Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze normative

*Federica Paolozzi**

Sommario

1. *Cos'è il diritto allo studio universitario.* – **2.** *Il contesto normativo statale e regionale prima della riforma costituzionale: la legge-quadro n. 390 del 1991, il d.P.C.M. del 9 aprile 2001 e la legislazione regionale attuativa.* – **3.** *Le questioni poste dalla riforma costituzionale.* – **4.** *La recente legislazione regionale.*

1. Cos'è il diritto allo studio universitario

Il diritto allo studio universitario è previsto dai commi 3 e 4 dall'art. 34 della Costituzione che stabiliscono che “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

Si tratta dunque di un diritto sociale costituzionalmente protetto, che non è però garantito a tutti, ma solo ai capaci e meritevoli e consiste, appunto, nel diritto a che vengano eliminate quelle disuguaglianze economiche che possono rappresentare un ostacolo al compimento degli studi universitari. Gli strumenti che la Repubblica (quindi non solo lo Stato) deve porre in essere sono borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che, proprio perché non garantiti a tutti, vanno attribuiti per concorso. Il fine è dunque quello di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale”, compito che l'art.

(*) *Funzionaria del Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi, Direzione generale Affari istituzionali e legislativi Regione Emilia-Romagna.*

3, comma 2, della Costituzione assegna alla Repubblica e, sotto questo profilo, il diritto allo studio universitario “si manifesta come una delle possibili declinazioni del principio generale di uguaglianza” (1). Proprio dall’esigenza di assicurare il rispetto dei principi di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di imparzialità dell’amministrazione (art. 97 Cost.) nasceva la previsione della regola del concorso, che implica la selettività nell’attribuzione delle provvidenze, sia per individuare, sulla base di criteri di merito e di reddito, i destinatari, che devono appunto essere i “capaci e meritevoli, privi di mezzi”, sia perché come tutti i diritti costituzionalmente sanciti – e quelli “sociali” in primo luogo – anche questo è soggetto al bilanciamento con altri diritti o interessi tutelati costituzionalmente, inclusi quelli connessi all’equilibrio di bilancio.

Nel disegno costituzionale il compito di rendere effettivo il diritto allo studio universitario era ripartito tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni (questa era la previsione contenuta nell’art. 114 prima della riforma del 2001) e la relativa disciplina legislativa per l’erogazione delle provvidenze era ritenuta di natura concorrente (tra la “beneficenza pubblica” e l’“assistenza scolastica”, entrambe materie rientranti nella potestà legislativa ripartita).

In realtà, a parte alcuni interventi settoriali, è soltanto con il d.P.R. n. 616 del 1977 che si è avuto il primo effettivo tentativo di applicare organicamente il diritto sancito dall’art. 34 Cost.: l’art. 44 del decreto del 1977 prevedeva il trasferimento alle Regioni, per il rispettivo territorio, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica e a favore degli studenti universitari e contestualmente il trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie, cioè di quegli enti costituiti in periodo precostituzionale (2)

(1) R. BIN e F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 5, 2002, pp. 817 ss. a cui si rinvia per un approfondimento dell’art. 34 Cost. e per un’analisi della sua applicazione.

(2) Le Opere universitarie erano state costituite ai sensi dell’art. 189 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Testo Unico delle leggi sull’istruzione superiore).

con il compito di promuovere, attuare e coordinare le varie forme di assistenza materiale, morale e scolastica degli studenti. L'art. 44 è stato attuato con il decreto-legge n. 536 del 1979, convertito nella legge n. 642 del 1979, che all'art. 1 disponeva il trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie alle Regioni "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". La mancanza di una legge quadro – che si è avuta solo nel 1991 con l'approvazione della legge n. 390 – non ha impedito alle Regioni ⁽³⁾ di adottare proprie normative, sostanzialmente caratterizzate da un'omogeneità delle provvidenze e da un'eterogeneità delle opzioni organizzative: alcune Regioni hanno creato un ente dipendente, altre hanno delegato gli enti locali sede di ateneo e altre hanno imposto ai Comuni la costituzione di un'Azienda speciale ⁽⁴⁾.

2. Il contesto normativo statale e regionale prima della riforma costituzionale: la legge-quadro n. 390 del 1991, il d.P.C.M. del 9 aprile 2001 e la legislazione regionale attuativa

Un rapido accenno alla normativa statale tuttora vigente e alle principali questioni ad essa relative è utile per delineare il contesto normativo e ordinamentale in cui nasce la legge regionale n. 15 del 2007 e inquadrare correttamente le sue più importanti novità.

