello organizzativo disciplinato dalla legge n. 390/1991 ed il suo impatto con la legislazione regionale precedente. – 5. Le nuove prospettive sul diritto allo studio aperte dalla modifica del Titolo V della Costituzione.

1. I principi della materia e la disciplina previgente

L'art. 34 della Costituzione garantisce che la “scuola è aperta a tutti” (primo comma) e che “i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi” (terzo comma). È da queste due previsioni normative che si articola e dipana tutta la materia del diritto allo studio universitario. Occorre, tuttavia, un'immediata precisazione: ciò di cui stiamo parlando è un “diritto” o qualche cosa di diverso? Al fine di fornire la risposta al quesito prospettato, occorre subito rilevare che la perentorietà della proclamazione costituzionale non deve indurre né a sopravvalutare la portata né – dal verso opposto – a ritenere questa previsione come una mera norma-manifesto. Si tratta, infatti, di una disposizione giuridica vera e propria, con un proprio valore nel bilanciamento tra contrapposti interessi costituzionali, così come sarà evidenziato nelle pagine successive. L'art. 34 della Costituzione, infatti, individua un diritto so-

* Relazione al convegno Nazionale ANDISU “Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale”, Ferrara, 29 novembre 2002.

** ROBERTO BIN ha curato la stesura del paragrafo n. 5; FILIPPO BENELLI i paragrafi 1,2,3 e 4.

ziale costituzionalmente protetto e, come tale, potenzialmente influente nei confronti di altri diritto costituzionali⁽¹⁾.

Il contenuto di tale diritto è quello di consentire ai più capaci ed ai più meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi a mezzo di borse di studio, assegni alle famiglie ed altri tipi di provvidenze ancora. Dalla lettura sistematica dell'art. 34, secondo comma, della Costituzione si ricava che tale disposizione "non stabilisce affatto un obbligo assoluto rispetto alla generalità dei cittadini, ma, inteso in connessione con il successivo terzo comma, prevede un diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi, diritto che la Repubblica rende effettivo con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso"⁽²⁾.

Sotto altro profilo, tale diritto si manifesta come una delle possibili declinazione del principio generale di eguaglianza. Il diritto allo studio, infatti, è anche "uno strumento volto ad assicurare parità di trattamento a tutti gli studenti universitari, a correggere, mediante gli strumenti della programmazione, gli squilibri in atto e ad offrire ulteriori strumenti per promuovere l'armonico sviluppo del sistema universitario"⁽³⁾. Al diritto allo studio di ogni singolo cittadino meritevole corrisponde, quindi, un preciso dovere della comunità di garantire a tutti i capaci e meritevoli uguali punti di partenza ed uguali possibilità di portare a compimento i percorsi formativi⁽⁴⁾, così rimuovendo gli "ostacoli di ordine economico e sociale" ai sensi dell'art. 3.2 della Costituzione. In un'accezione ancora più ampia, il diritto

(1) P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1998, p. 699 contestano che, in riferimento allo studio, possa parlarsi di vero e proprio diritto, rilevando che "si tratta di un'espressione impropria, perché la limitazione di fatto è tale che queste provvidenze non possono essere destinate altro che ad una parte degli interessati". Non sembra che la critica possa essere condivisa, perché si fonda sull'equivoco di sovrapporre la qualificazione giuridica di una determinata pretesa e l'effettività degli strumenti apprestati per soddisfarla.

(2) Così Corte cost., sent. n. 125/1975.

(3) A. BARETTONI ARLERI, F. MATARAZZO, *Università*, in *Enc. diritto*, 1992, vol. XLV, p. 850.

(4) Cfr. E. VESENTINI, *L'accademia dello spreco*, in *Il Mulino*, 1992, p. 301.

allo studio può essere inteso come “diritto al compimento degli studi, e non come diritto formale ad ottenere l’istruzione”⁽⁵⁾. In ogni caso, ha sottolineato la Corte, gli obblighi posti dall’art. 34 della Costituzione ed intesi a garantire il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi “debbono essere adempiuti nell’osservanza dei limiti del bilancio dello Stato”⁽⁶⁾. È il limite che condiziona l’attuazione di tutti i diritti, quelli “sociali” in primo luogo: ogni diritto si scontra con il problema delle risorse disponibili. Si chiude così il cerchio: il diritto allo studio universitario è soggetto al bilanciamento con altri diritti o interessi tutelati costituzionalmente, inclusi quelli connessi all’equilibrio di bilancio: sicché la realizzazione del diritto non segna un progresso lineare, ma può subire alle volte anche l’arretramento della tutela. Mai sino al punto però di comprimere quello che la Corte usa definire “nucleo essenziale” del diritto, che resiste all’arretramento dell’intervento pubblico e costituisce il “livello essenziale” delle prestazioni che devono essere comunque garantite.

Tralasciando ogni considerazione circa la realizzazione concreta del diritto allo studio nel nostro ordinamento (realizzazione che dipende in grande parte dal livello delle risorse economiche dedicate agli interventi di perequazione), deve essere sottolineato, da un punto di vista giuridico, come, da un lato, la previsione costituzionale si sia inserita in un contesto normativo preesistente e, dall’altro, per molti anni la sua attuazione sia stata demandata ad interventi legislativi regionali non coordinati tra loro.

Di entrambi tali dati bisogna pertanto considerare le implicazioni. La prima legge per l’Università (la legge Casati del 1859) non prevedeva particolari interventi per l’assistenza agli studenti. La scelta legislativa traduceva la realtà sociale italiana di quegli anni, dove l’accesso all’istruzione universitaria (e non solo) era riservata ai ceti più abbienti. Solo dopo 60 anni si ha la pri-

(5) O. SEPE, *Università degli studi*, in *Enc. giurid. Treccani*, Roma, 1998, vol. XXXII, p. 13.

(6) Corte cost., sent. n. 125/1975. Cfr., altresì, Corte cost., sentt. nn. 7/1967 e 208/1996.

ma riforma universitaria (la cosiddetta Riforma Gentile, approvata con R.D. n. 2102/1923), che prevedeva una forma ancora elementare di finanziamento agli studenti meno abbienti al fine di far fronte alle tasse universitarie. Tale strumento perequativo era finanziato mediante l'istituzione di una cassa scolastica presso ogni università e istituto superiore, allo scopo di fornire ai giovani di disagiate condizioni economiche e più meritevoli i mezzi per far fronte, in tutto o in parte, al pagamento delle tasse, delle soprattasse e dei contributi per l'accesso ai corsi universitari.

