



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

ANNO ACCADEMICO 2009 - 2010

Facoltà di Scienze Politiche

**Corso di laurea in
Scienze Politiche e Relazioni Internazionali**

**Tesi di Laurea
in
ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO**

**IL DIRITTO ALLO STUDIO
UNIVERSITARIO IN ITALIA**

*L'evoluzione normativa e le problematiche attuali delle
politiche di welfare
in favore degli studenti universitari*

Relatore:

Ch.mo Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Candidato:

Nicola Tanno

*A mia madre, mio padre,
Alessandra e Annalisa,
che mi hanno insegnato
che si può essere “vivi e felici”
solo se lo sono anche gli altri.*

*Alle ragazze e ai ragazzi della Rete,
con l’augurio che presto il sogno
si tramuti in realtà.*

“La carriera degli uomini migliori ci preme, non solo per loro ma per noi, in quanto rappresenta un interesse sociale, ed il provvedervi è perciò un dovere dello Stato. E poiché gli uomini migliori e più utili alla collettività non sono di regola né i più ricchi, né quelli dotati di quelle forze che servono nella vita per prevalere contro i sopraffattori e gli arrivisti – poiché gli uomini migliori sono generalmente gisti, miti e modesti – occorre che la collettività stessa, nel suo stesso interesse, li aiuti, occorre che lo Stato faccia sua la loro causa.”

Gustavo Colonnetti
Matematico e ingegnere italiano, membro dell'Assemblea Costituente

“Inoltre non esistono fattori medico-biologici che possano venir considerati come causa necessaria e sufficiente nella determinazione del «destino personale» o carriera di vita del deviante. La «carriera di vita del deviante» (che costituisce poi per l'opinione comune la prova della devianza) è essenzialmente determinata dal trattamento che la società riserva alla persona che essa etichetta come deviante”

Giovanni Jervis,
Manuale di psichiatria, 1975

INDICE

INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO 1	
LE ORIGINI DELLE POLITICHE SUL DIRITTO ALLO STUDIO E L'ATTIVITÀ STATALE PREREPUBBLICANA.....	10
1.1 LE ORIGINI DELLA COMPETENZA DELLO STATO SUL DIRITTO ALLO STUDIO.....	10
1.2 LE POLITICHE SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO NEGLI ANNI VENTI E TRENTA.	15
1.2.1 <i>Il r.d. 30 settembre 1923, n. 2102: l'istituzione delle Opere Universitarie e delle Casse scolastiche</i>	15
1.2.2 <i>Le riforme degli anni trenta</i>	18
CAPITOLO II	
IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DALLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI FINO AGLI ANNI '60	25
2.1 L'ART. 34 DELLA COSTITUZIONE: DIRITTO ALL'ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO.....	25
2.2. L'ASSISTENZA UNIVERSITARIA NEI PRIMI ANNI DEL DOPOGUERRA FINO ALLA LEGGE 18 DICEMBRE 1951, N. 1531	30
2.3. LA LEGGE 14 FEBBRAIO 1963, N. 80 E LA LEGGE 21 APRILE 1969, N. 162: L' ASSEGNO DI STUDIO UNIVERSITARIO	36
CAPITOLO III	
LE COMPETENZE DELLE REGIONI SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DOPO IL D.P.R. 616/1977.....	45
3.1 LE POLITICHE DI ASSISTENZA UNIVERSITARIA FINO ALLA PRIMA METÀ DEGLI ANNI '70.	45
3.2. IL D.P.R. 24 LUGLIO 1977, N. 616: IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI DELLE OPERE ALLE REGIONI.....	47
3.2.1 <i>Cenni sul rapporto tra lo Stato e le Regioni prima del d.p.r. 616/1977</i>	47
3.2.2 <i>I contenuti del d.p.r. 616/1977</i>	50
3.2.3 <i>Le leggi regionali sul diritto allo studio universitario</i>	54
CAPITOLO IV	
LA LEGGE QUADRO 390/1991 E LE SUCCESSIVE NORME NAZIONALI SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO	58
4.1 LE PROPOSTE DI LEGGE QUADRO NEGLI ANNI '80.....	58
4.2. LA LEGGE QUADRO NAZIONALE SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO	62
4.2.1 <i>I contenuti della legge 390/1991</i>	62
4.2.2 <i>Le problematiche principali della legge quadro</i>	69
4.3 I D.P.C.M. DEL 1994, 1997 E DEL 2001.....	74
4.3.1 <i>I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 aprile 1994 e del 30 aprile 1997</i>	74
4.3.2 <i>Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2001</i>	78

4.4. ALTRE LEGGI NAZIONALI SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO	81
4.4.1 <i>La tassa regionale per il diritto allo studio universitario.</i>	81
4.4.2 <i>Il Fondo statale integrativo</i>	82
4.4.3 <i>Il d.p.r. 306/1997 sulla contribuzione studentesca.</i>	83

CAPITOLO V

IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE..... 85

5.1. IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO NELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	85
5.1.1 <i>Il nuovo art. 117 della Costituzione e i suoi effetti sulla legge 390/1991 e sul d.p.c.m. del 2001</i>	85
5.1.2 <i>Le prospettive future di legislazione sui livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale</i>	90
5.2. PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE POLITICHE DI DIRITTO ALLO STUDIO	95
5.2.1 <i>I prestiti agevolati nel sistema di diritto allo studio italiano. Il dibattito dottrinario e le diverse forme di erogazione</i>	95
5.2.1.1 <i>Il prestito d'onore nella legge 390/1991 e il suo mancato utilizzo</i>	95
5.2.1.2 <i>I prestiti fiduciari erogati dagli enti regionali per il diritto allo studio</i>	105
5.2.1.3 <i>Il dibattito dottrinario sui prestiti agevolati</i>	107
5.2.2 <i>Il d.d.l n. 1905 "Disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio"...</i>	110

CONCLUSIONI..... 113

BIBLIOGRAFIA 120

RINGRAZIAMENTI 128

INTRODUZIONE

Nel nostro ordinamento il diritto allo studio è un diritto soggettivo che trova il suo fondamento nei comma 3 e 4 dell'art. 34 della Costituzione nei quali si afferma il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi economici, di raggiungere i gradi più alti degli studi e il dovere della Repubblica a rendere effettivo questo diritto. Il diritto allo studio trova un fondamento anche nell'art. 3 della Costituzione dove si afferma che è "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Dunque tutti i cittadini capaci hanno il diritto di proseguire gli studi al termine degli otto anni di scuola obbligatoria prescritti dalla Carta Costituzionale (comma 1 e 2 dell'art. 34) e la Repubblica ha il dovere di rimuovere quegli ostacoli economici che impediscono agli studenti capaci di continuare e completare gli studi scolastici non obbligatori nonché quelli universitari. Questo lavoro è indirizzato allo studio delle politiche attuate dal legislatore dall'unità d'Italia fino ai giorni nostri finalizzate alla tutela del diritto allo studio universitario dando grande attenzione alle problematiche effettive che in ogni epoca gli studenti universitari si sono trovati ad affrontare e le azioni attuate dal Parlamento, dai Governi e dai Consigli regionali per rendere concreti i principi espressi nell'art. 34 della Costituzione. Rispetto ad ogni scelta del legislatore sono stati riportati anche i diversi punti di vista della dottrina, con l'obiettivo di offrire al lettore un quadro il più possibile completo degli aspetti critici di ciascun atto normativo, nonché dei risultati conseguenti.

Nell'analisi delle leggi e dei decreti riguardanti il diritto allo studio universitario possiamo notare che nel corso degli anni, quattro sono stati i temi che più di altri sono stati oggetto di analisi e di dibattito politico e dottrinario: il tipo di ripartizione di competenze tra Stato, Regioni e Università, il passaggio dell'assistenza universitaria da azione quasi caritatevole a diritto soggettivo degli studenti, la controversia riguardante i criteri di reddito e quelli di merito nell'individuazione dei beneficiari delle prestazioni e, infine, le specifiche tipologie di servizi da garantire agli studenti.

Tutta la legislazione sul diritto allo studio universitario dal 1861 ad oggi può essere studiata analizzando le scelte del legislatore e le diverse opinioni della dottrina su questi quattro concetti.

Un altro elemento costante di tutta l'evoluzione normativa sul diritto allo studio è anche la continua lentezza nell'adeguarsi ai cambiamenti della legislazione, sia costituzionale che primaria. Non è un caso che anche oggi, a quasi dieci anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, ancora non sia stata realizzata una nuova legge nazionale sul diritto allo studio universitario rispondente ai cambiamenti derivati dal nuovo dettato costituzionale. Il lavoro si articola in cinque capitoli.

Più precisamente, il *Capitolo I* descrive dapprima le origini delle politiche di assistenza italiane in favore degli studenti universitari, partendo dalle attività delle Università medievali fino ai primi interventi adottati dal Regno d'Italia per poi concentrarsi sulla legislazione entrata in vigore durante il fascismo, il cui elemento principale è sicuramente rappresentato dall'istituzione delle Opere universitarie.

Il *Capitolo II* analizza il diritto allo studio nel dettato costituzionale e la normativa in materia di assistenza universitaria tra il 1945 e il 1969. Nella prima parte del capitolo vengono analizzati gli articoli della Costituzione dedicati all'assistenza universitaria dando ampio risalto allo sviluppo del diritto allo studio come diritto soggettivo mentre nella seconda e nella terza parte si approfondisce lo studio delle prime leggi sul tema del welfare studentesco, evidenziando soprattutto i limiti di una normativa lontana dal rendere effettivi i principi espressi nel dettato costituzionale.

Nel *Capitolo III* viene descritto il trasferimento che si è realizzato, attraverso il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni statali sul diritto allo studio universitario e delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie. In particolare vengono presentate tutte le problematiche che il decreto ha determinato nei rapporti tra Stato e Regioni, l'emanazione delle prime leggi regionali sul diritto allo studio universitario e le conseguenze derivanti dalla mancanza di una legge quadro nazionale sul settore.

Il *Capitolo IV* analizza nel dettaglio la legge quadro nazionale sul diritto allo studio universitario del 2 dicembre 1991, n. 390 nonché tutta la legislazione dedicata ai

servizi per gli studenti universitari e alla contribuzione studentesca entrata in vigore negli anni '90.

Nella prima parte del *Capitolo V* vi è un'analisi della riforma del Titolo V della Costituzione con specifica attenzione ai “livelli essenziali delle prestazioni” alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale mentre nella seconda si affronta il tema delle prospettive del diritto allo studio universitario con specifica attenzione all'utilizzo dei prestiti agevolati per gli studenti universitari e al disegno di legge (il c.d. d.d.l. Gelmini), ora fermo al Senato, di riforma della legge nazionale sul diritto allo studio universitario attualmente sotto il vaglio del Senato.

Per concludere viene tracciato un bilancio dell'evoluzione normativa delle politiche di welfare di favore degli studenti universitari cercando, alla luce dei limiti del sistema di diritto allo studio italiano, di individuare i cardini su cui dovrebbe fondarsi una nuova normativa in materia.

CAPITOLO I

LE ORIGINI DELLE POLITICHE SUL DIRITTO ALLO STUDIO E L'ATTIVITÀ STATALE PREREPUBLICANA

1.1 Le origini della competenza dello Stato sul diritto allo studio.

La competenza dello Stato italiano nel settore dell'istruzione e del diritto allo studio ha poco più di un secolo di vita. Per comprendere l'evoluzione e le prospettive della normativa nazionale e la relazione costante tra Stato e istituzioni locali -che ha caratterizzato tutta l'evoluzione del diritto allo studio universitario- è necessario guardare alle radici storiche della competenza dello Stato in questo settore.

Fin dal medioevo, come è noto, l'Università è stato il centro fondamentale della vita culturale ed istituzionale¹, ma poco si conosce del ruolo che ha avuto il sistema di servizi ad essa connessi, il quale ha impegnato, proprio a partire dal medioevo, le istituzioni accademiche con il contributo delle diverse istituzioni operanti nella società (ecclesiastiche e civili, pubbliche e private). A prescindere da una disciplina generale², nel medioevo e nell'età moderna, in molti casi, sia negli statuti universitari che nelle legislazioni locali vennero predisposte iniziative per il soggiorno di studenti forestieri.³

¹R. Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie*, in E. Genta (a cura di), *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, Savignano, 2001, pp. 81-82 "La grande rinascita giuridica e civile del basso medioevo è in gran parte una «conquista» universitaria ed il poderoso impianto del diritto comune (che caratterizzerà l'unità giuridica europea fino alle soglie del XIX secolo) continua ad alimentarsi, anche nell'epoca successiva a quella medievale, nella cultura giuridica universitaria. Tale alta funzione dell'Università affonda le sue radici nel cuore della storia europea, che deve fin dall'epoca medievale molto del suo sviluppo proprio al contributo offerto alla cultura ed alla civiltà degli studi e degli insegnamenti universitari."

²Che pure non è assente del tutto, ad iniziare dalla celebre costituzione *Habita* dell'Imperatore Federico I, che riconosce le prime prerogative delle Università e degli studenti. Cfr. Roberto Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie*, *op. cit.*, p. 82.

³Cfr. R. Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie*, *op. cit.*, p. 82 "Esempi di tali iniziative sono –ad esempio- i celebri collegi universitari pavesi in tal senso furono le attività dei collegi universitari pavesi, da secoli centri propulsori della vita accademica della città".

Con lo sviluppo dei moderni Stati nazionali, il ruolo della Chiesa cattolica nella promozione e nel sostentamento del diritto allo studio –che fino ad allora, attraverso i monasteri fu egemone- subì un lento ma progressivo ridimensionamento. Lo sviluppo dello Stato moderno fu caratterizzato da un processo di accentramento di vari poteri che fino ad allora era gestiti nelle mani di più soggetti, tra i quali la Chiesa; nel suo sviluppo Stato nazionale assunse competenze sempre più ampie fino a divenire esclusive nell’ambito della sicurezza pubblica e del prelievo fiscale e nella contrapposizione continua tra Chiesa e Stato che caratterizzò questa evoluzione anche il settore dell’istruzione diventò uno dei campi dove si allargò la sfera di potere statale⁴. L’educazione –settore strategico sia per la Chiesa che per lo Stato per la diffusione dei rispettivi valori nonché fattore di controllo sociale- entrò sempre più a far parte delle competenze statali soprattutto a partire dal secolo XVIII, quando anche in Italia, in coerenza con la diffusione dei principi giurisdizionalisti che si diffusero in Europa, vennero attuate dai diversi regnanti riforme della scuola e dell’università finalizzate alla diffusione e all’accentramento statale dell’istruzione.

In questa direzione si incamminarono le riforme attuate dai regnanti degli Stati italiani del Settecento, tutte nel senso di una statalizzazione e diffusione dell’istruzione. In Italia le riforme scolastiche attuate nel Granducato di Toscana e nel Ducato di Parma e Piacenza determinarono la creazione di una scuola pubblica e laica nonché l’obbligatorietà della scuola elementare. Nel Regno di Sardegna in particolare vennero attuate importanti riforme universitarie unite a rudimentali politiche di diritto allo studio. Le Costituzioni per l’Università di Torino emanate nel 1720 e aggiornate nel 1772 riorganizzarono l’ordinamento universitario torinese e all’interno di esse vennero inserite norme di assistenza verso gli studenti universitari. Il “Reale Collegio delle Province”, la cui realizzazione era stata prevista nelle Costituzioni per l’Università di Torino e fondata con le Costituzioni di Sua Maestà del 20 agosto 1729 aveva la funzione di assicurare a cento “giovani poveri, ma forniti di buon ingegno e propensi allo studio” i mezzi necessari per attendere agli studi di Teologia,

⁴ R. Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all’epoca delle autonomie*, op. cit., pp. 82-83 “Con il secolo XVIII si consuma un passaggio essenziale (molto evidente –ad esempio- in Piemonte, meno avanzato in altri campi, ma assai attivo per quanto riguarda l’istruzione universitaria) per le Università, che vedono mutare il loro assetto tradizionalmente slegato dal controllo statale, nonché l’erosione del potere di organismi tradizionali come i collegi universitari e le istituzioni ecclesiastiche”.

Giurisprudenza, Medicina e Chirurgia, Lettere, Filosofia e “Scienze Positive”⁵. Ad ogni modo, come viene raccontato da Stabile⁶, “l’accesso ai posti gratuiti era subordinato a un selettivo esame di concorso”.

Un’importante passo dell’intervento pubblico nel settore dell’istruzione trovò ampio sviluppo nel XIX secolo. Le politiche riformatrici delle corti europee del Settecento erano sì animate dall’idea che lo Stato dovesse sempre di più affrontare il tema della diffusione della conoscenza, ma nell’ottica –come affermato da Genta⁷- di una “promozione, attraverso l’utilizzo di opportunità nuove, della cultura privata del singolo [...]. Erano prevalenti, ancora, gli intenti culturali piuttosto che quelli direttamente politici”.

Nell’Ottocento l’istruzione passò, invece, dall’essere un mero valore individuale a diritto la cui attuazione fosse possibile solo attraverso la legge dello Stato: in tutta Europa la scuola e l’università divennero oggetto di intervento statale con un conseguente ridimensionamento dell’attività del settore ecclesiastico⁸. La Costituzione francese del 1791 era stata la prima ad esprimere l’idea di un’ “Istruzione pubblica, comune a tutti i cittadini, gratuita nelle parti d’insegnamento indispensabili a tutti gli uomini”⁹ e quindi a dare all’accesso alla conoscenza un valore di diritto di tutti i cittadini da tutelare attraverso lo Stato.

⁵ Cfr. P. M. Stabile, *L’assistenza agli studi universitari a Torino nella prima metà del secolo XX in Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, op.cit., p. 116.

⁶ *ibidem*

⁷ E. Genta, *Presentazione*, in *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, op. cit., p. 6.

⁸ F. Colao, *La libertà d’insegnamento e l’autonomia nell’università liberale. Norme e progetti per l’istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Milano, 1995, pp. 9-12 “La sottrazione dell’istruzione superiore alla Chiesa e l’affermazione decisa del monopolio statale, erano stati i cardini della trama istituzionale e della prassi amministrativa ereditate dal secolo precedente; ed in quello successivo erano percepiti come i segni individuanti di un modello di Università «moderno» perché statale, contrapposto all’ormai tramontato ideale «corporativo». Già nel Settecento le sensibilità più avvertite del movimento riformatore alludevano a certi motivi destinati ad essere largamente ripresi dalla politiche universitarie ottocentesche”.

⁹ E. Genta, *Presentazione*, in *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, op. cit., pp. 6-7 “[Con la Costituzione Francese del 1791] risalta l’estremo interesse per l’apprendimento scolastico, a cura dello Stato, considerato senza dubbio anche come un’indispensabile strumento per fornire ad ogni cittadino la possibilità di accedere alla conoscenza innanzitutto della Legge. È noto che la Rivoluzione, attuando i programmi dell’illuminismo giuridico, innalzando un modello totalmente legicentrico, finiva per proclamare l’essenzialità dell’azione statale per la concreta tutela dei diritti del cittadino, diventato ormai pienamente consapevole delle finalità collettive dell’associazione politica di cui era partecipe. Qui stava l’elemento discriminante rispetto alle precedenti riforme settecentesche realizzate, un po’ ovunque in Europa, dai sovrani assoluti. [...] Il diritto all’istruzione non è più un valore individuale, ipotizzabile al di fuori della tutela e della autorità dello Stato, ma è diventato possibile solo attraverso la progettazione legislativa statale, che dovrà essere concretizzata per lo scopo ultimo della conquista di una virtù tutta «giacobina»”.

L'Italia arrivò a queste conclusioni in ritardo rispetto a altri Stati europei. I r.d. 4 ottobre 1848 n. 818 e 819 firmati dal Ministro dell'Istruzione Pubblica del Regno di Sardegna Boncompagni, pur rappresentando storicamente il nucleo fondante del futuro sistema scolastico italiano, lasciarono la gestione scuole –in un quadro di controllo nazionale del Ministero- al principio della libera iniziativa assegnando, quindi, ad esse un certo grado di autonomia. Come è stato sottolineato da Nigro¹⁰, era ancora forte l'idea che “l'istruzione e l'organizzazione del sistema scolastico fossero un compito della società e che allo Stato competessero soltanto funzioni di regolazione e vigilanza”.

A fronte di numerosi e gravi problemi sociali quali l'analfabetismo che toccava un livello pari al 75% della popolazione, il grande divario dei livelli di istruzione tra le Regioni, la necessità di diffondere una cultura nazionale che contribuisse all'unificazione del Paese¹¹, è certo che lo Stato italiano con l'unità e l'indipendenza subì una radicale e profonda trasformazione politico-istituzionale. Lo Statuto Albertino, come è noto, non conteneva alcuna norma diretta o specifica sull'istruzione frutto, probabilmente -come scrive Allegretti¹²- dell' “imbarazzo che la questione culturale e scolastica subiva dal rapporto con la Chiesa”; di conseguenza, a fronte di tali problematiche la scelta che il legislatore intraprese tra il 1861 e il 1923 fu quella intervenire direttamente, con un'impostazione fortemente centralistica, alla riorganizzazione didattica e organizzativa dei sistemi scolastico e universitario. L'attività del legislatore si concentrò essenzialmente nella riforma della scuola elementare soprattutto attraverso l'innalzamento costante dell'obbligo scolastico. L'università assunse, invece, un ruolo di istituzione elitaria finalizzata alla formazione della classe dirigente. Inoltre come è stato sottolineato da Rosboch¹³ l'università –comprensiva del sistema dei servizi ad essa connessi- pur diventando di competenza statale, vide “ridimensionato il suo ruolo rispetto al passato, a beneficio di altre istituzioni maggiormente considerate: quelle universitarie” vennero “ad essere inserite fra le molte amministrazioni dello Stato centrale e come tali regolate e

¹⁰ P. Nigro, *La scuola in Italia dalla Legge Casati all'Autonomia Scolastica*, Istituto Regionale di Studi sociali e politici Alcide De Gasperi, Bologna, http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/nigro_1.pdf

¹¹ AA. VV., *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, a cura di L. Violini, Milano, 2001, p. 15.

¹² U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Bologna 1989, p.542.

¹³ Roberto Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie*, op. cit., pp.82-83.

considerate, nonostante che la loro secolare tradizione” imponesse “in certi casi una disciplina particolare ed un trattamento «privilegiato»”. L’effetto di tale approccio verso i problemi dell’università fu un’ampia riforma organizzativa che trascurava quasi del tutto gli aspetti dedicati ai servizi per gli studenti universitari lasciando dunque in vita quelle iniziative preesistenti di origine caritativa o filantropica finalizzate all’assistenza verso gli studenti. In effetti anche nel settore scolastico il legislatore intervenne quasi sempre solo attraverso riforme riguardanti l’obbligo e l’organizzazione tralasciando l’aspetto del sostentamento economico delle famiglie. Con il r.d. 16 febbraio 1888, n. 5292 “Regolamento unico per l’istruzione elementare” vennero istituiti i Patronati scolastici, strumenti facoltativi tendenti a sollecitare le iniziative volontarie da parte dei cittadini più abbienti a favore della scuola che divennero obbligatori con la legge 4 giugno 1911, n. 487 “Riguardante provvedimenti per la istruzione elementare e popolare” (c.d. Legge Credaro). Con la legge 8 luglio 1904, n. 407 “Portante provvedimenti per la scuola e pei maestri elementari” (Legge Orlando) si diede facoltà ai Comuni di destinare apposite somme con lo stesso scopo¹⁴. Erano misure generiche e “incerte”¹⁵ a dimostrazione del fatto che lo Stato liberale intervenne debolmente per tutelare il diritto allo studio –sia scolastico che universitario- attraverso l’assistenza economica alle famiglie e agli studenti.

Nel r.d.l. 13 novembre 1859, n. 3725 “Sull’ordinamento della pubblica istruzione” del Regno di Sardegna (c.d. Legge Casati) e successivamente esteso a tutto il Regno d’Italia poche furono le norme dedicate all’assistenza verso gli studenti universitari. Solo l’art. 123 affermò qualcosa in tal senso stabilendo che gli studenti che avessero dimostrato di non essere in grado di pagare la tassa di immatricolazione né la retribuzione dei corsi, sarebbero potuti essere esonerati dal loro pagamento con provvedimento accordato dal Ministero di anno in anno, su proposta del Rettore. La dispensa poteva essere ottenuta solo da quegli studenti che si fossero segnalati per impegno, diligenza e buona condotta.¹⁶

¹⁴ AA.VV., *Il diritto allo studio: dalla riflessione teorica alle problematiche politiche*, Roma, 1985, p. 13.

¹⁵ *ibidem*

¹⁶ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, Napoli, 1974, p. 105

Come scrive Atripaldi¹⁷ “nella legislazione post-Casati si assistette ad una conferma di alcuni principi già identificati nella legge Casati”. Con il R.D. 26 ottobre 1890, n. 7337 “Regio decreto che approva il regolamento universitario” si prevede l’esonero delle tasse universitarie per studenti che avessero dato buona prova negli studi e che avessero serbato buona condotta mentre con la legge 28 maggio 1923, n. 224 si stabilì che ai giovani segnalati per valore negli studi e di disagiate condizioni economiche, poteva essere accordata la dispensa per intero o per metà delle tasse o soprattasse. Furono queste le misure di assistenza economica verso gli studenti universitari più significative degli anni successivi all’unità d’Italia. Per attendere politiche di più ampio intervento si dovettero attendere gli anni ‘20 e ‘30.

1.2 Le politiche sul diritto allo studio universitario negli anni Venti e Trenta.

1.2.1 Il r.d. 30 settembre 1923, n. 2102: l’istituzione delle Opere Universitarie e delle Casse scolastiche

Tra il 1923 e il 1938 fu avviata in Italia una vasta politica di riforma dell’università. Il regime fascista, impegnato nel suo progetto totalitario di “fascistizzazione” del mondo della cultura¹⁸ si adoperò a fondo in vasti programmi di riforma di tutto il settore della conoscenza, dalla scuola elementare fino ai percorsi post-laurea. Il progetto era sostanzialmente finalizzato alla diffusione dei valori del nuovo Stato totalitario e, proprio per consentirne la massima realizzazione, il regime, sin dai suoi albori, mise mano al settore scolastico e universitario. La riforma organica dell’università, attuata con r.d. 30 settembre 1923, n. 2102 “Disposizioni sull’ordinamento della istruzione superiore” firmata dal Ministro della pubblica istruzione Giovanni Gentile portò numerosi e sostanziali cambiamenti nel mondo del sistema universitario¹⁹. Essa fu animata da una duplice intenzione: da un lato si

¹⁷ *ibidem*

¹⁸ P. M. Stabile, *op. cit.*, pp. 113-114.

¹⁹ P. M. Stabile, *ibidem*, pp. 113-114 “Il progetto di Stato totalitario concepito dal fascismo aveva come presupposti fondamentali la progressiva «fascistizzazione» della cultura e della società italiana

costruì un sistema di selezione universitaria in continuità con la tradizione borghese e elitaria dell'Ottocento²⁰, che vedeva nell'università la “fabbrica” della futura classe dirigente, dall'altro si istituirono politiche in tutela del diritto allo studio, fino ad allora lasciate ad interventi *una tantum* e disorganici²¹. Tutto nasceva dalla dialettica tra la tendenza ad allargare le maglie dell'accesso ai canali formativi e quella di limitare l'università ad una funzione tipicamente elitaria. In realtà i criteri estremamente selettivi per accedere all'esenzione dal pagamento delle tasse universitarie, la vaghezza e la scarsità delle disposizioni statali in merito ai servizi che le Opere avrebbero dovuto garantire e i pochi finanziamenti per il diritto allo studio resero decisamente insufficienti gli sforzi profusi dal legislatore dal 1923 al 1938.

La prima di una serie di norme riguardanti l'assistenza universitaria fu il r.d. 2102/1923, emanato a seguito della legge delega 3 dicembre 1922, n.1691, e convertito con modifiche in l. 16 giugno 1932, n.812. La legge istituì due organismi: le Opere universitarie e le casse scolastiche, le quali, in alcuni casi si affiancarono e/o sostituirono precedenti istituti assistenziali²². Nonostante le numerose modifiche legislative che le riguarderanno -sia precedenti che successive alla approvazione della Costituzione- le Opere resteranno gli strumenti principali di assistenza economica verso gli studenti fino all'approvazione del D.P.R. 616/1977 che trasferirà funzioni, beni e personale delle Opere alle Regioni.

nonché la massificazione del sistema educativo attraverso l'incremento delle possibilità di accesso di sempre più vasti settori della popolazione all'istruzione superiore. Tale disegno intendeva da un lato abbandonare la tradizione borghese di una scuola elitaria ancora incardinata sulla riforma del 1923 e, dall'altro, assicurare alla dittatura il più ampio consenso delle nuove generazioni.

²⁰ P. M. Stabile, *L'assistenza agli studenti universitari a Torino nella prima metà del secolo XX, op. cit.*, pp. 119-120 “La riforma organica dell'università attuata con r.d. 30 settembre 1923, n.2102 («Disposizioni sull'ordinamento della istruzione superiore») dal ministro della pubblica istruzione Giovanni Gentile rappresenta un «eroico anacronismo» essendo ancora caratterizzata dal predominio del modulo umanistico di ricerca che aveva contraddistinto il sistema universitario italiano precedentemente introdotto dalla legge Casati del 13 novembre 1859. L'opzione qualitativo-verticistica della riforma Gentile [...] ebbe come effetto principale la distinzione tra «Regie università» considerate centri per la formazione d'eccellenza, da un lato e «Regi istituti superiori» nonché «università e istituti superiori liberi» dall'altro (art.1)”.

²¹ Cfr. A. Poggi, *Le autonomie funzionali “tra” sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001, p. 134 “Si tratta di una legislazione che con tutta evidenza esprime il complesso travaglio scaturente dallo sforzo della dottrina di ricondurre entro schemi già noti e rassicuranti una serie di fenomeni che si rivelano difficilmente riconducibili a quegli schemi. La formulazione testuale [...] della riforma Gentile costituiva per un verso il vertice della teorizzazione liberale dell'Università come organo dello Stato e per altro verso, il punto di crisi di quella stessa teorizzazione. [...] Nei principi introdotti dalla riforma Gentile si bilanciano ragionevolmente le esigenze di mantenere allo Stato il controllo completo della funzione dell'istruzione superiore con il conferimento di una sfera di governo proprio alle Università”.

²² *Ibidem*

L'Art. 56 del r.d. 2102/23 affermava che “presso ogni università e istituto superiore è costituita l'Opera dell'università o istituto” allo scopo di promuovere l'assistenza verso gli studenti nelle sue varie forme. Le Opere –enti pubblici non economici²³- erano amministrate dal Consiglio d'Amministrazione dell'università o dell'istituto superiore con bilancio e gestione distinti e si prevedeva un regolamento che avrebbe determinato per ogni università le norme sull'organizzazione interna. Alle Opere, sempre secondo l'art. 56 erano devoluti i proventi della tassa e delle elargizioni di cui all'art. 58 del r.d. suddetto.

Il sostentamento dell'Opera universitaria era garantito dal “complessivo provento delle tasse pagate dai contribuenti provvisti di titolo accademico conferito dall'università o istituto medesimo²⁴”. A pagare la tassa (che era per tutti di 20 lire) erano tutti i cittadini italiani laureati o diplomati iscritti “negli albi degli esercenti una professione o nelle liste elettorali per le camere di commercio e industria” nonché i dipendenti di società commerciali o industriali o che avevano un impiego alle dipendenze di società commerciali e industriali²⁵.

A fianco alle Opere venne prevista la costituzione, secondo l'Art. 55, per ogni università e istituto superiore, di una “cassa scolastica”. La finalità di questo istituto sarebbe dovuta essere quella di contribuire, in tutto o in parte, al pagamento di tasse, sovrattasse e dei “contributi scolastici” di cui all'art. 54 dello stesso r.d. La cassa –che poteva contare le sue entrate sul “10% delle tasse di immatricolazione e di iscrizione e dei contributi di qualsiasi natura”²⁶- era amministrata da un direttorio ed aveva un bilancio e gestione distinti da quelli dell'università.

I criteri di merito ai quali i regolamenti speciali per le casse scolastiche si sarebbero dovuti uniformare per l'erogazione dei contributi furono indicati nel r.d. 6 aprile 1924, n. 674 “Approvazione del Regolamento Generale Universitario” con annesso il regolamento” e si rivelarono particolarmente rigorosi: per l'accesso all'intero assegno

²³ Osservatorio Regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, 2007, doc. 2, p. 5. Sulla qualificazione giuridica di tali enti cfr. Cassazione, sez. Unite, sent. N. 2175/1981, ai sensi del 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, sent. N. 5348/1982 e Cass., sez. Unite, sent. N. 2097/1986.

²⁴ Art. 58, r.d. 2102/23.

²⁵ Art. 58 comma 1, r.d. 2102/23.

²⁶ Art. 55, r.d. 2102/23.

sarebbe stata necessaria la media di 9/10 in tutti gli esami dell'anno di corso precedente e non meno di 8/10 per ciascun esame, per l'assegno parziale non meno di 8/10 in ciascun esame. Nel Regolamento Generale non erano specificati né i criteri di reddito –alla cui definizione si lasciava una certa libertà al direttorio della cassa- né alcun livello essenziale delle prestazioni. Non a caso l'Art. 55 comma 4° del r.d. 2102/23 affermava che l'attribuzione dell'assegno era eseguita “su giudizio inappellabile del direttorio” della cassa.