Il legislatore statale ha dato attuazione agli artt. 3 e 34 della Costituzione nel 1991 con l'adozione della legge-quadro

(3) La Regione Emilia-Romagna aveva disciplinato la materia con le leggi n. 46 del 1990 e n. 20 del 1991.

(4) Per una descrizione del panorama legislativo regionale precedente e successivo alla legge n. 390 del 1991, si veda F.C. RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, in *Le Regioni*, n. 2, 1993, pp. 538 ss.

n. 390 contenente i principi fondamentali in materia di diritto allo studio universitario. La legge n. 390 ha individuato i tre soggetti – lo Stato, l'Università e le Regioni – cui affidare, in un quadro di reciproca collaborazione, l'attuazione del diritto allo studio universitario, inteso come l'insieme delle norme per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore e, in particolare, per consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi. Allo Stato spettava l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi in materia di diritto allo studio universitario. Alle Università spettava l'organizzazione dei propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato, in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario. Alle Regioni spettava l'attivazione degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la sua concreta realizzazione. In particolare era previsto (comma 3 dell'art. 7) che le Regioni realizzassero interventi specifici quali l'erogazione di servizi collettivi, tra cui mense, alloggi, trasporti, o di corrispettivi monetari, l'assegnazione di borse di studio, l'orientamento al lavoro e l'assistenza sanitaria. Erano le Regioni (art. 8) a determinare la quota dei fondi destinati agli interventi per il diritto agli studi universitari, da devolvere annualmente all'erogazione di borse di studio per gli studenti iscritti ai corsi di diploma e di laurea nel rispetto dei requisiti minimi e secondo le procedure selettive definiti dalla legge quadro e dal prescritto decreto attuativo. La necessaria uniformità degli interventi doveva essere assicurata dal coordinamento interregionale, mediante incontri periodici tra le Regioni (art. 9).

La definizione della materia e la sua attribuzione alla potestà legislativa concorrente erano contenute nella stessa legge-quadro: l'art. 7 prevedeva appunto che le Regioni esercitassero la potestà legislativa nelle materie di cui all'art. 3, comma 2 (“interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari”) conformandosi ad una serie di principi. Il quadro

di competenze normative era dunque questo: le Regioni disciplinavano le funzioni nel rispetto sia dei principi fondamentali contenuti nella legge-quadro sia delle norme e dei criteri fissati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la cui adozione era prevista dall'art. 4 al fine di garantire l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale. Si trattava di un atto di indirizzo e coordinamento con cui il Governo dettava norme e criteri per assicurare la necessaria unità dell'azione legislativa e amministrativa delle Regioni.

L'attuazione della norma è stata affidata a tre successivi d.P.C.M., rispettivamente del 13 aprile 1994, del 30 aprile 1997 e del 9 aprile 2001, il cui contenuto era ampio e dettagliato. L'ultimo decreto – quello del 2001 – indicava i servizi e gli interventi non destinati alla generalità degli studenti e i corsi di studio per i quali erano concessi i benefici, le tipologie minime ed i livelli degli interventi regionali, gli interventi a favore degli studenti stranieri non appartenenti all'Unione europea e degli studenti in situazioni di handicap, le procedure di selezione dei beneficiari e i criteri per determinare le condizioni economiche e di merito, per graduare i contributi universitari e per esonerare totalmente o parzialmente dalla tassa di iscrizione e dai contributi. Per ognuno di questi contenuti, il decreto stabiliva lo spazio di competenza delle Regioni, che non contemplava scelte di merito, ma che era prevalentemente limitato ad individuare l'estensione temporale e le modalità di erogazione dei benefici, la graduazione quantitativa e la diversificazione degli stessi in relazione a situazioni o indici comunque specificati nel decreto stesso, e a garantire il controllo della veridicità delle dichiarazioni dei candidati alle provvidenze. La legge-quadro dunque attribuiva allo Stato un ruolo tutt'altro che marginale e con i suoi atti attuativi incideva profondamente sulle modalità di erogazione e di fruizione delle varie provvidenze. Ma è soprattutto con riguardo agli aspetti organizzativo-gestionali degli interventi che la legge statale appariva particolarmente incisiva. Le previsioni contenute nell'art. 25 – che imponevano la costituzione di un organismo di gestione presso ogni Uni-

versità⁽⁵⁾ – già nel periodo preriforma avevano suscitato dubbi di legittimità, in considerazione della competenza regionale in merito all’istituzione e all’organizzazione di enti dalla stessa dipendenti. In ogni caso e nonostante i numerosi ricorsi avanzati dalle Regioni⁽⁶⁾, a queste disposizioni le leggi regionali si dovevano attenere.