La successiva tappa legislativa di maggior rilievo è l'approvazione del Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore (R.D. n. 1592/1933), con cui viene raccolta e coordinata la legislazione in materia universitaria in un unico *corpus* normativo. Per ciò che riguarda il tema specifico del diritto allo studio, si deve rilevare come la legge disciplini in maniera organica la materia delle esenzioni dal pagamento delle tasse universitarie, individuando le categorie dei soggetti ammessi al beneficio (cfr., ad esempio, art. 153 ⁽⁷⁾). Presso ogni Ateneo venivano, inoltre, costituite le Opere universitarie (art. 189) con il compito di promuovere, attuare e coordinare le varie forme di assistenza materiale, morale e scolastica agli studenti. Si trattava di enti pubblici non economici ⁽⁸⁾ dotati di personalità giuridica e governate da

(7) Tale norma prevedeva che "Non sono tenuti al pagamento delle tasse e soprattasse scolastiche coloro che si trovino nelle condizioni previste dalle leggi 14 giugno 1928, n. 1312, e 2 luglio 1929, n. 1182. L'esenzione totale di cui all'art. 1°, lettera c), n. 5, della legge 14 giugno 1928, n. 1312, è, peraltro, subordinata alle seguenti condizioni: 1° che i beneficiari contemplati dalle lettere a) e b) dell'art. 2 della legge stessa abbiano, rispettivamente, sette o più figli, ovvero dieci o più figli, viventi ed a carico, di nazionalità italiana; 2° che gli studenti abbiano superato con una media non inferiore a sette decimi gli esami che costituiscono titolo per l'ammissione all'università o istituto, ovvero gli esami consigliati dalla facoltà o scuola per l'anno precedente, o un numero corrispondente di esami, qualora abbiano seguito un diverso piano di studi, e non siano stati respinti in alcuna prova".

(8) Sulla qualificazione giuridica di tali enti cfr. Cass., sez. Unite, sent. n. 2175/1981, ai sensi della quale, "le opere universitarie, costituite a norma del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592 presso le università e gli istituti di istruzione superiore, hanno qualità di enti pubblici non economici, in quanto, inserite nell'ambito dell'amministrazione statale dell'istruzione pubblica, perseguono finalità di ordine generale nel campo dell'assistenza materiale, morale e scolastica degli studenti". Cfr., altresì, Cass., sez. Unite,

un Consiglio di amministrazione composto da rappresentanti di docenti e studenti e presieduto dal Rettore. Tali opere, a norma dell'art. 191, erano sottoposte alla vigilanza del Ministero dell'educazione nazionale, secondo la scelta centralista che caratterizza tutta la legislazione di quel periodo.

Da un punto di vista sostanziale, i compiti affidati alle Opere universitarie erano individuati attraverso la specificazione del fine perseguito (promuovere, attuare, ecc. l'assistenza scolastica universitaria), con il solo vincolo dell'istituzione del servizio sanitario ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del R.D. n. 1592/1953.

Se il compito attribuito dal legislatore a tali Opere era senz'altro rilevante, non può tuttavia tacersi il fatto che il contributo effettivamente fornito da tali enti per il perseguimento del diritto allo studio è stato assai modesto. Difatti la mancata attribuzione di risorse finanziarie adeguate ha, di fatto, paralizzato tali enti e ne ha ridotto sensibilmente le potenzialità⁽⁹⁾.

In tale contesto, l'approvazione di una norma di rango costituzionale in materia di diritto allo studio ha rappresentato una novità importante nella legislazione italiana, perché ha riconosciuto piena e primaria dignità al diritto allo studio. Tuttavia, così come era facile prevedere, la costituzionalizzazione del diritto non ha garantito la sua piena ed immediata effettività. Anzi, almeno fino al trasferimento delle relative funzioni a favore delle Regioni avvenuto negli anni '70, la previsione costituzionale non ha trovato significativo seguito normativo eccezion fatta che per l'istituzione dell'assegno di studio, avvenuta nel 1963⁽¹⁰⁾, che ha consentito, altresì, la promozione di servizi quali le mense e gli alloggi, fino ad allora oggetto di interventi normativi assai poco efficaci e comunque episodici.

sent. n. 5348/1982 e Cass., sez. Unite, sent. n. 2097/1986.

(9) Sulla scarsa utilità di tali opere è significativo il commento di M. MAYER, *Diritto allo studio universitario: momento di analisi e di confronto nelle prospettive di uno sviluppo per gli anni '80*, in REGIONE TOSCANA, *Momento di analisi e di confronto nelle prospettive di uno sviluppo per gli anni '80*, p. 25, che rilevava come "quest'anno, 1983, ricorre il cinquantenario delle Opere universitarie senza particolari ricordi, emozioni o commemorazioni".

(10) Cfr. legge n. 80/1963 e legge n. 162/1969.

La legge n. 80/1963, infatti, ha previsto l'attribuzione per concorso di un assegno di studio, non cumulabile con altri assegni, borse di studi e posti gratuiti in collegi o convitti, al fine di assicurare agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi il raggiungimento dei gradi più alti dell'istruzione⁽¹¹⁾. Si deve tenere presente che l'assegno di studio finiva per essere, assieme a quello sanitario, l'unico intervento obbligatorio *ex lege* delle Opere universitarie⁽¹²⁾.

2. *La legislazione regionale sul DSU prima dell'approvazione della legge n. 390/1991*

Benché il diritto sia un *corpus* fluido e soggetto a continue e graduali evoluzioni ed assestamenti, è indubbio che il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di diritto allo studio abbia rappresentato un elemento di forte innovazione e di rottura rispetto all'esperienza pregressa.

La nuova fase ha inizio alla fine degli anni '70 con il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative all'assistenza universitaria ad opera del d.P.R. n. 616/1977. L'art. 44, infatti, dispone che "sono trasferite alle Regioni, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari. Sono trasferiti alle Regioni a statuto ordinario le funzioni, i beni ed il personale delle Opere universitarie di cui all'art. 189 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, e successive modificazioni. Il trasferimento è disciplinato dalla legge di riforma dell'ordinamento universitario e, in mancanza, decorre dal 1° novembre 1979. In tale ipotesi al trasferimento dei beni e del personale delle opere universitarie provvede con decreto il Ministro per la pubblica istruzione, sentite le Regioni interessate".

La riforma entrerà nel vivo l'anno successivo, quando il tra-

(11) Tale legge regolava in maniera assai dettagliata tutti gli aspetti relativi all'assegno di studio.

(12) Così F.C. RAMPULLA, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle università*, in *Riv. Giur. scuola*, 1981, p. 536.

sferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle opere universitarie, previsto dall'articolo 44 del d.P.R. n. 616/1977, sarà attuato con il d.l. n. 536/1979, convertito in legge n. 642/1979 (recante "Trasferimento alle Regioni delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie di cui all'art. 44 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616").

La riforma così innescata non deve, tuttavia, essere letta in termini di un effettivo miglioramento dei livelli di prestazione. Anzi, gli interventi normativi succedutisi a livello regionale a partire da quegli anni offrono un'immagine non facilmente intelligibile e neppure pienamente soddisfacente⁽¹³⁾. Difatti la carenza di una legge quadro che disciplinasse in maniera organica ed a livello statale i principi della materia ha rappresentato un elemento di grande confusione⁽¹⁴⁾.