L'Art. 118 affermava, inoltre, che all'interno del bilancio del ministero della pubblica istruzione sarebbe dovuto essere stanziato un fondo per la concessione a laureati o diplomati di “borse di perfezionamento” per gli studi in università o istituti superiori italiani o stranieri.

1.2.2 Le riforme degli anni trenta

La disciplina relativa al funzionamento delle Opere Universitarie fu sottoposta, tra gli anni Venti e Trenta, ad una costante opera di trasformazione e perfezionamento. La riforma Gentile, entrata in vigore con r.d. 30 settembre 1923, n. 2102 e convertito con modifiche in l. 16 giugno 1932, n. 812, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, avviò un percorso di sostanziale cambiamento nelle attività di supporto economico verso gli studenti. Con gli interventi successivi, a cominciare dal r.d.l. 28 agosto 1931, n. 1227 “Disposizioni sull'istruzione superiore”, si procedette a una serie di riforme che cambiarono importanti aspetti delle attività di assistenza per gli iscritti alle Università. I cambiamenti più importanti, al termine di una serie di riforme che termineranno nel 1938 con il nuovo Regolamento Generale Universitario (r.d. 4 giugno 1938 n. 1296) riguardarono l'esplicazione più chiara e vincolante dell'attività delle Opere, il rafforzamento dei poteri di coordinamento statale e la sempre più evidente presenza dei funzionari del Partito Nazionale Fascista all'interno degli organi di direzione.

Il r.d.l. 28 agosto 1931, n.1227, convertito con modifiche in l. 16 giugno 1932, n.812 e il r.d. 5 giugno 1932, n. 1003 regolamentarono in maniera più precisa gli aspetti giuridici e vennero individuate nuovamente le categorie beneficiarie delle esenzioni

dal pagamento delle tasse mentre, invece, le finalità delle Opere –come già era emerso dal r.d. 2102/23- continuarono ad essere prive di una disciplina nazionale chiara e vincolante: da un lato si lasciò libertà alle Opere locali di decidere quali servizi articolare, dall'altra vennero fondati organismi di vigilanza nazionale nei quali prevalevano i rappresentanti del Partito Nazionale Fascista e dei suoi organismi collaterali con una più che debole rappresentanza del mondo universitario.

Il r.d.l. 1227/31 assegnò personalità giuridica alle Opere le quali, ai sensi dell'art. 55, non solo sarebbero dovute essere amministrare da “un direttorio presieduto dal rettore o direttore dell'università o istituto superiore”²⁷ ma avrebbero avuto come precisa finalità quella di “promuovere, attuare e coordinare le varie forme di assistenza materiale, morale e scolastica nel modo ritenuto più opportuno”²⁸. L'unica disposizione concreta a proposito dei servizi da realizzare nei singoli atenei riguardò l'organizzazione dell'“ufficio sanitario” per la verifica dello stato di salute degli studenti e la cura di quelli “in condizione disagiata” (Art. 55 comma 2°). Era inoltre prevista ai sensi dell'art. 54 commi 1, 2 e 5 una tassa a favore delle Opere di 250 lire per coloro che conseguivano “l'abilitazione professionale” e di 25 lire per tutti gli studenti all'atto di iscrizione a ciascun corso. Come si afferma nell'Art. 56 le Opere erano sottoposte alla vigilanza del ministero dell'educazione nazionale, il quale vide attribuirsi nel provvedimento un sostanziale aumento di poteri nel settore del dsu. Il Governo, infatti, aveva la facoltà di ordinare l'aggruppamento di due più fondazioni e/o di concentrarle nelle Opere universitarie, di riformare gli statuti, i regolamenti e gli atti costitutivi delle Opere e delle fondazioni e di modificarne i fini proclamati negli statuti attraverso “decreto reale, su conforme parere del Consiglio di Stato” (art. 57 comma 4°). L'art. 49 ridefinì la categoria degli aventi diritto alla esenzione totale delle tasse e delle sopratasse dichiarando esenti dal pagamento di esse coloro che si trovassero nelle condizioni previste dalle leggi 14 giugno 1928, n. 1312 e 2 luglio 1929, n. 1182 e che avessero sette ovvero dieci o più figli, viventi e a carico, di nazionalità italiana e che avessero superato “con una media non inferiore ai 7/10 gli esami che costituiscono titolo per l'ammissione all'università o istituto, ovvero gli

²⁷ P. M. Stabile, *L'assistenza agli studenti universitari a Torino nella prima metà del secolo XX*, op. cit., p. 126 “La legge n.812 di conversione del r.d.l. n. 1227 aveva peraltro disposto che le norme concernenti la costituzione di tale direttorio e il funzionamento delle Opere dovevano essere stabilite dal regolamento generale universitario.”

²⁸ Art. 55 comma 2, r.d.l., 28 agosto 1931 n.1227.

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”.

Il rafforzamento dei poteri di coordinamento nel settore del diritto allo studio venne definito con il r.d. 5 giugno 1932, n.1003 che istituì, con l'art. 1, presso il Ministero dell'educazione nazionale un “Comitato centrale per le Opere universitarie” come “organo propulsore e coordinatore delle attività delle Opere stesse” (art. 2). I compiti di questo Comitato erano soprattutto di vigilanza e di coordinamento delle attività delle Opere nonché la promozione della istituzione delle Case dello Studente. All'interno del Comitato Centrale –presieduto dal Ministro- sedevano il segretario del Partito Nazionale Fascista (con funzioni di vicepresidente), il segretario amministrativo dello stesso, il vice segretario dei Gruppi Universitari Fascisti, un rappresentante della Milizia universitaria fascista, il direttore generale dell'istruzione superiore, un rettore di università e un direttore di un istituto superiore designati dal Ministro, due professori appartenenti ai ruoli delle università e istituti d'istruzione superiore designati dallo stesso ministro, un rappresentante del Ministro delle finanze e uno del Ministro delle corporazioni. Il rappresentante della Milizia universitaria era designato dal Comando generale della Milizia.

In attesa dell'approvazione del T.U. delle leggi sull'istruzione superiore, a cui era subordinata per legge l'emanazione del regolamento generale universitario, “il ministero dell'educazione nazionale con circolare del 16 gennaio 1933, n. 616 , stabilì che, non potendo i direttori delle Opere universitarie essere ancora costituiti, le medesime dovevano continuare ad essere amministrate dai precedenti Consigli di amministrazione dell'università o istituti presso cui esse erano state istituite”²⁹.

I compiti e le attività delle Opere vennero meglio specificate rispetto alle precedenti disposizioni dall'ordinanza allegata alla circolare 26 aprile 1933, n. 6975³⁰, in cui oltre ad alcune modifiche nella composizione del direttorio, era specificato, all'art.2, che il Direttorio “aveva il dovere di promuovere qualsiasi forma di interessamento e di contribuzione finanziaria da parte di Enti o di privati a favore dell'Opera dell'Università o Istituto”. Nell'art. 3 vennero indicate alcune modalità di azione delle

²⁹ Cfr. Pier Maria Stabile, *L'assistenza agli studenti universitari a Torino nella prima metà del secolo XX*, op. cit., p. 133.

³⁰ *ibidem*

Opere disponendo che esse avrebbero dovuto utilizzare propri fondi per la costituzione della Casa dello studente, accantonare una somma per eventuali invii di studenti bisognosi in stazioni idroclimatiche, concedere assegni per studenti bisognosi che non avevano beneficiato della cassa scolastica, concedere assegni per il pagamento delle tasse agli studenti italiani residenti all'estero, concedere premi agli studenti per meriti speciali, istituire borse di studio di scambio con studenti stranieri, istituire uffici di propaganda. Ovviamente si lasciava la libertà a ciascuna Opera di attivare servizi ulteriori.

Il T.U. delle leggi sull'istruzione superiore, entrato in vigore con il r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 "Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore" raccolse in maniera organica le norme sull'istruzione e dunque anche quelle sull'assistenza universitaria alla quale è dedicato il capo III, diviso in due paragrafi, il primo intitolato "Assegni e borse di studio", il secondo "opere e fondazioni". Il Testo Unico istituì –come specificato nell' art. 189 -i "direttori" delle Opere universitarie, i quali, uno per università, assunsero le funzioni precedentemente di competenza dei consigli di amministrazione delle università.

Una nuova riforma dell'ordinamento universitario (la cosiddetta Riforma De Vecchi, dal nome del Ministro dell'Educazione Nazionale) venne attuata con la legge 13 giugno 1935, n. 1100³¹ "Disposizioni per un organico concentramento delle istituzioni destinate ai fini della istruzione superiore" e perfezionata dal r.d. 4 giugno 1938 n. 1269 "Approvazione del regolamento degli studenti, i titoli accademici gli esami di stato e l'assistenza scolastica nelle università e negli istituti superiori". La legge confermò buona parte della legislazione precedente sul diritto allo studio universitario e post-universitario ma vennero inserite alcune modifiche, soprattutto di

³¹ Senato del Regno e della Camera dei deputati (a cura del), *La legislazione fascista nella XXIX legislatura 1924-1934 (VII-XVII)*, vol. II, Roma, s.d., p. 1212 "La riforma dell'ordinamento universitario attuata dal ministro De Vecchi trova il suo presupposto fondamentale nella l. 13 giugno 1935, n.1100 con la quale si sarebbe dovuto su proposta del ministro per l'educazione nazionale di concerto con quello delle finanze, la soppressione, l'istituzione o la fusione di Facoltà, Scuole e insegnamenti universitari, nonché l'aggregazione di Regie Istituti superiori alle Regie Università e la revisione dei ruoli organici dei posti di professione di ruolo. Fu una riforma orientata all'accentramento organizzativo che determinò un' ampia riduzione dell'autonomia organizzativa e gestionale degli atenei per via delle attribuzioni riconosciute al Ministero dell'educazione nazionale in merito alla nomina delle autorità accademiche e nei meccanismi di reclutamento del personale docente. Venne alterato "quel meccanismo che Gentile aveva voluto severo, controllato, ma efficace e creativo"; G. Ricuperati, *Sulla storia recente dell'università italiana* in *Annali di Storia delle Università italiane - Volume 5*, Bologna, 2001, http://www.cisui.unibo.it/annali/05/testi/01Ricuperati_frameset.htm

carattere politico. L'art. 98 sancì che potevano prendere parte ai concorsi per il conferimento delle borse di studio solo i cittadini italiani iscritti al Partito Nazionale Fascista. Un articolo dal forte carattere politico fu l'art. 105, che cambiò i requisiti degli aventi diritto agli “assegni e sussidi a studenti per il pagamento totale o parziale delle tasse, soprattasse e contributi” privilegiando gli studenti appartenenti a famiglie residenti all'estero e studenti italiani appartenenti a famiglie residenti nella Venezia Giulia o nella “Venezia Tridentina”. Solo al terzo posto della classifica degli aventi diritto vennero inseriti gli studenti in “disagiata condizione economica”, condizione ancora una volta non precisata dalle normative nazionali. La riforma riformulò di nuovo i criteri per attribuzione degli assegni delle casse scolastiche con modalità molto stringenti simili a quelle previste dal r.d. 6 aprile 1924, n. 674³². Come già nel T.U. 1592/1933, nell'art. 110 del r.d. 1269/1938 si affermava, che “le altre norme per il funzionamento delle opere e degli uffici annessi” sono “contenute nei rispettivi regolamenti speciali” e che l'Opera doveva avere “gestione e bilancio distinti da quelli dell'università” (art. 109). A norma dell'art. 112 ogni istituzione avente personalità giuridica propria –Opere e Fondazioni- doveva avere uno statuto contenente il proprio ordinamento e funzionamento approvato con decreto reale.

Nel trarre un bilancio critico delle riforme attuate dal legislatore tra gli anni Venti e Trenta, si può di certo affermare che esse ebbero il merito di colmare un vuoto giuridico su un tema che non aveva ricevuto in passato la dovuta attenzione. I vari regi decreti e leggi che sul diritto allo studio universitario si sono susseguiti –in particolare i r.d. 30 settembre 1923, n. 2102 e il r.d.l. 28 agosto 1931, n.1227 -hanno costituito formalmente e per la prima volta un sistema nazionale di diritto allo studio universitario e in particolare con la fondazione delle Opere si compì una scelta di

³², L'art. 96 del r.d. 4 giugno 1938, n. 1296 prevedeva che “ I regolamenti speciali per le Casse scolastiche, da emanarsi ai sensi dell'art. 185 del Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore, debbono uniformarsi alle seguenti norme: a) l'intero assegno può essere concesso a chi abbia riportato la media di nove decimi, e non meno di otto decimi in ogni prova, in tutti gli esami consigliati dalla facoltà per l'anno precedente, o in un numero corrispondente di esami, se abbia seguito un diverso piano di studi; l'assegno parziale può essere concesso a chi abbia conseguito non meno di otto decimi in ciascun esame. Se nell'anno in corso, o in quelli successivi non siano prescritti esami di profitto, l'assegno può essere conservato in base ai risultati dei colloqui che, secondo gli ordinamenti del proprio corso di studi, lo studenti debba sostenere o in base agli attestati di operosità e diligenza che debbono essere rilasciati a tale effetto, dai professori ai cui corsi egli è iscritto; b) nel primo anno l'assegno totale o parziale può essere concesso in base ai punti conseguiti nell'esame che costituisce titolo per l'ammissione all'università o istituto; o, per i laureati o diplomati che si iscrivano per il conseguimento di una nuova laurea o di un nuovo diploma, nell'esame di laurea o diploma, e negli esami dell'ultimo anno di corso, secondo le disposizioni di cui alla lettera a); [...] ”.

particolare importanza se si pensa che furono questi gli organismi che si occuparono di diritto allo studio universitario fino agli anni Settanta-Ottanta.

In realtà, come è stato affermato da Bin e Benelli³³ “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”. Le ragioni di questi risultati³⁴ sono dovuti innanzitutto alle finalità che il legislatore si era posto: come afferma Atripaldi “la riforma Gentile e la successiva legislazione erano fondate su una concezione aristocratica della cultura e sul principio che la scuola dovesse rispettare la gerarchia tra le classi sociali”³⁵. Bertoni Jovine³⁶ aggiunge che “l’università doveva essere indirizzata alla formazione della classe dirigente del Paese ed ecco un sistema di assistenza impostato a dare provvidenze a quelli che, già selezionati tra le classi agiate dovevano essere chiamati al reggimento dello Stato e del partito”. Date queste premesse si comprendono le scelte del legislatore, fortemente propenso a rafforzare il carattere selettivo dell’attribuzione dei benefici. I rigorosi criteri di merito per l’accesso ai benefici (r.d. 6 aprile 1924, n. 674 e il r.d. 4 giugno 1938, n. 1269) e l’assenza di norme che definissero più dettagliatamente l’attività delle Opere non permisero una diffusione cospicua degli strumenti di assistenza degli studenti universitari³⁷. Anche l’autonomia degli enti –seppur garantita da regolamenti e statuti- fu fortemente compromessa dal rapporto diretto con il Ministero dell’Educazione e dai poteri di vigilanza del Comitato centrale. Infine, a indebolire sensibilmente l’attività delle Opere fu anche la mancata attribuzione di risorse economiche adeguate³⁸.

³³ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, Ferrara, 2002, pp. 86-88.

³⁴ Sulla scarsa utilità delle Opere cfr. M. Mayer, *Diritto allo studio universitario: momento di analisi e di confronto nelle prospettive di uno sviluppo per gli anni '80*, Regione Toscana, p. 25. Mayer, a cinquant’anni dalla fondazione delle Opere rilevava come “quest’anno, 1983, ricorre il cinquantenario delle Opere senza particolari ricordi, emozioni o commemorazioni”.

³⁵ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 115

³⁶ D. Bertoni Jovine, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Roma, 1958, p. 265.

³⁷ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 86-88 “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 del terzo comma, del R.D. 1592/1933”.

³⁸ Osservatorio Regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un’analisi comparativa*, op. cit. pp. 5-6 “[...] se il compito attribuito a detti enti dal legislatore era in teoria rilevante, non può tuttavia tacersi il fatto

Di fatto nella dialettica tra le due tendenze –quella propensa all’incremento delle possibilità di accesso ai canali di istruzione superiore e quella che vedeva nell’università il centro della formazione della futura classe dirigente- prevalse decisamente la seconda.

che il contributo effettivamente fornito da essi per il perseguimento del diritto allo studio è stato assai modesto. Difatti la mancata attribuzione di adeguate risorse *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 86-88 “Difatti la mancata attribuzione di risorse finanziarie adeguate ha, di fatto, paralizzato tali enti e ne ha ridotto sensibilmente le potenzialità.”

CAPITOLO II

IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DALLE DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI FINO AGLI ANNI '60

2.1 L'art. 34 della Costituzione: diritto all'istruzione e diritto allo studio

La Costituzione Italiana del 1948 ha determinato un cambiamento di enorme portata nel settore del diritto allo studio universitario, un cambiamento che si è caratterizzato dapprima dal punto di vista teorico –cioè nella considerazione del diritto allo studio come diritto sociale costituzionalmente garantito- e che solo dopo molti anni ha visto un suo sviluppo concreto. Come affermato da Bin e Benelli “l’approvazione di una norma di rango costituzionale in materia di diritto allo studio ha rappresentato una novità importante nella legislazione italiana, perché [gli] ha riconosciuto piena e primaria importanza³⁹”.

Come abbiamo avuto modo di analizzare nel precedente capitolo, sebbene negli anni '20 e '30 avesse cominciato a delinearsi in modo sempre più definito l’impegno del legislatore nei confronti degli studenti (impegno, come già detto, più formale che sostanziale), mancava ancora quella concezione di Stato livellatore delle disuguaglianze sociali che promuovesse, anche attraverso l’istruzione, il progresso sociale e la manifestazione completa delle capacità individuali e che solo con l’entrata in vigore della Costituzione Repubblicana si sarebbe potuto definire. Infatti, è proprio a seguito dell’approvazione della carta costituzionale che il compito di fornire ai cittadini gli strumenti per consentire questo sviluppo, a prescindere dalle proprie possibilità economiche, venne assegnato alla Repubblica. Più precisamente,

³⁹ R. Bin e F. Benelli, *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, *op. cit.*, p. 88 “Tuttavia, così come era facile prevedere, la costituzionalizzazione del diritto allo studio non ha garantito la sua piena e immediata effettività. 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”.

come verrà meglio specificato in seguito, “l’asse organizzativo di garanzia del diritto chiama in causa *la Repubblica* (e non lo Stato)” intendendo per Repubblica “quell’asse costituito essenzialmente dal raccordo di competenze Stato-Regioni-Università⁴⁰”.

L’art. 34 della Costituzione afferma che “La scuola è aperta a tutti. L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”. “Diritto allo studio” è un’espressione che, pur non trovando posto nel dettato costituzionale⁴¹, ha assunto nella dottrina e nel linguaggio tecnico-specifico un significato e una sua connotazione particolare che la distingue dal più generale diritto all’istruzione.

Il diritto allo studio trova fondamento negli ultimi due commi dell’art. 34 e si riferisce al superamento delle barriere economiche che impediscono agli studenti capaci e meritevoli l’accesso, il proseguo e la conclusione degli studi oltre la fascia della scuola dell’obbligo. Esso può essere considerato come un diritto sociale costituzionalmente garantito⁴², un diritto soggettivo⁴³ rivolto solo ad una determinata categoria di persone e una manifestazione del principio di eguaglianza⁴⁴ espresso dall’art. 3., il quale afferma che è “compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”. Il diritto allo studio è, dunque, uno strumento per garantire i diritti inviolabili dell’uomo “nelle formazioni

⁴⁰ A. Poggi, *Il diritto allo studio universitario fra Stato, Regioni e autonomie*, in *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, L’Artistica, 2001, p. 33.

⁴¹ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 13. “La formula *diritto allo studio*, come è noto, non appare nel testo della nostra Costituzione”.

⁴² Cfr. F. Paolozzi, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze in Le Istituzioni del Federalismo*, Santarcangelo di Romagna, supplemento al n. 3, 2007; R. Bin e F. Benelli, *Il governo del diritto allo studio universitario*, op. cit., pp. 85-88; M. Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all’epoca delle autonomie*, op. cit., p. 80.

⁴³ Cfr. F. Paolozzi, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze*, op. cit., pp. 7-9; P. Barile, E. Chieli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1998, p. 699 contestano che, in riferimento allo studio si possa parlare 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 a una parte degli interessati”. Di parere opposto R. Bin, F. Benelli, *Il governo del diritto allo studio universitario*, op. cit., p. 85 che sostengono che “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”.

⁴⁴ Cfr. R. Bin, F. Benelli, *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, op. cit., pp. 85-88; V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., pp. 50-55.

sociali ove si svolge la sua personalità” (art. 2), e di sviluppo individuale, che si può pienamente raggiungere solo attraverso l’abbattimento delle barriere di natura economica; ad esso corrisponde 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. Inoltre, come venne sottolineato da Paladini e Visco⁴⁵, l’art. 34 fa parte di quell’insieme di norme (a cui si aggiunge l’art. 38 della Costituzione⁴⁶, che si riferisce ai cittadini inabili al lavoro o minorati, e ai lavoratori) riguardanti l’assistenza sociale, la cui “efficacia innovativa [...] nei confronti della precedente legislazione” sta nella garanzia di un “diritto dei beneficiari alle relative prestazioni” mentre, al contrario, la legislazione precedente regolava l’azione pubblicistica senza assegnare ai cittadini un relativo diritto a ricevere l’assistenza sociale. I due autori sottolinearono, comunque, “la necessità della emanazione di apposite leggi le quali concretamente conferiranno quei diritti soggettivi previsti dalla Costituzione”⁴⁷.

Dal diritto allo studio si distingue il diritto all’istruzione. Esso riguarda il diritto dei cittadini ad accedere al sistema scolastico e di farne parte per otto anni. È un diritto che riguarda tutti i cittadini, indipendentemente dalle capacità del singolo ed è un dovere della Repubblica garantire il servizio scolastico obbligatorio e gratuito così come delle famiglie di rendere i propri figli parte della scuola per otto anni. Al termine di questo percorso non è più obbligatoria dalla Costituzione la permanenza nei canali di istruzione; il cittadino ha la libertà di continuare il percorso scolastico e universitario e mai una scelta negativa in questa direzione deve (o dovrebbe) essere

⁴⁵ R. Paladini, E. Visco, *L’assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1964, p. 82; cfr. V. Crisafulli, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

⁴⁶ Art. 38 Cost. “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all’educazione e all’avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L’assistenza privata è libera.”

⁴⁷ R. Paladini, E. Visco, *L’assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963 n. 80, sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., p. 82. “Fino a quel momento i principi costituzionali varranno come indicazioni, canoni di interpretazione e regole per il buon uso del potere discrezionale. I cittadini avranno solo un diritto negativo ad impugnare come anticostituzionali quelle leggi che si ponessero in contrasto con i suddetti principi”.

determinata dalla mancate possibilità economiche proprie o della rispettiva famiglia qualora si posseggano le capacità per proseguire e concludere gli studi.

Ciò detto, dunque, se il diritto allo studio universitario va inteso come diritto degli studenti universitari capaci e meritevoli ma privi di mezzi economici all'accesso e proseguimento ottimale agli studi universitari, diversamente il diritto all'istruzione è il diritto di tutti ad accedere al sistema scolastico⁴⁸. Il diritto allo studio universitario - nel suo utilizzo moderno- è un concetto legato alla situazione economica e sociale dei cittadini e delle loro famiglie e alle politiche atte ad annullare, come affermano Cassese e Mura, "le disuguaglianze che impediscono di fatto l'accesso ai più alti gradi dell'istruzione"⁴⁹.

La maggior parte della dottrina giuspubblicista condivide questa impostazione teorica. La diversità tra il diritto all'istruzione e il diritto allo studio è stata descritta da Sepe⁵⁰ come una differenza tra il "diritto formale ad avere l'istruzione" e il "diritto al compimento degli studi" mentre Camerlengo⁵¹ ha descritto il diritto allo studio come un "diritto soggettivo al conseguimento dei titoli legali di studio" una volta soddisfatte le previsioni di merito e di capacità; molto efficace è la definizione Paolozzi⁵², che ha parlato di "diritto a che vengano eliminate quelle disuguaglianze economiche che possono rappresentare un ostacolo al compimento degli studi universitari". A sottolineare il carattere "sociale" della norma e la sua importanza nello sviluppo della personalità e della comunità di cui gli artt. 2⁵³ e 3⁵⁴ della

⁴⁸ U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, *Enciclopedia di diritto*, XXII, 1973, p. 98.

⁴⁹ S. Cassese, A. Mura, "Art. 33-34" in *Commentario della Costituzione*, a c. di G. Branca, Rapporti etico-sociali, artt. 29-34, Bologna, 1976

⁵⁰ O. Sepe, *Università degli studi*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1998, vol. XXXII, p.13 "Il diritto allo studio va quindi inteso come diritto al compimento degli studi, e non come diritto formale ad avere l'istruzione. L'università deve attuare tale diritto come un sostegno all'apprendimento nell'ambito di una coerente e razionale organizzazione didattica".

⁵¹ Q. Camerlengo, *Art. 34 in Commentario breve alla Costituzione*, *op. cit.*, p. 342 "Il diritto all'istruzione va inteso come vero e proprio diritto soggettivo di accesso al sistema scolastico. Una volta soddisfatte le previsioni condizioni di merito e di capacità, il singolo può vantare un diritto soggettivo al conseguimento dei titoli legali di studio".

⁵² F. Paolozzi, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze*, *op. cit.*, p. 7.

⁵³ Art. 2 Cost. "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

⁵⁴ Art. 3 Cost "Tutti i cittadini sono uguali e hanno pari dignità davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

Costituzione vi è l'affermazione di Poggi che ha parlato di diritto allo studio come parte di quegli elementi che compongono la "cittadinanza sociale", corollario indispensabile e naturale per il completamento della "cittadinanza civile"⁵⁵. Nel dibattito dottrinario sul rapporto e sulle differenze tra il diritto all'istruzione e il diritto allo studio non sono mancate posizioni diverse. Talvolta la formula "diritto allo studio" è stata descritta come un accrescimento terminologico di quella "diritto all'istruzione"⁵⁶ mentre altre volte nell'utilizzo della formula "diritto all'istruzione" sono stati comprese le caratteristiche abitualmente assegnate al diritto allo studio⁵⁷. Di particolare interesse è la posizione di coloro che hanno dato al diritto allo studio una interpretazione più ampia considerandolo come il "diritto di ottenere una adeguata istruzione necessaria alla formazione della propria personalità e all'assolvimento dei compiti sociali"⁵⁸.

Quest'ultima posizione –che ha avuto seguito soprattutto tra gli anni '60 e '70 del '900- è stata fondata su una critica verso una cosiddetta "visione assistenziale" del diritto allo studio limitata alla sola assegnazione di risorse economiche nei confronti di una limitata categoria di persone; Atripaldi⁵⁹, infatti, che ha sostenuto questa critica, ha rivendicato una visione di diritto allo studio che si realizzasse come "diritto allo sviluppo della personalità dell'alunno" e quindi anche nel collegamento tra diritto allo studio e riforma della didattica, nella qualificazione professionale e nelle forme

⁵⁵ A.Poggi, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche* in *Le Regioni*, 2002 pp. 771-813

⁵⁶ G. Lombardi, *La libertà della scuola nel quadro della costituzione italiana*, in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1964, p. 617; Cfr. R. Lucifredi, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1964.

⁵⁷ Cfr. U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, *Enciclopedia di diritto*, XXII, 1973, p. 98.

⁵⁸ Cfr. V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit. p.50; V. Zangara, *I diritti di libertà della scuola*, *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, n.34, p. 435 e ss.

⁵⁹ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 54 "Volendo dare breve accenno ai vari atteggiamenti che si sono venuti a determinare nell'arco dell'ampio dibattito sulla problematica del diritto allo studio, si possono individuare due elementi: un primo momento in cui del diritto allo studio si è avuto innanzitutto una visione assistenziale, un secondo momento in cui si è superata questa concezione e si è collegato il problema del diritto allo studio a quello della condizione dello studente rispetto alle strutture scolastiche come particolare aspetto della condizione del cittadino rispetto allo Stato. [...] Rari sono i tentativi per individuare altre condizioni di discriminazione, di modo che l'analisi sulla politica del diritto allo studio è limitata alle provvidenze che esistono a favore degli studenti e delle quali si dichiara l'insufficienza. In particolare tutto il discorso viene fatto sull'esonero delle tasse, sull'istituzione di collegi, sulla predisposizione delle borse di studio, sul presalario. Difficilmente ci si chiede se, oltre per le condizioni economiche, le discriminazione avvenga per la esistenza di certe strutture, per i contenuti autoritari dell'insegnamento, per la imposizione di una cultura che non si è disposti ad assorbire".

di partecipazione e di democrazia all'interno dell'università. Alla critica alla cosiddetta "monetarizzazione" del diritto allo studio se ne è aggiunta un'altra, questa volta rivolta al carattere soggettivo del diritto ritenendo, piuttosto, che il diritto allo studio non dovrebbe tutelare "in via immediata il diritto della personalità privata del singolo ma un bene essenzialmente sociale quale è l'istruzione⁶⁰".

Nel concludere questa breve rassegna delle diverse posizioni dottrinarie rispetto al contenuto dell'art. 34 è bene sottolineare che una sua esposizione più esaustiva non può prescindere dall'importante dibattito sul rapporto tra merito dello studente e condizioni economiche di partenza. Come detto in precedenza il comma 3 dell'art. 34 della Costituzione afferma il diritto dei capaci e meritevoli ma privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi. Nel corso degli anni si sono confrontate e affermate posizioni radicalmente diversificate che hanno di volta in volta dato importanza diversa al merito piuttosto che alle disuguaglianze economiche, fino a giungere al dibattito odierno nel quale sembra prevalere la posizione che si rifà alla cosiddetta "cultura della *meritocrazia*". È un dibattito che, come è facilmente intuibile, riflette anche motivazioni politiche e ideologiche e verrà affrontato nel corso dei prossimi capitoli.

2.2. L'assistenza universitaria nei primi anni del dopoguerra fino alla legge 18 dicembre 1951, n. 1531

A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, in una prima fase il legislatore italiano si dedicò principalmente a cambiamenti organizzativi dell'assistenza universitaria attraverso norme che modificarono il funzionamento delle Opere universitarie. L'art. 34, come abbiamo avuto modo di vedere, rese gli studenti titolari

⁶⁰ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit. pp. 53-54 "Accanto al tradizionale catalogo dei diritti individuali, si prevedono i diritti sociali, i diritti di partecipazioni, i diritti delle comunità e quelli catalogati alla persona non come singolo ma come membro della comunità. Tra le formazioni sociali intermedie è da annoverare anche la comunità scolastica. [...] In questa comunità nella quale i soggetti devono essere legati da rapporti di collaborazione, di cooperazione e di corresponsabilità, una particolare posizione di tutela va riconosciuta al diritto allo studio come diritto allo sviluppo della personalità dell'alunno".

di un diritto soggettivo alla “prestazione assistenziale⁶¹” e non semplici beneficiari di un’attività quasi caritatevole derivante dal libero arbitrio del legislatore. Il valore di tipo costituzionale assegnato al diritto allo studio avrebbe dovuto determinare una serie di ampie innovazioni rispetto alle modalità di assistenza e alle categorie beneficiarie eppure si dovette aspettare la legge 14 febbraio 1963, n. 80 per vedere approvata una legge che assegnasse agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi il “diritto (soggettivo) di ottenere un assegno di studio universitario senza che l’Amministrazione [avesse] alcun potere discrezionale in materia⁶²” nonché forme più innovative di assistenza universitaria.

Prima di passare in rassegna le prime disposizioni che entrarono in vigore dopo l’approvazione del testo costituzionale vanno menzionate le norme approvate durante il periodo di luogotenenza poiché forniscono un quadro piuttosto esemplare di come fu organizzato il settore dell’assistenza universitaria fino al 1963 nonché sul tipo di interventi legislativi che tra gli anni ’40 e ’50 vennero realizzati su questo tema. Il d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 238 “Provvedimenti sull’istruzione superiore” fu la prima della leggi che investirono gli aspetti organizzativi e gestionali delle Opere universitarie. Con l’art. 10 venne modificato parzialmente l’ordinamento delle Opere Universitarie, stabilito dall’art. 189 del T.U. 31 agosto 1933, 1592 mentre con l’art. 14 vennero soppresse le Casse scolastiche; inoltre venne stabilito con l’art. 12 l’aumento delle tasse universitarie e fissati i casi di dispensa dal loro pagamento per gli studenti meritevoli e in condizione economica disagiata. A fianco all’assistenza delle Opere venne predisposta con l’art. 15 del d.l.lgt. 5 aprile 1945, n. 238 l’assistenza diretta dello Stato la quale si concretizzò attraverso borse di studio a studenti universitari meritevoli e bisognosi.⁶³ Questa duplice assistenza –da un lato quella delle le Opere, dall’altro l’azione diretta dello Stato- venne mantenuta anche

⁶¹ D. Cossi, *L’evoluzione dell’assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1964, p. 72 “Il diritto alla prestazione assistenziale non si costituisce – nel sistema previsto dall’art. 34 della Costituzione, che è da inquadrarsi nella Protezione sociale – in seguito all’atto discrezionale (tecnico) della Commissione, come avviene invece colle borse di studio, appartenenti ad un sistema di assistenza sociale tradizionale, ma preesiste nel soggetto titolare, trovando la sua fonte nelle disposizioni di legge che determinano i requisiti per l’attribuzione del diritto”.