La Regione Emilia-Romagna ha provveduto ad attuare la legge-quadro con la legge regionale n. 50 del 1996 (che ha contestualmente abrogato le due precedenti del 1990 e del 1991), ovviamente nel rispetto dei pesanti vincoli posti dal legislatore statale. Era una legge che, da un punto di vista organizzativo, istituiva quattro Aziende regionali, una per ogni città sede di ateneo, alle quali erano affidate le scelte sulle tipologie, la qualificazione e lo sviluppo dei servizi, nel rispetto degli indirizzi della Regione, in un rapporto di stretta relazione con i Comuni e le Università e che puntava molto sugli strumenti di concertazione (accordi, intese e convenzioni) con soggetti pubblici e privati per ampliare l’offerta dei servizi e il numero e la tipologia degli assistiti.

(5) L’art. 25, comma 1, recitava: “Le Regioni conformano la propria legislazione alle norme della presente legge entro due anni dalla data della sua entrata in vigore. In particolare, costituiscono per ogni Università un apposito organismo di gestione, dotato di autonomia amministrativa e gestionale, il cui consiglio di amministrazione è composto da un ugual numero di rappresentanti della Regione e dell’Università. Nelle città sedi di più Università, o dove sia comunque opportuno per una maggiore razionalità ed efficienza della gestione, la legislazione regionale può prevedere e disciplinare l’aggregazione volontaria delle Università al fine della costituzione di unico organismo di gestione. La Regione non può designare personale universitario quale proprio rappresentante. Metà dei rappresentanti dell’Università sono designati dagli studenti. Il Presidente è nominato dalla Regione d’intesa con l’Università. Le Regioni possono altresì affidare mediante convenzione la gestione degli interventi in materia di diritto agli studi universitari alle Università, le quali a tal fine provvedono con apposite norme dei rispettivi statuti”. Il comma 2 proseguiva con: “Gli organismi di gestione possono avvalersi, sulla base di apposite convenzioni che rispettino i criteri pubblici di attribuzione, di servizi resi da enti, da soggetti individuali o da associazioni e cooperative studentesche costituite ed operanti nelle Università”.

(6) L’art. 25 e altre disposizioni della legge-quadro sono state impugnate dalle Regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana e ritenute legittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 281 del 1992.

3. *Le questioni poste dalla riforma costituzionale*

Con la riforma costituzionale il quadro delle competenze è profondamente mutato. La materia del diritto allo studio universitario non compare né tra quelle di esclusiva competenza statale né tra quelle di competenza concorrente. Se è pur vero, da un lato, che la Corte costituzionale ha precisato in più occasioni che dalla mancata inclusione di una materia tra quelle di esclusiva competenza statale o concorrente non discende automaticamente la pertinenza – in via residuale – delle Regioni, e che non esistono sentenze che prendano posizione sull'inquadramento della materia del diritto allo studio universitario, che essa rientri tra quelle su cui le Regioni hanno una potestà legislativa di tipo residuale o esclusivo non ci sono ormai dubbi (7): le politiche di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari non possono che farsi rientrare tra quelle di natura sociale, su cui, d'altronde, le Regioni, insieme alle Università, hanno sempre svolto funzioni attive (almeno dal d.P.R. n. 616 del 1977 in poi). A distanza di qualche anno dalla riforma costituzionale detto inquadramento è da ritenersi pacifico e ulteriormente confermato – come si vedrà – in atti di provenienza statale e nelle leggi regionali recentemente adottate in materia, tra cui la legge della Regione Emilia-Romagna n. 15 del 2007.

Il nuovo inquadramento pone due questioni, entrambe connesse al fatto che il diritto allo studio universitario è – come si è detto – un diritto sociale il cui titolo competenziale è passato dallo Stato alle Regioni. La prima questione riguarda i limiti che il legislatore regionale incontra nel disciplinare la materia; l'altra è connessa alla presenza di fonti statali *sub* legislative.

(7) R. BIN e F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario*, cit., p. 835; così anche R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 2-3, 2004.

Va premesso che non esistono pronunce giurisprudenziali di livello costituzionale in materia di diritto allo studio universitario e che la riflessione sui limiti operanti in tale materia è stata condotta facendo applicazione di principi che la Corte costituzionale ha elaborato occupandosi di materie (quali lo spettacolo, il lavoro, il turismo) che possono ritenersi assimilabili al diritto allo studio universitario.