Invero, l'art. 1 del d.l. n. 536/1979 prevedeva che "Il trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle opere universitarie, previsto dall'articolo 44 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è attuato in conformità delle seguenti disposizioni, nel rispetto dell'autonomia delle università degli studi garantita dall'art. 33 della Costituzione e nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato per rendere effettivo il diritto allo studio di cui all'art. 34 della Costituzione". Tuttavia la legge quadro in materia sarà approvata solo nel 1991 e – fino ad allora – le scelte dei singoli legislatori regionali si sono susseguite in maniera piuttosto episodica. Ciò che deve far riflettere non è la presenza di scelte diverse tra loro: è proprio il ricono-

(13) E. VESENTINI, *L'accademia* cit., p. 302, dà un giudizio assai severo sui risultati dei primi anni del trasferimento di funzioni alle Regioni. Secondo l'autore il d.P.R. 616 "non ha migliorato le cose, come i riferimenti statistici... bastano a ricordare. Un esame sommario di qualche dato economico relativo all'attività meramente assistenziale alla quale si è ridotto in questi anni il cosiddetto diritto allo studio universitario, indica che l'efficienza di quest'ultimo è addirittura inferiore a quello del sistema universitario".

(14) Sulle differenziazioni all'interno della legislazione regionale e sulla sua intima interrelazione con l'assenza di un quadro normativo generale di riferimento cfr. CENSIS, *Quando assistere non basta più: indagine sul diritto allo studio universitario*, 1990, p. 21. Anche F.C. RAMPULLA, *La legge quadro*, cit., p. 537, mette in luce le differenze sostanziali ed istituzionali delle soluzioni adottate dai legislatori regionali.

scimento alle Regioni della potestà legislativa in materia a determinare la potenziale eterogeneità delle opzioni legislative di volta in volta adottate. Tuttavia, la presenza di differenze, anche significative, in una materia che tocca da vicino i diritti sociali quali, appunto, la tutela del diritto allo studio universitario apre la strada ad alcuni dubbi sul rispetto del principio di eguaglianza.

Anche in questo caso occorre una precisazione, che non smentisce i dubbi ora espressi. È vero che il panorama della legislazione in materia di diritto allo studio universitario sviluppatosi prima dell'approvazione della legge quadro si caratterizza per una sostanziale omogeneità per quanto concerne il complesso delle prestazioni, dei servizi e delle attività previste a favore degli studenti universitari ⁽¹⁵⁾; ma è altresì vero che gli assetti organizzativi predisposti dai legislatori regionali per dare attuazione alla delega di funzioni non sono stati sempre uguali tra loro e differenziata è stata l'efficacia, la resa dei vari modelli scelti di volta in volta. Le disomogeneità, talvolta ragguardevoli, tra le risorse destinate all'attuazione dell'art. 34 tra Regione e Regione hanno – di fatto – articolato in maniera eterogenea la garanzia del diritto allo studio. Non è poi negabile che in taluni casi siano mancati chiari ed espliciti riferimenti al rafforzamento delle politiche di sostegno a favore degli studenti svantaggiati. Ebbene, tali differenziazioni non possono che essere lette in chiave critica in ragione del fatto che quello tutelato è un diritto di rango costituzionale e che, come rilevato in precedenza, gli interventi a sostegno del diritto allo studio universitario sono o, meglio, sa-

(15) Così G. ROLLA, *Brevi note in ordine alla competenza della regione di creare enti destinatari della delega di funzioni amministrative*, in *Giur. cost.*, 1990, p. 2610. Di segno diverso la ricostruzione della normativa regionale proposta da CENSIS, *Quando assistere*, cit., p. 21, che parla di “grave ... disomogeneità nell'articolazione tipologica ed organizzativa degli interventi. (...) La differenza a volte sostanziale tra gli importi degli assegni di studio, le condizioni di alloggio e la numerosità dei posti letto, il criterio di merito richiesti dal bando di concorso per l'assegnazione dell'assistenza, nonché l'efficienza dei diversi servizi erogati ha profondamente condizionato la distribuzione territoriale della domanda sottoponendo le strutture di assistenza di alcune delle sedi universitarie ad uno *stress* eccessivo e del tutto artificiale indotto sostanzialmente dalla disomogeneità delle condizioni di accesso, erogazione e fruizione degli interventi e dei servizi per il DSU”.

rebbero dovuti essere, finalizzati precipuamente all'eliminazione delle differenze in applicazione dell'art. 3 della Costituzione. È già stato rilevato che la lettura della legislazione regionale adottata in precedenza all'approvazione della legge n. 390/1991 evidenzia alcune interessanti differenze in merito alle scelte organizzative-gestionali in materia di diritto allo studio.

Il più delle volte le Regioni hanno optato per l'esercizio delle funzioni loro trasferite sostituendo le disciolte Opere universitarie (che rappresentavano o avrebbero dovuto rappresentare la colonna portante del sistema previgente) con appositi enti ⁽¹⁶⁾ o istituti ⁽¹⁷⁾ regionali finalizzati a rendere effettivo il diritto allo studio universitario ed all'inserimento degli studenti nel contesto sociale della comunità regionale, favorendo anche la predisposizione di iniziative di raccordo con le Università. Da un punto di vista operativo il più delle volte i servizi assicurati da tali enti sono stati l'attribuzione dell'assegno di studio universitario, l'istituzione di prestiti d'onore, l'attivazione di servizi editoriali, culturali, di promozione sportiva, di orientamento professionale, di informazione sulla situazione occupazionale e sugli sbocchi professionali, di trasporto, di supporto a favore degli studenti portatori di *handicap*, di medicina preventiva nonché l'istituzione di borse di studio per favorire la partecipazione e/o la realizzazione di attività di studio e di ricerca presso le università italiane e straniere, ecc. Tali enti, in sintesi, erano quindi chiamati a porre in essere l'intera gamma di interventi che possono influire sulla effettività del diritto allo studio ⁽¹⁸⁾.

(16) Cfr. l'art. 1 della legge Regione Umbria n. 66/1981; l'art. 4 della legge Regione Veneto n. 50/1982; l'art. 4 della legge Regione Liguria n. 43/1983; l'art. 4 della legge Regione Calabria n. 32/1984; l'art. 4 della legge Regione Campania n. 3/1986; l'art. 4 della legge Regione Molise n. 3/1986; l'art. 4 della legge Regione Puglia n. 12/1988 e l'art. 4 della legge Regione Marche n. 7/1989.

(17) Cfr. l'art. 4 della legge Regione Lombardia n. 7/1981; l'art. 4 della legge Regione Lazio n. 14/1983 ed, infine, l'art. 13 della legge Regione Basilicata n. 34/1989.