⁶² R. Paladini, E. Visco, *L’assistenza scolastica universitaria e la legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., p. 81.

⁶³ D. Cossi, *L’evoluzione dell’assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, op. cit., p. 74.

nella legislazione seguente, ma, come scrive Così⁶⁴, si rivelò di fatto “di scarso rilievo”.

Sulla scia di questi interventi, anche le successive disposizioni portarono a cambiamenti organizzativi e gestionali senza determinare innovazioni nell’ambito del diritto allo studio. Prima dell’approvazione di una legge dal contenuto più corrispondente alle innovazioni che emergevano dal dettato dall’art. 34 della carta costituzionale, i provvedimenti più significativi nel settore del diritto allo studio universitario furono:

- d.l. 15 febbraio 1948, n. 168 ;
- d.l. 14 febbraio 1947, n. 27;
- l. 18 dicembre 1951, n. 1551;
- legge 3 maggio 1956, n. 402;
- l. 8 dicembre 1956, n. 1378.

Il d.l. 15 febbraio 1948, n. 168, che dettò le nuove norme per le tasse e i contributi universitari, con l’art. 3 modificò nuovamente l’ordinamento delle Opere universitarie stabilendo che il relativo Consiglio d’amministrazione fosse composto dal rettore dell’Università o Direttore dell’Istituto superiore (che lo avrebbero presieduto), dal Direttore amministrativo, da un professore nominato dal Consiglio stesso e da tre studenti eletti dall’“organismo rappresentativo locale”. Fu questa la prima disposizione che dopo la soppressione dei Gruppi Universitari Fascisti con il r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704 prevede l’esistenza di organismi di rappresentanza studentesca⁶⁵. All’“assoluta inadeguatezza dei mezzi finanziari”⁶⁶ a disposizione dell’Opera universitaria e di fronte al compito di promuovere, attuare e coordinare le varie forme di “assistenza materiale, morale e scolastica”, degli studenti provò a porre rimedio la legge 18 giugno 1951, n. 1551 “Aumento dei contributi statali a favore delle università e degli istituti superiori e dei contributi per l’assistenza agli studenti; ampliamento delle esenzioni tributarie per gli studenti capaci e meritevoli;

⁶⁴ D. Così, *L’evoluzione dell’assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola, op. cit.*, p. 68.

⁶⁵ Cfr. V. Atripaldi, *Diritto allo studio, op. cit.*, p. 173; D. Così, *L’evoluzione dell’assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola, op. cit.*, p. 68 “L’art. 12 della successiva l. 18 dicembre 1951, n. 1551 prescrive il parere dell’ «dell’Interfacoltà, come rappresentanza legale dell’organizzazione studentesca» per l’istituzione di contributi a carico degli studenti. Nessuna norma è seguita che regolasse la costituzione e i compiti degli OO.RR.”.

⁶⁶ D. Così, *L’evoluzione dell’assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola, op. cit.* p. 69.

adeguamento delle tasse e soprattasse universitarie”, la cosiddetta Legge Ermini. Il provvedimento tentò di rendere adeguati i mezzi finanziari dell’Opera per il raggiungimento dei compiti che doveva svolgere stabilendo, all’art. 2, che il “15% dell’importo totale di tutte le tasse universitarie, escluse le soprattasse, e dei contributi integrativi [dovesse essere] destinato dalle singole Università e Istituti superiori all’Opera universitaria per l’incremento dell’assistenza collettiva e individuale degli studenti con particolare riguardo alla istituzione di Case dello studente”. Veniva disposto, inoltre, sempre all’art. 2, l’attribuzione all’Opera universitaria di “un terzo del contributo statale” corrisposti nel 1951 per il mantenimento delle Università e degli Istituti superiori. Il 2° comma del suddetto articolo stabiliva, inoltre, che almeno la metà di queste entrate dell’Opera universitaria sarebbe dovuta essere impiegata “nella istituzione di borse di studio per vitto e alloggio gratuiti o semigratuiti da attribuirsi, per concorso, a studenti bisognosi e meritevoli.” La “condizione di famiglia non agiata” venne specificata in maniera piuttosto generica nell’art. 5, dove si affermava che essa era “definita sulla base del reddito annuo complessivo in rapporto con il carico di famiglia e con l’effettivo onere finanziario che la famiglia stessa è chiamata a sostenere per la vita universitaria dello studente”; l’accertamento di tale condizione –diceva il comma 2 del suddetto articolo- era responsabilità dell’amministrazione universitaria con l’ausilio dell’Opera Universitaria senza che vi fossero altri criteri-guida a livello nazionale per stabilire le condizioni reddituali necessarie per risultare esenti dal pagamento delle tasse universitarie. Vennero invece stabiliti con l’art.3 i criteri di merito nel seguente modo:

- a) media di 7/10 dei voti degli esami necessari al conseguimento del titolo di studi secondario senza aver ripetuto nessun esame⁶⁷ per l’esenzione dalla tassa di immatricolazione;
- b) il superamento di tutti gli esami del piano di studi con una media di 9/10 dei voti con non meno di 8/10 per ognuno di detti esami e di 7/10 in non più di un esame per l’esenzione delle tasse di iscrizione agli anni successivi al primo;

⁶⁷ Non comprendevano nella composizione della media i voti riportati nelle prove di educazione fisica, di musica e canto corale e di strumento musicale.

- c) il superamento di tutti gli esami del piano di studi con una media di almeno 8/10 dei voti con 7/10 in non più di un esame per l'esenzione della sola metà delle tasse di iscrizione agli anni successivi al primo;
- d) il superamento degli esami dell'ultimo anno alle condizioni indicate nel punto b) per l'esenzione totale o parziale della soprattassa e contributi per l'esame di laurea;
- e) il superamento con un voto non inferiore ai 9/10 per l'esenzione totale della tassa di laurea⁶⁸.

L'art. 4, infine, dispose che, con deliberazione del Consiglio d'amministrazione, gli studenti appartenenti a famiglie che disponessero di un reddito complessivo annuo superiore ai tre milioni di lire fossero assoggettati a un "contributo suppletivo" da destinarsi all'Opera⁶⁹. Nel complesso la legge Ermini, seppur animata da buone intenzioni, non apportò risultati considerevoli. La Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione in Italia affermò che la legge Ermini rappresentava "l'inizio di attuazione del precetto costituzionale dell'art. 34⁷⁰". Di tutt'altro avviso furono le opinioni di Cosi e Atripaldi⁷¹ che sulla legge 1551/51 (ma in generale su tutte le prime disposizioni sul diritto allo studio universitario del dopoguerra) hanno espresso un giudizio seccamente negativo. Cosi⁷² sottolineò, rispondendo alle considerazioni della Commissione, come "in primo luogo la legge è chiaramente informata alla contingente finalità di rivalutare le entrate delle Opere Universitarie e di ricostruire il sistema assistenziale precedente, senza nulla innovare delle modalità di conferimento delle prestazioni di borse, di posti gratuiti e sussidi" e che, in secondo luogo, la legge n. 1551/51 "ignora l'aspetto innovativo dell'automaticità dell'erogazione⁷³". Vi era poi la posizione di gruppi e associazioni

⁶⁸ La soprattassa per l'esame di laurea andava pagata precedentemente all'esame di laurea mentre la tassa di laurea andava pagata successivamente.

⁶⁹ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 130; D. Cosi, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, op. cit., p. 70.

⁷⁰ *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione in Italia* presentata al Ministro della Pubblica Istruzione il 24 giugno 1963, pag. 101.

⁷¹ Vedi nota 40.

⁷² D. Cosi, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, op. cit., p. 70.

⁷³ *Ibidem*.

⁷³ R. Paladini, E. Visco, *L'assistenza scolastica universitaria e la legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., pag. 82 "La Costituzione con alcune norme (per es. art. 38, che si riferisce a cittadini inabili al lavoro o minorati, e ai lavoratori; e nel campo scolastico l'art. 34) ha stabilito dei principi in materia di assistenza dai quali la dottrina ha riconosciuto che

studentesche che ritenevano la legge Ermini responsabile di problemi di bilancio per le Università e di stimolare l'aumento delle tasse d'iscrizione da parte degli organi accademici⁷⁴ rendendo, di fatto, l'accesso all'Università un privilegio per pochi.

Con la finalità di aumentare le entrate delle Opere vennero inseriti gli artt. 4 e 8 alla legge 8 dicembre 1956, n. 1378 sugli esami di stato per l'abilitazione all'esercizio professionale. La legge, con l'art. 4, elevò a 10.000 L. la tassa per le Opere a cui erano assoggettati tutti coloro che avevano conseguito l'abilitazione all'esercizio professionale e venne istituita, con l'art. 8 comma 3 un'altra tassa di 10.000 L. sempre a favore delle Opere universitarie per il "rilascio degli abilitati provvisori del diploma di abilitazione definitiva"⁷⁵.

A fianco all'azione esercitata dalle Opere va ricordata quella esercitata direttamente dallo Stato con la l. 14 febbraio 1947, n. 27 e la l. 3 maggio 1956, n. 402 e consistente nell'erogazione di borse di studio e in sussidi per studenti particolarmente meritevoli e in condizioni disagiate e in borse e sussidi a favore di studenti orfani e reduci di guerra. Ad ogni modo l'attività diretta dello Stato si rivelò poco rilevante tantoché Così giudicò "irrilevanti per numero e importo" le borse di studio finanziate direttamente dallo Stato e assegnate dalla commissione insediata presso il Ministero della pubblica istruzione⁷⁶.

Nel complesso è tutto il processo legislativo rivolto al settore del diritto allo studio universitario sviluppatosi tra il 1948 alla fine degli anni '50 a risultare insufficiente rispetto alle innovazioni introdotte con l'art. 34 della Costituzione. Gli interventi del legislatore, scrive Atripaldi⁷⁷, "non si pongono mai il problema di apportare modificazioni che incidano sul conferimento delle prestazioni e che trasformino

derivino diritti soggettivi alle persone interessate; si è rilevata la efficacia innovativa (Crisafulli) di queste norme nei confronti della precedente legislazione che, mentre regolava l'assistenza come funzione pubblicistica, non ammetteva diritto dei beneficiari alle relative prestazioni".

⁷⁴ Cfr. *Il Bo. Organo degli studenti dell'Università di Padova*, numero 1, anno 1951. http://www.unipd.it/il_bo/2008/200803_Rinascita.pdf

⁷⁵ D. Così, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, op. cit., p. 73; V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 173.

⁷⁶ Per una panoramica generale sull'investimento economico sul diritto allo studio universitario prima degli anni '60 cfr. D. Così, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, op. cit., p. 74, "Prima delle leggi stralcio del piano della scuola l'assistenza universitaria non si è per nulla adeguata all'aumento della popolazione universitaria: scarsi i fondi delle Opere Universitarie, irrilevanti per numero e importo le altre forme assistenziali, in tutto, nel 1960, solo l'1,31 per cento degli studenti universitari ottiene borse dell'importo medio annuo di lire 70.000, e le mense universitarie sono utilizzate solo dal 3 per cento di tutti gli iscritti all'università".

⁷⁷ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 173.

l'Opera da organismo beneficenziale destinato a immettere denaro liquido a sostegno dei consumi, in ente di gestione e erogazione di servizi”.

2.3. La legge 14 febbraio 1963, n. 80 e la legge 21 aprile 1969, n. 162: l' assegno di studio universitario

I limiti nell'attuazione del diritto allo studio universitario degli anni precedenti vennero in parte ridotti negli anni '60, attraverso una serie di riforme portatrici di importanti novità. Come è stato spiegato, per tutti gli anni '50 le forme di assistenza diretta come borse e assegni da parte delle Opere universitarie erano ancora regolate da leggi ispirate all'impostazione giuridica degli anni '20 e '30 per la quale l'elargizione di benefici agli studenti non era dovuta in quanto titolari di un diritto soggettivo ma all'attività arbitraria dello Stato il quale non indicava attraverso alcuna legge né il valore monetario dei benefici né fissava alcun criterio relativo al reddito dei beneficiari. Accanto all'assistenza diretta delle Opere vi era poi la poco significativa attività diretta dello Stato e quella attuata da enti pubblici di previdenza e assistenza⁷⁸. La norma più importante degli anni '50 fu la Legge Ermini che, come è già stato affermato in precedenza, si rivolse soprattutto al tema della dispensa dalle tasse universitarie lasciando, tra l'altro, all'amministrazione universitaria con l'ausilio dell'Opera, il compito di individuare la categoria di “famiglia in condizione non agiata”. Per la concessione dei benefici sia nelle leggi anteguerra sia in quelle del dopoguerra risultarono sempre decisive valutazioni agli esami di profitto ben al di sopra della sufficienza.

Con due leggi, la legge 14 febbraio 1963, n. 80 e la legge 21 aprile 1969, n. 162, vennero introdotte nell'ordinamento una serie di innovazioni che resero più conformi al dettato costituzionale le politiche sul diritto allo studio universitario. Le novità più importanti di questa fase furono l'attribuzione agli studenti nelle condizioni indicate dalla legge di un diritto soggettivo ad ottenere l'assegno di studio universitario⁷⁹ e la

⁷⁸ Cfr. D. Così, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola, op. cit.*, p. 74

⁷⁹ Cfr. R. Paladini, E. Visco, *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario, op. cit.*, p. 82.

soppressione, attraverso la legge 162/1969, del voto come criterio primario per l'attribuzione dell'assegno relegandolo a parametro secondario.

La Legge 14 febbraio 1963, n. 80 "Istituzione dell'assegno di studio universitario" istituì l'assegno di studio universitario. Essa con l'art. 2 attribuiva un assegno di studio agli "studenti universitari appartenenti a famiglia che fruisce di un reddito complessivo netto non superiore a quello esente dall'imposta complementare, aumentato di un quarto per il primo figlio e di un terzo per ogni figlio a carico oltre il primo"⁸⁰. Oltre ad indicare i criteri di reddito per usufruire dei servizi, la legge per la prima volta indicò anche l'entità del beneficio: l'art. 1 affermava che l'assegno era pari a 200 mila lire per gli studenti che appartenevano a famiglia residente nel Comune dove aveva sede l'Università o in un Comune dal quale si potesse raggiungere quotidianamente la sede medesima⁸¹ e a 360 mila lire per gli altri. Secondo l'art. 3 della legge, avevano diritto ad ottenere l'assegno:

- a) gli studenti che si fossero iscritti al primo anno di corso, che avessero superato gli esami di maturità o abilitazione, in un'unica sessione o in due sessioni senza essere stati rimandati in alcuna prova, con una votazione media di sette decimi o con una votazione media superiore di un ventesimo al voto medio generale attribuito dalla commissione d'esame⁸²;
- b) gli studenti iscritti agli anni di corso successivi al primo che avessero adempiuto all'obbligo della frequenza ed avessero superato, senza alcuna riprovazione, al termine della sessione estiva almeno la metà degli esami previsti nel piano di studi da loro prescelto ed approvato dal Consiglio di facoltà, con una votazione media uguale al voto medio generale aumentato di un ventesimo del voto stesso se si trattava di studenti iscritti al secondo anno di corso;
- c) gli studenti iscritti agli anni di corso successivi al secondo che avessero superato alle medesime condizioni indicate alla lettera b) i rimanenti esami

⁸⁰ Lo stesso articolo afferma che erano da considerare a carico anche i figli maggiorenni fino al ventiseiesimo anno di età qualora fossero studenti universitari e non avessero redditi propri.

⁸¹ Art. 1 comma 3, legge 80/1963. Per il solo anno 1963 il medesimo articolo stabiliva che l'assegno doveva essere di 180 mila lire.

⁸² Secondo l'art. 3 della medesima legge il voto medio generale veniva calcolato sulle votazioni conseguite dagli studenti che avessero superato gli esami nel medesimo anno, alle medesime condizioni, con la medesima commissione.

dell'anno precedente e la metà almeno degli esami previsti per l'anno accademico in corso⁸³.

L'art. 5 stabilì che il Ministro per la Pubblica Istruzione avrebbe emanato annualmente un decreto con il quale ripartire tra i singoli atenei le somme stanziare per la corresponsione dell'assegno di studio in corrispondenza al numero prevedibile degli studenti in condizione di ottenere l'assegno di studio e, con il comma 2, per disciplinare le modalità per l'accertamento delle condizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4. Il comma 3 affermava che l'amministrazione delle somme assegnate era demandata all'Opera universitaria di ciascun Ateneo.

L'art. 6 interveniva sulla contribuzione studentesca affermando che gli studenti che si fossero trovati nelle condizioni stabilite nell'art. 2 sarebbero stati dispensati dal pagamento di "tasse, soprattasse e contributi d'ogni genere "sempreché [avessero] superato gli esami secondo le modalità e conseguendo le votazioni prescritte dalle relative norme di legge". Di fatto vennero inseriti attraverso una legge i criteri con cui determinare la "condizione economica non agiata" che secondo la legge 1551/51, art. 5 comma 2, dovevano essere, invece, indicati dall'amministrazione universitaria con l'ausilio dell'Opera universitaria.

La legge 80/163, scrivono Paladino e Visco⁸⁴, "si pone come attuazione (parziale) dei principi posti dall'art. 34 della Costituzione; infatti gli studenti che si trovano nelle condizioni indicate dalle leggi hanno il diritto (soggettivo) di ottenere l'assegno di studio universitario senza che l'Amministrazione abbia alcun potere discrezionale in materia". Gli studenti nelle condizioni economiche prescritte e che avessero raggiunto i risultati universitari indicati nella legge avevano, dunque, diritto all'assegno e lo Stato si trovò nella condizione di dover operare per tutelare il diritto allo studio.

⁸³ Secondo l'art. 3 della medesima legge il voto medio generale veniva calcolato in base alle votazioni ottenute dagli studenti che avevano superato, nel precedente anno accademico, tutti gli esami dell'anno di corso precedente.

⁸⁴ R. Paladini, E. Visco, *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., pp. 82-97. "Da quanto disposto dagli artt. 2 e 3 che pongono le condizioni necessarie per ottenere l'assegno di studio, si deduce, come già abbiamo più volte anticipato, che la legge 14 febbraio 1963, n. 80, ha riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo a tutti coloro che si trovino nelle condizioni richieste. Questo significa che la legge ha operato un notevole salto qualitativo rispetto alla tradizionale impostazione della nostra legislazione assistenziale, nella quale l'amministrazione preposta al conferimento era fornita di potere discrezionale (per fare solo un esempio, relativo all'accertamento dello stato di bisogno, vedi R.D. 27 maggio 1946, n. 574); mentre gli studenti erano titolari di un interesse legittimo con possibilità quindi di impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato."

Altra innovazione importante, come già anticipato, fu una specificazione più chiara della condizione di reddito necessarie per usufruire dell'intervento economico dell'Opera. La legge 80/1963 specifica la "condizione di famiglia non agiata" ma, come affermarono Paladini e Visco⁸⁵, "senza [che] questo significhi assumere nuovi criteri di valutazione; si tratta solo di un maggiore approfondimento del criterio già in precedenza costantemente assunto dal Legislatore" in altre leggi sull'assistenza sociale. I due autori fecero questa considerazione per sottolineare come l'assegno universitario previsto dalla legge 80/1963, pur rappresentando un indubbio passo in avanti nella tutela del diritto allo studio, non si discostasse completamente dalla tradizionale politica assistenzialista italiana che metteva al centro la famiglia. Paladino e Visco aggiunsero infatti che "se si considerano gli importi dell'assegno di studio si può notare che essi non sembrano fissati al fine di consentire il mantenimento autonomo del giovane allo studio; ma, dato il loro ammontare, essi si aggiungono ai redditi familiari che siano inferiori al limite massimo determinato dall'art. 2, senza attuare nessuna distinzione tra i diversi redditi familiari inferiori al minimo imponibile e senza nessuna considerazione del costo effettivo del tipo di corso di laurea che lo studente ha intrapreso". Dello stesso avviso anche Così⁸⁶ il quale sottolineò come "la funzione del mantenimento agli studi resti accollata alla famiglia, anche quando non ne sia obiettivamente in grado".

Per comprendere meglio il dibattito può essere utile spiegare come è nata la legge 80/1963. Essa derivò da una proposta presentata al Governo dall'Unuri, l'Unione nazionale universitaria rappresentativa italiana⁸⁷, mirante all'istituzione di un assegno mensile attribuibile automaticamente agli studenti universitari che avessero superato tutti gli esami nei tempi previsti dal piano di studi conseguendo una media di 24/30 e che si fossero trovati in condizioni economiche disagiate ovvero a famiglia con reddito inferiore al doppio del minimo imponibile dell'imposta complementare sul reddito. Nella proposta dell'Unuri erano previsti due tipi di assegni mensili per dieci mesi, di 15 mila e di 30 mila lire per un ammontare annuale di 150 mila e 300 mila lire. Per conservare l'assegno una volta concesso, sarebbe stato sufficiente conservare

⁸⁵ *ibidem*

⁸⁶ D. Così, *L'assegno di studio universitario*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 1963, n. 7, pp. 3-32.

⁸⁷ Wikipedia, *Unuri*, "L'Unuri Unione nazionale universitaria rappresentativa italiana è stato l'organo rappresentativo degli studenti italiani dal 1948 al 1968."

la media prescritta per la prima concessione⁸⁸. Alla base di questa proposta vi era la concezione di studio come lavoro produttivo tanto da parlare dell'assegno come di un "presalario", formula che è venuta utilizzata impropriamente anche successivamente all'approvazione della legge 80/1963. Si voleva introdurre, infatti, "il concetto che il lavoro dello studente universitario [fosse] visto come un vero e proprio lavoro nel senso economico di attività diretta alla produzione di un bene quale è la cultura"⁸⁹. Questa concezione, che venne condivisa anche dalla Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione⁹⁰ (Relazione Ermini), "avrebbe portato come conseguenza logica, e quindi come applicazione pratica tendenziale, l'attribuzione dell'assegno a tutti gli studenti, e non soltanto ai meritevoli e bisognosi, con l'unica possibile limitazione di un corso di studi regolare"⁹¹. È, dunque, rispetto al tema dell'autonomia sociale dello studente dal suo nucleo familiare e sulla considerazione dello studio come attività produttiva degna di essere remunerata che negli anni precedenti e successivi all'approvazione della legge 80/1963 si sviluppò il dibattito dottrinario e non può che sorprendere che all'interno di esso una delle posizioni più innovative si rivelò quella della Relazione Ermini la quale sostenne che "sia vero lavoro quello dello studente universitario, nel senso economico di attività diretta alla produzione di un bene quale è la cultura; da tale lavoro viene tratto un utile non subito spendibile, e che solo più tardi potrà dare, in misura peraltro non prevedibile, i desiderati benefici, quando cioè, dopo una tesaurizzazione di anni assurgerà al valore di ingente capitale di conoscenza e di esperienza". Così criticò l'impostazione dell'Unuri e della Relazione Ermini riprendendo le posizioni del francese Barjonet⁹², che si era espresso negativamente sulle posizioni dell'Unef, il sindacato degli studenti universitari francesi che in quegli anni aveva realizzato una proposta simile a quella degli studenti italiani: "Lo studente universitario non solamente non crea alcun reddito, ma non partecipa in nulla al ciclo

⁸⁸ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., pp. 181-183; R. Paladini, E. Visco, *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., pp. 83-102; . D. Così, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, op. cit., pp. 79-80.

⁸⁹ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 182.

⁹⁰ *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della Pubblica Istruzione in Italia*, op. cit., p. 99. Cfr. G. Martinoli, *L'Università nello sviluppo economico italiano*, Milano, 1962.

⁹¹ R. Paladini, E. Visco, *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., p. 85.

⁹² Barjonet, *France Nouvelle*, n. 945, p. 10.

che ne permette e facilita la realizzazione”. Rispetto alle innovazioni apportate dalla legge 80/1963 Paladini e Visco osservarono che, nonostante un sostanziale passo in avanti, la legge 80/1963 fosse rimasta ancorata “nel solco della tradizione assistenziale italiana⁹³”. Anche Atripaldi⁹⁴ vide nella legge 80/1963 un “salto di qualità nel sistema assistenziale scolastico” ma senza che questa abbandonasse la tradizione assistenziale della politica sociale italiana. Ciò che colpisce è che il dibattito dottrinario sul diritto allo studio universitario era concentrato sul tema dell’autonomia dello studente dal nucleo familiare. Paladino e Visco, nella loro analisi sulla legge 80/1963 ribadirono che “se è vero che lo studente è il titolare del diritto, l’assegno di studio, in realtà, si pone come una provvidenza alla famiglia non abbiente, da cui continua a dipendere economicamente, e come un alleggerimento del peso derivante dal suo mantenimento agli studi”. Allo stesso tempo sottolinearono come una nota positiva il fatto che all’art. 5 comma 2 si affermasse che la “corresponsione dell’assegno, i regola, [dovesse] essere in servizi” essendo lo studente il diretto e solo ricevente del beneficio.

Tra le critiche alla legge vi furono anche i criteri di merito per godere dei benefici. Come è stato già detto, l’art. 3 della legge prevedeva criteri ben al di sopra della sufficienza per usufruire dell’assegno. Questo doppio livello di sufficienza, uno didattico necessario per il superamento degli esami e uno assistenziale, è stato fortemente criticato. Paladino e Visco⁹⁵ affermarono che “per capaci e meritevoli devono ritenersi coloro che sarebbero in grado di proseguire normalmente negli studi, se ne avessero la possibilità materiale [...] cioè gli studenti che ad ogni passaggio delle votazioni raggiungano la sufficienza”. Sulla stessa linea vi è stato Pototschnig⁹⁶, che ritenne che nei criteri indicati nell’art. 3 della legge 80/163 vi fosse una sostanziale violazione del principio d’uguaglianza espresso dall’art. 3 della

⁹³ R. Paladini, E. Visco, *L’assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., p. 87.

⁹⁴ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 182.

⁹⁵ R. Paladini, E. Visco, *L’assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, op. cit., p. 96.

⁹⁶ U. Pototschnig, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, op. cit., p. 108. Per Pototschnig la critica alla posizione adottata nella 163/80 non sta “in una erronea interpretazione della capacità e del merito richiesto dall’art. 34 bensì nella violazione implicita del principio di eguaglianza, specie in un ordinamento nel quale ‘accesso ai più alti gradi degli studi, è *conditio sine qua non* per l’esercizio di determinate professioni o impieghi”.

Costituzione. In ultimo Atripaldi⁹⁷ affermò la medesima posizione sostenendo che l'art.3 della legge 80/160 “aveva cristallizzato le situazioni di disegualianza senza incidere su di esse”; “Non sembra”, continuò, che con l'art. 34 e l'art. 3 della Costituzione “si voglia assicurare al giovane capace e meritevole una sorta di diritto di gareggiare con i giovani appartenenti a famiglie fornite dei mezzi necessari, consapevoli come si è che questi ultimi vengono a trovarsi in una situazione di vantaggio e che per l'affermazione del principio di eguaglianza l'ostacolo decisivo non è solo il costo dell'istruzione. [...] Lo studente privo di mezzi sarebbe costretto ad ottenere risultati superiori agli studenti in condizioni di benessere”. Conforme, invece, ad una posizione orientata a dare maggiore importanza ai criteri di merito, elevandoli ben oltre la sufficienza, fu De Simone⁹⁸, il quale sostenne che meritevoli e capaci si potessero definire solo coloro i quali avessero conseguito una media degli 8/10 lungo tutto il percorso di studi.

Diverso è il criterio adottato per individuare i capaci e meritevoli dalla legge 21 aprile 1969, n. 162 “Nuove norme per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario”, che dettava nuove norme per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario. Secondo l'art. 3 della legge, avevano diritto ad ottenere l'assegno:

- a) gli studenti che avessero superato gli esami di maturità o di abilitazione;
- b) gli studenti iscritti al secondo anno che avessero superato, entro la sessione estiva, almeno due degli esami previsti dal piano di studio per l'anno accademico precedente a quello cui si riferisce la domanda, o un solo esame qualora il piano di studi non ne preveda più di due;
- c) gli studenti iscritti ad anni successivi al secondo che avessero completato entro la sessione estiva tutti gli esami previsti dal piano di studi degli anni precedenti ed almeno due di quelli previsti dal piano di studi per l'anno

⁹⁷ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., pp. 92-96. Per Atripaldi il testo costituzionale “è quanto mai chiaro dal momento che vuole garantire ai cittadini privi di mezzi, purché meritevoli e capaci, di ascendere a tutti i gradi dell'istruzione. Ne consegue che l'inciso “anche se privi di mezzi” è la vera ragione di essere della disciplina, per cui non può essere accolta quella tesi della dottrina che vuole dare valore escludente all'inciso e permettere così anche ai capaci e meritevoli e non privi di mezzi di essere destinatari delle provvidenze previste per la continuazione degli studi”.

⁹⁸ S. De Simone, *Il diritto scolastico italiano nella Costituzione italiana*, 1968, Milano, p. 226 secondo il quale “pare che si possa senza difficoltà affermare che titolari del diritto allo studio siano tutti coloro che, a partire dalla fascia della scuola dell'obbligo, in funzione di esami di stato o di esami sostenuti in scuole di Stato o paritarie, appaiono meritevoli della media dell'otto e restino nell'ulteriore prosecuzione degli studi, meritevoli almeno della stessa media”.

anteriore a quello cui si riferisce la domanda, o un solo esame qualora il piano di studi non ne prevedesse più di due.

L'assegno era rivolto, secondo l'art. 2, a gli studenti appartenenti a famiglie il cui reddito complessivo netto non fosse superiore a quello esente all'imposta complementare sul reddito e, in seconda istanza, agli studenti appartenenti a famiglie il cui reddito complessivo netto non superasse il 1.200.000 di lire annue, oppure il 1.500.000 nel caso di redditi da lavoro dipendente rispettivamente aumentato di un quarto per il primo figlio e di un terzo per ogni figlio a carico dopo il primo.

Con l'art. 3 comma 5 si afferma che soltanto qualora gli assegni previsti non fossero stati conferiti a tutti gli aspiranti sarebbe stata pubblicata una graduatoria che sulla base della valutazione, ma senza predisporre un livello sotto il quale non sarebbe stato possibile usufruire dell'assegno. L'importo dell'assegno, a quanto disposto dall'art. 4, è aumentato a 250 mila lire per gli studenti che appartenevano a famiglia residente nel Comune dove aveva sede l'Università o in un Comune dal quale si potesse raggiungere quotidianamente la sede medesima e a 500 mila lire per gli altri studenti.

Ciò che appare come innovativo in questa legge è l'abbandono del criterio della doppia sufficienza, uno per l'ottenimento della promozione e un secondo per il godimento delle sovvenzioni per rendere accessibile la scuola agli studenti non abbienti. Vennero quindi accolte le posizioni dei critici dei criteri adottati dalla legge 80/1963 ritenendo, come scrive Atripaldi⁹⁹, “meritevoli e capaci quegli studenti che ottengono ad ogni passaggi di classe la sufficienza della votazione”. Secondo lo stesso autore i criteri adottati dalla legge 162/1969 si mostrarono “aderenti alla normativa consacrata dalla costituzione ed anzi sono gli unici capaci di rendere effettiva questa normativa”.

A metà degli anni '60, come scrivono Paladini e Visco, una “tendenza”, seppur in un quadro contraddittorio, a superare il tradizionale assetto assistenzialistico delle politiche sul diritto allo studio universitario ci fu. Aldilà degli investimenti economici apportati nell'assistenza universitaria che furono sempre limitati, sorprende come al centro del dibattito dottrinario vi fosse il tema dell'autonomia sociale dello studente cercando di collegare il sistema di diritto allo studio universitario ai modelli europei

⁹⁹ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, op. cit., p. 91.

che già andavano incontro a forme di presalario. Nel corso degli anni '70 il tema dell'autonomia ha perso in parte centralità nel dibattito lasciando maggiore spazio a quello riguardante la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

CAPITOLO III

LE COMPETENZE DELLE REGIONI SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DOPO IL D.P.R. 616/1977

3.1 Le politiche di assistenza universitaria fino alla prima metà degli anni '70.

Nel precedente capitolo si è visto come le politiche di assistenza universitaria furono sottoposte negli anni '60 a una serie di cambiamenti che ne incrementarono l'efficienza e le resero più corrispondenti al dettato costituzionale e alle nuove esigenze sociali. Eppure, nonostante le innovazioni che erano derivate dalle leggi 80/1963 e 162/1969, in questo periodo restarono intatti alcuni problemi che avevano caratterizzato il settore del diritto allo studio sin dall'entrata in vigore della Costituzione Italiana. All'inizio degli anni '70, il sistema delle Opere universitarie risultava sostanzialmente fondato su una legislazione emanata negli anni '30¹⁰⁰, solo in parte modificata dal d.l. 15 febbraio 1948, n. 168. "Per il resto" scriveva Rampulla¹⁰¹, "la regolazione del funzionamento degli organi, la determinazione delle forme di assistenza, dei casi di loro erogazione e la normativa sulla contabilità erano rinviati a regolamenti locali, i quali in genere contenevano limitatissime disposizioni di carattere funzionale, anche a causa delle reiterate mancate approvazioni delle loro parti ulteriori a cura dei Ministeri della Pubblica Istruzione e delle Finanze, in forza dell'art. 110 del r.d. 4 giugno 1938, n. 1269."