Nelle materie di competenza propria, il legislatore regionale incontra i medesimi limiti di quello statale, ovvero il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Oltre a questi, il legislatore regionale ne incontra altri: essendo il diritto allo studio universitario un diritto sociale, esso deve essere garantito ad un determinato livello su tutto il territorio nazionale. Rappresenta dunque un settore sul quale va ad innestarsi quel limite, ulteriore, rappresentato dalla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. *m*). La materia del "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" o LEP è di esclusiva competenza statale ed ha natura trasversale, nel senso che "non si tratta di una 'materia' in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie" ⁽⁸⁾. In questo senso risulta determinante stabilire in che misura il diritto allo studio universitario rientri tra queste prestazioni ⁽⁹⁾ e di conseguenza in che misura detti livelli limitino la competenza legislativa regionale ⁽¹⁰⁾. Il rapporto

(8) La prima sentenza della Corte costituzionale ad affermare la trasversalità dei LEP è stata la n. 282 del 2002.

(9) R. BIFULCO, "Livelli essenziali", *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, sostiene che "tutto ciò che non rientra nella determinazione dei livelli essenziali ma che comunque tocca la materia dei diritti civili e sociali [...], ricade nella competenza legislativa residuale delle Regioni".

(10) "L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione

tra operatività delle competenze c.d. trasversali e l'operatività della potestà regionale nelle materie di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. è delicato. Il rischio, paventato dalla dottrina, è che l'ambito di operatività delle competenze statali c.d. trasversali possa espandersi a tal punto da espropriare lo spazio di autonomia legislativa delle Regioni ⁽¹¹⁾.

Dunque, se è pur vero che quella sul diritto allo studio universitario rappresenta una potestà legislativa di tipo primario come quella statale, in realtà l'esperienza di questi anni ha dimostrato come le normative regionali nelle c.d. materie residuali risultano infine non molto dissimili da quelle su materie assoggettate ai principi fondamentali fissati con legge statali. Ciò vale soprattutto per quelle materie qual è appunto quella del "diritto allo studio universitario" che trova un diretto esplicito richiamo in un articolo della Costituzione. Non solo: il dettato costituzionale indica delle precise modalità per rendere effettivo questo diritto prevedendo "borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". Quindi, in assenza di una normativa statale che individui espressamente i LEP in materia si deve ritenere che è

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori", Corte costituzionale, sent. n. 88 del 2003.

(11) Così M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, che alle pp. 928 e 929 scrive "è stato di recente confermato dalla giurisprudenza costituzionale che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, se verso il basso non può comportare la menomazione del c.d. contenuto essenziale del diritto, non incontra alcun limite verso l'alto, non risponde dunque ad alcun parametro predefinito, se non alla scelta tutta "politica" del legislatore statale di definire la misura dei citati livelli".

nei diritti di cittadinanza sociale sanciti dalla Costituzione che si rinvergono i livelli essenziali che devono essere assicurati a tutti sull'intero territorio nazionale senza che le leggi regionali possano comprimerli.

L'altra questione è legata alla presenza di fonti statali di rango legislativo e sublegislativo. Il passaggio del diritto allo studio universitario dalla competenza statale a quella regionale porta a chiedersi quale sia il loro valore dopo la riforma costituzionale. La legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3", all'art. 1, comma 2 ha disposto che "Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale".

La Corte costituzionale, sin dalle prime pronunce successive alla riforma del 2001 ⁽¹²⁾ ha individuato un principio – noto come principio di continuità normativa – volto a risolvere i rapporti intertemporali tra norme su materie transitate dalla competenza statale a quella regionale e viceversa ed ha, sulla base di detto principio, negato l'illegittimità sopravvenuta delle disposizioni di dettaglio emanate dall'autorità in materie passate ad altra competenza. Questo significa che l'ampliamento delle competenze legislative regionali non comporta la caducazione automatica della preesistente normativa statale in materia e che le leggi statali vigenti in materie passate alla competenza esclusiva regionale continuano ad applicarsi fino a quando le Regioni non legiferano. Per la Corte costituzionale, dunque, quelle disposizioni statali che si siano ritrovate "fuori competenza" non perdono efficacia ma assumono un carattere cedevole fino a quando il legislatore regionale non legifera.

(12) Sentenze nn. 282 e 376 del 2002.