(18) Cfr., ad esempio, l'art. 3 della legge Regione Umbria n. 66/1981; l'art. 2 della legge Regione Veneto n. 50/1982; l'art. 2 della legge Regione Liguria n. 43/1983; l'art. 3 della legge Regione Calabria n. 32/1984; l'art. 2 della legge Regione Campania n. 3/1986; l'art. 2 della legge Regione Molise n. 3/1986; l'art. 2 della legge Regione Puglia n. 12/1988; l'art. 2 della legge Regione Marche n. 7/1989; l'art. 2 della legge Regione Lombardia n. 7/1981; l'art. 2 della legge Regione Lazio n. 14/1983; l'art. 4 della

La scelta di base che ha ispirato queste leggi è stata quella di tenere nettamente distinti il diritto allo studio universitario rispetto a quello della scuola dei gradi inferiori, costituendo un organismo specifico, in linea di massima istituito in ogni sede di università, e quindi legato ad essa da uno stretto legame non solo geografico ma anche amministrativo. Tali enti, pur con alcune differenze tra legislazione e legislazione, erano infatti governati da un Consiglio di amministrazione con una composizione più articolata rispetto alle Opere universitarie, ma pur sempre legato con i vertici di ateneo. Accanto agli enti o istituti per il diritto allo studio (variamente denominati: I.S.U., E.S.U., E.R.S.U.) incardinati presso le sedi di università ed aventi compiti deliberativi e di gestione, le leggi regionali hanno spesso istituito strutture con compiti consultivi a livello regionale (i Comitati regionali per il diritto allo studio universitario) con lo scopo di perseguire una politica di interventi omogenea a livello regionale. Un caso a parte è rappresentato dalla normativa apprestata dalla Regione Toscana e dalla Regione Emilia-Romagna e, per certi versi, dalla Regione Piemonte, che possono essere letti come un tentativo di privilegiare l'integrazione dei servizi per gli studenti universitari con quelli della scuola di grado superiore ⁽¹⁹⁾.

Nel caso della Toscana ⁽²⁰⁾ (legge regionale n. 37/1989) e dell'Emilia-Romagna ⁽²¹⁾ (legge regionale n. 46/1990) la delega

legge Regione Basilicata n. 34/1989.

(19) Così M. MAYER, *Diritto allo studio*, cit., p. 28.

(20) La legge Regione Toscana n. 37/1989 aveva disposto che le funzioni amministrative per attuare gli interventi in materia di diritto allo studio universitario fossero delegate ai Comuni (precisamente di Firenze, Pisa, Siena, Arezzo e Carrara). La stessa legge disponeva che i primi tre Comuni dovevano avvalersi per la gestione degli interventi di una propria azienda dotata di autonomia funzionale organizzativa e finanziaria. Viceversa, i Comuni di Arezzo e Carrara erano chiamati ad effettuare gli interventi in forma diretta.

(21) La Regione Emilia-Romagna aveva disciplinato la materia dapprima con la legge regionale n. 8/1983 (che aveva già istituito le aziende per la gestione degli interventi per il diritto allo studio) e, quindi, con la legge regionale n. 46/1990, con cui era stata disposta un'ampia delega di funzioni amministrative ai Comuni sede di università. La legge imponeva a tali Comuni di avvalersi di appositi enti pubblici, amministrati da Consigli composti per metà da rappresentanti del Consiglio comunale, per un quarto da rappresentanti degli studenti e per il restante quarto da docenti designati dal Consiglio

di funzioni amministrative è stata strutturata in maniera “anomala”⁽²²⁾ disponendo da una parte la delega ai Comuni e, al contempo, organizzando le concrete modalità di esercizio di tali funzioni mediante l’istituzione di un ente strumentale di derivazione regionale.

Isolata, invece, la soluzione adottata dalla legge Regione Piemonte n. 84/1980, che ha delegato le funzioni amministrative relative agli interventi per il diritto allo studio ai Comuni sede di ateneo, riconoscendo loro un’ampia autonomia in ordine alle soluzioni organizzative da adottare⁽²³⁾.

3. *La legge n. 390/1991*

In questo contesto di disomogeneità normativa si inserisce la legge quadro sul diritto allo studio universitario. Per ciò che concerne il procedimento legislativo, si deve ricordare che il testo della legge n. 390/1991 è la sintesi di due progetti di legge assai differenti nelle loro scelte di fondo, di cui la legge quadro rappresenta in parte la sintesi.

Le finalità del provvedimento in esame sono espressamente

di amministrazione dell’università.

(22) Così Corte costituzionale, sent. n. 437/1990. Con tale decisione la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata in via di azione dal Governo nei confronti della delega contenuta nella legge della Regione Emilia-Romagna. Secondo il ricorrente, la legge regionale avrebbe istituito delle aziende comunali speciali riconducibili alla categoria delle aziende municipalizzate già regolate dal R.D. n. 2578/1925 in violazione della competenza legislativa regionale delineata nell’art. 117 Cost. Secondo la Corte, invece, il modello organizzativo-gestionale delineato nella disposizione impugnata, seppur anomalo, non ha istituito né un’azienda municipalizzata né un ente strumentale comunale, bensì un “ente pubblico locale non territoriale destinato ad operare – ai sensi dell’art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977 (e dell’art. 62 dello statuto della Regione Emilia-Romagna) – in una delle materie (assistenza scolastica) trasferite dallo stesso d.P.R. n. 616 alla sfera regionale”. Secondo la Corte, infatti, “la delega di funzioni regionali non esclude la possibilità per il delegante di disciplinare con legge l’esercizio delle funzioni delegate anche nei loro aspetti organizzativi”. Le stesse considerazioni valgono in riferimento alla legge toscana, ancorché non impugnata.

(23) Ai sensi dell’art. 5 della legge Regione Piemonte n. 84/1980, infatti, i Comuni sede di ateneo potevano liberamente avvalersi dei propri servizi, degli uffici regionali, di un’apposita commissione per il diritto allo studio universitario, della collaborazione degli uffici degli enti interessati e dei Comuni aventi sedi universitarie decentrate.

indicate nell'art. 1, che contiene un espresso richiamo alla volontà di dare attuazione agli artt. 3 e 34 della Costituzione attraverso l'introduzione di norme strumentali alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'eguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione universitaria. Al fine di realizzare tali obiettivi, la legge ha disciplinato gli interventi in questo settore affidati, in un quadro di reciproca collaborazione, allo Stato, alle Regioni ed alle università.

La ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni si esprime nel riservare al primo l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi in materia di diritto agli studi universitari, mentre alle Regioni spetta il compito di attivare gli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la corretta realizzazione del diritto allo studio. All'università, infine, è affidata l'organizzazione dei propri servizi destinati a rendere effettivo e proficuo lo studio universitario. Difatti, ai sensi dell'art. 12, le università, oltre ad esercitare le funzioni già assegnate dalla legge n. 341/1990, concedono l'esonero parziale o totale dal pagamento dei contributi, agevolano la frequenza ai corsi, promuovono corsi di insegnamento a distanza per studenti lavoratori, promuovono attività culturali, sportive e ricreative, curano l'informazione circa le offerte per lo studio, promuovono gli interscambi di studenti e sostengono le attività formative autogestite dagli studenti.

Occorre subito precisare che nell'architettura della legge quadro, il ruolo dello Stato è tutt'altro che marginale⁽²⁴⁾. L'art. 4, infatti, al fine di garantire l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale, ha previsto l'adozione di un decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei ministri⁽²⁵⁾ (da adottarsi previa

(24) Efficacemente F.C. RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, in *Le Regioni*, 1993, p. 542, mette in evidenza che la legge quadro "ha dettato principi molto rigidi ed accentratori in materia e, in particolare, ha riservato allo Stato il potere di definire, ai fini di indirizzo e coordinamento, i due punti chiave della materia: i requisiti socio-economici di accesso ai servizi ed alle provvidenze da un lato e le condizioni di merito scolastico minimo per conseguire quei servizi e quelle provvidenze dall'altro".