Sul versante delle funzioni e delle finalità, l'attività delle Opere continuò per anni a svolgersi in assenza di regole più rigorose. Le uniche disposizioni nazionali erano ancora contenute -oltre che nella legge 80/1963 e modifiche successive- nell'art. 189 del r.d. 31 agosto 1933, n. 1592 nella quale si prescriveva come obbligatorio per le

¹⁰⁰ Cfr. r.d. 1592, 31 agosto 1933 "Approvazione del Testo Unico dell'istruzione superiore", r.d. 4 giugno 1938, n. 1269 "Approvazione del regolamento sugli studenti, I titoli accademici, gli esami di stato e l'assistenza scolastica nelle università e negli istituti superiori"; cfr. cap. I, par. 2.2.

¹⁰¹ F. C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università* in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1981, p. 536.

Opere, l'organizzazione di un servizio sanitario per provvedere gratuitamente all'esame preventivo e periodico dello stato di salute degli studenti universitari, alla prescrizione di eventuali misure profilattiche e alla cura degli studenti infermi di condizione economica disagiata¹⁰². In altre parole, il servizio sanitario restava, assieme all'erogazione dell'assegno universitario, l'unico intervento obbligatorio *ex lege* di tali enti. Dunque, come abbiamo avuto modo di osservare nel primo capitolo, il testo unico approvato con il r.d. 1592/1933 e il "regolamento generale sugli studenti, i titoli accademici, gli esami di Stato e l'assistenza scolastica nelle università" emanato con il r.d.1269/1938, disciplinavano le strutture organizzative specificamente preposte all'assistenza degli studenti universitari ma senza regolarne l'attività, rimettendo, invece, alla piena autonomia delle Opere, l'emanazione di un regolamento speciale contenente norme particolari per il proprio funzionamento¹⁰³. Ad ogni modo negli anni '60 e '70, nonostante l'assenza di un quadro normativo vincolante e articolato dei servizi da realizzare, le Opere universitarie risposero attivamente alla crescente domanda di servizi da parte degli studenti rendendo molto articolata la gestione del diritto allo studio universitario attraverso una vasta gamma di attività, quali mense, collegi, servizi librari, turistici, culturali e di orientamento¹⁰⁴, tutto ciò anche in relazione all'aumento dei finanziamenti pubblici ricevuti¹⁰⁵. Invece, in merito all'organizzazione e della governance delle Opere universitarie, nella prima metà degli anni '70 vennero apportate dal Parlamento modifiche alla composizione del consiglio di amministrazione delle Opere attraverso la l. 1 ottobre 1973, n. 150. Questa legge –nel suo complesso finalizzata alla realizzazione di numerosi interventi rivolti alla vita universitaria- si occupò di modificare la composizione dei Consigli d'amministrazione delle Opere dopo una fase in cui ad esse era subentrato provvisoriamente un commissario governativo¹⁰⁶. Con l'art. 9

¹⁰² R.d. 31 agosto 1933, art. 189, terzo comma

¹⁰³ Cfr. A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, in *Prospettiva sindacale*, Milano, n. 4 1982, p. 107 "Si può pertanto dire che la disciplina normativa dell'assistenza agli studenti universitari si caratterizzava essenzialmente come una disciplina sulla organizzazione amministrativa dei servizi di assistenza piuttosto che direttamente sui servizi stessi."

¹⁰⁴ *ibidem*

¹⁰⁵ *ibidem*

¹⁰⁶ V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, *op. cit.*, pp. 173-174 "La struttura dell'ente, poi, ha subito recentemente una modifica in senso antidemocratico, in quanto l'Opera è retta da un commissario governativo che è subentrato al Consiglio di amministrazione presieduto dal rettore. Ciò si è verificato per la impossibilità di eleggere le rappresentanze studentesche che sono chiamate dalla legge ad integrare il Consiglio di amministrazione"

comma 2 il Consiglio d'amministrazione delle Opere venne composto dal Rettore, o un suo delegato, incaricato di presiederlo, due rappresentanti dei professori di ruolo, un rappresentante dei professori incaricati stabilizzati, un rappresentante degli assistenti di ruolo che non fossero titolari di un incarico stabilizzato, tre rappresentanti della Regione in cui avesse sede l'Università -di cui uno in rappresentanza della minoranza- che con essa non avessero rapporti di lavoro, né contratti in corso né lite pendenti e tre rappresentanti degli studenti che fossero in corso di laurea o fuori corso da non più di un anno regolarmente eletti secondo le disposizioni indicate dalla legge 168/1948. Gli effetti di questo articolo non furono particolarmente rilevanti visto che è nel 1977 che viene prescritto il passaggio di tutte le competenze delle Opere alle Regioni ridefinendo tra Regione e Regione in maniera differente la composizione degli organi decisionali degli enti preposti all'erogazione dei servizi.

3.2. Il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616: il trasferimento delle funzioni delle Opere alle Regioni

3.2.1 Cenni sul rapporto tra lo Stato e le Regioni prima del d.p.r. 616/1977

Il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 sancì il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di assistenza a favore degli studenti universitari e delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie. Il decreto, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382 "Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione" determinò cambiamenti di enorme portata in tutto il settore del diritto allo studio universitario primo tra i quali lo scioglimento delle Opere universitarie e la nascita e lo sviluppo delle legislazioni regionali in materia di assistenza universitaria nonché di enti dipendenti dalle Regioni e di Aziende regionali. L'ampia gamma di soluzioni offerte dalle Regioni a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative

avrebbe poi avviato il dibattito sulla necessità della realizzazione di una legge quadro nazionale sul settore.

Il d.p.r. 616/1977 venne emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382 e, come venne scritto da Mastropasqua¹⁰⁷, “completò il quadro del trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni”. Il decreto disciplinò, in particolare il trasferimento delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e da enti pubblici nazionali e interregionali successivamente all'entrata in vigore dei decreti delegati ex legge n. 281 del 16 maggio 1970¹⁰⁸, nonché l'attuazione della delega alle stesse Regioni dell'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'art. 118”. Il decreto delegato 616/1977 rappresentò il completamento di una prima fase di cessione di poteri dello Stato alle Regioni dopo decenni in cui vennero disattese completamente le previsioni di decentramento previste dalla Costituzione.

I costituenti dedicarono un intero Titolo, il quinto, ai rapporti dello Stato con le Regioni, le Province e i Comuni affermando, sin dall'art. 114, che “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”. Caretti e De Siervo¹⁰⁹ hanno sottolineato come con questo enunciato venga attribuito a suddetti enti il carattere di “articolarioni necessarie del complessivo ordinamento repubblicano”. Alle Regioni venne dunque assegnato una podestà legislativa in determinate materie e a determinate condizioni (come esplicitato dall'art. 117 che affermava “La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni”); a seguito di questo enunciato

¹⁰⁷ S. Mastropasqua, *Ancora sul trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche* in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1979, p. 561.

¹⁰⁸ Cfr. P. Caretti e U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2008, p. 334 scrivono che “è solo con la legislazione che precede e segue le elezioni, nel 1970, dei Consigli delle Regioni ad autonomia ordinaria, che tutta la situazione si rimette in movimento: anzitutto nella legge 281/1970 si sostituisce la discussa disposizione relativa alla necessità della previa esistenza delle leggi cornice con un'altra, che ammette la possibilità dell'esercizio della potestà legislativa regionale di tipo concorrente ove si rispettino i principi legislativi comunque deducibili dalle disposizioni vigenti; poco dopo con la legge 1084/1970 in parte si abrogano ed in parte si dichiarano solo momentaneamente vigenti tutte quelle disposizioni, contenute nella legge 62/1953, che miravano a condizionare le scelte statuarie delle Regioni”.

¹⁰⁹ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 330.

vi era un elenco delle materie di competenza regionale tra le quali venne inserita l'“assistenza scolastica”. L'art. 118 stabiliva, inoltre che per le materie elencate nell'art. 117, “salvo quelle di interesse esclusivamente locale” le funzioni amministrative spettavano alle Regioni. Senza un'indagine ulteriore riguardo i limiti della legislazione regionale posti dalla Costituzione va detto che fino agli anni '70 il legislatore nazionale bloccò di fatto il processo di decentramento legislativo. Le elezioni dei primi Consigli regionali si tennero solo nel 1970 (nonostante che l'VIII Disposizione transitoria le avesse indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione) e la l. n. 62/1953 subordinò alla previa adozione di apposite “leggi cornice” da parte del Parlamento il futuro esercizio del potere legislativo regionale, in tutte le materie ritenute più importanti¹¹⁰. L'approccio estremamente chiuso da parte del legislatore subì un cambiamento dal 1970 quando con il 3° comma dell'art. 17 della l. 16 maggio n. 281 1970 la disposizione contenuta nella legge n. 62/1953 venne sostituita con un'altra, con la quale si consentì l'emanazione di normative regionali anche in assenza di disposizioni quadro stabili, sia pure nei limiti dei principi fondamentali “quali si desumono dalle disposizioni vigenti”¹¹¹. La legge in questione, inoltre, delegò il Parlamento, con l'art. 16 ad emanare, entro il biennio, decreti aventi valore di legge ordinaria che regolassero il passaggio alle Regioni delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dello Stato¹¹².

Un primo passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni avvenne con i cosiddetti *undici decreti legislativi*. Per quel che riguarda l'istruzione venne emanato il d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3 concernente il “Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza scolastica e di musei, biblioteche di enti locali e dei relativi personali ed uffici” con il quale vennero trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative al diritto allo studio scolastico escludendo il settore universitario. In pratica, la lettura che il legislatore compì dell'art. 117 fu rivolta al senso letterale dell'aggettivo “scolastica” vedendo in

¹¹⁰ Cfr. F.C. Rampulla *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università*, op. cit., p. 538.; P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., p. 334.

¹¹¹ *ibidem*

¹¹² Cfr. S. Mastropasqua, *Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche* in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1975, p. 385; G. Pauciuolo Della Valle, *Il diritto allo studio e l'assistenza scolastica con particolare riferimento alle Regioni a statuto ordinario* in *Rivista giuridica della scuola*, Milano, 1980, p. 175.

esso una volontà dell'Assemblea Costituente ad escludere il settore universitario dall'area di intervento delle Regioni. In altre parole, come ha sottolineato Rampulla¹¹³ “essendo caratterizzata l'utenza da una notevole mobilità territoriale in funzione della correlazione tra i livelli di ricerca e d'istruzione e dovendosi connettere gli interventi all'autonomia universitaria, poteva risultare lesivo della parità tra i cittadini un sistema di diritto allo studio frazionato regionalmente”.

3.2.2 I contenuti del d.p.r. 616/1977

Nonostante il primo passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, gli undici decreti legislativi del 1972 vennero giudicati insoddisfacenti e critiche furono apportate sull'esclusione del settore universitario dai campi di intervento delle Regioni¹¹⁴. Poco dopo l'approvazione dei decreti venne riavviato un dibattito¹¹⁵ finalizzato ad una ulteriore espansione del decentramento legislativo finché si arrivò all'approvazione della l. 22 luglio 1975, n. 382 con la quale venne previsto il completamento del processo di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, fissando, come scrivono Caretti e De Siervo, “più precisi limiti sostanziali e procedurali all'esercizio da parte del Governo del potere legislativo delegato¹¹⁶”. I trasferimenti e le deleghe prescritte dal d.p.r. 616/1977, emanato proprio in attuazione della delega legislativa disposta con la l.

¹¹³ F.C. Rampulla, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni in Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, a c. di A. Milani, Pavia, 1986 “L'attribuzione di competenze alle Regioni era stata letta proprio in virtù dell'aggettivo «scolastica» dell'assistenza, come riferita esclusivamente all'area della scuola in senso proprio e con conseguente esclusione del livello universitario”.

¹¹⁴ S. Mastropasqua, *Ancora sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche, op. cit.*, p. 562 “Il mancato inserimento dell'assistenza agli studi universitari tra le forme di assistenza scolastica aveva dato luogo a perplessità e vivaci dibattiti; e, già nella prima parte del presente lavoro, avevamo prospettato la opportunità di trasferire alle Regioni anche le funzioni amministrative statali relative all'assistenza universitaria, considerando l'assistenza scolastica come un fenomeno sostanzialmente unitario e armonicamente articolato in relazione ai vari gradi di istruzione, nonché per motivi di organica continuità nell'erogazione delle prestazioni assistenziali lungo l'intero arco di studi.”

¹¹⁵ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico, op. cit.*, p. 334 “La delega legislativa al Governo per l'adozione degli atti per il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative, dei relativi apparati e dei mezzi finanziari, diviene oggetto di un confronto politico generale, anche con l'intervento in sede consultiva delle Regioni interessate”.

¹¹⁶ P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico, op. cit.*, p. 334

382/1975, vennero ripartite tra i seguenti settori: ordinamento e organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzazione del territorio. All'interno del settore rivolto ai servizi sociali venne inserita l'assistenza scolastica, questa volta riferendosi al diritto allo studio universitario. L'art. 42 fece chiarezza sul significato di "assistenza scolastica" affermando che ad essa "concernono tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi". Con l'art. 44 si stabilì al comma 1 "il passaggio alle regioni, per il rispettivo territorio, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari" riferendosi, dunque, alle poche attività che lo Stato aveva esercitato direttamente fino a quel momento nell'ambito del diritto allo studio¹¹⁷; al comma 2, invece, si dispose il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle "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 comma 3 stabilì, infine, che il trasferimento fosse disciplinato "dalla legge di riforma dell'ordinamento universitario e, in mancanza, [sarebbe decorso] dal 1° novembre 1979. In tale ipotesi al trasferimento dei beni e del personale delle opere universitarie [avrebbe provveduto] con decreto il Ministro per la pubblica istruzione, sentite le regioni interessate".

Così come nel 1972 –quando la scelta del legislatore di non trasferire alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti l'assistenza universitaria fu dovuta ad una interpretazione letterale dell'art. 117, dove tra le materie di competenza regionale venne inserita l'assistenza scolastica e non quella universitaria- anche in questo caso il decreto venne emanato in base ad una specifica lettura del dettato costituzionale: il superamento del limite posto all'allargamento delle competenze regionali sul diritto allo studio al settore universitario per via dello specifico riferimento all'"assistenza scolastica" indicato nell'art. 117 della Costituzione venne superato da una rilettura dell'art. 34 laddove si indicava nella Repubblica piuttosto che nello Stato l'organo preposto alla realizzazione effettiva del diritto allo studio dei capaci e meritevoli ma

¹¹⁷ Cfr. capitolo 2, paragrafo 2.

privi di mezzi. Tale affermazione, sostennero i sostenitori del decentramento, non fu casuale ma, andava piuttosto letta in diretto riferimento all'art. 114 laddove veniva prescritto che "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni". In altre parole si sostenne che dal riferimento alla Repubblica piuttosto che allo Stato derivasse la potestà legislativa nell'ambito del diritto allo studio universitario.

La preannunciata legge di riforma dell'ordinamento universitario non venne emanata e il Governo intervenne direttamente entro la data in cui il trasferimento delle funzioni alle Regioni sarebbe divenuto operativo attraverso il d.l. 31 ottobre 1979, n. 546, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1979, n. 642¹¹⁸.

Con il d.p.r. 616/1977, dunque, il settore del diritto allo studio universitario divenne di competenza delle Regioni le quali si trovarono a porre mano, come scrisse Rampulla¹¹⁹, "oltre ai problemi contingenti del finanziamento, dell'indirizzo e della vigilanza sulle attività delle Opere, anche a tutte le questioni che una legislazione statale in parte vecchia e troppo scarna ed in parte alluvionale aveva lasciate aperte". Come abbiamo avuto modo di accennare, se la legislazione nazionale sul diritto allo studio universitario a metà degli anni '70 era scarna e fondata da un lato, sulle striminzite disposizioni di cui al r.d. 1592/1933 riguardo le funzioni delle Opere, dall'altro, invece dalla minuziosa regolamentazione dei criteri per l'attribuzione dell'assegno di studio universitario indicate nella l. 80/1963 e successive modificazioni; per il resto alle Opere era stata lasciata una grande autonomia nell'individuazione dei servizi da realizzare e nei criteri per determinare i beneficiari determinando, come logica conseguenza, che si realizzassero, come scrisse Roccella "una serie di esperienze dai caratteri anche molto diversificate fra loro"¹²⁰. Di conseguenza, continuò Rampulla nella sua critica al d.p.r. 616/1977 in qualità di presidente dell'Opera universitaria di Pavia, le Regioni si trovarono dinnanzi ad un

¹¹⁸ Secondo F.C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università*, op. cit., p. 535, il decreto venne emanato "se non altro per evitare che il personale delle Opere di trovasse senza disciplina dello stato giuridico ed economico a causa della perdita di efficacia del regolamento interministeriale in materia, secondo quanto disposto dal 2° comma dell'art. 21 della L. N. 808 del 1977"; simile la posizione di A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, op. cit., p. 22, il quale scrisse che "il diritto allo studio universitario venne così scaricato sulle Regioni, che in realtà non avevano molta voglia di farsene carico, in un contesto istituzionale assai scarno e in larghissima misura privo di una disciplina legislativa organica da cui si potessero esser escerpiti principi fondamentali solidi, pur in assenza di una legge quadro".

¹¹⁹ F.C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università*, op. cit., p. 536.

¹²⁰ A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, op. cit., p. 107.

settore i cui tratti salienti, “se si esclude l’assegno di studio, erano rinviati più nei regolamenti e nelle prassi dei singoli enti strumentali che nella legge e la cui attività si caratterizzava per una difformità di indirizzi e di realizzazioni così marcata da presentare gravi dissintonie da sede a sede nell’ambito non solo dello stesso territorio regionale ma anche della medesima città ospitante più atenei¹²¹”. Anni dopo, a metà degli anni ’80, ovvero nel pieno del dibattito sulla necessità dell’approvazione di una legge quadro nazionale sul diritto allo studio universitario, lo stesso volle ricordare che “la rivendicazione regionale” in supporto al trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni nel settore del diritto allo studio “era più di bandiera che di sostanza, poiché non erano assenti in ambito regionale le preoccupazioni circa la complessa delicatezza della materia, la criticità di un’utenza politicamente non facile da gestire e le difficoltà di interrelazione con l’autonomia universitaria e con le sue espressioni, specie a livello dei docenti”

Critico verso il d.p.r. 616/1977 fu anche il Presidente della Conferenza Nazionale dei Rettori Universitari Italiani Vincenzo Buonocore¹²² il quale criticò il Parlamento per non aver varato una legge quadro che sarebbe stata indispensabile per garantire maggiore uniformità tra le leggi regionali.

In tempi più recenti Bin e Benelli¹²³ hanno confermato un giudizio severo sull’inserimento del diritto allo studio tra i capitoli sottoposti al trasferimento alle Regioni. “La riforma”, hanno scritto i due autori, “non deve 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 in immagine non facilmente intellegibile e neppure pienamente soddisfacente”.

¹²¹ F.C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università*, op. cit., p. 537.

¹²² V. Buonocore, *Il ruolo dell’Università nell’attuazione del diritto allo studio in Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, op.cit., pp. 43-49.

¹²³ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., p. 89; per un giudizio critico cfr. E. Visentini, *L’accademia dello spreco*, Bologna, 1992, p. 302, il quale sostiene che 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 diritto allo studio universitario, indica che l’efficienza di quest’ultimo è addirittura inferiore a quello del sistema universitario.”

3.2.3 Le leggi regionali sul diritto allo studio universitario

In questo contesto di incertezza sul fronte della legislazione statale le Regioni, a partire dagli anni '80, avviarono la realizzazione delle prime leggi regionali sul diritto allo studio universitario¹²⁴ che modificarono in maniera organica il settore o anche di leggi regionali che, pur senza avere il carattere di organicità, ne prefigurarono sostanziali modificazioni. L'importanza data dai legislatori regionali si può notare anche dal fatto, come fece notare Roccella¹²⁵, che nessuna Regione decise di allargare agli studenti universitari la disciplina dell'assistenza scolastica già stabilita per gli studenti dei gradi inferiori. Ad ogni modo le Regioni dovettero tenere presente quanto prescritto dall' art. 1 dalla legge di conversione 642/1979 del d.l. 536/1979 –che attuò il trasferimento prescritto del d.p.r. 616/1977- che affermava che “le Regioni assicurano la continuità delle prestazioni erogate dalle Opere universitarie in base alle vigenti disposizioni a favore degli studenti universitari”; in altre parole restarono in carica fino all'approvazione delle leggi regionali i vecchi Consigli di amministrazione delle Opere¹²⁶. In assenza di una legge quadro nazionale le Regioni realizzarono scelte diversificate nell'ambito delle formule organizzative, della tipologia dei servizi e delle condizioni di fruizione¹²⁷.

¹²⁴ In realtà, come scriveva A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, op. cit. pp. 109-110 “già prima del 1979, tuttavia, si erano avute alcune iniziative legislative regionali in materia di assistenza degli studenti universitari. Non essendo stata ancora attivata la competenza regionale le regioni avevano però dovuto limitarsi a disporre semplici interventi finanziari a favore delle Opere universitarie senza incidere autoritativamente sull'organizzazione e sull'attività delle Opere” In particolare Roccella si riferiva alla l. r. Abruzzo 14 maggio 1975, n. 41, la l.r. Calabria 30 novembre 1977, n. 29 e la l.r. Abruzzo 21 novembre 1978, n. 75.

¹²⁵ A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, op. cit., p. 111 che sul punto aggiunse che “la realizzazione di una politica del diritto allo studio integrale e coerente, resa di attualità dalla riunificazione in capo alle regioni dell'intero arco dell'assistenza scolastica, dalla scuola materna all'università, non passa attraverso una mistificante assimilazione di problemi differenziati, ma invece proprio attraverso il riconoscimento delle obiettive diversità dei problemi del diritto allo studio nei diversi gradi di istruzione. Del resto l'esigenza di una politica integrale del diritto allo studio non richiede tanto una unificazione legislativa, quanto piuttosto una modificazione degli indirizzi della spesa pubblica, da realizzare nell'ambito delle manovre finanziarie di bilancio e comunque solo gradualmente nel tempo”.

¹²⁶ Cfr. G. Vignocchi, *Diritto allo studio e Opere universitarie: attuale disciplina e prospettive evolutive* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, 1981, p. 129; A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, op. cit., p. 109.

¹²⁷ Cfr. F.C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università*, op. cit., pp. 535-540; F.C. Rampulla, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, op. cit. pp. 26-29; G. Vignocchi, *Diritto allo studio e Opere universitarie: attuale disciplina e prospettive evolutive*, op. cit., pp. 128-129; A. Roccella, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*,

Rispetto alle soluzioni istituzionali della gestione del diritto allo studio la scelta fu tra la gestione diretta, attraverso la creazione di enti o istituti dipendenti dalla Regione o di Aziende regionali e la delega agli Enti locali. Le Regioni Lombardia (l.r. n. 7/1981), Veneto (l.r. n. 50/1982), Liguria (l.r. n. 43/1983), Umbria (l.r. n. 66/1981), Marche (l.r. n. 30/1981), Liguria (l.r. n. 43/1983), Campania (l.r. n. 3/1986), Molise (l.r. n. 3/1986), Puglia (l.r. n. 12/1988), Lazio (l.r. n. 14/1983) e Basilicata (l.r. n. 34/1989) optarono per la creazione di uno o più enti o istituti dipendenti dalla Regione e legati ad essa da vincoli programmatici, finanziari e di controllo. La scelta di base che ispirò tali leggi fu quella di costituire un organismo specifico, in linea di massima in ogni sede dell'università, e quindi legato ad essa da un vincolo non solo geografico ma anche amministrativo. Tali enti, pur con alcune differenze tra le diverse legislazioni, erano governati da un Consiglio di Amministrazione con una composizione più articolata rispetto alle Opere universitarie, ma pur sempre collegato con i vertici dell'Ateneo. Accanto a questi enti o istituti variamente denominati (I.S.U, E.S.U., E.R.S.U.), posti presso le sedi dell'università ed aventi compiti deliberativi e di gestione, le leggi regionali spesso istituirono 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 regionale¹²⁸. Rispetto alle motivazioni che spinsero la maggioranza delle Regioni a intraprendere la strada della costituzione di enti strumentali, Rampulla¹²⁹ ha aggiunto che essa sarebbe stata determinata, in primo luogo sulla scorta dalla implicita indicazione normativa contenuta nel d.p.r. 616/1977 che, mentre attribuiva direttamente ai Comuni l'assistenza scolastica¹³⁰ intestava quella universitaria alle Regioni¹³¹, in secondo luogo dalla mancanza di coincidenza tra la figura dell'utente dei servizi e quella del cittadino del Comune e infine dal timore che, specie nelle Regioni nelle quali vi erano più Atenei, la diffusione tra i Comuni della gestione degli interventi assistenziali desse luogo a immotivate disparità di trattamento. Riguardo al problema della rappresentanza, invece, questa scelta ha incrementato la presenza di

op. cit., p. 109; S. Mastropasqua, *Ancora sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche*, *op. cit.*, pp. 566-569.

¹²⁸ Cfr. Osservatorio Regionale per il Diritto allo Studio della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, *op. cit.*, p. 10.

¹²⁹ Cfr. F.C. Rampulla, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, *op. cit.* p. 27.

¹³⁰ D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 45

¹³¹ D.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, art. 44

rappresentanti regionali negli organi di governo depotenziando quella degli Atenei, dei docenti e degli studenti.

Le regioni Piemonte (con l.r. 84/1980), Toscana (l.r. 72/1982) e Emilia-Romagna (l.r. 8/1983 e l.r. 46/1990) decisero, invece di affidare una delega ai Comuni sedi di Ateneo effettuando quello che Bin e Benelli¹³² hanno letto come un “tentativo di privilegiare l’integrazione dei servizi per gli studenti universitari con quelli della scuola di grado superiore”. Il Piemonte affidò i compiti di gestione direttamente al Comune di Torino mentre nel caso toscano, invece, le funzioni vennero assegnate alle Associazioni Intercomunali gestrici dei servizi locali dell’area fiorentina; la Regione Emilia-Romagna, infine, impose ai Comuni di avvalersi di appositi enti pubblici. Una differenza evidente tra questi tre modelli riguardò la rappresentanza del settore universitario negli organi di governo visto che in Toscana l’amministrazione venne affidata ad un Comitato di Gestione con una cospicua presenza di studenti e docenti e in Emilia-Romagna l’ente venne gestito da un Consiglio composto per la metà da rappresentanti dell’università (in quote paritetiche tra docenti e studenti) e per metà da membri del Consiglio comunale mentre in Piemonte la presenza di professori e studenti fu limitata ad una Commissione Consultiva¹³³.

Sotto il profilo della tipologia di servizi e dei modi di fruizione, le leggi regionali mantennero dati uniformi. Prescindendo dalla sterile normativa nazionale che lasciava ampia autonomia nella creazione di servizi e prescriveva solo l’erogazione dell’assegno di studio e di un servizio sanitario secondo le indicazioni di cui all’art. 189 del r.d. 1592/1933, venne istituito un ampio novero di prestazioni obbligatorie come servizi di ristorazione, di ricezione abitativa, di promozione culturale, sportiva e turistica, di orientamento professionale, di sostegno economico, di agevolazione dei trasporti, di editoria, di prestito librario, di orientamento professionale, di supporto a favore di studenti portatori d’handicap nonché l’attivazione di borse di studio in università italiane o straniere¹³⁴.

I tratti di uniformità si arrestarono a questo livello poiché nell’individuazione concreta dei beneficiari, delle modalità di accesso e mantenimento delle provvidenze

¹³² R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., p. 92.

¹³³ Cfr. R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., p. 92; F.C. Rampulla, *L’evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, op. cit. pp. 27-28

¹³⁴ F.C. Rampulla, *L’evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, op. cit. pp. 27-28.

e nelle determinazione delle tariffazioni le singole leggi regionali presentarono molte differenze tra loro, differenze che si accrebbero in relazione delle prassi applicative da parte dei soggetti gestori¹³⁵. Come ha scritto l'Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Lombardia¹³⁶ “vi sono state delle disomogeneità talvolta ragguardevoli [...] il che ha avuto come conseguenza, di fatto, una diversa garanzia del diritto allo studio”. Alla metà degli anni '80 il diritto allo studio universitario in Italia era dunque caratterizzato da una legislazione regionale che stava accrescendo la gamma di servizi per gli studenti ma in un quadro di vuoto normativo nazionale dal quale derivava una disparità dei criteri d'accesso alle prestazioni nonché dei servizi stessi. “Tali differenze”, hanno scritto Bin e Benelli¹³⁷, “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, avrebbero dovuto essere, finalizzati precipuamente all'eliminazione delle differenze in applicazione dell'art. 3 della Costituzione”. L'esigenza di garantire una relativa uniformità nell'accesso e nel mantenimento dei benefici stimolò un dibattito approntato alla necessità di una legge quadro nazionale sul diritto allo studio universitario.

¹³⁵ Su questo punto aggiunge F.C. Rampulla, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, op. cit., pp. 27-28, che “Infatti, in non pochi casi le leggi regionali rinviavano la concreta disciplina dell'accesso e della permanenza nei servizi o nelle provvidenze a regolamenti o a bandi di concorso assunti dagli enti gestori ed a deliberazioni amministrative della Regione o degli enti stessi per quanto attiene alle tariffazioni. Di conseguenza, al di sotto di già marcate dissintonie normative tra le Regioni, se ne danno altre ancora più significative attraverso gli atti di amministrazione applicativi”. Riguardo gli effetti negativi della eterogeneità legislativa regionale sul diritto allo studio universitario cfr. CENSIS, *Quando assistere non basta più: indagine sul diritto allo studio universitario*, Milano, 1990, 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, i criteri 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 alla disomogeneità delle condizioni di accesso, erogazione e fruizione degli interventi e dei servizi per il Dsu”.

¹³⁶ Osservatorio Regionale per il Diritto allo Studio della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, op. cit., p. 7.

¹³⁷ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., p. 90.

CAPITOLO IV

LA LEGGE QUADRO 390/1991 E LE SUCCESSIVE NORME NAZIONALI SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO

4.1 Le proposte di legge quadro negli anni '80

Il dibattito dottrinario e politico sulla formazione di una legge quadro nazionale sul diritto allo studio universitario si avviò subito dopo l'entrata in vigore del d.p.r. 616/1977 -che aveva trasferito alle Regioni le competenze amministrative in merito al diritto allo studio universitario- e si intensificò man mano che, con l'approvazione delle leggi regionali sul diritto allo studio, risultarono sempre più evidenti le ampie differenze tra i diversi sistemi locali di assistenza universitaria. A seconda della Regione risultavano diversi i servizi concessi agli studenti universitari, i requisiti di accesso agli stessi, la composizione degli organi di rappresentanza del mondo accademico e delle istituzioni locali e i diversi rapporti tra le Regioni e le Università. Nel vuoto normativo che sin dal dopoguerra caratterizzò il settore dell'assistenza agli studenti universitari, le Opere, prima del d.p.r. 616/1977, e poi le Regioni dimostrarono in alcune realtà capacità di autogestione istituendo un composito sistema di servizi che andò ben oltre le semplici disposizioni nazionali relative al servizio sanitario e all'assegno di studio; ciò nonostante, la mancanza di interventi nazionali fu causa di differenze qualitative notevoli tra i servizi erogati dalle Regioni e di risposte spesso inadeguate. In altre parole, vennero sì istituite per legge regionale forme di servizi diversificate –comunque già realizzate in precedenza dalle Opere- ma non di rado le forme di erogazione non si dimostrarono sufficienti dinanzi alle crescenti domande da parte degli studenti¹³⁸. Inoltre con l'amplificarsi della

¹³⁸ Su questo punto e per una posizione fortemente critica sulla situazione del diritto allo studio negli anni '80 cfr. l'intervento di A. Simone, *Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia, op. cit.*, p. 68, il quale scriveva: "Dovunque si è ben lontani dalla definizione di scelte e dalla costruzione di interventi mirati a mettere davvero in condizione di studiare e laurearsi il giovane privo di mezzi o con poche possibilità. Ciò era vero prima del D.P.R. 616, prima

legislazione regionale nel settore e con l'istituzione di enti *a hoc* responsabili dell'erogazione dei servizi aumentarono le problematiche relative al rapporto tra Stato e Regioni come dimostra il rinvio da parte del Governo presso la Corte Costituzionale delle leggi regionali della Lombardia (l.r. 17 aprile 1980) e del Piemonte (l.r. 23 aprile 1980). Riguardo a questo rinvio, critico fu il giudizio di Rampulla¹³⁹ sull'operato del Governo, il quale giudicò le motivazioni del rinvio effettuate da parte del Governo "contraddittorie" e ritenne che esse lasciassero "trasparire l'intenzione di prendere tempo senza però sbilanciarsi circa l'eventuale individuazione di principi fondamentali del sub-settore (il diritto allo studio universitario, *nda*), che precludessero poi i margini di manovra nei confronti della futura legislazione regionale". In pratica il Governo ostacolò lo sviluppo della legislazione regionale –che altro non era che la conseguenza del d.p.r 616/1977– senza, tuttavia, procedere per lungo tempo alla realizzazione di una legge cornice sul diritto allo studio.