Nella nostra materia in particolare, il principio di continuità normativa risulta rafforzato dal c.d. principio di continuità funzionale (o istituzionale), elaborato anch'esso dalla giurisprudenza costituzionale⁽¹³⁾, “per consentire la continuità dell'erogazione di un servizio pubblico da parte statale, nonostante il predetto risulti disciplinato da disposizioni ritenute invasive dalle competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni, allorché dalla sua interruzione – conseguente inevitabilmente dalla espunzione della norma censurata – possa derivare pregiudizio per la tutela dei diritti fondamentali che ne sono investiti”⁽¹⁴⁾. Nelle materie di competenza regionale “la Regione [...] fino a quando non la esercita non potrà impedire la permanente operatività di discipline statali previgenti – continuità normativa – ed in presenza di esigenze di salvaguardia di diritti fondamentali non potrà nemmeno impedire invasioni di competenza ad opera dello Stato – continuità istituzionale”⁽¹⁵⁾. Il principio di continuità, nelle sue due declinazioni, mira ad evitare vuoti normativi e si applica sia alle fonti legislative sia a quelle secondarie⁽¹⁶⁾. Laddove vi siano regolamenti statali adottati *ante* riforma questi produrranno i loro effetti fino all'intervento normativo regionale, momento in cui, per il principio di cedevolezza, decadranno. Per quanto riguarda la possibilità di adottare regolamenti statali nuovi, vige – come noto – il divieto posto dal comma 6 dell'art. 117 della Cost.⁽¹⁷⁾, benché

(13) Sentenze n. 370 del 2003 e nn. 13, 255 e 256 del 2004.

(14) Così descrive il principio di continuità funzionale S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 34.

(15) M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta*, cit., pp. 913-914.

(16) Nella sentenza n. 255 del 2004 si legge: “in base al principio di continuità, la legislazione statale precedente la riforma costituzionale dovrebbe pacificamente considerarsi in vigore (e la sua legittimità costituzionale non sarebbe in discussione) anche dopo che la materia disciplinata sia stata attribuita alla potestà legislativa regionale, concorrente o residuale che sia”.

(17) “L'inammissibilità costituzionale di una disciplina regolamentare in materia regionale emergerebbe in modo esplicito anche dalla costante e consolidata giurisprudenza costituzionale” (sentenza n. 376 del 2002).

non manchino nel nostro ordinamento pronunce che legittimano o autorizzano l'intervento di fonti secondarie statali in ambiti regionali ⁽¹⁸⁾.

Detto ciò, è interessante a questo punto rilevare come nella materia del diritto allo studio universitario le due questioni – quella dell'operatività della materia c.d. trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni e quella dell'applicazione del principio di continuità alle fonti legislative e sublegislative statali preesistenti – si intreccino e tendano a convergere dando la misura dello spazio disciplinabile dalle Regioni nell'esercizio della loro competenza legislativa.

In assenza di pronunce della Corte costituzionale, infatti, la dottrina ritiene ancora vincolanti per le Regioni sia la legge-quadro sia il d.P.C.M. di attuazione, nelle parti in cui garantiscono il rispetto dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale ⁽¹⁹⁾.

(18) Vedere ancora sentenza n. 376 del 2002 e successivamente sentenze n. 303 del 2003 e n. 151 del 2005. Per una riflessione e una ricostruzione delle “eccezioni” che giustificano le interferenze di fonti regolamentari statali in ambiti materiali di pertinenza regionale, D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in questa *Rivista*, n. 5, 2007, pp. 568 ss.

(19) Secondo R. BIN e F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario*, cit., p. 838, “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

Sempre con riguardo all'efficacia attuale del d.P.C.M. 9 aprile 2001 appare utile riportare uno stralcio del parere del Consiglio di Stato reso nell'Adunanza del 29 agosto 2005 in merito allo schema di un d.P.C.M. avente ad oggetto "Proroga (ed integrazione) per l'anno accademico 2005-2006 del d.P.C.M. 9 aprile 2001 recante disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390". Nel parere – interessante sia perché tocca diversi aspetti a cui si è poc'anzi accennato sia perché rappresenta uno dei pochi contributi, se si prescinde da quelli dottrinali, di qualificazione e di interpretazione degli atti in materia – si legge che:

Il provvedimento disciplina innovativamente il diritto allo studio universitario che rientra tra i diritti civili e sociali, per i quali spetta oggi allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione, la competenza legislativa esclusiva alla determinazione dei livelli essenziali delle relative prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Tale competenza legislativa esclusiva, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 2003, nonché n. 282 del 2003 e n. 6 del 2004), è correlata alla idoneità degli interventi in questione "ad investire tutte le materie" (sentenza n. 282 del 2002), con conseguente forte incidenza "sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome" (sentenza n. 88 del 2003), ed alla necessità quindi che le relative scelte "almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge" (sentenza ora citata).