(25) Questo atto è qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come atto di indirizzo e coordinamento diretto alle Regioni ed è per questo motivo che deve essere preceduto

deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'università e sentito il Consiglio universitario nazionale e la Consulta nazionale istituita a norma dell'art. 6) ⁽²⁶⁾. Si tratta di un tipico atto di indirizzo e coordinamento, ossia dello strumento con cui il Governo, appositamente autorizzato dalle leggi, può dettare norme e criteri necessari ad assicurare la necessaria unità dell'azione legislativa e amministrativa delle Regioni. Con questo d.P.C.M. vengono stabiliti: *a)* i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti; *b)* le procedure di selezione per l'accesso ai benefici previsti in materia di diritto allo studio; *c)* le tipologie minime degli interventi che le Regioni devono adottare; *d)* gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi.

Come è evidente, la legge quadro non solo detta già una disciplina di principio che delimita le funzioni regionali, ma poi affida al Governo compiti assai penetranti che vanno ben al di là del mero coordinamento e del monitoraggio delle politiche regionali. Le norme del d.P.C.M. sono infatti destinate a vincolare

dal parere della Conferenza Stato-Regioni. L'ultimo d.P.C.M. è stato emanato il 9 aprile 2001. Il precedente d.P.C.M. 30 aprile 1997 è stato applicato anche per l'anno accademico 2000/2001. Come si legge nella circolare 24 marzo 2000, n. 1331, "ciò al fine di non interrompere l'erogazione delle provvidenze per il diritto allo studio, ponendo, al tempo stesso, le Regioni nelle condizioni di poter predisporre per tempo la propria programmazione e provvedere puntualmente all'emanazione dei bandi di concorso per l'accesso ai servizi e agli interventi non destinati alla generalità degli studenti".

(26) Nelle more della costituzione della Consulta, si era posto il problema di come procedere all'approvazione delle norme regolamentari previste per l'esecuzione della legge n. 390/1991. Sul punto merita di essere menzionata la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha precisato come "le norme regolamentari per l'esecuzione della l. 2 dicembre 1991, n. 390 sul diritto agli studi universitari, non possono essere emanate se prima non sia stata costituita la Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari, il cui parere è per legge obbligatorio" (Cons. Stato, Adunanza Generale, parere n. 70/1993). Da ciò ne consegue che "il regolamento di cui all'art. 4 della l. 2 dicembre 1991 n. 390, non possa essere emanato senza il prescritto parere della Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari, anche se tale difetto è dovuto alla mancata costituzione dell'organo". L'effetto preclusivo del mancato parere si spiega con il fatto che la Consulta è un tipico organo rappresentativo, cosicché "attraverso il prescritto parere della Consulta la legge (...) vuole che siano manifestati nel procedimento gli interessi delle componenti universitarie e, in particolare, degli studenti, beneficiari delle prestazioni" (Cons. Stato, Adunanza Generale, parere n. 70/1993).

sia le funzioni amministrative che quelle legislative, tanto delle Regioni ordinarie che di quelle speciali ⁽²⁷⁾. In altre parole, l'insieme dei principi e delle regole cui devono attenersi le Regioni non si ricava solamente dalla legge quadro, ma anche dal decreto presidenziale più volte menzionato, che pure ha la natura dell'atto amministrativo, gerarchicamente inferiore al livello della fonte primaria, cui appartiene anche la legge regionale.

Per ciò che concerne l'individuazione dei principi generali, la legge quadro li esprime analiticamente nell'art. 7. Tale norma differenzia da una parte i servizi e le provvidenze economiche garantite alla generalità degli studenti e, dall'altra, quelli (servizi e provvidenze) riservate alla non generalità degli studenti.

I primi sono garantiti a tutti gli studenti iscritti secondo criteri di parità di trattamento ed indipendentemente dalle aree geografiche di provenienza. L'art. 7, primo comma, lett. a) detta, tuttavia, un'importante limitazione, poiché condiziona la fruizione dei servizi all'iscrizione presso una delle università che hanno sede nella Regione, così ponendo un limite all'intervento presso sedi distaccate se collocate *ultra* regione.

La legge si ispira anche a criteri partecipativi, prevedendo

(27) In merito alla natura del vincolo delle previsioni del decreto nei confronti delle Regioni, deve essere ricordata la sentenza della Corte costituzionale n. 202/1995. La vicenda merita di essere descritta per la sua attinenza al tema. Con proprio ricorso, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana aveva impugnato l'art. 1, comma 1, della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 25 ottobre 1994 che disciplinava alcuni interventi urgenti nel settore del diritto allo studio universitario. L'oggetto della doglianza consisteva nell'autorizzazione (contenuta nella disposizione impugnata) all'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione a derogare, per l'anno accademico 1994-1995 ai criteri di formulazione delle graduatorie dei benefici e dei servizi relativi al diritto agli studi universitari stabiliti nell'art. 3, comma 3, del d.P.C.M. 13 aprile 1994 emanato in esecuzione dell'art. 4 della legge quadro. Secondo il commissario, infatti, non sarebbe consentito alle Regioni di adottare criteri di selezione difforme da quelli fissati nel decreto presidenziale. La Corte, dopo aver rilevato che a norma dell'art. 17, lettera d) dello Statuto speciale, la Regione Sicilia ha potestà legislativa in materia di assistenza universitaria entro i limiti dei principi generali cui si informa la legislazione dello Stato, ha rigettato la questione. Secondo la Corte, infatti, è consentito al legislatore regionale introdurre adattamenti nel bilanciamento dei criteri di determinazione del merito e delle condizioni economiche fissati dal decreto presidenziale per l'accesso ai servizi e alle provvidenze riservate dalla legge non alla generalità degli studenti, purché rispetti scrupolosamente i principi espressi dalla legge n. 390/1991.

che tutti gli studenti siano chiamati a contribuire al costo dei servizi e limitando la possibilità per gli enti per il diritto allo studio di disporre la gratuità o particolari agevolazioni solo a favore degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi.

Per ciò che riguarda l'accesso ai servizi ed alle provvidenze fruibili dalla non generalità degli studenti, l'art. 7, primo comma, lett. c) rinvia alle procedure selettive da adottarsi secondo le indicazioni contenute nel decreto triennale del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4.

In riferimento agli interventi in concreto disciplinati dalla legge, occorre evidenziare come nella maggior parte dei casi si tratti di misure già presenti nella legislazione nazionale e/o regionale precedente. Così, ad esempio, per ciò che riguarda l'erogazione dei servizi collettivi tra cui mense, alloggi, trasporti, l'assegnazione di borse di studio, l'orientamento al lavoro e l'assistenza sanitaria, la concessione di borse di studio, prestiti d'onore, ecc.

4. *Il modello organizzativo disciplinato dalla legge n. 390/1991 ed il suo impatto con la legislazione regionale precedente*

L'intervento più rilevante della legge quadro sul *corpus* normativo nazionale e regionale preesistente riguarda l'aspetto organizzativo-gestionale degli interventi per il diritto allo studio universitario.