Una prima bozza ufficiosa di disegno di legge quadro sul diritto allo studio universitario fu prodotta all'inizio del 1980, ma venne giudicata dal Parlamento insufficiente in quanto non idonea, scrive Rampulla¹⁴⁰, a fissare i principi sostanziali del settore, ma solo a regolare i confini tra Stato, Regioni e Università. Successivamente venne presentata alla Camera dei Deputati una proposta di legge, la n. 1954 del 1980, a firma di Andò, Martelli ed altri finalizzata a dettare con legge i principi organizzatori e sostanziali del settore, soprattutto con riferimento

del trasferimento della materia anacronisticamente chiamata «assistenza scolastica»; e resta vero adesso, purtroppo. I nostalgici delle vecchie Opere universitarie, talora riproposte sotto nuove vesti, lo sanno. In questi anni si sta ampliando lo stesso concetto di diritto allo studio; è cresciuta la qualità delle domande. Al contrario, le risposte, -eccetto qualche isola felice- sono le stesse di prima per tipologia di interventi, mentre è addirittura diminuita la qualità dei servizi e delle strutture, innanzitutto per effetto del decremento in valori reali delle spese per il diritto allo studio".

¹³⁹ F.C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle università*, *op. cit.*, pp. 537-538. Rampulla, in proposito aggiunse: "La legge piemontese è stata, tra l'altro, rinviata, perché l'art. 2, che individuava le finalità cui i servizi di diritto allo studio devono tendere nel riequilibrio tra i vari ordini di istruzione, nella frequenza ai corsi e nel pieno utilizzo delle strutture, violerebbe la competenza statale in tema di istruzione universitaria e l'autonomia costituzionalmente garantita dagli atenei. In tal modo il controllore statale ha maliziosamente letto la norma come se la Regione si fosse autoattribuita delle funzioni chiaramente statali e non nel senso letterale e logico che non di competenze tratta vasi ma solo di scopi cui l'istituzione dei servizi del diritto allo studio doveva tendere. La legge lombarda è stata invece rinviata, tra le altre eccezioni governative, perché i servizi di orientamento avrebbero interferito con le competenze delle Facoltà in tema di piani di studio, essendo loro stato attribuito il compito di consigliare gli studenti nelle scelte tra le opzioni che l'ordinamento universitario loro lasciava!".

¹⁴⁰ Cfr. F.C. Rampulla, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, *op. cit.*, p. 29.

all'individuazione, uniforme sul territorio nazionale, delle situazioni di merito, di continuità scolastica e di disagio economico per l'accesso ai servizi e alle provvidenze conseguibili per concorso¹⁴¹. Successivamente, la bozza ufficiosa del Ministero della Pubblica Istruzione giudicata in precedenza inidonea a regolare il settore del diritto allo studio universitario, prese le forme del ddl n. 2814 del 1980, a firma del Ministro Bodrato, denominato "Legge quadro sul diritto allo studio universitario", ma anch'essa non trovò i consensi necessari da parte del Parlamento¹⁴².

Il Ministro della Pubblica Istruzione Falcucci¹⁴³ avanzò poi un'altra proposta con il d.d.l. n. 2906 "Legge quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria" presentato nel maggio del 1985, che tentò di attribuire in modo più chiaro e vincolante le competenze in ordine al rapporto tra Stato, Regioni e Università. Allo Stato veniva assegnato, all'art. 4 del d.d.l. governativo un compito –come previsto dall'art.3 della l. 382/1975¹⁴⁴- di indirizzo e coordinamento rispetto ai criteri minimi con cui lo studente sarebbe stato considerato capace e meritevole ma privo di mezzi e "i criteri di massima tendenti ad assicurare, nell'erogazione degli interventi, una sostanziale parità di trattamento tenuto anche conto delle diverse situazioni socio-economiche delle singole regioni." All'art. 2 del d.d.l. vennero riportate le rispettive competenze delle Regioni e delle Università inserendo nelle prime interventi quali servizi di mensa e di alloggi, servizi editoriali e librari, servizi di informazione e di orientamento sulla situazione occupazionale e sugli sbocchi professionali, mentre in quelle Universitarie, all'art. 3, quelle collegate all'attività didattica in modo da facilitare agli studenti la frequenza ai corsi tenendo in considerazione anche gli studenti lavoratori, che avrebbero potuto seguire e frequentare anche in orario serale. Si stabiliva, inoltre, all'art. 3, comma 1, lettera f), l'esonero totale delle tasse agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi e l'esonero parziale per fasce di reddito e,

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² *Ibidem.*

¹⁴³ Disegno di legge quadro di iniziativa governativa sul diritto allo studio nell'ambito universitario, testo riportato in *Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, op. cit. pp. 140-144.

¹⁴⁴ Art. 3 comma 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382, "La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a Statuto ordinario attiene ad esigenze di carattere unitario che con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. Detta funzione spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dai casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti."

con l'art. 2 comma 2 lettera e) il principio della parità di trattamento degli studenti indipendentemente dalla regione di appartenenza. Nonostante le novità che la proposta suddetta avrebbe potuto introdurre, essa venne contestata da alcuni autori¹⁴⁵ e il testo del d.d.l. non trovò i consensi per divenire legge. Rampulla¹⁴⁶ sostenne innanzitutto che fosse un'illusione ritenere che l'eguaglianza tra i fruitori del diritto allo studio potesse essere conseguita mediante atti d'indirizzo e coordinamento poiché essi erano atti capaci di "incidere direttamente solo sull'amministrazione regionale e non certo sulla legislazione". In secondo luogo egli osservò che nel testo vi erano profonde lacune riguardo la rappresentanza dei soggetti universitari all'interno degli organi di governo del diritto allo studio e infine criticò la totale assenza di principi riguardo a livelli minimi per determinare l'accesso ai servizi. La scarsità di criteri più precisi nella definizione di capacità e merito venne contestata anche da Buonocore¹⁴⁷ il quale, inoltre, polemizzò con riguardo all'indicazione minuziosa delle competenze delle Università: "Sono perfino meravigliato", scrisse il Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane "che nel progetto ministeriale vi sia una norma che elenca puntigliosamente i compiti dell'Università, come se il settore del diritto allo studio riguardasse solo di tangente l'Università come istituzione e come se vi fosse bisogno di riaffermare le naturali competenze di essa nei confronti dei suoi utenti". Questa posizione venne condivisa anche da Simone¹⁴⁸ il quale criticò aspramente il disegno di legge sia per l'intento di riproporre un vecchio modello assistenzialistico, sia per il poco spazio concesso all'autonomia delle Università.

¹⁴⁵ V. Buonocore, *Il ruolo dell'Università nell'attuazione del diritto allo studio*, op. cit.; A. Simone, intervento in *Diritto alo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia, op. cit.*

¹⁴⁶ Curiosamente proprio F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio* in *Le Regioni*, anno XXI, n. 2, aprile 1993, Bologna, pp. 538-549, giudicherà l'azione dello Stato molto invasiva dell'attività delle Regioni a seguito dell'approvazione della l. n. 390/1991.

¹⁴⁷ V. Buonocore, *Il ruolo dell'Università nell'attuazione del diritto allo studio*, op. cit., pp. 44-45 "nell'esaminare ieri [...] i problemi sollevati dal progetto di legge finanziaria, la Conferenza dei Rettori ha dovuto rilevare la marcata lacunosità della legge quadro sul diritto allo studio presentata dal Governo, la quale non contiene neanche quei principi generali –carattere peculiare di tale tipo di provvedimenti- necessari per orientare il legislatore successivo. [...] Io mi domando se sia ammissibile [...] se una legge quadro non debba fornire criteri ed elementi più precisi per l'attuazione dell'art. 34 della Costituzione"

¹⁴⁸ A. Simone, intervento in *Diritto alo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia, op. cit.*, p. 69 "[Il disegno di legge] da un lato è improntato a vecchie visioni assistenzialistiche e dall'altro assume un atteggiamento per così dire «fiscale» nei confronti dell'Università, alla quale vengono rammentati i fini istitutivi.

4.2. La legge quadro nazionale sul diritto allo studio universitario

4.2.1 I contenuti della legge 390/1991

In questo quadro di disomogeneità normativa si inserisce la legge quadro sul diritto allo studio universitario, la legge 2 dicembre 1991, n. 390 “Norme sul diritto agli studi universitari” la quale, come è noto -nonostante la Riforma del Titolo V della Costituzione ne abbia indebolito in parte i dettati- è ancora la legge che regola il settore. L’ambito normativo relativo al diritto allo studio antecedente all’approvazione della suddetta legge quadro fu caratterizzato, come è stato accennato nel precedente capitolo¹⁴⁹, da una forte frammentazione normativa: il d.p.r. n. 616/1977 attuativo della legge n. 382/1975 e il d.l. 31 ottobre 1979, n. 546, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 22 dicembre 1979, n. 642 determinarono la realizzazione di leggi regionali sul diritto allo studio molto diverse tra loro sia nell’ambito organizzativo che della concessione dei servizi. È molto importante evidenziare -come hanno fatto Bin e Benelli¹⁵⁰- che il problema sollevato non era tanto nella “potenziale eterogeneità delle opzioni legislative” -inscritta nel trasferimento di competenze di cui al d.p.r. 616/1977 - quanto nel fatto che ad essere messo in discussione era il rispetto del principio di eguaglianza affermato dall’art. 3 della Costituzione. Con la legge quadro 2 dicembre 1991, n. 390 “Norme sul diritto agli studi universitari” si è per l’appunto compiuto un passo importante nella definizione di un sistema di welfare studentesco più omogeneo, il quale è stato reso possibile attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti normativi a favore dei vari aspetti del diritto allo studio universitario (interventi monetari, servizi, edilizia residenziale studentesca) e con la messa a disposizione di risorse economiche

¹⁴⁹ Cfr. Cap. III, par. 2.3.

¹⁵⁰ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., p. 92. I due autori aggiungono che “è vero che il panorama della legislazione 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; ma è altresì verso 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. La disomogeneità, talvolta ragguardevole, 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”.

(istituzione della tassa regionale per il diritto allo studio e del Fondo Integrativo per borse di studio e prestiti d'onore, attivazione di finanziamenti per l'edilizia residenziale studentesca) per rendere effettivi in termini di quantità e qualità tali interventi.

Le finalità della suddetta legge quadro 390/1991 sono chiaramente espresse nell'art. 1 che contiene un preciso richiamo alla volontà di voler dare attuazione agli artt. 3 e 34 della Costituzione attraverso l'introduzione di "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".

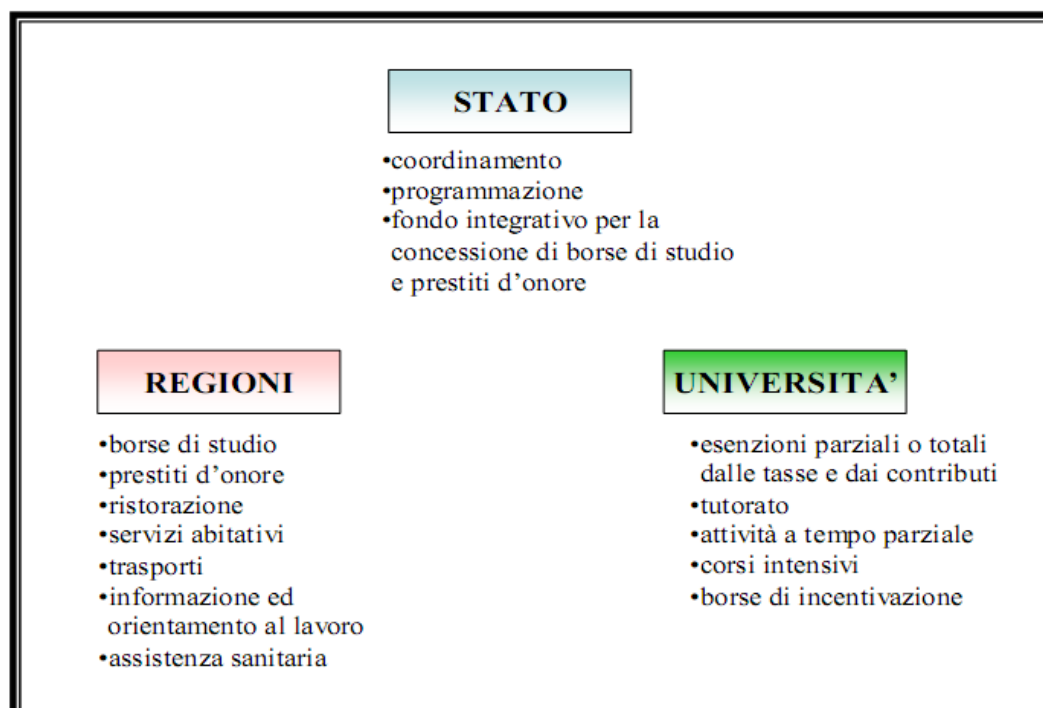


Fig. 4.1. Il riparto di competenze tra Stato, Regioni e Università¹⁵¹.

Per realizzare queste finalità l'art. 3 della legge 390/1991 assegna specifiche responsabilità, in un quadro di reciproca collaborazione, allo Stato, alle Regioni e alle Università. Allo Stato, al comma 1, spettano l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi, alle Regioni, al comma 2, la realizzazione degli "interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per la concreta realizzazione del diritto agli studi universitari" e, infine, le Università, secondo

¹⁵¹ Cfr. G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Roma, 1993.

quanto prescritto dal comma 3, organizzano i propri servizi, compresi quelli di orientamento e di tutorato. Infine, il comma 4 dispone che “le Regioni, le Università nonché gli enti ed istituzioni aventi comunque competenza nelle materie connesse all’attuazione del diritto agli studi universitari collaborano tra loro per il raggiungimento delle finalità della presente legge. A tale scopo stipulano accordi e convenzioni per la realizzazione di specifiche attività”. È dunque piuttosto evidente che con la legge 390/1991 il legislatore ha chiuso, dunque, una lunga fase dell’evoluzione del diritto allo studio universitario italiano caratterizzata da vuoti normativi nazionali e da un’eccessiva eterogeneità dei modelli locali, tale da sfociare in un mancato rispetto del principio di eguaglianza; il legislatore l’ho ha fatto modificando totalmente il rapporto tra le Regioni e lo Stato in favore di quest’ultimo attribuendogli ampi strumenti di indirizzo, di coordinamento e di controllo per garantire in tutte le Regioni il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzo, di accedere e concludere gli studi universitari indipendentemente dalla zona geografica di appartenenza. Si può pertanto affermare che la legge 390/1991 sia caratterizzata da due tendenze fondamentali: da un lato l’attribuzione di funzioni piuttosto penetranti agli organi centrali dello Stato, dall’altro il trasferimento di alcune competenze dalle Regioni alle Università. È evidente, infatti, che il legislatore, nel tentativo di porre freno alla eterogeneità di risposte locali su un problema tanto importante da richiamare il principio costituzionale di eguaglianza, ha costruito una legge in cui i poteri dello Stato sono ampi e rilevanti sia sul piano dei contenuti che dell’organizzazione.

L’art. 4, al fine di garantire l’uniformità di trattamento sul territorio nazionale, ha previsto l’emanazione ogni tre anni e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’Università, sentito il Consiglio Universitario Nazionale (CUN) e la Consulta Nazionale per il diritto agli studi universitari e acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di un decreto emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m.) con cui stabilire i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle relative procedure di selezione per l’accesso ai servizi destinati alla non generalità degli studenti, le tipologie minime e i relativi livelli dei servizi attuati dalle Regioni e gli indirizzi per

la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi. “Le condizioni economiche”, prescrive l’art.4 comma 1 lettera a) “vanno individuate sulla base della natura e dell’ammontare del reddito imponibile e dell’ampiezza del nucleo familiare”.

La potestà legislativa delle regioni nelle materie di sua competenza si sarebbe dovuta conformare, secondo quanto indicato all’art. 7, ad alcuni principi generali. Innanzitutto viene affermato nella legge il principio della parità di trattamento tra tutti gli studenti iscritti alle Università che hanno sede nella Regione indipendentemente dalle aree geografiche di appartenenza, ma causando implicitamente una limitazione per quegli studenti che esercitano la propria attività presso sedi distaccate. Viene affermato, poi, un criterio partecipativo, prevedendo che tutti gli studenti siano chiamati al pagamento dei servizi e limitando la possibilità agli enti regionali di disporre la gratuità o particolari agevolazioni per il diritto allo studio solo agli studenti meritevoli e capaci privi di mezzi. Viene dunque introdotta per legge una distinzione -che di fatto già aveva trovato una sua disciplina nelle legislazioni regionali- tra servizi destinati alla generalità degli studenti e servizi rivolti solo ai capaci e meritevoli ma privi di mezzi. Proprio a questo tipo di servizi è dedicato l’art. 7 comma 1 lettera c) della suddetta legge quadro nella quale si afferma che i criteri per l’assegnazione di servizi rivolti alla non generalità degli studenti sono regolati dal d.p.c.m. di cui all’art. 4 già menzionato in precedenza. Il comma 3 dell’art. 7 stabilisce i servizi che, nei limiti dei rispettivi bilanci, le Regioni a statuto ordinario sono tenute a garantire: l’erogazione di servizi collettivi -tra cui mense, alloggi, o corrispettivi monetari-, l’orientamento al lavoro, l’assistenza sanitaria¹⁵² e borse di studio, quest’ultime rivolte solo agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi. Questa norma ha rappresentato un’innovazione poiché, al contrario della precedente normativa, che si limitava a stabilire in maniera vincolante l’erogazione degli assegni universitari e l’assistenza sanitaria, con essa è stata prescritta l’erogazione di un maggior numero di servizi obbligatori (sempre nei limiti di bilancio) la cui attribuzione e erogazione ha trovato, attraverso il d.p.c.m. di cui all’art. 4, una disciplina molto più dettagliata di quella antecedente alla legge quadro nazionale. Va

¹⁵² Per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano l’art. 11 stabilisce che esse “esercitano nelle materie di cui alla presente legge le competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione”.

comunque ricordato che i servizi introdotti nell'art. 7 sono misure che già venivano erogati in buona parte nella legislazione regionale precedente all'entrata in vigore della legge quadro nazionale. Sempre riguardo ai servizi realizzati dalle Regioni sono dedicati gli artt. 8 e 16. L'art. 8 stabilisce che le Regioni determinano la quota dei fondi destinati alle borse di studio nonché che la possibilità di trasferire i predetti fondi alle Università affinché queste provvedano all'erogazione delle borse. In pratica non si esclude la possibilità che siano direttamente le Università a occuparsi della concessione di borse di studio. L'art. 16 invece disciplina l'erogazione del prestito d'onore, forma di finanziamento degli studi universitari la cui erogazione da parte degli enti regionali non risulta obbligatoria. Si stabilisce all'art. 16, infatti, la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di stipulare convenzioni con istituti di credito al fine di attivare i prestiti come sistema di sostegno agli studenti in possesso dei requisiti di merito e di reddito individuati ai sensi del d.p.c.m. triennale di cui all'art. 4, anche in deroga a disposizioni di legge e di statuto. Lo studente, prescrive il comma 2 dell'art. 16, deve rimborsare il debito ratealmente dopo il completamento o la definitiva interruzione degli studi e non prima dell'inizio di un'attività di lavoro. Si afferma, infine, che la rata del rimborso del debito non debba superare il 20% del reddito del beneficiario e che, decorsi cinque anni dal completamento o dalla interruzione degli studi, il beneficiario che non abbia iniziato alcuna attività lavorativa è comunque tenuto al rimborso del prestito e, limitatamente al periodo successivo al completamento o alla definitiva interruzione degli studi, alla corresponsione degli interessi al tasso legale. Le Regioni a statuto ordinario disciplinano le modalità per la concessione dei prestiti d'onore e, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio, provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e al versamento degli interessi. A supporto del meccanismo del prestito d'onore il comma 4 dell'art. 16 costituisce presso il Ministero della pubblica istruzione e dell'università un Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore.

L'art. 18 disciplina la competenza delle Regioni in materia di edilizia universitaria stabilendo che, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457 "Norme sull'edilizia residenziale" siano programmati interventi pluriennali per l'edilizia residenziale universitaria finalizzati alla costruzione, all'ampliamento, alla

ristrutturazione e alla manutenzione delle strutture destinate ad alloggi per studenti universitari.

Al Capo IV della legge 390/1991 sono indicati i servizi attuati direttamente dalle Università, sia quelli rivolti alla generalità degli studenti che quelli destinati esclusivamente agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi. L'art. 12 afferma che le università esercitano le funzioni già assegnate dalla legge 19 novembre 1990, n. 341 "Riforma degli ordinamenti didattici universitari"¹⁵³ in materia di diritto agli studi universitari nonché, per la generalità degli studenti, servizi quali apertura delle biblioteche anche in ore serali, corsi per studenti lavoratori e corsi di insegnamento a distanza, promozione delle attività culturali, sportive e ricreative, servizi di informazione e di formazione presso altre Università, interscambi di studenti, attività formative autogestite; per gli studenti nelle condizioni di merito e reddito indicate dal d.p.c.m. triennale di cui all'art. 4 della stessa legge le Università concedono l'esonero totale o parziale dal pagamento dei contributi, previsti dai rispettivi ordinamenti. L'art. 13 disciplina le attività a tempo parziale retribuite, ovvero collaborazioni di lavoro retribuite, prestate dagli studenti e connesse ai servizi resi dalle Università per un massimo di 150. Le collaborazioni vengono assegnate sulla base di graduatorie annuali formulate secondo i criteri di merito e reddito indicati nel d.p.c.m. triennale di cui all'art. 4 della stessa legge. Sia le disposizioni indicate nell'art. 12 che nell'art. 13 sono organizzate dalle Università senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato. L'art. 14 disciplina, infine, l'organizzazione di corsi intensivi facoltativi da parte dei consigli delle strutture didattiche.

¹⁵³ L'art. 6 della l. 19 novembre 1990, n. 341 prescrive: "Gli statuti delle università debbono prevedere: a) corsi di orientamento degli studenti, gestiti dalle Università anche in collaborazione con le scuole secondarie superiori nell'ambito delle intese tra i Ministri dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e della pubblica istruzione, espresse ai sensi dell'art. 4, L. 9 maggio 1989, n. 168, per l'iscrizione agli studi universitari e per la elaborazione dei piani di studio, nonché per l'iscrizione ai corsi post-laurea; b) corsi di aggiornamento del proprio personale tecnico e amministrativo; c) attività formative autogestite dagli studenti nei settori della cultura e degli scambi culturali, dello sport, del tempo libero, fatte salve quelle disciplinate da apposite disposizioni legislative in materia. Le università possono inoltre attivare, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili nel proprio bilancio e con esclusione di qualsiasi onere aggiuntivo da parte dello stato: a) corsi di preparazione agli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni ed ai concorsi pubblici; b) corsi di educazione ed attività culturali e formative esterne, ivi compresi quelli per l'aggiornamento culturale degli adulti, nonché quelli per la formazione permanente, ricorrente e per i lavoratori, ferme restando le competenze delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano; c) corsi di perfezionamento e aggiornamento professionale. [...]".

Rispetto alle forme di coordinamento tra Regioni e Università l'art. 10 stabilisce che il coordinamento nell'ambito regionale tra gli interventi di competenza regionale e quelli di competenza universitaria debba avvenire mediante un'apposita conferenza. L'art. 19 prescrive la possibilità per le Regioni di stipulare convenzioni con le Università per assicurare prestazioni sanitarie agli studenti all'interno delle sedi universitarie.

Tra le novità più importanti della legge 390/1991 risulta l'art. 25, il quale non senza qualche obiezione, sancisce la conformazione della legislazione regionale alla legge quadro entro due anni dalla data dell'entrata in vigore della legge in particolare disponendo la costituzione per ciascuna Università di un apposito organismo di gestione dotato di autonomia amministrativa e gestionale. Il consiglio di amministrazione di ciascun ente sarebbe composto, secondo quanto disposto dal comma 1 del presente articolo, da un numero corrispondente di rappresentanti tra Regione e Università (la metà dei quali sarebbe dovuta essere studentesca) e viene prevista, inoltre, la possibilità di aggregare gli organismi a livello cittadino o regionale ovvero di affidare la gestione degli interventi direttamente all'Università tramite convenzione tra essa e la Regione.

L'art. 5 istituisce la Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari, presieduta dal Ministro dell'Università e composta da cinque rappresentanti delle Università, cinque rappresentanti degli studenti e cinque delle Regioni. La Consulta –mai entrata in funzione- avrebbe dovuto formulare pareri e proposte al Ministro suddetto, indicare i criteri per la formulazione del rapporto del Ministro sul diritto allo studio universitario da presentare al Parlamento ogni tre anni secondo quanto afferma l'art. 5 della l. 390/1991 e esprimere un parere riguardo il progetto di d.p.c.m. di cui all'art. 4.

Con l'art. 26 viene abrogata la legge 14 febbraio 1963, n. 80 e successive modificazioni sull'assegno di studio universitario.

4.2.2 *Le problematiche principali della legge quadro*

La Legge 390/1991 ha sicuramente innovato in senso positivo il settore del diritto allo studio. Innanzitutto essa ha fornito ai legislatori regionale e statale gli strumenti legislativi per dar vita ad un sistema di diritto allo studio equo e paritario tra le Regioni attraverso il d.p.c.m. triennale di cui all'art. 4 della suddetta legge, strumento che ha generato un vivace dibattito ma che si è dimostrato certamente utile a garantire criteri uniformi per stabilire le condizioni di disagio. C'è poi da dire che nella ultra secolare storia di quel settore che è stato chiamato a fasi alterne "assistenza scolastica" e poi "diritto allo studio" la l. 390/1991 è sicuramente la più completa e precisa sotto molti aspetti. Hanno scritto Santini e Buonsanto¹⁵⁴ nel loro saggio dedicato interamente alla legge quadro che "Il favore che la legge sul diritto allo studio universitario ha incontrato [...] dipende dal fatto che lo Stato, per la prima volta dopo tanti anni, ha preso posizione nella materia del diritto allo studio, a lungo collocata in posizione marginale nell'ambito delle politiche del sistema di governo centrale e locale in cui viviamo". In realtà i commenti critici rispetto alla legge, soprattutto per quel che riguarda la distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni e Università, non sono mancati.

Le critiche principali che sono state addossate alla legge quadro si sono concentrate soprattutto sul forte ruolo dello Stato, al quale sarebbe stato attribuito di fatto – sostengono i critici- un ruolo non affatto limitato al mero coordinamento e monitoraggio ma piuttosto propenso a una funzione destinata a vincolare sia le funzioni amministrative che quelle legislative e, in seconda battuta, sulla previsione di costituzione a livello regionale di un ente strumentale della Regione per la gestione del diritto allo studio. La legge quadro, come si è già avuto modo di osservare, descrive –spesso nel dettaglio- tutta una serie di iniziative di responsabilità regionale, ma non si limita a ciò riservando per l'appunto al Governo l'adozione di un decreto

¹⁵⁴ P. Santini, R. Buonsanto, *Le attribuzioni dell'università nella legge sul diritto allo studio (Legge 2 dicembre 1991, n. 390)*, Perugia, 1993, p. 120. I due autori aggiungono che "La legge n. 390 del 1991 è stata accolta con particolare favore, in quanto provvedimento legislativo ormai atteso da anni ed in grado di trasformare l'Università italiana da "Università d'élite ad Università nazional-popolare".

con il quale garantire l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale. Il d.p.c.m., hanno scritto Bin e Benelli¹⁵⁵, è un "tipico atto di indirizzo e coordinamento diretto alle Regioni", ossia "uno strumento con cui il Governo, appositamente autorizzato dalla legge e dopo aver ascoltato il parere della Conferenza Stato-Regioni, può dettare norme e criteri necessari ad assicurare la necessaria unità d'azione legislativa e amministrativa delle Regioni." In realtà, continuano i due autori, il contenuto del suddetto d.p.c.m. va "ben al di là del coordinamento e del monitoraggio delle politiche regionali" e di fatto le Regioni si sono trovate a dover attenersi a principi e regole attraverso un atto amministrativo quale è il d.p.c.m, che pure è inferiore al livello della fonte primaria, cui appartiene anche la legge regionale. Una posizione non dissimile è quella adottata dall'Osservatorio regionale per il diritto allo studio della Lombardia¹⁵⁶, il quale riconosce alla legge n. 390/1991 "il tentativo pregevole di innovare la materia tramite il decentramento di funzioni e la valorizzazione degli apporti degli studenti e delle loro organizzazioni, ma che tale previsione sia rimasta in parte inattuata a causa di concretizzazioni amministrative di stampo centralista e basate sulla filosofia dell'uniformità degli interventi nel settore dei diritti sociali." Di tipo ben diverso è stato il parere di Santini e Buonsanto¹⁵⁷, i quali hanno descritto il provvedimento come "la legge delle «collaborazioni» tra Regioni e Università". Quella del legislatore, scrivono, non è stata una mera ratifica delle norme regionali ma una legge quadro che ha fissato i criteri minimi per l'intervento in materia di diritto allo studio, mantenendo la sua funzione di indirizzo vincolante per le singole normative regionali. "Non crediamo che l'intervento legislativo abbia costituito un'indebita ingerenza statale in settori riservati alla competenza regionale, né che la legge n. 390 abbia privato le Regioni dei propri poteri o che abbia loro imposto dei rigidi vincoli." Le nuove norme hanno, invece "da un lato conservato preziosamente

¹⁵⁵ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 94-95.

¹⁵⁶ Osservatorio regionale per il diritto allo studio della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, op. cit. pp. 11-12 "La stessa legge n. 390/1991 mostra il tradizionale impianto delle leggi quadro utilizzate nei servizi sociali, dove la priorità viene individuata nell'assicurare l'unità degli obiettivi da realizzare e il coordinamento dei vari soggetti. Conseguentemente, l'autonomia regionale è stata scarsamente impiegata e non ha avuto grandi spunti di innovazione e con la L. 390/1991 ha subito una contrazione, in quanto tale legge è stata una risposta centralistica, di uniformità degli interventi, lasciando in sostanza alla Regione scarsissima autonomia legislativa".

¹⁵⁷ P. Santini, R. Buonsanto, *Le attribuzioni dell'università nella legge sul diritto allo studio (Legge 2 dicembre 1991, n. 390)*, op. cit., pp. 133-134.

le indicazioni provenienti dalle positive esperienze regionali, dall'altro cercato di ovviare alle carenze di un sistema fortemente frammentato e disomogeneo". Rosboch¹⁵⁸, in tempi più recenti, ha assunto un giudizio intermedio affermando che la legge 390/1991 è inserita in una "logica ancora assai centralista, anche se temperata dal principio della collaborazione fra soggetti diversi e dalla possibilità di offrire, anche mediante lo strumento della convenzione con soggetti terzi, altri servizi non rientranti nel novero di quelli tipici e tradizionali".

Criticato con motivazioni simili –l'invasività da parte dello Stato della sfera di competenza regionale- è stato l'art. 25 della suddetta legge che, come abbiamo avuto modo di vedere, prescrive l'adozione di organismi di gestione dotati di autonomia amministrativa e gestionale preposti alla gestione del diritto allo studio e che agiscono come "amministrazione indiretta della Regione"¹⁵⁹. Le Regioni, che fino al 1991 avevano adoperato diversi sistemi organizzativi, considerarono la norma come una ingerenza nella propria competenza tanto da indurre alcune Regioni come Puglia, Toscana e Emilia-Romagna ad impugnare di fronte alla Corte Costituzionale alcune disposizioni della legge n. 390/1991, tra cui proprio l'art. 25 comma 1. Tra i vari profili denunciati, i più importanti riguardarono la decisione 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 in modo da imporre alle Regioni una soluzione organizzativa obbligata e diversa in particolare da quella delega agli enti locali prevista dall'art. 118 Cost.; venne affermato, inoltre, in sede di ricorso dalla Regione Puglia che "ogni forma di programmazione sull'intero territorio verrebbe preclusa dal fatto che gli organismi regionali di gestione sono ancorati alle sedi universitarie: una circostanza, questa, che oltre ad impedire un'efficace attività programmatica, comporterebbe prevedibilmente la costituzione in Puglia di una pluralità di organismi di gestione, in aperto contrasto con il modello di ente regionale già adottato, che prevede una struttura unica con uffici decentrati sul territorio"¹⁶⁰. In sintesi, le Regioni ricorrenti nell'art. 25 una lesione delle proprie competenze nonché una imposizione di un modello gestionale incompatibile con gli strumenti adottati

¹⁵⁸ R. Rosboch, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie*, op. cit., p. 90.

¹⁵⁹ Cfr. TAR Marche, sent. N. 901/2000.