La garanzia che il nucleo costitutivo dei diritti civili e sociali venga assicurato in modo uguale su tutto il territorio nazionale è dunque data, nel contesto del nuovo Titolo V, attribuendone la determinazione allo Stato, in quanto unico ente della Repubblica titolare di competenze riferibili al detto territorio, ed assegnandola alla sua potestà legislativa esclusiva, per evitare il rischio di una differenziazione territoriale della garanzia stessa, ponendosi così la ulteriore articolazione normativa di

materia' che in passato le condizionava, dovranno attenersi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come essi risultano attualmente fissati dalla disciplina statale".

tali diritti, con fonte diversa da quella della legge statale, in riferimento al presupposto della determinazione dei livelli essenziali. In tale contesto si colloca anche l'intervento in materia di norme statali secondarie, possibile in quanto tale determinazione dei livelli essenziali si riscontri operata nella legislazione statale vigente e quindi volto alla disciplina di attuazione di tale normativa primaria; quadro questo cui non appare correlarsi il caso di specie, per il quale la stessa amministrazione richiama la insufficienza della vigente legge n. 390 del 1991 al fine della determinazione dei livelli essenziali, con la conseguente necessità della sua modifica, peraltro già in corso, precisando anche che le innovazioni recate con il testo qui proposto "costituiscono un primo passo verso la nuova legge di revisione della legge n. 390 del 1991", e configurandosi il provvedimento in esame, di conseguenza, quale anticipazione con norma secondaria dei contenuti di una disciplina non ancora disposta con la norma primaria. La Sezione ritiene perciò che si debba pervenire con la massima celerità possibile alla definizione della nuova legge statale di revisione della legge n. 390 del 1991 provvedendo l'amministrazione nel frattempo alla sola proroga, senza modifiche, del d.P.C.M. del 9 aprile 2001 per l'anno accademico 2005-2006, a fini di continuità, poiché, altrimenti, l'interruzione della erogazione delle borse di studio porterebbe alla inattuazione, temporanea ma radicale, dello stesso dettato di cui all'art. 34 della Costituzione.

Il parere del Consiglio di Stato contiene molti spunti interessanti: da un lato qualifica espressamente come LEP l'erogazione delle borse di studio, dall'altro, sostanzialmente afferma due principi: l'ammissibilità di una fonte regolamentare a disciplinare i LEP purché sulla base di una previsione normativa primaria ⁽²⁰⁾, e l'ammissibilità, pur in assenza di detta norma-

(20) Sulla questione si è pronunciata più volte la Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 282 del 2002 in cui si legge: "Anche infatti ad ammettere, in ipotesi, che lo Stato possa definire in concreto i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali in un atto sub-legislativo o in un atto amministrativo, non si potrebbe dubitare che tali atti dovrebbero necessariamente rispettare il principio di legalità sostanziale, per il quale alla legge statale si impone l'obbligo di circoscrivere adeguatamente nei contenuti l'ambito di intervento delle fonti sub-legislative o delle determinazioni amministrative nell'ipotesi che queste intendano vincolare la legge regionale. Solo così, del resto, potrebbe ritenersi rispettato il modello di riparto delle funzioni legislative definito nel nuovo art. 117 della Costituzione, che

tiva statale (e in attesa della nuova legge statale di revisione della legge n. 390 del 1991), della proroga, senza modifiche, del regolamento adottato nel periodo preriforma in virtù del principio di continuità istituzionale.

In conclusione si può dunque affermare che tutto ciò che rappresenta “livello essenziale”, sia esso contenuto in legge o atto sub-legislativo, continua ad essere vincolante per le Regioni, anche una volta esercitata la competenza legislativa; ne consegue che il d.P.C.M. 9 aprile 2001 rappresenta un vincolo per le Regioni se e nella misura in cui contiene i livelli essenziali delle prestazioni. Il punto è che la trasposizione del limite in disposizioni normative non risulta agevole, anche considerando che, con riguardo all'estensione dei livelli essenziali delle prestazioni, un conto è il contenuto minimo o essenziale della prestazione, un conto sono le modalità organizzative di erogazione delle stesse e che al momento non esiste un atto di ricognizione o di individuazione certa.

Ciò che sicuramente le Regioni potranno autonomamente disciplinare sono ulteriori strumenti di intervento a favore del diritto allo studio rispetto a quelli previsti nelle leggi preriforma e l'ampliamento del novero dei destinatari degli stessi; le politiche a sostegno del Dsu potranno essere integrate con altre politiche settoriali, di confine, su cui le Regioni hanno una competenza propria (servizi sociali, istruzione professionale, istruzione scolastica, orientamento al lavoro); ma è soprattutto l'aspetto organizzativo che potrà essere ampiamente riveduto, essendo questo un ambito su cui i vincoli del legislatore statale sono senz'altro venuti meno e sul quale già le prescrizioni contenute nella legge quadro del 1991 erano apparse alle Regioni invasive della loro capacità organizzatoria.

non ammetterebbe alcuna limitazione della potestà legislativa regionale proveniente da atti dello Stato diversi dalle fonti primarie”. Sulla legittimità costituzionale delle procedure non legislative di attuazione e di definizione dei LEA e dei LEP, si veda sentenza n. 134 del 2006.