Come già rilevato, prima della legge quadro i legislatori regionali avevano orientato le scelte organizzative percorrendo, essenzialmente, due diverse strade: l'istituzione di enti pubblici *ad hoc* e la delegazione di funzioni ai Comuni. In tale contesto, l'art. 25 della legge n. 390/1991 può essere letto come un elemento di rottura rispetto al passato, atteso che la previsione dell'obbligo di costituzione dell'organismo di gestione ivi contenuta ha avuto l'effetto di escludere la possibilità di perpetrare le precedenti scelte organizzative adottate dai legislatori regionali.

Il "sistema organizzativo" indicato dall'art. 25 si impernia su

organismi di gestione, istituiti presso ogni università⁽²⁸⁾, che agiscono come amministrazione indiretta della Regione (cfr. TAR Marche, sent. n. 901/2000) anche se sono gestiti in maniera paritetica da rappresentanti della Regione e dell'università⁽²⁹⁾.

La natura strumentale di tali enti comporta che gli stessi si vengano a trovare in una situazione di stretta dipendenza con l'entità amministrativa sopraordinata, rispetto alla quale svolgono una funzione servente o ausiliaria che viene inevitabilmente a condizionare anche la sfera d'autonomia operativa e gestionale di cui pure godono.

Tuttavia occorre osservare quali siano le modalità di gestione di tali enti. Per ciò che concerne l'organizzazione ed il concreto funzionamento delle attività di informazione e sostegno degli studenti svantaggiati e dei più meritevoli, come pure l'organizzazione dei servizi di ristorazione, d'alloggio e d'assistenza sanitaria, gli enti per il diritto allo studio debbono provvedere direttamente con l'utilizzazione di proprio personale, oppure mediante l'affidamento, in appalto ed a operatori qualificati, di quei servizi per i quali è possibile il coinvolgimento di altri soggetti estranei alla propria organizzazione burocratica ed operativa, come è il caso dei servizi abitativi e di ristorazione. È da ritenere che agli enti per il diritto allo studio sia preclusa l'utilizzazione del modello organizzativo della società per azioni, del consorzio e, comunque, dell'associazione aperta all'adesione di altri soggetti pubblici e privati per la realizzazione dei compiti loro assegnati. Tale divieto, infatti, deriva dalla legge quadro n. 390/1991, il cui art. 25, in alternativa all'erogazione diretta degli interventi di sostegno e promozione, consente agli enti per il diritto allo studio universitario di avvalersi soltanto dei servizi resi da altri soggetti pubblici e privati e da cooperative di studenti,

(28) È fatta salva la possibilità di prevedere l'aggregazione volontaria delle università ai fini della costituzione di un unico organismo di gestione nel caso in cui vi siano città sedi di più atenei o, comunque, nell'ipotesi in cui tale aggregazione risponda all'opportunità di garantire una maggiore razionalità ed efficienza di gestione.

(29) La norma introduce anche un meccanismo di tutela e partecipazione delle rappresentanze degli studenti, prevedendo che la metà dei rappresentanti delle università siano designati dagli studenti.

previa stipula della relativa convenzione senza, tuttavia, prefigurare in alcun modo la possibilità di dare corso alla costituzione di ulteriori organismi associativi, consortili o società per far fronte a tali incombenze istituzionali (così TAR Marche, sent. n. 901/2000).

Occorre subito rilevare che il rigido modello organizzativo disegnato dalla legge quadro suscita non pochi interrogativi in merito alla sua tenuta costituzionale già alla luce della precedente formulazione del Titolo V della Costituzione e, ancor più, oggi.

L'oggetto del quesito è facilmente intuibile: come si giustificano scelte di natura così dettagliata, che scendono nei particolari della disciplina organizzativa di questi organismi, con la competenza regionale in materia di enti amministrativi dipendenti? La questione è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 390/1991, quando le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia impugnarono varie disposizioni della legge n. 390/1991 tra cui proprio l'art. 25, primo comma. In riferimento a tale norma, due erano i profili denunciati: come si giustifica la scelta di incardinare le competenze delle Regioni in materia di diritto allo studio devolvendole *ex lege* ad un organismo predefinito nei suoi tratti dalla legge statale e come si giustifica, a sua volta, la gestione paritetica di tale ente da parte di Regioni ed università.

Entrambi i rilievi furono rigettati dalla Corte costituzionale, sulla base della constatazione che la materia in questione, il diritto allo studio universitario, tocca – per sua natura – gli interessi e le competenze di tre soggetti diversi, tutti di rango costituzionale. Da una parte, infatti, vi è lo Stato che, proprio per la collocazione nella Costituzione del diritto allo studio tra i diritti ed i doveri dei cittadini disciplinati e tutelati costituzionalmente, è chiamato a garantire la realizzazione del diritto *de quo* in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale. Da qui deriva la legittimità del potere di indirizzo e coordinamento previsto dalla legge n. 390/1991. Dall'altra parte vi sono le Regioni, titolari della competenza in materia di assistenza universitaria ai sensi dell'art. 117 Cost. Infine, le università, anch'esse dotate di auto-

nomia, a cui spetta il diritto di disciplinare le proprie attività didattiche e formative ai sensi dell'art. 33 della Costituzione ed alla luce dei principi espressi dalla normativa sull'autonomia universitaria.

In proposito, è utile soffermarsi sull'attenzione riservata dalla legge al contenimento delle competenze della Regione (cui grosso modo spettano, anche per il tramite delle aziende per il diritto allo studio, i compiti di amministrazione attiva) con le attività didattiche universitarie. È esplicito, sul punto, l'art. 7, quarto comma, che prevede che gli interventi disciplinati nei commi precedenti (servizi mensa, alloggi, borse di studio ecc.) devono essere funzionali alle esigenze derivanti dallo svolgimento delle attività didattiche e formative, che restano autonomamente regolate dalle università ai sensi dell'art. 33 della Costituzione.

Secondo la Corte costituzionale (sent. n. 281/1992), la legge ha compiuto un corretto bilanciamento di interessi, tutti di rilievo costituzionale⁽³⁰⁾. Gli interessi coinvolti (dello Stato, delle Regioni e delle università) non sono, quindi, ordinati in senso gerarchico, ma si riferiscono ad un unico principio costituzionale, ovvero la promozione della cultura e dello sviluppo scientifico e tecnico⁽³¹⁾.

La materia del diritto allo studio universitario, allora, nella struttura della legge quadro, può trovare piena attuazione solo attraverso l'attivazione del raccordo coordinato di tre soggetti diversi: Stato-Regioni-università, che sostituisce la sequenza tradizionale e collaudata "Stato-Regioni-enti locali"⁽³²⁾.

Questo è dunque l'assetto organizzativo e l'intreccio delle

(30) F.C. RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano*, cit., p. 549, offre una lettura problematica della decisione della Corte costituzionale, concludendo che "forse la 'verità vera' è che, come accade in quasi tutta l'Europa, il diritto allo studio universitario è funzione propria agli atenei ed il suo trasferimento alle Regioni, forzando palesemente l'ambito della materia dell'assistenza scolastica, è stato un errore di allocazione del livello di gestione, che sconta oggi tutte le contraddizioni in esso insite".