¹⁶⁰ Sent. 17 giugno 1991, n. 281, in *Le Regioni*, anno XXI, n. 2, aprile 1993, Il Mulino.

autonomamente nel corso degli anni dalle singole Regioni. Con la sent. 17 giugno 1992, n. 281 la Corte Costituzionale rigettò i rilievi posti dalle tre Regioni osservando che l'art. 25 comma 1 della legge n. 390/1991, pur concorrendo “indubbiamente a limitare la sfera di competenza spettante alle Regioni [...], trova una sua giustificazione [...] nell'esigenza di operare un giusto temperamento tra gli interessi connessi a due diverse sfere di autonomia (regionale e universitaria), ambedue dotate di copertura costituzionale¹⁶¹”. Dunque, come è stato scritto da Bin¹⁶², l'organismo di gestione “non nasce da un modello organizzativo astratto, ma da una precisa esigenza di conciliare gli interessi” dello Stato, della Regione e dell'Università che, in merito ai principi costituzionali tutelati dagli artt. 3 e 34, non sono ordinati in senso gerarchico e il cui equilibrio viene mantenuto, a giudizio della Corte Costituzionale, proprio attraverso l'istituzione dell'ente. Inoltre la Corte sentenziò che nell'art. 25 comma 1 non vi era alcuna violazione dell'art. 118 Cost., sostenendo che la delega agli enti locali sarebbe comunque potuta essere attivata dalla Regione per quelle funzioni che la stessa Regione è legittimata ad esercitare nell'ambito del nuovo modello gestionale imposto dalla legge n. 390/1991¹⁶³. Anche verso il dettato dell'art. 25 vi è stato il giudizio favorevole di Santini e Buonsanto¹⁶⁴, i quali hanno visto nelle critiche apportate alla norma una non corretta qualificazione di essa. L'art. 25, a loro giudizio, non è stato dettato né nel quadro dell'attività di indirizzo e coordinamento, né per disciplinare le modalità di svolgimento dei compiti affidati alle Regioni, ma piuttosto è stata inserita tra quelle disposizioni finali che hanno come scopo primario quello di individuare gli strumenti più idonei all'attività delle Regioni, la cui autonomia d'azione non è stata affatto messa in discussione e

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² R. Bin, *Il diritto allo studio universitario: i risultati di una ricerca*, in *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, op. cit., p. 25.

¹⁶³ Critico con parte delle disposizioni della l. 390/1991 F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, op. cit., ritiene, però, corretta la decisione della Corte Costituzionale affermando che “Nel caso di specie, proprio per la peculiarità dei servizi del diritto allo studio universitario, strumentali all'accesso e alla permanenza nel servizio statale dell'istruzione universitaria, spiega e giustifica costituzionalmente la fissazione di principi organizzativi che troveranno poi svolgimento nella legislazione regionale”. Più critico invece U. Pototschnig, *La collaborazione tra autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, anno XXI, n. 2, aprile 1993, Bologna, pp. 528-538, il quale sostiene che “la sentenza, tutto sommato, sembra avvallare il sistema creato con la l. 390/1991, giustificando la limitazione apportata alla competenza regionale in tema di enti amministrativi dipendenti con l'esigenza di operare un «temperamento» tra interessi connessi a due diverse sfere di autonomia (regionale e universitaria).

¹⁶⁴ P. Santini, R. Buonsanto, *Le attribuzioni dell'università nella legge sul diritto allo studio (Legge 2 dicembre 1991, n. 390)*, op. cit., pp. 175-179.

che resta, invece incardinata nel disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge 390/1991.

Rispetto alla possibilità per le Regioni di adoperare modelli organizzativi diversi un ulteriore divieto in tal senso è stato disposto dalla sent. n. 901/2000 del TAR¹⁶⁵ della Regione Marche, affermando che dall'art. 25 della legge n. 390/1991 discende solo, in alternativa all'erogazione diretta degli interventi da parte degli enti regionali, la possibilità di avvalersi dei servizi resi da altri soggetti privati o da cooperative di studenti, previa stipula della relativa convenzione. Non è stata pertanto consentita la possibilità di dar corso ad ulteriori organismi associativi come S.p.a. o consorzi per far fronte a tali incombenze istituzionali.

Nel dare un giudizio complessivo sulla legge n. 390/1991 Santini e Buonsanto¹⁶⁶ si sono dunque concentrati sulla vasta gamma di servizi preposti dalla legge quadro e sulle ampie funzioni assegnate all'Università¹⁶⁷ avendo voluto sottolineare positivamente come il "legislatore sembra aver voluto, in qualche modo, «ribaltare» la posizione dell'Università nella materia del diritto allo studio, stabilendo espressamente che gli interventi del settore possono essere gestiti direttamente dagli Atenei, qualora le Regioni provvedano con apposita convenzione". Indipendentemente dalla corretta valutazione del legislatore di inserire un elenco di competenze delle Università nell'ambito del diritto allo studio, è certo che nel corso degli anni sono state ben poche le esperienze di servizi trasferiti dalle Regioni alle Università. Nel dare un giudizio più generale sull'intera legge i due autori hanno affermato che la legge 390/1991 ha sicuramente risposto in maniera positiva alle nuove esigenze sociali "anzitutto accogliendo una nozione ampia di diritto allo studio

¹⁶⁵ Cfr. Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, op. cit., p. 14.

¹⁶⁶ P. Santini, R. Buonsanto, *Le attribuzioni dell'università nella legge sul diritto allo studio (Legge 2 dicembre 1991, n. 390)*, op. cit., p. 133. Un giudizio complessivamente positivo è stato dato anche dall'Unione degli Universitari, *V Congresso nazionale. Documento politico*, p. 29, nel quale è scritto "Le novità legislative e organizzative della Legge 390/1991 e l'aumento continuo delle risorse che avviene per tutti gli anni 90, sia attraverso l'introduzione della tassa regionale per il diritto allo studio che attraverso l'istituzione del fondo integrativo, permettono al sistema complessivo del diritto allo studio di fare grandi passi in avanti, soprattutto sul versante della copertura degli idonei alle borse di studio, mentre più lenta sembra essere la crescita dei servizi per gli studenti (alloggi, mense, trasporti)."

¹⁶⁷ Sulle opinioni negative rispetto all'elencazione delle competenze universitarie nel diritto allo studio cfr. Ca. IV, par. 1; V. Buonocore, *Il ruolo dell'Università nell'attuazione del diritto allo studio*, op. cit. pp. 44-45 e di A. Simone, intervento in *Diritto alo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, op. cit., p. 69.

che risulta perfettamente in sintonia non solo con la norma costituzionale ma anche con le problematiche che nel settore dell'assistenza sono state poste in luce nell'ultimo decennio". Di parere contraria a posizione di Bin¹⁶⁸ il quale sostiene che con la legge quadro si sia data una "risposta centralistica" contraendo ulteriormente i pochi spazi di autonomia e di innovazione delle leggi regionali sul diritto allo studio universitario. Da segnalare, poi, è il parere critico di Rampulla¹⁶⁹, secondo il quale avere assegnato le funzioni in materia di diritto allo studio alle Regioni piuttosto che, come in quasi tutti i paesi europei, alle Università fu "un errore di allocazione del livello di gestione" fonte di molte contraddizioni. A conclusione di questa parte dedicata alle posizioni della dottrina relativamente all'importanza della legge 390/1991, non può mancare l'equilibrato, e a nostro avviso, corretto parere, di Laudisa¹⁷⁰, che riconosce alla legge quadro "il merito di aver orientato la spesa e gli interventi regionali in direzione di un maggior sostegno economico agli studenti capaci ma privi di mezzi, con una inversione di tendenza rispetto alla tradizionale destinazione di risorse verso servizi rivolti alla generalità degli studenti".

4.3 I d.p.c.m. del 1994, 1997 e del 2001

4.3.1 I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 aprile 1994 e del 30 aprile 1997.

¹⁶⁸ R. Bin, *Il diritto allo studio universitario: i risultati di una ricerca*, op. cit., p. 24 il quale sul punto ha scritto "La storia dell'evoluzione normativa italiana relativa al diritto allo studio è tessuta con questi due elementi, la centralizzazione della disciplina e l'autonomia delle Aziende. Per un lungo periodo l'autonomia regionale è stata scarsamente impiegata e non ha avuto grandi sprazzi di innovazione: poi ha subito un'ulteriore contrazione con la promulgazione della legge quadro del '91. La legge quadro del '91 è stata una risposta centralistica, di uniformità degli interventi: essa ha fissato criteri molto stretti per quanto riguardava ogni elemento relativo alle condizioni di merito, alla valutazione della situazione economica, alle procedure selettive, alla tipologia degli interventi, lasciando in sostanza alle Regioni scarsissima autonomia legislativa – ad una Regione che, per altro, non si era mai particolarmente interessata a rinnovare i modelli normativi".

¹⁶⁹ F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, op. cit., p. 549.

¹⁷⁰ F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario: interventi, risorse e spesa in Piemonte*, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2001, p. 5.

A partire dal 1991 sono stati firmati dai Presidenti del Consiglio dei Ministri tre decreti rivolti a stabilire i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle relative procedure di selezione per l'accesso ai servizi destinati alla non generalità degli studenti, le tipologie minime e i relativi livelli dei servizi attuati dalle Regioni e gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi. I tre decreti sono stati firmati il 13 aprile 1994, il 30 aprile 1997 e il 9 aprile 2001. Il d.p.c.m del 13 aprile 1994 era meno completo dei due successivi ma introdusse alcune interessanti innovazioni, alcune delle quali successivamente abbandonate.

Tra le categorie esonerate totalmente o parziale dal pagamento delle tasse universitarie e dei contributi, oltre a quelle in condizione economica disagiata vennero inseriti anche gli studenti in condizione economica disagiata, seppur con requisiti di merito più bassi di quelli previsti dal d.p.c.m., gli studenti con requisiti di merito particolarmente elevati, i portatori di handicap superiore al 66% e gli studenti fuori corso che svolgevano attività lavorativa dipendente o autonoma. Ciascuna università avrebbe determinato i criteri di merito e di reddito per stabilire quali iscritti avrebbero potuto far parte delle suddette categorie.

Nei due successivi d.p.c.m. l'esonero da parte delle Università per questi gruppi di studenti venne dichiarata facoltativa e inoltre venne abolita dalle categorie beneficiarie dell'esonero dal pagamento dei contributi quella di studente in condizioni economiche disagiate ma con requisiti di merito più bassi; la categoria di studente con eccellenti requisiti di merito senza problemi economici per la continuazione degli studi è stata di fatto salvaguardata per via della possibilità assegnata alle università di esonerare totalmente dal pagamento gli studenti che abbiano concluso gli studi entro i termini previsti e che abbiano conseguito annualmente tutti i crediti previsti dal piano di studi¹⁷¹.

Tra le norme abrogate vi è anche il criterio adottato dal d.p.c.m. del 1994 per l'attribuzione dei benefici ai neo immatricolati, limitandoli solo agli studenti diplomati con il voto minimo pari a 44/60.

¹⁷¹ D.p.c.m. 9 aprile 2001, art. 8.

Anche il d.p.c.m. del 30 aprile 1997 ha introdotto rilevanti innovazioni –molti dei quali in seguito ripresi dal d.p.c.m. del 9 aprile 2001 – soprattutto nell’ambito dei criteri di selezione dei beneficiari. Con il decreto vennero stabiliti il periodo entro il quale gli studenti avrebbero potuto essere beneficiari degli interventi –durata legale del corso di studi più uno, a partire dall’anno di immatricolazione- e le procedure di selezione, ovvero i requisiti di merito e di reddito degli studenti per poter accedere agli interventi.

La condizione economica dello studente era determinata all’art. 3 del decreto prendendo in esame la natura e l’ammontare del reddito, il patrimonio e l’ampiezza del nucleo familiare (formato da tutti coloro che risultano nello stato di famiglia). L’indicatore della condizione economica della famiglia, più esattamente, era calcolato in base al reddito complessivo dei suoi membri, al netto dell’IRPEF, incrementato del 20% del valore dell’Indicatore patrimoniale. Affinché lo studente avesse diritto alla concessione dei benefici, gli indicatori della condizione patrimoniale ed economica non avrebbero potuto superare certi limiti fissati dal decreto ma in caso di presenza nel nucleo familiare di persone non autosufficienti, di un solo genitore o di più studenti universitari, tali soglie potevano essere innalzate dalle Regioni.

Per quanto riguarda i requisiti di merito gli studenti, gli studenti immatricolati avrebbero dovuto avere, secondo quanto disposto dall’art. 4 comma 1, un voto di diploma non inferiore ai 42/60, mentre si stabilì all’art. 4 comma 2 che gli studenti iscritti agli anni successivi al primo avrebbero dovuto superare il numero medio di esami conseguito dagli studenti iscritti allo stesso anno accademico e allo stesso corso di studi. Nell’impossibilità di utilizzare questo metodo, il criterio di riferimento sarebbe stato il superamento di un dato numero di esami in rapporto a quelli previsti dai piani di studi per ciascun corso ed anno di iscrizione.

Il decreto, all’art. 6 commi 1 e 3, stabilì nuove norme in materia di esonero di tasse d’iscrizione e contributi universitari assumendo che venissero esonerati totalmente gli studenti beneficiari di borse di studio e di prestiti d’onore, gli idonei ma non beneficiari per mancanza di risorse e i portatori d’handicap con un’invalidità pari o superiore al 66%.

Alle università venne prescritto, di determinare tasse universitarie differenziate in ragione delle diverse condizioni economiche dei nuclei familiari, e venne

riconosciuta, all'art. 6 commi 4, 5, 6, 7 e 8, la facoltà –mentre nel dpcm del 1994 si parlava di obbligo- di approvare ulteriori forme di esonero totale o parziale per particolari condizioni di merito, per studenti lavoratori fuori corso, per portatori d'handicap con invalidità inferiore al 66%, per le studentesse per l'anno di nascita di ciascun figlio per gli studenti costretti a interrompere gli studi a causa di infermità gravi e prolungate debitamente certificate. Riguardo all'erogazione delle borse di studio il provvedimento stabilì un incremento, all'art. 7 comma 1, rispetto al d.p.c.m. del 1994 dell'importo minimo che doveva essere corrisposto dalle regioni –da aggiornare annualmente con decreto del Ministero dell'Università in riferimento alla variazione dell'indice generale Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati- distinguendo tre tipologie di studente: fuorisede, pendolare, in sede.

.Il decreto dava la possibilità alle Regioni, all'art. 8 dedicato agli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa, di applicare tariffe differenziate in base a criteri economici e di merito anche per il servizio ristorazione, destinato alla generalità degli studenti.

Gli artt. 9 e 10 concedettero alle Università la possibilità di concedere contributi integrativi per la mobilità internazionale, borse di studio destinate a coprire i costi di mantenimento degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, attingendo prioritariamente alla graduatoria degli idonei non beneficiari delle borse concesse dalle Regioni nonché altre borse di studio con specifiche finalità.

Nel tracciare un bilancio di questo d.p.c.m. Laudisa ha voluto sottolineare come esso “riafferma –e specifichi- gli indirizzi stabiliti con la l. 390/1991 ovvero quelli di una graduale riqualificazione della spesa delle Regioni a favore degli studenti capaci e meritevoli ma con scarse disponibilità economiche e una maggiore partecipazione delle università in materia di diritto allo studio.” “L'importanza del decreto del '97” hanno Laudisa¹⁷² e Comba, “risiede nell'aver introdotto dei precisi criteri di selezione dei beneficiari e nell'averli resi uniformi in tutte le Regioni, aprendo una nuova fase nel campo del diritto allo studio”. Comba¹⁷³ ha evidenziato che “ciò che sicuramente contraddistingue l'intero provvedimento legislativo è [...] la riaffermazione della

¹⁷² F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario: interventi, risorse e spesa in Piemonte*, op. cit., p. 7.

¹⁷³ E. Comba, *I prestiti d'onore*, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2002, p. 16.

centralità delle borse di studio quale strumento in grado di realizzare l'obiettivo delle pari opportunità per gli studenti provenienti dalle classi sociali più disagiate".

4.3.2 Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 aprile 2001

Il d.p.c.m. del 9 aprile 2001, pur essendo stato approvato ormai un decennio fa è ancora il decreto che indica i criteri di cui all'art. 4 della l. 390/1991¹⁷⁴. Il provvedimento ha determinato anch'esso importanti novità sotto vari profili soprattutto per aver recepito i mutamenti derivanti dal D.M. n. 509/1999 che ha ridisegnato la struttura dei titoli in due livelli separati e introdotto il sistema dei crediti universitari.

Tra le novità più importanti del d.p.c.m. innanzitutto vi è, secondo quanto dettato dall'art.3 comma 1, l'ampliamento della platea dei beneficiari. Infatti gli interventi sono rivolti, oltre che agli iscritti ai corsi di laurea e laurea specialistica anche ai corsi di specializzazione non di area medica, dottorato di ricerca e agli studenti delle istituzioni per l'alta formazione artistica e musicale. Inoltre l'accesso agli interventi è riconosciuto in modo equiparato anche agli studenti stranieri non appartenenti all'Unione Europea¹⁷⁵ e alle Regioni viene assegnata la facoltà di concedere benefici anche agli studenti non impiegati a tempo pieno.

Con il decreto le condizioni economiche del nucleo familiare vengono calcolate in base all'ISEE¹⁷⁶ e dall'Indicatore della situazione economica all'estero. Rispetto alla definizione dei requisiti di merito per accedere ai benefici, essi sono stati ristabiliti in rapporto ai crediti formativi da conseguire entro il 10 agosto dell'anno di presentazione della domanda con le seguenti modalità:

- a) per il secondo anno dei corsi laurea triennale e specialistica 25 crediti;

¹⁷⁴ Sul punto vedi capitolo V.

¹⁷⁵ Il d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 all'art. 46 sancisce il principio della parità di trattamento tra studenti italiani e stranieri, superando l'art. 20 della l. 390/1991 per cui gli studenti stranieri potevano usufruire dei servizi a concorso, purché esistessero trattati e accordi di reciprocità tra la Repubblica italiana e gli Stati di origine degli studenti.

¹⁷⁶ L'Indicatore della situazione economica equivalente è uno strumento introdotto con il d.l. n. 109/1998 allo scopo di rendere omogenei i criteri di valutazione della condizione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate.

- b) per il terzo anno dei corsi di laurea triennale e specialistica 80 crediti;
- c) per l'ultimo anno dei corsi di laurea triennale e il quarto anno dei corsi di laurea specialistica 135 crediti;
- d) per il quinto anno dei corsi di laurea specialistica 190 crediti;
- e) per il sesto anno dei corsi di laurea specialistica, ove previsto, 245 crediti;
- f) per l'ulteriore semestre dei corsi di laurea specialistica 55 crediti in più rispetto al numero previsto per l'ultimo anno di corso.

Con il d.p.c.m. è stato annullato il requisito del voto di diploma per gli studenti neo-immatricolati i quali dovranno dimostrare solo ex post di possedere i criteri di merito rimborsandola in caso contrario. È stato inoltre, all'art. 6 comma 6, istituito un bonus consistente in un certo numero di crediti maturati sulla base dell'anno di corso maturato che gli studenti possono utilizzare in aggiunta a quelli effettivamente conseguiti per ottenere i requisiti di merito.

È stato introdotto il principio della concessione della borsa per tutto il periodo degli studi: gli studenti iscritti agli anni successivi al primo, risultati idonei nell'anno accademico precedente, mantengono il beneficio solo in base ai requisiti di merito e senza un'ulteriore certificazione della condizione economica. Sono stati introdotti incentivi affinché gli studenti terminino gli studi entro la durata prevista, sono stati adeguati gli importi minimi delle borse rispetto al d.p.c.m. precedente, sempre da aggiornare attraverso un decreto annuale da emanare entro il 28 febbraio di ogni anno secondo gli stessi requisiti indicati dal d.p.c.m. e sono stati modificati i criteri di riparto del Fondo integrativo statale per la concessione dei prestiti e delle borse di studio, su cui si forniscono indicazioni nel paragrafo 4.4.2. Sempre entro il 28 febbraio di ogni anno, infine, vengono aggiornati i limiti massimi dell'Indicatore della situazione economica equivalente e dell'Indice della situazione patrimoniale equivalente per effetto della variazione dell'Indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati .

Come già nel d.p.c.m. del 1994 è presente la figura dell'idoneo non vincitore, ovvero dello studente dotato dei requisiti per l'accesso ai benefici ma impossibilitato a usufruirne per via di mancanze da parte dell'ente. A questa figura è concesso l'esonero totale dal pagamento della tassa di iscrizione e dai contributi universitari e

sono è concesso in via prioritaria l'accesso alle attività lavorative a tempo parziale di cui all'art. 13 della legge n. 390/1991.

L'Osservatorio regionale sul diritto allo studio universitario della Lombardia¹⁷⁷, vede confermare nel decreto "l'impostazione centralistica" della politica italiana sul diritto allo studio pur riconoscendo le numerose e positive novità del decreto, innovazioni riconosciute anche da Laudisa¹⁷⁸, la quale ha inoltre prefigurò, poco dopo l'approvazione del decreto, "un ulteriore passo in avanti in materia di diritto allo studio, avvicinando gli standard italiani a quelli europei, sia rispetto alle risorse investite che al numero dei beneficiari".

Va comunque detto che agli enti regionali è lasciata una certa autonomia nella fissazione di alcuni criteri organizzativi e gestionali di estrema importanza. Le leggi regionali per il diritto allo studio rimandando usualmente a bandi redatti dall'ente nei quali vengono stabiliti non solo il numero degli alloggi disponibili e le procedure tecniche per il conseguimento dei benefici, ma anche ulteriori procedure e criteri di concessione delle borse non previste dal d.p.c.m. e che spesso risultano decisivi. Infatti un bando dell'ente contiene regole molto importanti riguardo alle modalità per la stesura delle graduatorie dei vincitori, agli importi massimi delle borse di studio, alla classificazione precisa di studenti pendolari, alla gestione delle spese per le borse, all'individuazione di servizi aggiuntivi. Tralasciando una più precisa analisi del contenuto dei bandi redatti dagli enti regionali, va comunque tenuto considerazione il fatto che se è vero che la legge n. 390/1991 e i d.p.c.m. hanno fissato criteri rigidi rispetto all'indirizzo e al ordinamento delle politiche sul diritto allo studio, è vero tuttavia che molte delle decisioni che influiscono in maniera più diretta sulla vita degli studenti universitari sono determinate in autonomamente dagli enti in maniera a volte molto diversificata a seconda della Regione.

¹⁷⁷ Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *Rapporto sul diritto allo studio universitario in Lombardia 2006, 2007*, p. 16.

¹⁷⁸ F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario: interventi, risorse e spesa in Piemonte*, op. cit. p. 7.

4.4. Altre leggi nazionali sul diritto allo studio universitario

4.4.1 La tassa regionale per il diritto allo studio universitario.

La legge 28 dicembre 1995, n. 549 “Misure di razionalizzazione della finanza pubblica” ha istituito la tassa regionale sul diritto allo studio¹⁷⁹, disciplinandola all’art. 3, commi 19-23. La tassa regionale, quale contributo proprio delle Regioni e delle Province autonome, è stata istituita all’art. 3 al fine di incrementare le disponibilità finanziarie delle Regioni per l’erogazione di borse di studio e di prestiti d’onore agli studenti universitari capaci e meritevoli e privi di mezzi.¹⁸⁰ La legge ha disposto, al comma 19 dell’art. 3 che, a decorrere dall’anno accademico 1996/1997 sono stati aboliti: a) il contributo suppletivo di cui all’art. 4 della legge 1551/1951; b) la quota di compartecipazione del 20% degli introiti derivanti dalle tasse di iscrizione di cui all’art. 5, comma 15, della l. 24 dicembre 1993, n. 537. L’art. 3, comma 20 prevede che per l’iscrizione ai corsi di studio delle Università statali gli studenti sono tenuti al pagamento della tassa per il diritto allo studio universitario alla Regione o alla Provincia autonoma nella quale l’Università hanno la sede legale¹⁸¹ L’art. 3 comma 21 stabilisce che le Regioni possono determinare l’importo della tassa tra i 62 euro ed il limite massimo di 103 euro, valore, quest’ultimo, aggiornato negli anni accademici successivi sulla base del tasso di inflazione programmato. La tassa per il diritto allo studio, come è stato scritto da Musto¹⁸², “si basa sul principio dell’equità”,

¹⁷⁹ Cfr. E. Buglione, L.R. Sciumbata, *Aspetti normativi e finanziari dei tributi propri delle Regioni. Volume II. La tassa regionale per il diritto allo studio universitario*, Milano, 2001; F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario: interventi, risorse e spesa in Piemonte*, op. cit., p. 9; Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *Analisi dei sistemi di contribuzione studentesca*, 2007; D. Musto, *I prestiti d’onore nel sistema di aiuti agli studenti: un progetto sperimentale per la Regione Piemonte*, Osservatorio regionale per l’università e per il diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2002.

¹⁸⁰ Art. 3, comma 20, legge n. 549/1995.

¹⁸¹ Ad eccezione dell’Università della Calabria per la quale la tassa è dovuta alla medesima Università ai sensi dell’art. 26, comma 2 della l. 390 che dispone che “sono fatte salve per l’Università della Calabria le specifiche disposizioni, in materia di diritto agli studi universitari, cui alla legge 12 marzo 1968, n. 442 “Istituzione di una università statale in Calabria”.

¹⁸² D. Musto, *I prestiti d’onore nel sistema di aiuti agli studenti: un progetto sperimentale per la Regione Piemonte*, op. cit., 2002.

in quanto rappresenta una forma di retribuzione delle risorse: viene pagata da tutti gli studenti eccezion fatta per gli idonei (ancorché non beneficiari) alla borsa di studio, e viene utilizzata esclusivamente, secondo quanto disposto dall'art. 3 comma 23, per l'erogazione di borse di studio e di prestiti d'onore di cui alla legge 390/1991.

4.4.2 Il Fondo statale integrativo

Il Fondo statale integrativo¹⁸³ è stato istituito dalla legge 390/1991 per finanziare la concessione dei prestiti d'onore, ad integrazione delle disponibilità finanziarie delle Regioni; tuttavia, a cinque anni di distanza dalla legge istitutiva è intervenuta una legge successiva, la legge 23 dicembre 1996, n. 662 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", art.1, comma 89, che consente la destinazione del Fondo nazionale originariamente previsto per la concessione di prestiti d'onore anche all'erogazione di borse di studio, allo scopo di sostenere la spesa delle Regioni. I criteri di ripartizione del Fondo sono contenuti nell'art. 16 del d.p.c.m. del 9 aprile 2001 ed è ripartito in base ai seguenti criteri:

- Il 50% in proporzione alla spesa destinata alla concessione delle borse di studio da parte delle Regioni per l'anno accademico in corso;
- Il 35% in proporzione al numero degli idonei nelle graduatorie per la concessione delle borse di studio nell'anno accademico in corso pubblicate entro il 31 dicembre precedente, pesando gli studenti fuorisede con un parametro pari a 2;
- Il 15% in proporzione al numero di posti alloggio effettivamente disponibili al 31 ottobre dell'anno precedente.

Il principio ispiratore del meccanismo di riparto consiste nel finanziare maggiormente le Regioni che investono di più per il diritto allo studio in termini di spesa, di numero di posti alloggio offerti e che presentano un più elevato numero di studenti idonei.

Le Regioni possono ricorrere alle risorse statali solo dopo aver esaurito le proprie e quelle derivanti dalla tassa regionale per il diritto allo studio. A garanzia del

¹⁸³ Cfr. D. Musto, *I prestiti d'onore nel sistema di aiuti agli studenti: un progetto sperimentale per la Regione Piemonte*, op. cit., Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *Rapporto sul diritto allo studio universitario in Lombardia 2006*, op. cit.

prioritario utilizzo di tali risorse, l'art. 16 del d.p.c.m. stabilisce, inoltre, che nel caso in cui una Regione riduca l'ammontare delle risorse proprie, vi sarà una riduzione di pari importo della quota spettante del Fondo integrativo, proprio per disincentivare le Regioni al disinvestimento in risorse proprie.

4.4.3 *Il d.p.r. 306/1997 sulla contribuzione studentesca*

Il d.p.r. 25 luglio 1997, n. 306 "Regolamento recante disciplina in materia di contributi universitari"¹⁸⁴ è la norma che regola l'attuale sistema di contribuzione studentesca in Italia. L'art. 1 dispone che per "contribuzione studentesca" si intende la somma delle contribuzioni per studente le quali, a loro volta, rappresentano la somma dell'importo della tassa di iscrizione e dei contributi universitari per il singolo studente; con "contributi universitari", stabilisce sempre il suddetto articolo, ci si riferisce invece alla quota che gli studenti pagano, in maniera differenziata a seconda della propria condizione economica, per contribuire alla copertura del costo dei servizi.

La tassa d'iscrizione è dunque una quota che, a detta dell'art. 2 comma 1, lo studente paga per contribuire alla copertura del costo del servizio offerto dall'università. Nel 1997 venne indicata in 300.000 Lire la cifra minima che tutti gli studenti avrebbero dovuto pagare all'atto di iscrizione: da allora ogni anno la cifra viene aggiornata, di solito attraverso un decreto ministeriale, in relazione al Tasso di inflazione programmato. La tassa viene pagata da tutti gli iscritti all'università indipendentemente dalle proprie condizioni economiche. I contributi universitari, invece, secondo quanto disposto dall'art. 2 comma 2, sono determinati autonomamente dalle università a seconda, afferma la norma, degli "obiettivi di adeguamento della didattica e dei servizi per gli studenti, nonché sulla base della specificità del percorso formativo".

Gli studenti pagano i contributi universitari in maniera differente, a seconda della natura e dell'ammontare del reddito e del patrimonio nonché dall'ampiezza del

¹⁸⁴ Cfr. Unione degli Universitari, *La contribuzione studentesca*, scheda tecnica presentata al corso di formazione tenutosi a Castiglione della Pescaia dall'1 al 5 agosto 2008; Osservatorio regionale sul diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *Analisi sui sistemi di contribuzione studentesca in Lombardia*, op. cit. pp. 5-6.

nucleo familiare. Per garantire il principio della progressività i criteri utilizzati per valutare le condizioni economiche sono quelli indicati nel d.p.c.m. del 2001 in applicazione dell'art.4 della legge n. 390/1991, in pratica gli stessi che vengono indicati per garantire l'uniformità di trattamento nella concessione delle borse di studio. Il d.p.r. lascia alle università la libertà di individuare le "metodologie adeguate a garantire una effettiva progressività". In pratica sono gli atenei a decidere sulla classificazione delle diverse situazioni economiche e le conseguenti differenze nel pagamento dei contributi universitari. L'esonero dalla contribuzione studentesca è regolato, come abbiamo visto, dal d.p.c.m del 2001. L'esonero dal pagamento dei contributi diventa parziale qualora l'idoneo al conseguimento della borsa di studio non abbia completato gli studi nella naturale durata del corso di laurea e solo per un ulteriore semestre. In questo caso l'esonero è pari alla metà dei contributi che dovrebbero essere versati.

Il d.p.r. n. 306/1997 impone, all'art. 5, un solo limite nella determinazione dei contributi universitari e delle tasse universitarie: la contribuzione studentesca –ovvero la somma delle tasse universitarie e dei contributi universitari pagate da tutti gli studenti dell'università- non può essere superiore al 20% dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato nei confronti dell'Ateneo.

L'art. 6 prescrive che le Università non statali debbano stabilire autonomamente la tassa d'iscrizione e i contributi universitari. Gli esoneri totali e parziali sono regolati dal DPCM 2001 e per le università private valgono le stesse norme applicate per le università statali riguardo gli studenti beneficiari di borse di studio e di prestiti d'onore, gli studenti "idonei non beneficiari", gli studenti con un'invalidità pari almeno al 66%. Ulteriori esoneri sono stabiliti autonomamente dalle università non statali.

CAPITOLO V

IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

5.1. Il diritto allo studio universitario nella riforma del Titolo V della Costituzione

5.1.1 Il nuovo art. 117 della Costituzione e i suoi effetti sulla legge 390/1991 e sul d.p.c.m. del 2001

Come è noto, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” ha modificato considerevolmente il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni derivante dall’art. 117 mutando profondamente la distribuzione delle competenze legislative. Il nuovo art. 117, infatti, diversamente dal vecchio testo, elenca al secondo comma le materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, dispone al terzo comma quelle in cui la competenza è concorrente e, infine, stabilisce, al comma 4, che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

Il diritto allo studio universitario non è inserito né tra le materie attribuite in via esclusiva allo Stato, né in quelle di natura concorrente e, pertanto rientra nell’ambito di materia di competenza legislativa residuale¹⁸⁵ delle Regioni. Questa competenza incontra, però, un limite molto importante proveniente dallo stesso art. 117. Nel

¹⁸⁵ Si preferisce qui utilizzare la formula “competenza residuale” piuttosto della discussa “competenza esclusiva”, utilizzata da F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., p. 55. P. Caretti, *L’istruzione scolastica dopo la riforma del Titolo V*, in *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, op. cit., p. 35, afferma che la competenza delle Regioni non è esclusiva “perché è limitata da una competenza legislativa dello Stato che [...] va intesa non solo come legislazione volta a fissare i livelli essenziali delle prestazioni, ma che come legislazione di principio”.

comma 2, infatti, nell'elenco delle materie di competenza esclusiva statale sono inclusi sia quei settori della normazione in cui è precluso ogni intervento normativo, sia materie cosiddette "trasversali"¹⁸⁶, così chiamate per il fatto che condizionano necessariamente l'esercizio di tutte le altre competenze legislative, a chiunque assegnate: tra queste materie trasversali, al comma 2 lettera m), vi è la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Il significato del carattere trasversale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è stato chiarito dalla Corte Costituzionale con la sent. 26 giugno 2002, n. 282 la quale ha sostenuto che coi livelli essenziali delle prestazioni non si deve intendere una "materia in senso stretto", ma piuttosto "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle". In altre parole le Regioni hanno assunto una competenza esclusiva nelle materie non elencate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 mentre lo Stato ha una piena e esclusiva potestà legislativa nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e i diritti sociali, di cui certamente il diritto allo studio universitario è parte integrante.