4. *La recente legislazione regionale*

Tra le Regioni che sono recentemente intervenute con provvedimenti legislativi in materia di diritto allo studio universitario, occorre distinguere tra quelle che hanno modificato alcune norme delle discipline vigenti e quelle che hanno invece deciso di ridisciplinare organicamente la materia alla luce della riforma costituzionale. Tra le prime, vi sono la Regione Abruzzo che ha introdotto il prestito d'onore per gli studenti universitari e altre Regioni, quali la Basilicata, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche, il Molise, il Piemonte e la Sicilia, che hanno modificato le precedenti normative in materia per incidere sull'organizzazione degli enti erogatori o sulla composizione dei relativi organi ⁽²¹⁾.

Altre Regioni, quali l'Emilia-Romagna, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, la Puglia e l'Umbria, a cui va aggiunta la Regione Toscana in procinto di approvare un progetto di legge in materia, hanno adottato recentemente delle normative regionali in materia in sostituzione delle precedenti ⁽²²⁾. Le recentissime

(21) L.r. Abruzzo 3 marzo 2005, n. 20 (Introduzione del prestito d'onore per gli studenti universitari); la Basilicata con legge 14 luglio 2006, n. 11 (Riforma e riordino degli enti ed organismi sub-regionali) è intervenuta con una norma di riorganizzazione dell'Agenzia per il diritto allo studio universitario; l.r. Friuli-Venezia Giulia 12 aprile 2007, n. 8 (Disposizioni urgenti in materia di diritto allo studio); la Regione Marche con l.r. 16 dicembre 2005, n. 32 ha modificato alcuni articoli della l.r. 2 settembre 1996, n. 38 (Riordino in materia di diritto allo studio universitario) ed in particolare per ciò che concerne gli organi di ogni Ersu ha sostituito al Collegio dei revisori il Revisore unico; l.r. Molise 30 novembre 2007, n. 27 (Modifiche alle disposizioni concernenti la composizione del Consiglio di amministrazione dell'Ente per il diritto allo studio universitario (ESU) di cui alla legge regionale 9 gennaio 1995, n. 1); l.r. 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); l.r. Sicilia 25 novembre 2002, n. 20 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Sicilia. Trasformazione in fondazioni degli enti lirici, sinfonici e del comitato Taormina arte. Scuole materne regionali paritarie).

(22) L.r. Emilia-Romagna 27 luglio 2007, n. 15 (Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione); l.r. Lazio 25 agosto 2003, n. 25 (Disposizioni in materia di diritto agli studi univer-

leggi regionali approvate sembrano accomunate dall'intento di sfruttare appieno le potenzialità indicate nel paragrafo precedente: in tutte viene confermato il ruolo di programmazione e di controllo della Regione e risultano ampliati sia l'offerta dei servizi e degli interventi sia il novero dei possibili destinatari.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, senza entrare nel dettaglio della disciplina contenuta nella legge regionale n. 15 del 27 luglio 2007 (Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione), a cui è dedicato il contributo successivo, si può senz'altro affermare che con questo intervento la Regione ha avviato una nuova fase per il diritto allo studio, basato da un lato sull'integrazione delle politiche regionali di sostegno agli studi superiori con le politiche di sviluppo socio-economico del territorio, dall'altro sull'integrazione dei soggetti coinvolti attraverso una rivisitazione ed un potenziamento delle relazioni con i soggetti interessati – Università, Comuni e studenti – mediante l'istituzione di nuovi sedi di rappresentanza e di concertazione. Rispetto alla legge del 1996, la nuova normativa intende migliorare la fruizione dei diritti da parte degli studenti universitari su tutto il territorio regionale e perseguire una maggiore uniformità negli interventi e nelle modalità operative, arricchisce la gamma degli interventi e dei servizi proposti e la tipologia dei soggetti destinatari, compresi gli studenti disabili, rende più incisivo il ruolo della Regione e ridefinisce l'intero impianto organizzativo del sistema di sostegno al diritto allo studio universitario.

sitari); l.r. Liguria 8 giugno 2006, n. 15 (Norme ed interventi in materia di diritto all'istruzione e alla formazione); l.r. Lombardia 13 dicembre 2004, n. 33 (Norme sugli interventi regionali per il diritto allo studio universitario); l.r. Puglia 27 giugno 2007, n. 18 (Norme in materia di diritto agli studi dell'istruzione universitaria e dell'alta formazione); l.r. Umbria 28 marzo 2006, n. 6 (Norme sul diritto allo studio universitario); la Giunta della Regione Toscana ha approvato il 27 dicembre 2007 il progetto di legge recante "Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 in tema di istituzione dell'Azienda unica regionale per il diritto allo studio universitario".