(31) Così G. BIANCO, *Alcune osservazioni in tema di bilanciamento*, in *Giur.cost.*, 1992, p. 2156.

(32) Così U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 530-531.

competenze che è rimasto fissato sino all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

5. *Le nuove prospettive sul DSU aperte dalla modifica del Titolo V della Costituzione*

La riforma introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001 ha reso ancora più complesso il quadro delle competenze amministrative in materia di diritto allo studio universitario e potrebbe condurre ad una nuova stagione di interventi altamente differenziati tra Regione e Regione, similmente (ma per ragioni diverse) a quanto già avvenuto in passato nelle more dell'approvazione della legge n. 390/1991.

Infatti la riforma costituzionale del 2001 ha interamente mutato il quadro costituzionale delle attribuzioni in materia. Se in precedenza il trasferimento delle funzioni amministrative operato con il d.P.R. n. 616/1977 aveva realizzato il sistema di concorrenza tra norme statali e norme regionali, inserendo sia la legge regionale che gli atti amministrativi susseguenti nel quadro tracciato, rispettivamente, dalla legge statale di "cornice" e dall'atto di indirizzo e coordinamento, oggi, interamente riscritto l'art. 117 Cost., la potestà legislativa regionale si espande ben oltre i limiti tipici della competenza "concorrente". Come è noto, il diritto allo studio universitario non rientra né tra le materie di potestà esclusiva dello Stato né tra quelle "concorrenti": è quindi attribuito alla potestà "residuale" della Regione.

Su ciò non vi sono dubbi. Quello che resta assai poco chiaro è come questa trasformazione si possa realizzare in concreto, ossia nella attuale situazione normativa, come essa è stata in precedenza descritta. Il problema è che l'attuazione della riforma del Titolo V presenta numerosi punti oscuri.

Il primo quesito è se la legge cornice sia ancora in vigore, o meglio, se essa costituisca ancora un limite per le Regioni.

In linea di principio la risposta dovrebbe essere negativa, poiché il superamento della potestà concorrente dovrebbe comportare il superamento dei principi della legislazione dello Stato. Le

Regioni potrebbero perciò, sin da subito, legiferare andando oltre ai limiti e ai modelli organizzativi previsti dalla legge statale. Come ha affermato la stessa Corte costituzionale in una recentissima sentenza (sent. 422/2002), l'entrata in vigore della riforma costituzionale consente alle Regioni di esercitare le proprie competenze legislative senza bisogno che vengano rimosse (dal legislatore statale o dalla stessa Corte costituzionale, con proprie sentenze di annullamento) le precedenti norme statali.

Tuttavia una prima attenuazione della portata di questa affermazione discende dalla lett. *m*) dell'art. 117.2 (nuovo testo), che riserva alla legge dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali" delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. Non v'è dubbio che il diritto allo studio universitario rientri tra queste prestazioni, sicché resta nelle competenze statali la regolazione legislativa dei "livelli essenziali" dell'assistenza universitaria. Che estensione essa potrà avere è impossibile da dirsi allo stato attuale e ragionando per schemi astratti: spetterà alla Corte costituzionale, in sede di contenzioso tra Stato e Regioni, definire l'estensione della competenza statale e dire, per esempio, se essa andrà interpretata restrittivamente, come semplice individuazione delle prestazioni minime, o estensivamente, magari sino al punto di ricomprendervi anche i principi di un'organizzazione uniforme degli interventi assistenziali (cosa da non escludersi a priori, in considerazione del fatto che la citata giurisprudenza della Corte costituzionale ha individuato nella disciplina delle Aziende "l'esigenza di operare un giusto temperamento tra gli interessi connessi a due diverse sfere di autonomia (regionale e universitaria), ambedue dotate di copertura costituzionale").

Sta di fatto che, finché non vi sarà un intervento ulteriore del legislatore statale, è difficile negare che resti in vigore la legge n. 390/1991 almeno per la parte in cui essa, ricollegandosi al principio costituzionale di eguaglianza "sostanziale" nell'accesso all'istruzione superiore, pone l'esigenza di "uniformità di trattamento" e di individuazione delle "tipologie minime e (de)i relativi livelli degli interventi" (art. 4). Essendo queste disposizioni la proiezione di principi costituzionali fondamentali, certo

non intaccati dalla riforma, è assai probabile che la Corte costituzionale ne difenda la portata normativa, di “vincolo” nei confronti delle Regioni.

Senonché le disposizioni legislative citate rinviano la disciplina concreta all’atto di indirizzo e coordinamento (d.P.C.M.), innescando un secondo ordine di problemi. Il nuovo testo costituzionale non fa alcun riferimento alla funzione di indirizzo e coordinamento né al “limite” degli interessi nazionali, che di essa, per uniforme opinione della giurisprudenza costituzionale, è il fondamento. Larga parte della dottrina ritiene perciò che, nel nuovo “ordine costituzionale”, non vi sia più spazio per tale funzione, ossia che non possano più essere emanati “nuovi” atti di indirizzo e coordinamento. Infatti nel nuovo Titolo V anche il potere regolamentare è stato ridistribuito tra i diversi livelli di governo, essendo consentito allo Stato di emanare regolamenti solo nelle materie di sua competenza “esclusiva”. Di conseguenza, ragionando in adesione alla lettera del nuovo testo costituzionale, si dovrebbe concludere per l’impossibilità del Governo di intervenire con atti di tipo regolamentare o comunque con atti amministrativi di indirizzo fuori dalle materie “proprie”.

Tuttavia le esigenze di coordinare la legislazione regionale sono spesso evidenti, e il caso del diritto allo studio lo dimostra a perfezione. La stessa Corte costituzionale ha già in passato ancorato questa esigenza al principio di unità nazionale, espresso dall’art. 5 Cost. e non modificato dalla riforma. Per cui è del tutto prevedibile che, forse per stessa iniziativa delle Regioni, si giunga ad individuare qualche forma di coordinamento e di indirizzo comune degli interventi in materia di diritto allo studio universitario. Potrà forse essere un coordinamento “orizzontale”, basato su accordi tra le Regioni; o potrà forse trattarsi di un atto del Governo, concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni nell’ambito (e con le garanzie) delle procedure di leale collaborazione, ossia attraverso un accordo politico “paritario” tra Stato e Regioni. Di conseguenza, due sono le ipotesi prevedibili: o in futuro prevarrà la tesi per cui di atti governativi di indirizzo e coordinamento (quali i d.P.C.M. di attuazione della legge 390) non potranno più essercene, e allora dovrà divenire più analitica

e pervasiva la disciplina legislativa che fissa i “livelli essenziali” di cui alla lett. *m*) dell’art. 117.2 Cost.; oppure – il che sembra più credibile – ci potranno essere nuovi atti di indirizzo e coordinamento, ma solo se le Regioni si accorderanno con lo Stato sui loro contenuti.

Resta l’ulteriore quesito di quale sia l’efficacia del d.P.C.M. attuale a seguito della riforma costituzionale.