Se non vi sono dubbi sul fatto che il diritto allo studio è attribuito alla potestà residuale delle Regioni, d'altro canto, da subito dopo la Riforma sia la dottrina che la Corte Costituzionale hanno dovuto fornire numerose indicazioni sulla sua reale applicazione, in particolare su due punti: il primo riguardante l'efficacia della legge 390/1991 e del d.p.c.m del 2001, atti che come abbiamo avuto modo di analizzare nel *Capitolo IV* attribuiscono potestà legislative statali a prima vista superiori a quelle derivanti dal nuovo assetto costituzionale; il secondo sul modo in cui coniugare la potestà legislativa statale e quella regionale e quindi in che misura la definizione dei

¹⁸⁶ Il primo a parlare di "clausole trasversali" è stato G.D. Falcon, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2000, p. 5. Cfr. A.W. Pankiewicz, *Federalismo e diritti sociali*, Bari, 2005, p. 83 il quale illustra le norme trasversali chiamandole "clausole generali di distribuzione della competenza e di regolazione del suo esercizio. Tra le prime un ruolo importantissimo riveste la riserva allo Stato della legislazione esclusiva in ambiti che più che essere vere e proprie materie di competenza, rappresentano titoli per intervenire in modo generale e trasversale come l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

livelli essenziali delle prestazioni avrebbe limitato la competenza legislativa regionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto è opportuno valutare se la legge 390/1991 sia ancora in vigore: una risposta in tal senso è data dalla l. 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”, che all’art. 1, comma 2 dispone 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 2001¹⁸⁷ 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 delle disposizioni emanate dall’autorità statale in materie passate ad altra competenza. Questo significa che l’ampliamento delle competenze legislative regionali non comporta la caducazione automatica della precedente 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 legifereranno¹⁸⁸. A tal proposito –osserva Paolozzi¹⁸⁹-, nell’ambito del diritto allo studio universitario, “il principio di continuità normativa risulta rafforzato dal c.d. principio di continuità funzionale (o istituzionale), elaborato anch’esso dalla giurisprudenza costituzionale¹⁹⁰ “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 sua tutela dei

¹⁸⁷ Sent. della Corte Costituzionale nn. 282 e 376 del 2002.

¹⁸⁸ Cfr. R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., p. 836, i quali, sul punto ricordano che la Corte Costituzionale con la sent. 422/2002 ha affermato che “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”

¹⁸⁹ F. Paolozzi, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze normative*, op. cit., p. 17.

¹⁹⁰ Sentenze n. 370 del 2003 e nn. 13, 255 e 256 del 2004.

diritti fondamentali che ne sono investiti¹⁹¹”. Di continuità normativa e istituzionale parla Belletti¹⁹², il quale afferma che le 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.” In coerenza con tutte le posizioni sopra menzionate -ma più specifiche sul tema in esame- sono quelle di Bin, Benelli¹⁹³ e Caretti¹⁹⁴, secondo i quali la legge 390/1991 –nonché il d.p.c.m.- sono da ritenersi in vigore per tutti quei punti riguardanti il principio costituzionale di eguaglianza mentre, rispetto all’erogazione dei servizi, al modello organizzativo, alla disciplina di strumenti aggiuntivi, le Regioni sono nella facoltà, attraverso legge regionale, di costruire modelli alternativi a quelli indicati dalla legge quadro.

Anche il d.p.c.m. del 2001 è stato giudicato dalla dottrina ancora vincolante per le Regioni (e di fatto si è affermato come tale), pur essendo entrata in vigore la riforma costituzionale e pur essendo il decreto un atto di indirizzo e coordinamento di natura sub-legislativa . La Corte Costituzionale ha espresso un parere chiaro con la sent. 27 marzo 2003, n. 88 rispetto alla ammissibilità dei regolamenti statali nelle cosiddette materie trasversali, poi confermato nella sent. 31 marzo 2006, n. 134, ammettendo la possibilità per lo Stato di impiegare dette fonti secondarie, con la precisazione che “non assume rilevanza l’attribuzione del relativo potere normativo ad un regolamento ministeriale” o ad un decreto del Presidente del Consiglio “dal momento che, operandosi nell’ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell’art. 117, sesto comma¹⁹⁵, della

¹⁹¹ S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell’interpretazione della Corte Costituzionale*, Milano, 2007, p. 34.

¹⁹² 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 “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”.

¹⁹³ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 836-840.

¹⁹⁴ P. Caretti, *L’istruzione scolastica dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., pp. 29-35.

¹⁹⁵ Art. 117, comma 6 Cost. “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

Costituzione”¹⁹⁶. Bin e Benelli hanno ribadito l’efficacia del d.p.c.m. per “esigenze unitarie e di coordinamento nazionale” che trovano pieno fondamento anche con la previsione di determinazione dei livelli essenziali; in attesa, come scrive Guiglia “che il legislatore statale si cimenti nella definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale, esercitando la potestà normativa che la revisione costituzionale” gli ha attribuito, le Regioni, secondo opinione ormai consolidata¹⁹⁷, sono nella facoltà di intervenire con nuove leggi regionali anche prima di un nuovo intervento legislativo nazionale, sempreché questo sia rispettoso dei principi fondamentali fissati dalla legge 390/1991 e dal d.p.c.m. del 2001 attinenti alle esigenze di uniformità nei livelli essenziali delle prestazioni. È evidente, dunque, che i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, nonché per la definizione delle relative procedure di selezione per l’accesso ai servizi destinati alla non generalità degli studenti, le tipologie minime e i relativi livelli dei servizi attuati dalle Regioni e gli indirizzi per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi stabiliti dal d.p.c.m. del 2001 resteranno in vigore fino alla produzione di una nuova legislazione nazionale in materia di diritto allo studio. Tra l’altro, come ha osservato Caretti¹⁹⁸, la legge quadro e il d.p.c.m. contengono molti elementi coerenti con la nuova ricostruzione delle competenze stabilita dal legislatore. “La previsione da parte della legge quadro di una tipologia di interventi intesa espressamente come tipologia minima” è, secondo Caretti “una sorta di applicazione *ante litteram* del criterio dei livelli essenziali delle prestazioni in questo settore” così come “perfettamente in sintonia con quadro ricostruttivo delle competenze” è “quella sorta di anticipazione del principio di sussidiarietà orizzontale,

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”

¹⁹⁶ Testo della sentenza in G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, in *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, a cura di P. Cavaleri, Torino, 2008, pp. 108-183.

¹⁹⁷ Cfr. R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, *op. cit.*; P. Caretti, *L’istruzione scolastica dopo la riforma del Titolo V*, *op. cit.*; F. Paolozzi, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze normative*, *op. cit.*; L. Violini, M.E. Maccarini, *Quale futuro per il diritto allo studio? Principio di sussidiarietà, autonomia universitaria e prospettive di riforma*, in *Il diritto allo studio nell’Università che cambia*, *op. cit.* Cfr. inoltre, il parere della Corte Costituzionale, la quale ha affermato, con la 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.

¹⁹⁸ P. Caretti, *L’istruzione scolastica dopo la riforma del Titolo V*, *op. cit.*, pp. 33-34.

prevista dalla legge, ma anche dal d.p.c.m., rappresentata dalla possibilità che per la fornitura di questi servizi ci si avvalga di soggetti diversi da quelli dell'amministrazione diretta regionale". Caretti¹⁹⁹, però, sottolinea anche i punti di contrasto tra la legislazione nazionale in materia e il nuovo dettato costituzionale, nella tanto discussa²⁰⁰ imposizione da parte della legge 390/1991 di un unico modello gestionale e nella fissazione a livello nazionale dei requisiti di merito. Di fatto, come vedremo, se alcune Regioni, a seguito della riforma hanno dato vista a modelli organizzativi e gestionali diversi, i criteri di merito e reddito per l'assegnazione dei benefici sono rimasti, invece, stabiliti dal d.p.c.m. del 2001. Si può inoltre notare che, nonostante l'entrata in vigore di nuove leggi regionali sul diritto allo studio, queste non si siano molto discostate dall'impianto costruito dalla legge 390/1991.

In conclusione si può affermare, utilizzando le parole di Paolozzi, che "tutto ciò che rappresenta il 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".

5.1.2 Le prospettive future di legislazione sui livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale

L'esigenza di realizzare una nuova legge nazionale sul diritto allo studio sembra condivisa in maniera pacifica da settori di diversa natura²⁰¹, in modo da ricostruire un

¹⁹⁹ *Ibidem*, "Ci sono anche punti di contrasto forti che derivano tutti o quasi dal DPCM Ad esempio l'imposizione a tutte le Regioni di un unico modello di gestione del servizio: l'Ente regionale funzionale. Questo certamente oggi, lo dicevo prima, è qualcosa che la legge dello Stato non può più fare. Non può più imporre alle Regioni, in questa come in altre materie, una formula organizzativa obbligatoria ed uguale per tutti. Non ha niente a che vedere questo con la garanzia dello statuto costituzionale del diritto allo studio. È scelta diversa; siamo sul piano della implementazione del diritto e qui gioca allora il quadro diverso del riparto delle competenze. Il DPCM impone inoltre molto spesso una disciplina delle tipologie degli interventi che è chiusa, cioè non dice soltanto quali tipi di interventi attivare, ma chiude l'intera prestazione: indicando, ad esempio, la determinazione del requisito del merito computato in crediti, si fissa un numero minimo e massimo modificabile, ma solo entro una piccolissima percentuale. Il che vuol dire imporre non un criterio per riconoscere un diritto allo studio, ma addirittura una modalità di applicazione di quel criterio che fa capo praticamente integralmente alle decisioni che vengono prese dal DPCM".

²⁰⁰ Cfr. vedi Cap. IV, par. 4.2.2.

²⁰¹ Cfr. Coordinamento degli Assessori Regionali all'Istruzione, *Proposta per la definizione dei rapporti Stato-Regioni in materia di diritto allo studio universitario, a seguito della modifica del*

nuovo quadro di competenze coerente con il nuovo dettato dell'art. 117 della Costituzione. Fino all'approvazione e all'entrata in vigore di questa buona parte della legislazione precedente resterà in vigore, ma come si realizzerà in concreto il rapporto tra Stato, Regioni e Università? In altre parole, come verranno stabiliti dallo Stato i livelli essenziali delle prestazioni? Lo scorso 28 ottobre è stato presentato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca un "Disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio" che ha assegnato una delega al Governo per revisionare la materia del diritto allo studio universitario con una contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. In attesa della emanazione dei decreti delegati si possono tracciare, alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale e delle posizioni della dottrina, alcune ipotesi su come si realizzerà il concreto il rapporto tra i diversi organi della Repubblica.

Innanzitutto va menzionato il fatto che dalla riforma costituzionale la Corte Costituzionale si è trovata ad affrontare un notevole numero di controversie tra Stato e Regioni. Come scrive Guiglia²⁰² "il Governo centrale, in sintonia con la maggioranza parlamentare chiamata ad interpretare e attuare il Titolo V del 2001, ha contribuito a provocare numerosi ricorsi da parte delle Regioni, avendo voluto intensificare il proprio ruolo a difesa della clausola [...], inespressa nel nuovo dettato costituzionale [...] dell'*interesse nazionale*" sia attraverso contrastando le normative regionali, sia predisponendo, in maniera diretta e vincolata fondi statali "per continuare ad indirizzare le politiche sociali regionali con scelte centralistiche, finanziariamente derivate e condizionate [...] e senza impegnarsi nella definizione normativa dei livelli essenziali di assistenza sociale". La Consulta ha disposto con la

Titolo V della Costituzione, nota del 2 maggio 2005. La proposta degli assessori richiede la revisione della legge 390/1991, suggerendo che nel periodo di transizione si proceda all'elaborazione di Accordi annuali da assumere in Conferenza Stato-Regioni.; Unione degli Universitari, *V Congresso nazionale*, Documento politico, *op cit.* p. 28 "è indispensabile che si apra tra le forze politiche e sociali una profonda discussione che possa portare ad una nuova legge quadro, per evitare che le modifiche del Titolo V della Costituzione, che rendono il diritto allo studio non più materia concorrente tra Stato e Regioni, bensì materia residuale di competenza dunque esclusiva delle Regioni, riportino il quadro degli interventi ad una frammentazione sul territorio nazionale che possa inficiare il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Per questo non ci sembra sufficiente che a definire i livelli essenziali delle prestazioni sia un DPCM di indirizzo e coordinamento e riteniamo utile invece intervenire legislativamente. "

²⁰² G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, *op cit.*, pp. 108-109.

sent. 11-14 ottobre 2005, n. 385 che “il potere di determinare eventualmente –sulla base di apposite disposizioni di legge- i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali» [...] non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni”. In altre parole la Corte ha quindi stabilito che “lo Stato non può espandere la propria competenza in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni fino a farla assurgere a titolo di legittimità per interventi invasivi delle competenze regionali²⁰³”.

Dunque, come si coniugheranno le potestà legislative statale e regionale? Scrive Laudisa²⁰⁴ che una prima risposta a questa domanda è stata data dalla sent. 13-27 marzo 2003, n. 88 della Corte Costituzionale, che ravvisa come soluzione quella della cooperazione tra i diversi livelli di governo attraverso il *principio di leale collaborazione*. “La determinazione da parte del legislatore statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto allo studio,” afferma l’autrice, “poiché interferisce con le attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni in materia, sarebbe quindi auspicabile che avvenisse attraverso forme di confronto e di raccordo con le Regioni”. Dello stesso avviso anche Bin e Benelli²⁰⁵, i quali auspicano la costituzione di una forma di “coordinamento orizzontale basato su accordi tra le Regioni; oppure” continuano i due autori, “forse potrà 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 atto paritario tra Stato e Regioni”. Di conseguenza Bin e Benelli ritengono che nel futuro potranno esserci atti di indirizzo e coordinamento “solo se le Regioni si accorderanno con lo Stato sui loro contenuti”.

Si tenga inoltre presente che la Corte Costituzionale, con la sent. n. 134/2006 “In materia di sanità pubblica e fissazione degli standard quantitativi e qualitativi dei LEA” non si è limitata a riaffermare il principio di leale collaborazione per la

²⁰³ *Ibidem*

²⁰⁴ F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., p. 57 “nella ratio della sua decisione [della Corte, nda] si può ravvisare la volontà di favorire la cooperazione tra i diversi livelli legislativi, nell’esercizio del potere di definizione dei livelli essenziali, che pure lo Stato deve operare per legge. Il principio di leale collaborazione prevede che se più livelli di interesse sono coinvolti, chi è titolare dell’interesse prevalente non può agire unilateralmente, ma deve coinvolgere anche gli altri soggetti titolari di un interesse rilevante”

²⁰⁵ R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 837-838.

determinazione dei livelli delle prestazioni in ambito sanitario, ma arriva a limitare la discrezionalità del legislatore statale imponendogli il raggiungimento di un'*intesa forte*²⁰⁶ “per la definizione tecnica di detti livelli attraverso standard specificativi e attuativi” rendendo essa vincolante per la definizione dei LEA.

Rispetto all'individuazione dei livelli essenziali nel 2004 un Gruppo di lavoro interregionale incaricato dal Coordinamento degli Assessori dell'istruzione ha formulato una proposta, approvata in seguito dal Coordinamento e dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni nei primi mesi del 2005. Nel documento²⁰⁷ si asserisce che in primo luogo che i livelli essenziali delle prestazioni debbano contenere gli importi minimi di borsa, i quali in prima applicazione non devono essere inferiori a quelli previsti dal d.p.c.m. in vigore poi che l'assegnazione della borsa di studio deve essere garantita a tutti gli idonei, configurandosi come livello essenziale, che l'importo della borsa può essere corrisposto sia in denaro che, in tutto o in parte, in servizi equivalenti (come il servizio alloggio e di ristorazione) e che, infine, le Regioni possano prevedere livelli delle prestazioni superiori a quelli minimi. Si chiede, inoltre, anche una modifica del calcolo della soglia dell'Indicatore della situazione economica equivalente al di sotto della quale lo studente ha il diritto alla borsa: si chiede infatti si fissare la soglia non più autonomamente dalle Regioni entro una certa “forchetta” ma stabilita in ciascuna Regione in relazione al Pil per abitante, al fine di tenere conto delle diverse condizioni economiche. Questo meccanismo dovrebbe consentire che le Regioni con un più basso Pil per abitante abbiano una soglia Isee inferiore a quella delle altre Regioni.

²⁰⁶ Cfr. G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, op. cit., il quale spiega che l' “intesa debole” si caratterizza “per il fatto che il consenso delle parti debba essere bensì ricercato, per quanto possibile, anche «attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo» (cfr. la sent. n. 351 del 1991, nonché le sentt. nn. 482 del 1991, 6 e 355 del 1993), ma se quest'ultimo non viene concluso entro un determinato termine, la decisione può essere comunque assunta da una sola delle parti, purché venga supportata da una congrua motivazione in ordine alle circostanze che hanno reso impossibile la convergenza con la controparte e alle ragioni che rendono indispensabile l'adozione unilaterale dell'atto”. Con *intesa forte* si intende, invece “«una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultimo deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, una negoziazione diretta tra il soggetto la cui decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (cfr. la sent. n. 377 del 1989) con la conseguenza che il suo mancato raggiungimento costituisce «un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (cfr. la sent. n. 21 del 1991).”

²⁰⁷ Coordinamento degli Assessori Regionali all'Istruzione, *Proposta per la definizione dei rapporti Stato-Regioni in materia di diritto allo studio universitario, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione*, op. cit.

In conclusione, è possibile che la nuova legislazione sul diritto allo studio e quindi l'omogeneità territoriale delle prestazioni possano realizzarsi attraverso quello che Guiglia²⁰⁸ denomina come un "Piano concertato con gli altri attori territoriali" ovvero un meccanismo decisionale altamente partecipato e democratico tra i vari attori istituzionali. Ciò nonostante molti sono ancora gli interrogativi rispetto a quanto sarà vasta l'uniformità del diritto allo studio e quanto saranno penetranti per la legislazione regionale i criteri fissati dallo Stato: è questo un dubbio che verrà meno solo attraverso la presentazione dei decreti delegati. La Corte stessa, con la sent. 134/2006, ha evitato di entrare nel merito della determinazione dei livelli essenziali e ha affermato che "Non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA, [in quanto] non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale". Con questa sentenza è stato affermato, di fatto, che non esistono criteri oggettivi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma che ogni volta che essi verranno discussi verranno sottoposti a criteri di valutazione politici. È quanto sostiene anche Guiglia²⁰⁹, il quale sostiene che la Corte "si è spinta ad affermare che la definizione dei livelli essenziali a tutela dei medesimi diritti, non risponde ad alcun parametro definito, se non alla scelta squisitamente politica del legislatore statale di determinare la misura di detti livelli". Dello stesso avviso Bin²¹⁰, il quale ha ribadito che "il concetto di livello essenziale delle prestazioni è un concetto esclusivamente e squisitamente politico [e] difficile [da] riportare entro schemi giuridici: la sua definizione" scrive, "è affidata tutta alle trattative politiche".

In questa breve rassegna abbiamo presentato la possibile evoluzione del diritto allo studio universitario solo per ciò che riguardano i livelli essenziali delle prestazioni. Una illustrazione più completa sugli altri molteplici aspetti riguardanti il futuro del diritto allo studio universitario verrà data nel prossimo capitolo.

²⁰⁸ G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, op. cit., p. 125-130

²⁰⁹ *Ibidem*

²¹⁰ R. Bin, *Il diritto allo studio universitario: risultati di una ricerca*, op. cit. pp. 24-25.

5.2. Prospettive di riforma delle politiche di diritto allo studio

5.2.1 I prestiti agevolati nel sistema di diritto allo studio italiano. Il dibattito dottrinario e le diverse forme di erogazione

5.2.1.1 Il prestito d'onore nella legge 390/1991 e il suo mancato utilizzo

Il prestito d'onore è un debito che lo studente consegue al fine di finanziare il proseguimento degli studi nei confronti di un istituto di credito a tasso nullo o agevolato; carattere peculiare del prestito d'onore è il ruolo delle Regioni o dello Stato come garanti dell'estinzione del debito presso l'istituto di credito. Nell'esperienza italiana il prestito d'onore è stato introdotto dall'art. 16 della legge 390/1991 come forma di contributo economico concesso dalle aziende ed istituti di credito agli studenti universitari nel rispetto dei requisiti di merito ed economici stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri emanato ogni tre anni come stabilito dall'art. 4 della suddetta legge. Al comma 2 si stabilisce che “il prestito d'onore è rimborsato ratealmente, senza interessi, dopo il completamento o la definitiva interruzione degli studi e non prima dell'inizio di un'attività di lavoro dipendente o autonomo. La rata di rimborso del prestito non può superare il 20 per cento del reddito del beneficiario. Decorsi comunque cinque anni dal completamento o dalla interruzione degli studi, il beneficiario che non abbia iniziato alcuna attività lavorativa è tenuto al rimborso del prestito e, limitatamente al periodo successivo al completamento o alla definitiva interruzione degli studi, alla corresponsione degli interessi al tasso legale.” Sono le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto disposto dal comma 3 a disciplinare “le modalità per la concessione dei prestiti d'onore e, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio” a provvedere “alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e alla corresponsione degli interessi, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Le convenzioni che in materia le Regioni stipulano con aziende

ed istituti di credito devono disciplinare: a) i termini di erogazione rateale del prestito in relazione all'inizio dei corsi e ai livelli di profitto; b) le penali a carico dell'azienda o dell'istituto di credito per il ritardo nell'erogazione delle rate del prestito.” Per incentivare l'utilizzo di questo nuovo strumento di diritto allo studio la legge aveva istituito, al comma 4, il “Fondo di intervento integrativo per l'utilizzo del prestito d'onore” ma –come abbiamo avuto modo di osservare nel precedente capitolo²¹¹- con la legge 662/1996, art.1, comma 89, la destinazione del Fondo nazionale è stata destinata anche all'erogazione delle borse di studio erogate dalle Regioni²¹².

L'art. 16 della legge 390/1991, dunque, ha disciplinato il funzionamento del prestito d'onore in maniera precisa individuando i soggetti interessati, regolando le loro attività attraverso la previsione di un decreto del Ministero del Tesoro e di convenzioni tra Regioni e istituti di credito e istituendo il Fondo integrativo, ma, nonostante ciò, il prestito ha assunto un ruolo marginale all'interno del sistema di sostegno destinato agli studenti universitari. Una descrizione delle ragioni di questo insuccesso deve tener conto di due elementi fondamentali: da un lato il prestito va considerato per come esso è stato ideato nella legislazione italiana e quindi le condizioni di erogazione e restituzione previste dalla legge 390/1991, mentre dall'altro lato il prestito va considerato tenendo presenti i caratteri politici e culturali che l'adozione di tale strumento o l'opposizione ad esso porta con sé nell'ambito nel sistema di welfare studentesco che si vuole delineare. L'utilizzo del prestito d'onore, l'alternativa che essa rappresenta allo strumento classico della borsa di studio e l'eterogeneità dei modelli di prestiti sono stati e sono tuttora fonti di ampi dibattiti dottrinari e politici a livello internazionale e anche in Italia, dove, come abbiamo accennato, il prestito non ha avuto un grande successo, si discute da anni sulla ipotizzata necessità di un impiego maggiore di questo strumento.

Prima di affrontare i nodi di questo dibattito è bene capire le ragioni della scarsa erogazione di prestiti osservando il contenuto dell'art. 16 della legge 390/1991. Innanzitutto va detto che il decreto concertato dal Ministero del Tesoro e da quello dell'Università –volto a definire i criteri generali per la concessione delle garanzie e per la corresponsione degli interessi maturati sul prestito- di cui al comma 3 non è

²¹¹ *Capitolo IV, par. 4.2.*

²¹² Per i criteri di ripartizione del Fondo cfr. Cap. IV, par. 4.2.

mai stato emanato. Catalano, Mori, Silvestri e Todeschini²¹³ hanno spiegato che la causa di questa mancanza è stata dovuta a una discussione che nei primi anni dopo l'approvazione della legge quadro nazionale impegnò i soggetti investiti delle competenze di erogazione e di garanzia del prestito, ovvero gli istituti di credito e le Regioni, riguardo alla definizione di "sussidiarietà" della garanzia regionale: secondo gli istituti di credito il carattere sussidiario della garanzia li avrebbe legittimati a richiedere garanzie reali o personali agli studenti e ai loro familiari mettendo in discussione il carattere basilare del prestito, ovvero quello di essere concesso *sull'onore*, "cioè senza tener conto degli ordinari requisiti di solvibilità". Ad ogni modo, anche quando le Regioni hanno predisposto gli strumenti per l'erogazione dei prestiti a tasso nullo il decreto in questione non è stato emanato. In secondo luogo, con la legge 662/1996, art.1, comma 89 il cosiddetto Fondo statale integrativo è stato destinato al finanziamento sia dei prestiti che delle borse e le Regioni –anche in base alla constatazione della bassissima domanda di prestiti- hanno preferito investire in un servizio previsto come obbligatorio dalla legge 390/1991²¹⁴.

Dunque il fallimento del prestito d'onore in Italia può essere addebitato a mancanze del legislatore e alla scelta di istituire un fondo unico sia per le borse che per i prestiti, ma evidentemente un'analisi più attenta deve tenere conto anche delle scelte compiute dai singoli studenti, i quali hanno mostrato uno scarsissimo interesse per uno strumento che era stato presentato come una grande innovazione per il sistema del diritto allo studio universitario italiano²¹⁵.

²¹³ G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, op. cit., p. 250.

²¹⁴ Cfr. D. Musto, *I prestiti per gli enti universitari: i progetti degli Enti regionali per il diritto allo studio*, op. cit., p. 3, la quale afferma che l'impiego da parte delle Regioni del "cosiddetto Fondo statale integrativo [...] per il finanziamento delle borse di studio piuttosto che per i prestiti d'onore" è dovuta alla "visuale di risorse sempre scarse"; T. Agastiti, *Il prestito agli studenti universitari nell'esperienza italiana: nuove iniziative e prospettive*, in *I prestiti d'onore per gli studenti universitari. Riflessioni ed esperienze*, Milano, 2006, p. 45 "In particolare, nelle esperienze di prestiti in cui il soggetto erogatore sia la Regione, il vincolo finanziario è identico a quello necessario per erogare borse di studio: in pratica, il totale delle somme da erogare è identico alle due opzioni. Dunque, nel caso in cui il soggetto erogatore sia la Regione, la scelta di erogare prestiti anziché borse non configura, nell'immediato, alcun risparmio in termini di spesa corrente. Un sistema che non identifichi modalità nuove, in cui la stessa spesa di denaro pubblico permetta di incrementare in modo più che proporzionale il numero di interventi erogabili, è destinato a non creare opportunità interessanti per un numero adeguato di studenti".

²¹⁵ Cfr. Paola Jadeluca, *Mantenuto sull'onore*, in *La Repubblica*, 10 gennaio 1992 "Iscriversi all'Università ma, invece di pagare le tasse, ritrovarsi un discreto gruzzoletto in banca da restituire con tutto comodo una volta finiti gli studi e quando già si è trovato un lavoro. E' quello che succede quando si richiede il cosiddetto "prestito d'onore", un'agevolazione economica che figura alla stregua di una

Innanzitutto va detto che l'art. 16 della legge 390/1991 stabilisce, al comma 1, possono beneficiare dei prestiti coloro che dispongono degli stessi requisiti di merito e di reddito per accedere ad un beneficio a fondo perduto come quello della borsa, il che ha costituito un elemento indubbiamente sfavorevole alla diffusione del prestito, poiché significa rivolgersi esclusivamente ad un bacino di studenti che già beneficiano di un contributo a fondo perduto e pertanto meno propensi ad indebitarsi.²¹⁶

La legge ha stabilito, poi, alcune condizioni di restituzione che, pur con obiettivi di incentivo, si sono dimostrate onerose. Viene stabilito, infatti, che decorso il quinto anno dal completamento o dalla interruzione degli studi, lo studente debba estinguere il debito, anche qualora non si sia cominciata un'attività lavorativa e con l'aggiunta – al contrario di quanto accade qualora il debito venga saldato nei cinque anni- con la corresponsione del tasso di interesse legale. È questa, una norma che indubbiamente grava un ulteriore onere su coloro che già si trovano in difficoltà per il rimborso del prestito. “Le esperienze straniere”, scrivono Catalano, Mori, Silvestri e Todeschini²¹⁷ “suggeriscono generalmente, in tali casi, disoccupazione o reddito al di sotto del livello medio, una direzione di marcia opposta mediante la sospensione temporanea del rimborso, il cui onere è assunto dal settore pubblico”. Di certo, a vent'anni dall'approvazione della legge 390/1991, il mondo del lavoro è decisamente cambiato e se è vero che trovare un lavoro nei cinque anni successivi all'interruzione degli studi è possibile, di certo esso non è sinonimo di autonomia sociale ed economica. La precarietà del mondo del lavoro, accompagnata spesso dall'assenza di un reddito stabile, è una situazione sociale che non consente ai laureati di avviare il rimborso di un prestito in una fase delicata della propria vita come quella della ricerca della propria autonomia economica. Per queste ragioni una proposta utile potrebbe essere

vera e propria tradizione nel panorama accademico di numerosi altri Paesi.[...] Adesso il prestito d'onore fa il suo ingresso anche negli atenei italiani. La novità è stata introdotta con la nuova legge di riforma del diritto allo studio appena approvata dal Parlamento.”

²¹⁶ Cfr. E. Comba, *I prestiti d'onore*, op. cit., p. 22, che scrive “L'accessibilità ai prestiti è determinata dagli stessi parametri che regolano la fruizione delle borse di studio e degli altri strumenti di sostegno di cui gli studenti meritevoli e privi di mezzi possono godere secondo la normativa in questione: questo come vedremo, è uno dei motivi per cui la tipologia di interventi dei prestiti stenta tutt'oggi a decollare. Gli studenti, infatti, a parità di condizioni, preferiranno finanziare i propri studi con un'agevolazione a fondo perduto, come la borsa di studio, contribuendo a relegare lo strumento del prestito ad un ruolo meramente simbolico nell'attuale politica per il diritto allo studio”.

²¹⁷ G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, op. cit., pp. 250-251.

quella di garantire tutele maggiori per i beneficiari dei prestiti d'onore, stabilendo requisiti economici relativi ai contratti di lavoro che consentano in maniera più semplice e differenziata in base al tipo di lavoro svolto di poter iniziare la fase di rimborso del prestito²¹⁸. Gli stessi Catalano, Mori, Silvestri e Todeschini nonché Piraino hanno anche criticato il limite massimo del 20% del reddito del beneficiario come quota massima da richiedere in una singola rata ritenendola “del tutto sproporzionata, se si pensa che negli Stati Uniti, dove i prestiti sono più vicini ai costi di mercato, è ritenuta comunemente accettabile una quota attorno al 10%²¹⁹” mentre nel Regno Unito “l'importo della rata è calcolato come percentuale (9%) sulla quota di reddito eccedente il livello medio nazionale²²⁰”

Criticata per ragioni diametralmente diverse è l'aver stabilito un tasso di interesse nullo a carico dello studente. Sempre Catalano, Mori, Silvestri, Todeschini²²¹ e Piraino²²² ritengono che con un tasso nullo si sia definito “a priori un elevato livello di dono²²³ e privato il prestito del suo principale elemento di flessibilità. Risulta così impossibile”, scrivono i quattro autori, “ridurre il livello del sostegno pubblico per coloro che beneficeranno di redditi elevati o premiare i più meritevoli”. La presenza di un tasso nullo o molto basso si ritiene, inoltre, responsabile di un basso investimento nel settore da parte degli istituti di credito, i quali, secondo i sostenitori di questa critica, non troverebbero benefici –se non di immagine- nel concedere prestiti a tassi ridotti a studenti universitari. Secondo Comba²²⁴ “i finanziamenti allo studio, concessi a zero spese e a tasso nullo per garantire l'accesso allo studente ancora privo di stabili flussi di reddito, non offrono nell'immediato alcun ritorno

²¹⁸ Cfr. Unione degli Universitari, *Il prestito d'onore*, scheda tecnica presentata al corso di formazione tenutosi a Castiglione della Pescaia dall'1 al 5 agosto 2008.