Le linee di riforma comuni nelle diverse normative regionali riguardano specifici ambiti prevalentemente riconducibili alla scelta dei modelli organizzativi e alla tipologia di servizi offerti.

Con riguardo all'assetto organizzativo, in tutte le leggi il processo di riorganizzazione amministrativa – volto alla razionalizzazione dei servizi e dei costi – si concretizza nell'istituzione di un'unica Azienda, che si configura ente strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e tecnica. I suoi organi sono il Presidente, il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori. L'Azienda unica, eventualmente articolata in più sedi dislocate sul territorio (coincidenti con le precedenti Aziende ora soppresse), è sottoposta al potere di vigilanza della Giunta regionale sull'attività e sugli organi e al controllo sui singoli atti. La legge della Regione Lazio istituisce delle Commissioni di vigilanza presso ogni Laziodis (articolazione territoriale dell'Azienda unica) per garantire il controllo sul livello qualitativo e quantitativo dei servizi.

Una particolare attenzione risulta dedicata alla presenza degli studenti negli organi dell'Azienda e nelle sedi di rappresentanza, concertazione e programmazione. Oltre alla consueta rappresentatività degli studenti nei Consigli di amministrazione delle Aziende e negli organi di concertazione tra Regione e Università (Lombardia, Lazio, Puglia, Umbria), in alcuni casi sono stati creati degli organi *ad hoc*: la Consulta degli studenti in Emilia-Romagna, la Commissione di controllo degli studenti in Umbria. Nella legge ligure tra gli obiettivi vi è quello di assicurare il coinvolgimento degli studenti nelle procedure di monitoraggio e di controllo della qualità dei servizi offerti e dell'efficacia gestionale degli stessi e con successiva legge è stato istituito il Parlamento regionale degli studenti della Liguria⁽²³⁾. Il progetto di legge della Regione Toscana prevede

(23) Istituito con l.r. Liguria 6 marzo 2007, n. 8 presso il Consiglio regionale quale

una rappresentatività degli studenti nelle tre consulte territoriali e l'istituzione di una Consulta regionale degli studenti di cui faranno parte i membri delle consulte territoriali e i rappresentanti degli studenti nei Consigli di amministrazione delle Università.

Varia risulta la tipologia di servizi offerta, particolarmente articolata quella proposta dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Puglia e Umbria: si va dai servizi tradizionali quali le borse di studio, i servizi di mensa e abitativo, l'assistenza sanitaria, i prestiti d'onore e prestiti fiduciari, i servizi di trasporto, la biblioteca e prestito libri, i collegi universitari, e i servizi di orientamento e informazione, a servizi e benefici nuovi quali il servizio editoriale, la promozione culturale e sportiva, e la medicina preventiva, l'assistenza psicologica, l'assistenza legale, i viaggi di studio e di ricerca, gli interventi per studenti diversamente abili.

Altra tendenza comune è quella di non limitare la fruizione dei benefici ai soli studenti universitari iscritti delle Università della Regione, ma di estenderli anche i neolaureati presso le istituzioni di livello universitario e agli iscritti a tutti i corsi post laurea (Puglia, Emilia-Romagna, Lombardia, Lazio, Liguria), agli iscritti alle Istituzioni di alta formazione artistica e musicale e ad altri istituti di grado universitario che rilasciano titoli avente valore legale e che hanno sede nel territorio regionale (Puglia, Emilia-Romagna), nonché a professori e ricercatori provenienti da altre Università o Istituti di ricerca italiani o stranieri (Emilia-Romagna) e ad apolidi e rifugiati politici (Puglia, Marche).

Da questa sintetica disamina della legislazione regionale più recente in materia di diritto allo studio universitario emerge un

organismo di consultazione e rappresentanza regionale unitaria degli interessi e delle problematiche del mondo dei giovani e quale sede di confronto e dibattito sulle materie di loro interesse in ordine alle questioni riguardanti il diritto allo studio e ogni altra materia che possa interessare direttamente il mondo giovanile.

esteso rinnovamento caratterizzato da importanti processi di razionalizzazione organizzativa che sarà interessante seguire nei risultati effettivamente conseguiti. Si segnala che a questo scopo due delle leggi esaminate (Emilia-Romagna e Umbria) prevedono apposite clausole valutative.