Qui si tocca un punto cruciale: in assenza di norme transitorie, l’entrata in vigore del nuovo testo costituzionale “libera” le Regioni dal vincolo agli indirizzi comuni fissati dal d.P.C.M. del 2001 o questi permangono? Permangono certamente le “esigenze unitarie” e di coordinamento nazionale, anche perché esse si saldano con i “livelli essenziali” che devono essere determinati dallo Stato in forza del novellato art. 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione. Il fatto che il quadro normativo attuale sia caratterizzato da norme sui “livelli essenziali” che sono ripartite tra norme di legge formale e norme di “indirizzo e coordinamento” non sembra giustificare conclusioni diverse, tali da suggerire che le Regioni possano legiferare ignorandole. Infatti questo quadro normativo si è sviluppato in coerenza con le regole sulla produzione normativa vigenti prima della riforma costituzionale: potrà essere mutato solo applicando le nuove norme costituzionali, ma per il momento non può essere considerato implicitamente abrogato dalla riforma. La legge n. 390/1991 resta in vigore, così come resta in vigore il d.P.C.M. di attuazione: la situazione potrà mutare – oltre che per intervento del legislatore statale – solo attraverso la produzione di una legge regionale che ridisciplini la materia.

Non c’è dubbio, infatti, che la riforma costituzionale abbia espanso la potestà legislativa regionale in materia, e non c’è dubbio, perciò, che la Regione possa produrre nuove leggi che occupino lo spazio normativo che ad esse si apre: ma è chiaro che le nuove leggi regionali, seppure libere dal rispetto dei “principi fondamentali della materia” che in passato le condizionava, dovranno attenersi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come essi risultano attualmente fissati dalla disciplina statale. L’eventuale mancato rispetto di

tali indicazioni potrà essere fatto valere dal Governo attraverso l'impugnazione della nuova legge regionale, ed è su questo meccanismo che si impernia il sistema: nel senso che – in assenza, si ripete, di norme transitorie e di attuazione della riforma costituzionale – è nella fisiologica sostituzione della “vecchia” legislazione statale con la “nuova” legislazione regionale che si compie il passaggio tra il vecchio e il nuovo ordinamento costituzionale delle competenze, mentre è attraverso l'impugnazione diretta (e successiva) delle nuove leggi che, sia lo Stato, che le Regioni, possono difendere il nuovo ordine costituzionale da altrui sconfinamenti.

Se queste considerazioni sono fondate, appare perciò chiaro ciò che la Regione può oggi fare e ciò che non può fare. Può porre mano alla sua legislazione, modificando l'attuale disciplina del diritto allo studio universitario, ben sapendo però che non può non tenere conto di quelle esigenze di uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni che sono espresse nella legge n. 390/1991 e nel d.P.C.M. del 2001, perché altrimenti potrà vedersi impugnare la legge dal Governo.

Sembra invece che non possa agire in via puramente amministrativa, usando per esempio il potere di direttiva che la legge regionale attribuisce alla Giunta regionale, per modificare tratti salienti dell'attuale assetto degli interventi. Infatti, in questo caso, non solo verrebbe ad essere violata la riserva di legge che la gran parte della dottrina ritiene, oggi come in passato, coprire la disciplina delle funzioni regionali, ma avremmo il tentativo di superare con un atto amministrativo regionale ciò che risulta essere la disciplina vigente dettata sulla base di una legge statale, aggirando anche il sistema delle garanzie di unità dell'ordinamento giuridico e di tutela della Costituzione imperniato sull'impugnazione diretta della legge regionale. Oltretutto, nella misura in cui le direttive incidano sui presupposti dell'erogazione delle prestazioni o sui loro contenuti, la direttiva amministrativa, incidendo direttamente sui diritti degli aventi diritto, si presterebbe a probabili impugnazioni da parte degli interessati, come atto presupposto rispetto al provvedimento dell'Azienda che respingesse la richiesta di una prestazione che

trova fondamento sul d.P.C.M. attuale.

Sempre nelle potenzialità della competenza legislativa regionale è la disciplina degli strumenti “aggiuntivi” – rispetto ai “livelli essenziali” – di intervento a favore del diritto allo studio. Ormai le Regioni hanno acquisito una potestà legislativa piena su tutto il comparto dei servizi sociali, sull’istruzione professionale, sulla politica dell’avviamento al lavoro, nonché su un largo versante dell’istruzione scolastica, fatta eccezione per le “norme generali sull’istruzione” (riservata allo Stato dalla lett. *n*) dell’art. 117.2) e i “principi fondamentali della materia”, anch’essi riservati alla legislazione statale. Si profila quindi l’opportunità di una riforma regionale degli interventi riconducibili sotto l’etichetta comune del “diritto allo studio”, tale da ricomporre visioni tradizionalmente separate e parziali che hanno impedito sinora di creare le necessarie connessioni e le sinergie più efficaci degli interventi di assistenza scolastica, di orientamento alla scelta degli studi universitari, di orientamento al lavoro, di programmazione dell’istruzione professionale ai suoi diversi livelli. In questa prospettiva di “approccio integrato”, che le stesse Regioni avevano auspicato sin dal trasferimento operato dal d.P.R. 616 (33), ma non hanno poi mai praticato, la stessa Regione andrebbe sollecitata ad abbandonare le impostazioni di tipo ministeriale, che tende a suddividere per strutture politico-burocratiche interventi che invece andrebbero coordinati in una visione tipicamente progettuale.

Un ultimo aspetto è quello più propriamente organizzativo. L’attuale assetto delle Aziende regionali, che in origine le Regioni avevano subito come un’imposizione da parte dello Stato, potrà essere ampiamente modificato dal legislatore regionale. Su questo non pare possano sussistere dubbi. Le future leggi regionali non potranno trovare ostacolo nella precedente disciplina organizzativa del 1991, ora che la materia è interamente compresa tra le competenze “residuali” delle Regioni. Quanto la Corte costituzionale ebbe a dire con la citata sent. n. 281/1992,

(33) Cfr. S. ANDO’, *Art. 44 – Opere universitarie*, in BARBERA, BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 287 ss.

circa l'esigenza di coordinare, negli interventi per il diritto allo studio universitario, tre diversi livelli di interesse, oggi non è più ripetibile negli stessi termini. Allora l'interesse dello Stato era di assicurarsi l'omogeneità organizzativa e l'equilibrata rappresentanza dell'autonomia regionale e dell'autonomia universitaria. Oggi l'interesse statale è fuoriuscito dallo schema, e si esaurisce nella definizione dei "livelli essenziali": restano dunque da coordinare, nella gestione degli interventi, solo gli interessi della Regione e quelli dell'Ateneo, anch'essi costituzionalmente garantiti. È un "bilanciamento" che rimane necessario, ma che ormai è affidato alla legge regionale: il rispetto dell'autonomia universitaria dovrà essere assicurato, ma lo Stato potrà farlo non disciplinando direttamente il tipo di organizzazione ma esclusivamente attraverso l'impugnazione della legge regionale "sbilanciata". Che l'Azienda regionale per il diritto allo studio continui a porsi come la forma organizzativa che meglio corrisponde al coordinamento tra questi due interessi non può essere dato per scontato, ma va sostenuto con tutti gli argomenti, e non sono pochi, che l'esperienza di questi anni può fornire.