²¹⁹ G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, op. cit., pp. 250-251

²²⁰ N. Piraino, *Il prestito agli studenti universitari: aspetti economici e gestionali. Un progetto per il Politecnico*, Torino, 2003, p. 122.

²²¹ G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, op. cit., pp. 250-251

²²² N. Piraino, *Il prestito agli studenti universitari: aspetti economici e gestionali. Un progetto per il Politecnico*, op. cit., “«[...] Le regioni a statuto ordinario [...] provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi (i prestiti) e alla corresponsione degli interessi [...]» in tal modo, definire a priori il livello del dono elimina l'elemento di flessibilità che il prestito consente e, dunque, la possibilità di interventi di sostegno pubblico volti a premiare i più meritevoli e coloro che percepiscono redditi meno elevati.”

²²³ Cfr. D. Musto, *I prestiti d'onore nel sistema di aiuti agli studenti: un progetto sperimentale per la Regione Piemonte*, op. cit., 2004, p. 45, la quale definisce il “livello di dono” come “la differenza tra il valore della somma concessa allo studente e la somma restituita, confrontati su valori attualizzanti”

²²⁴ E. Comba, *I prestiti d'onore*, op. cit., p. 226.

economico e rappresentano inoltre un rischio di credito oggettivo a carico della Banca. Il pericolo che lo studente debitore non sia in grado di ripagare il denaro preso a prestito è reso ancora maggiore dal fatto che, senza l'eventuale intervento dei genitori, egli non è in grado di offrire garanzie adeguate all'importo beneficiato. L'eventualità", continua Comba "peraltro non così remota, di interruzione o di eccessivo prolungamento del percorso di studi, o ancora l'impossibilità ad ottenere un lavoro adeguatamente remunerato al termine dello stesso, aumenta il rischio che lo studente non riesca ad onorare il debito alla scadenza". Nonostante le garanzie offerte dalle Regioni per neutralizzare il rischio di insolvenza, resta il fatto che i tassi super agevolati o nulli offrono scarsi ritorni economici agli istituti di credito, i quali in teoria potrebbero piuttosto trovare vantaggi attraverso una fidelizzazione della clientela a conclusione del periodo di studi e quindi sperare in una redditività a lungo termine. Sempre Comba²²⁵ individua, però, i limiti di queste strategie, derivanti da un lato dalla ordinaria bassa offerta di prestiti a tasso agevolato parte delle banche, che potrebbe essere percepita come un aspetto negativo dai destinatari delle offerte, e dall'altro dal fatto che quanto più gli studenti dimostrano di essere bravi, e quindi destinati ad occupare cariche lavorative di particolare rilievo, tanto più cresce la probabilità che essi, alla fine del corso di studi, debbano spostarsi per lavoro, cambiare città, addirittura trasferirsi all'estero alla volta delle migliori condizioni offerte loro." Secondo Comba, quindi, anche il rientro economico futuro rischia di venir meno rendendo, quindi, estremamente svantaggiosa l'erogazione di prestiti d'onore a tasso nullo.

Sempre dal punto di vista degli erogatori dei prestiti, Agastiti²²⁶ sostiene che nella legge 390/1991 siano contenute condizioni talmente favorevoli per gli studenti –in merito al periodo di sospensione tra l'erogazione del prestito e l'inizio della restituzione, alla restituzione in conto capitale senza corresponsione degli interessi, alla possibilità di sospendere, per alcuni periodi, la restituzione del prestito e alla rata di rimborso del prestito non superiore al 20% del reddito del beneficiario- da determinare un "livello di dono" così elevato da rendere più conveniente per le Regioni e gli istituti di credito l'erogazione di borse di studio. Infatti, sostiene

²²⁵ E. Comba, *I prestiti d'onore*, op. cit., p. 226.

²²⁶ T. Agastiti, *Il prestito agli studenti universitari nell'esperienza italiana: nuove iniziative e prospettive*, op. cit., p. 44.

Agastiti, “l’esperienza internazionale e la letteratura [...] suggeriscono che, se la scelta politica è quella di un livello di dono molto elevato, risulta più efficiente concedere una borsa di studio a fondo perduto, poiché in tal modo si evita l’implementazione di una complessa struttura organizzativa per la gestione dei prestiti e si risparmiano i costi (che ricadono sulla collettività) degli interessi da corrispondere agli istituti bancari”.

Le ragioni qui esposte spiegano perché gli studenti –riferendoci qui specificatamente al caso italiano- abbiano preferito rivolgersi agli enti regionali richiedendo borse di studio piuttosto che prestiti d’onore. In effetti, in vent’anni l’esperienza regionale di offerta di prestiti è stata estremamente ridotta, solo alcune regioni, infatti, hanno predisposto il servizio e la domanda si è rivelata estremamente bassa. I numeri forniti dall’Ufficio di Statistica del Ministero dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca, sia per il 2009 che per gli anni precedenti forniscono il quadro di un bassissimo interesse da entrambe le parti ad utilizzare un simile strumento.

Tab. 5.1 Numero dei prestiti domandati ed erogati nell’a.a. 2008/2009²²⁷

	PRESTITI D'ONORE E ALTRI PRESTITI AGEVOLATI - N. DOMANDE				PRESTITI D'ONORE E ALTRI PRESTITI AGEVOLATI - N. PRESTITI EROGATI			
	Corsi di laurea		Corsi di dottorato	Corsi di specializzazione	Corsi di laurea		Corsi di dottorato	Corsi di specializzazione
	Totale	di cui extra UE	Totale	Totale	Totale	di cui extra UE	Totale	Totale
PIEMONTE	78	34	3	9	65	29	3	7
VALLE D'AOSTA	0		0	0	0	0	0	0

²²⁷ Ufficio di statistica del Ministero dell’Istruzione, dell’ Università e della Ricerca, *Enti per il diritto allo studio: interventi a favore degli studenti. Rilevazione DSU 2009*, <http://statistica.miur.it/>

LOMBAR DIA	2	1	2	0	2	1	2	0
TRENTIN O-ALTO ADIGE	72	0	13	0	72	0	13	0
VENETO	55	12	1	9	12	0	1	6
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	0	0	0	0	0	0	0
LIGURIA	0	0	0	0	0	0	0	0
EMILIA ROMAGN A	52	21	3	0	20	6	1	0
TOSCAN A	8	0	0	0	4	0	0	0
UMBRIA	0	0	0	0	0	0	0	0
MARCHE	2	0	0	0	2	0	0	0
LAZIO	0	0	0	0	0	0	0	0
ABRUZZI	0	0	0	0	0	0	0	0
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0
CAMPAN IA	0	0	0	0	0	0	0	0
PUGLIA	0	0	0	0	0	0	0	0
BASILIC ATA	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1	-1
CALABRI A	1	0	0	0	1	0	0	0
SICILIA	0	0	0	0	0	0	0	0
SARDEG NA	0	0	0	0	0	0	0	0
	270	68	22	18	178	36	20	13

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presiti agevolati erogati	93	119	74	123	179	193	210	227	178
Borse di studio erogate	114.874	121.671	121.972	121.916	139.113	128.183	139.126	152.472	147.116

Tab. 5.2 Numero di prestiti e borse di studio erogate dall'a.a. 2000-2001 all'a.a. 2008-2009²²⁸

Nel decennio passato, durante la XIV legislatura, in seguito ad alcune iniziative ministeriali volte ad incentivare l'attivazione dei prestiti, sono state numerose le Regioni e le Università che hanno avviato sperimentazioni su tale forma di sostegno, seppur in forma contenuta. In primo luogo, vi è stata l'emanazione del Decreto Ministeriale n. 198 del 2003 "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti", che aveva previsto il finanziamento di un fondo per il finanziamento di progetti sperimentali per la concessione di prestiti d'onore, proposti dalle Regioni in accordo con gli atenei e in convenzione con istituti di credito e valutati dai Ministeri dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in base a criteri di valutazione definiti dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU). Con la legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) è stata poi approvata l'istituzione di un "Fondo per la concessione di prestiti fiduciari per il finanziamento agli studi" finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari concessi dalle banche e dagli altri intermediari finanziari, nonché alla corresponsione di contributi in conto interessi agli studenti privi di mezzi assegnando la gestione di tale fondo a Sviluppo Italia s.p.a., società controllata dal Ministero dell'Economia. Le norme, soprattutto, disponevano l'abrogazione dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 16 della legge 390/1991. Tuttavia, le Regioni Toscana e Emilia-Romagna hanno presentato un ricorso, dichiarando che, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, l'istituzione di un apposito

²²⁸ *ibidem*

fondo gestito a livello statale avrebbe costituito un'invasione nelle competenze regionali secondo quanto disposto dall'art. 117 della Costituzione nonché una violazione dell'art. 119, il quale non consente allo Stato la creazione di fondi speciali, gestiti a livello centrale, in materie appartenenti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente delle Regioni. La Corte Costituzionale ha disposto, con la sentenza 13 ottobre 2004, n. 308, l'illegittimità costituzionale della legge 350/2003 art. 4, comma 103 affermando che, pur conservando lo Stato la possibilità di legiferare su materie di interesse nazionale come il diritto allo studio universitario, esso dovrebbe concertare con le Regioni le modalità di ripartizione, utilizzo e gestione dei fondi messi a disposizione. In conseguenza a tale dichiarazione la Corte stabilì il congelamento della abrogazione della norma che disciplinava i prestiti d'onore contenuta nella legge 390/1991 fino all'approvazione ed entrata in vigore di una nuova disciplina maggiormente rispettosa delle competenze regionali mentre ha ritenuto non legittime le denunce di incostituzionalità dell'art. 16 della legge 390/1991 relativamente all'istituzione dei prestiti fiduciari e del Fondo.

Successivamente nel dicembre 2007 i Ministeri dell'Università e della Ricerca, delle Politiche Giovanili e quello per le Riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione hanno stipulato un protocollo con l'Associazione Bancaria Italiana, per consentire l'accesso a coloro che sono iscritti a corsi di laurea o post-laurea tra i 18 e i 35 anni con residenza anagrafica in Italia, di nazionalità comunitaria ed extracomunitaria ad un credito da utilizzare per il pagamento delle tasse universitarie, la partecipazione a programmi Erasmus, l'iscrizione a corsi post-laurea, l'acquisto di computer portatili con connessione hi-fi e il pagamento delle spese connesse alla locazione per i fuori sede (deposito cauzionale e/o spese d'intermediazione immobiliare). Rispetto alle procedure inserite nella legislazione quadro sul diritto allo studio possiamo vedere che questo protocollo prova a cambiare decisamente la disciplina sui prestiti andando incontro soprattutto alle esigenze delle banche. I prestiti, infatti, vengono concessi indipendentemente dalle condizioni economiche ma solo in base a criteri di merito e devono essere restituiti in un arco temporale concordato direttamente tra la Banca e l'intermediario; inoltre sono previsti solo

cinque mesi di moratoria dal pagamento, il quale deve contenere anche gli interessi²²⁹.

5.2.1.2 I prestiti fiduciari erogati dagli enti regionali per il diritto allo studio

In questo quadro le Regioni (e, in parte, anche le Università) hanno avviato nel corso degli anni diverse iniziative di concessione di prestiti, la maggior parte delle quali slegate dalla disciplina stabilita dalla legge 390/1991, eppure nonostante il crescente investimento in prestiti, il bilancio conclusivo è quello di un netto disinteresse da parte degli studenti verso questo strumento. Soffermandoci sulle Regioni che nell'a.a. 2008-2009 hanno ricevuto una domanda di prestiti da parte degli iscritti alle Università, vediamo quali sono state le forme di erogazione e di restituzione previste in tre casi, in Veneto, nel Piemonte e nell'Emilia-Romagna.

Innanzitutto vi è da dire che in tutti e tre i casi non sono state prese in considerazione le norme previste nella legge 390/1991 ma si è piuttosto preferito istituire il servizio dei prestiti, -denominati fiduciari- attraverso una disciplina propria, per alcuni versi diversa da Regione a Regione.

Concentrandoci prima sulle caratteristiche comuni tra i tre bandi, si può notare che nelle tre Regioni i prestiti sono stati rivolti a categorie diverse rispetto a quelle idonee all'ottenimento delle borse di studio. Infatti –tralasciando ciò che riguarda i prestiti per i dottorandi e gli iscritti ai master di I e II livello- nell'a.a. 2008-2009 hanno potuto accedere al servizio solo gli iscritti all'ultimo anno dei corsi di laurea di primo livello, ai corsi di laurea di secondo livello, agli ultimi tre anni dei corsi di laurea a ciclo unico e, specificamente per il Piemonte, gli iscritti al settimo semestre dei corsi di laurea di primo livello e al quinto dei corsi di secondo livello. Inoltre, uno degli elementi peculiari di queste forme di prestito riguarda il fatto che essi sono rivolti anche o esclusivamente a studenti con fasce reddituali superiori a quelle necessarie all'ottenimento delle borse. In Veneto il requisito reddituale non è stato neanche

²²⁹ Sullo spirito di questo protocollo sono emblematiche le parole del Ministro per le Politiche Giovanili che firmò il protocollo, Giovanna Melandri, la quale in un'intervista a Luisa Grion, *Prestiti fino a 6.000 euro al mese per gli studenti meritevoli* in *La Repubblica*, 19 dicembre 2007, affermò "Sia chiaro: parliamo di rate mensili che potranno essere rimborsate in 48 mesi e che al massimo raggiungeranno i 60 euro mensili: lo studente potrà coprirli facendo qualche lavoretto".

preso in considerazione per beneficiare del servizio sebbene, per coloro i quali disponessero dei requisiti Isee e Ispe per valersi delle borse, è stato concesso il pagamento della parte degli interessi passivi. In Piemonte le soglie Isee e Ispe sono state ristrette solo a coloro i quali non possono beneficiare delle borse –pur comunque inserendo anche un limite massimo- mentre in Emilia-Romagna le fasce sono state innalzate senza per questo privare le categorie dotate di Isee e Ispe più bassi della possibilità di domandare di prestiti fiduciari. Non a caso, in quest’ultima Regione, a contrario delle altre due, è possibile il cumulo del prestiti con la borsa di studio erogata dall’ente regionale per il diritto allo studio.

I criteri di merito inseriti nei bandi piemontese e veneto sono gli stessi previsti per l’ottenimento delle borse; in Emilia-Romagna, invece, è necessario che lo studente richiedente non sia mai stato iscritto come “fuori corso” e avere acquisito tutti i crediti formativi previsti dal proprio ordinamento per l’a.a. precedente. Nel caso in cui le domande di prestiti avessero superato l’offerta, gli enti avrebbero dovuto procedere, in Emilia Romagna, dando primaria attenzione agli studenti idonei all’ottenimento delle borse di studio ma non beneficiari, e in Piemonte osservando esclusivamente il criterio cronologico. Anche nel bando veneto è stata apposta una norma che privilegia gli studenti idonei ma non beneficiari di borse di studio a conclusione dell’utilizzo del Fondo Ministeriale di Riparto per l’a.a. corrente.

Tralasciando le quote massime erogate dagli istituti di credito, si può inoltre notare che le tempistiche di restituzione e i tassi di interesse da pagare agli istituti di credito sono state differenti a seconda del bando. In tutte e tre le Regioni considerate il periodo di moratoria è di un solo anno, ma in Veneto il periodo entro il quale si può completare il pagamento è di sette anni, in Piemonte di otto e in Emilia-Romagna è di diciassette. In tutti e tre i casi i tassi di interesse sono stati fissati ad un livello piuttosto basso.

Si può, dunque affermare, che nei limitati casi italiani in cui è stato erogato un numero non insignificante di prestiti, questo è stato concepito in due casi (Veneto e Piemonte) come strumento per una fascia di studenti non beneficiante di borse di studio mentre nell’Emilia-Romagna, seppur allargando la fascia dei possibili beneficiari, si è concessa la possibilità di cumulo dei prestiti con le borse. Soprattutto l’elemento peculiare di queste forme di prestito è legata all’importanza principale

rivolta all'elemento del merito, visto come il criterio principale per l'ottenimento del beneficio, e in un caso specifico –quello veneto- l'unico criterio preso in considerazione. Ad ogni modo queste esperienze non possono essere considerate come un successo essendosi comunque assestate a numeri bassi di domanda e di offerta. C'è da dire che anche il limite di un solo anno di moratoria dall'inizio del pagamento del prestito non può essere considerato particolarmente attrattivo verso gli studenti in cerca di autonomia.

5.2.1.3 Il dibattito dottrinario sui prestiti agevolati

Il dibattito a livello nazionale e internazionale su che sistema di welfare studentesco costruire resta acceso ed eterogeneo: la contesa è tra coloro che vedono nel prestito il sistema più innovativo ed efficiente capace di rispondere alle esigenze dei bilanci pubblici e della compartecipazione degli studenti alle spese universitarie attraverso un processo di responsabilizzazione individuale e di chi, invece, sostiene che esso rappresenti una forma di indebitamento e di precarizzazione dei cittadini sin dai diciotto anni. In generale non va dimenticato che un simile dibattito non risponde solo all'esigenza di risolvere i problemi sociali degli studenti ma è anche una risposta politica su quale sistema di welfare si vuole realizzare. L'introduzione del prestito è stata descritta come parte del più ampio fenomeno del "cost-sharing", ovvero il progressivo trasferimento dell'onere dell'istruzione universitaria dallo Stato alle loro famiglie. Scrive Musto²³⁰ che "la traslazione di parte dei costi dallo Stato alle famiglie, ovvero la presenza di un costo da pagare per fruire del servizio istruzione, apporta al sistema istruzione i benefici propri del mercato: è probabile infatti", continua Musto, "che lo studente, pagando per il servizio che riceve, sia un consumatore più responsabile e maggiormente incentivato ad accelerare i tempi di studio". Il cost-sharing può essere realizzato attraverso diverse modalità, quali l'introduzione o l'incremento delle tasse universitarie, la riduzione dell'ammontare e del numero delle borse e l'introduzione dei prestiti. L'introduzione dei prestiti, in questo senso, avrebbe dunque, innanzitutto ragioni di efficienza e di

²³⁰ D. Musto, *I prestiti per gli studenti universitari: i progetti degli Enti regionali per il diritto allo studio*, Torino, 2007, pp. 5-7.

responsabilizzazione degli studenti. Del Bianco²³¹ e Catalano²³², supportando questa posizione, affermano infatti che il prestito comporta innanzitutto una riduzione della spesa pubblica per il sistema dell'istruzione universitaria, nonché una scelta responsabile del percorso di studi in modo da inserirsi in un settore lavorativo che permetta l'estinzione del debito piuttosto che in un settore a bassa offerta di lavoro. Su questo punto vi è la contestazione di Musto²³³, la quale sostiene che “non esistono studi che confermino la tesi” della oggettiva responsabilizzazione degli studenti aderenti ad un programma di prestiti. Sempre a giudizio di Del Bianco, il meccanismo di prestiti determina anche una maggiore copertura dei beneficiari e risponde a un criterio di equità. “I prestiti” scrive Del Bianco, “consentono, a parità di risorse, o di assistere un numero maggiore di studenti o di aumentare l'importo medio del benefici erogato, il che rappresenta un indubbio vantaggio soprattutto qualora le elargizioni in denaro a fondo perduto siano insufficienti a sopperire le normali necessità di mantenimento degli studenti”. Inoltre egli ritiene che la traslazione dei costi dalla fiscalità generale ai beneficiari aiuti per le famiglie a reddito più basso poiché il sistema di borse, al contrario di quello di prestiti è pagato anche dalle famiglie più povere²³⁴. Catalano, Mori, Silvestri e Todeschini²³⁵ hanno evidenziato, inoltre, che “poiché la borsa, al fine di consentire allo studente di mantenersi, deve essere pagata anticipatamente, può provocare fenomeni perversi quali l'iscrizione di studenti che

²³¹ A. Del Bianco, *I prestiti per gli studenti: uno strumento per valorizzare l'investimento in istruzione*, in *I prestiti d'onore per gli studenti universitari: riflessioni ed esperienze*, op. cit., pp. 13-39, il quale su questo punto afferma che “I prestiti fungono ad una scelta responsabile del percorso di studi, un cui rientrano anche considerazioni di redditività dell'investimento in capitale umano. Non a caso una delle ragioni che si avanzano con maggiore insistenza a favore dell'abbandono di ogni forma di sussidio gratuito all'istruzione è la totale mancanza di incentivi che tale finanziamento comporta nella scelta di un investimento ottimale del bene istruzione. Da questo punto di vista il sistema di prestiti riduce il consumo eccessivo di istruzione universitaria. In aggiunta il meccanismo di rimborso funziona da stimolo al completamento regolare dei corsi di studio”.

²³² G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, op. cit., p. 188, i quali scrivono “Il prestito incentiva gli studenti a scegliere la professione (e dunque il corso di studi) che presumono più vantaggiosa sotto il profilo economico [...] Questa considerazione porta a sottolineare che, paradossalmente, esiste un maggior potenziale di pianificazione nel sistema di prestiti, che non in uno di borse”.

²³³ D. Musto, *I prestiti per gli enti universitari: i progetti degli Enti regionali per il diritto allo studio*, op. cit., p. 7.

²³⁴ A. Del Bianco, *I prestiti per gli studenti: uno strumento per valorizzare l'investimento in istruzione*, op. cit., p. 36, il quale scrive che il fatto “che i destinatari contribuiscano al finanziamento della loro formazione, risponde quindi a un criterio di equità; in caso contrario l'incidenza del costo del sistema universitario sarebbe sopportata interamente dalla fiscalità generale.”

²³⁵ G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, op. cit., p. 188.

non hanno altra motivazione se non quella di ottenere un reddito per un anno”, non potendo, però, sapere che i successivi d.p.c.m. di cui all’art. 4 della legge 390/1991 impongono il risarcimento della prima borsa elargita nel caso lo studente non conservi i requisiti di merito. Va detto che la letteratura internazionale su questo tema ha evidenziato tutta una serie di limiti che il sistema di prestiti conserva, come dimostrato dalle scelte adottate in Germania e in Regno Unito, dove da un sistema esclusivo di prestiti si è passati ad un sistema misto borse-prestiti. Nel Regno Unito, il Teaching and Higher Education Act del 1998 aveva abolito totalmente il sistema di borse di studio introducendo i prestiti come unico sistema di supporto; a seguito di una grande crescita dell’indebitamento degli studenti sono state reintrodotte le borse di studio, anche per via di un forte innalzamento delle tasse. Callender²³⁶ ha dimostrato gli effetti perversi dell’indebitamento degli studenti, evidenziando come l’autonomia sociale degli iscritti alle università, invece che aumentare, con l’erogazione dei prestiti è diminuita e soprattutto per quanto riguarda le fasce più povere della popolazione studentesca, ha visto crescere la quota di finanziamento da parte della famiglia, Inoltre l’indebitamento, continua Callender, ha anche portato un deciso aumento della domanda di lavoro part-time; un impiego, questo, la stragrande maggioranza delle volte sottopagato e mal pagato, al di sotto degli stipendi nazionali e con la conseguenza di un peggioramento dei risultati accademici. “Il rischio”, scrive sempre Callender²³⁷, è che il prestito diventi una questione di classe sociale, portando gli studenti in condizioni economicamente svantaggiate ad optare per corsi più brevi in atenei meno prestigiosi, al fine di ridurre il più possibile i costi e il conseguente indebitamento”. Dunque il limite più grande del sistema di prestiti rischia di essere proprio quello di scoraggiare l’accesso all’università per coloro i quali temono di non avere le possibilità di estinguere il debito. Inoltre si tenga conto che un’altra

²³⁶ C. Callender, *Dalle borse di studio ai prestiti in Inghilterra: gli effetti sull’accesso agli studi universitari*, in *L’efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L’esperienza italiana nel panorama internazionale*, op. cit., pp. 241-246, “l’abolizione delle borse di studio e la loro sostituzione con i prestiti nel 1998 è stata regressiva. Per gli studenti più poveri, il supporto finanziario è cresciuto solo lievemente in termini reali, mentre è aumentato il contributo privato della famiglia; nel complesso la loro situazione è peggiorata, poiché ora il sostegno da fondi pubblici è erogato tramite il prestito anziché attraverso la borsa, di conseguenza ricevono un ammontare di reddito sussidiato notevolmente minore”.

²³⁷ C. Callender, *Attitudes to debt: school leavers and further education student’s attitudes to debt and their impact on participation in higher education*, Universities UK, London, 2003 (traduzione in D. Musto, *I prestiti per gli enti universitari: i progetti degli Enti regionali per il diritto allo studio*, op. cit., p. 7).

obiezione mossa contro l'adozione di un sistema di prestiti si fonda sull'entità dei costi gestionali, amministrativi e burocratici necessari per poter governare una notevole mole di informazioni, come quelle relative alla situazione economica reddituale e patrimoniale della famiglia e dello studente, alle modalità di erogazione del prestito, di rimborso, all'anagrafe delle situazioni di differimento, alla verifica del reddito *ex post* dello studente laureato e alla riscossione materiale dei pagamenti.

Infine, a conclusione di questa rassegna delle posizioni critiche verso l'indebitamento degli studenti, osserviamo le posizioni dello statunitense Williams²³⁸, il quale, nel criticare i sistemi di prestito statunitensi sottolinea gli aspetti politicamente più delicati che i legislatori compiono nell'adottare questo strumento, evidenziando, dal suo punto di vista, l'ingiustizia di un sistema che spingerebbe gli studenti verso carriere secondo un criterio di capacità di estinzione del debito piuttosto che secondo le proprie attitudini. "I prestiti", scrive Williams, "sono un investimento personale sul potenziale di mercato di una persona piuttosto che un investimento pubblico sul suo potenziale sociale. Come negli affari, ogni individuo è depositario di capitale umano, e l'istruzione superiore produce plusvalore".

5.2.2 Il d.d.l n. 1905 "Disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio"

Lo scorso 28 ottobre è stato presentato dal Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca Mariastella Gelmini il d.d.l. n. 1905 "Disegno di legge in materia di organizzazione e qualità del sistema universitario, di personale accademico e di diritto allo studio" che, tra gli altri obiettivi, ha quello di realizzare una nuova legge nazionale sul diritto allo studio universitario. L'art. 5 comma 1 lett. e) del suddetto d.d.l. delega al Governo l'adozione, senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, entro il termine di dodici mesi dall'eventuale entrata in vigore della legge,

²³⁸ J. Williams, *Il debito della formazione*, in *Università globale. Il nuovo mercato del sapere*, Roma, 2008, pp. 93-98. Williams sottolinea anche i rischi che l'indebitamento può provocare all'emotività degli studenti: "L'indebitamento insegna una specifica sensibilità. Inculca quella che Barbara Ehrneich chiama «la paura di cadere», essenza dell'atteggiamento dei membri della classe media che acquisiscono la loro posizione tramite i titoli di studio. Ciò comporta stress, preoccupazione e tensione, intensificati ad ogni rata mensile per i prossimi quindici anni."

l’emanazione di uno o più decreti legislativi finalizzati alla “revisione della normativa in materia di diritto allo studio e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni destinati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l’accesso all’istruzione universitaria.” I principi a cui si ispirerà la legge nazionale vengono espresse nell’art. 5 comma 5 nel quale si afferma che tra le finalità della legge nazionale sul diritto allo studio vi saranno la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l’individuazione dei beneficiari delle prestazioni, l’emanazione di una “disciplina triennale” dei requisiti relativi al merito e alla condizione economica degli studenti sulla base della situazione economica equivalente di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni, gli importi minimi delle borse di studio e il rispettivo termini massimo per l’erogazione dei relativi ratei e l’emanazione di una “disciplina da parte del Ministero dei requisiti minimi necessari per l’accreditamento dei collegi universitari e delle residenze universitarie anche gestite da soggetti privati convenzionati con gli atenei.” Sempre riguardo al diritto allo studio, il d.d.l. 1905, oltre ad assegnare la delega al Governo per la riforma della normativa nazionale, istituisce all’art. 4 un “Fondo per il merito” finalizzato a premiare con borse di studio, buoni studio e prestiti d’onore gli studenti particolarmente meritevoli e individuati attraverso “prove nazionali standard”. Al comma 2 dell’art. 4 si stabilisce che il Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell’economia, definiranno attraverso un decreto i criteri con cui questo fondo verrà posto in essere tra cui l’ammontare dei benefici e i requisiti di merito necessari per mantenere nel corso degli studi. Il comma 4 dell’art. 4 stabilisce che la gestione operativa del fondo sarà di competenza della società Consap s.p.a.

Il d.d.l., per ora fermo in Commissione istruzione del Senato e non ancora visionato dalla Camera dei Deputati, ha ricevuto un parere negativo²³⁹ da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, salvo l’accoglimento di una serie di emendamenti posti del disegno di legge. Rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni le Regioni hanno chiesto che tra questi non vengano inseriti i livelli

²³⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Parere sullo schema di disegno di legge recante norme in materia di organizzazione delle Università e reclutamento nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario, limitatamente all’art. 4 e all’art. 5, comma 1, lett. e) e comma 5*, in <http://www.regioni.it/upload/171209Universita%27.pdf>, seduta del 17 dicembre 2009.

minimi delle borse di studio ma solo i criteri di reddito e di merito per accedere ai benefici; per quel che riguarda, invece, il Fondo per il merito, la Conferenza propone che esso possa essere attivato solo a seguito dell'esaurimento delle graduatorie degli idonei al conseguimento delle borse di studio e che tra studenti che conseguano gli stessi livelli di merito necessari all'ottenimento dei premi prevalgano coloro i quali si trovano nella peggiore situazione economica²⁴⁰. Sempre in riferimento agli articoli dedicati al diritto allo studio universitario, il d.d.l. ha inoltre ricevuto molte critiche anche da associazioni di studenti universitari²⁴¹.

²⁴⁰ *Ibidem*.

²⁴¹ Cfr. Link Coordinamento Universitario, *Scheda tecnica del ddl Gelmini*, http://linkassembleastudentesca.it/index.php?option=com_remository&Itemid=20&func=fileinfo&id=1, 2008 "Il principio di premiare gli studenti meritevoli è giusto e risponde ai dettami costituzionali, ma riteniamo che in ordine di priorità sia necessario, prima di stanziare risorse su un tale fondo: 1. un piano straordinario di finanziamenti strutturali per il diritto allo studio con l'obiettivo di raggiungere la copertura totale delle borse di studio, eliminando il diffuso e inaccettabile fenomeno degli idonei non vincitori di borsa; 2. ampliare le fasce di reddito degli aventi diritto attualmente prevista dal d.p.c.m. 2001 che con il peggiorare della situazione economica si rivela sempre più inadeguata"

CONCLUSIONI

A conclusione di questo lavoro dedicato alla storia delle politiche sul diritto allo studio universitario cerchiamo di individuare i caratteri fondamentali di questa evoluzione per poi tracciare qualche ipotesi di riforma per il futuro. Va detto, innanzitutto, che nel nostro paese il diritto allo studio universitario non ha mai ricevuto l'attenzione che meriterebbe: da un lato il legislatore e la politica non hanno agito tempestivamente di fronte ad urgenti necessità sociali, dall'altro lo stesso mondo accademico ha quasi sempre ignorato il problema di come consentire a tutti l'accesso all'università, escludendo questo tema dai dibattiti riguardanti il ruolo dell'università nella società italiana e la sua riforma. Come ha scritto Catalano²⁴², "nel nostro paese si considera ancora il sostegno agli studenti universitari come un'attività istituzionale, spesso di tipo assistenziale, che si svolge al di fuori dell'università, di competenza di altri attori, tutto sommato marginale nelle politiche universitarie".

La conseguenza di questa scarsa attenzione è stata quella di una legislazione che si è evoluta lentamente rispetto alle necessità e spesso in maniera confusa e inadeguata, generando tensioni tra i vari organi della Repubblica, come testimoniato dai tanti ricorsi delle Regioni presso la Corte Costituzionale per denunciare vizi di incostituzionalità della normativa nazionale²⁴³. Abbiamo visto, infatti, che le innovazioni apportate dall'art. 34 –l'affermazione del diritto allo studio come diritto soggettivo e l'obbligo dello Stato ad intervenire per rimuovere le barriere sociali che impedivano agli studenti capaci ma privi di mezzi di accedere e completare gli studi universitari- per ben quindici anni non videro alcun tentativo di applicazione reale; solo con la legge 80 del 1963, che introdusse l'assegno di studio, vi fu il riconoscimento del diritto allo studio come un diritto soggettivo. Abbiamo visto poi, come il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni, dei beni e del

²⁴² G. Catalano, *Postfazione. Quali prospettive per le politiche di sostegno agli studenti universitari in Italia?*, in L. Biggeri, G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L'esperienza italiana nel panorama internazionale*, op. cit., p. 281.

²⁴³ Cfr. *Cap. IV, par. 1.2.*

personale delle Opere universitarie venne effettuato con scarsa attenzione senza una riflessione adeguata riguardo al rapporto tra Regioni ed Università nonché su come garantire un sistema di diritto allo studio paritario in tutto il territorio nazionale dando vita, dunque, a forti differenze tra le Regioni riguardo ai servizi erogati e ai criteri d'accesso ai benefici. L'impellente necessità di una legge quadro nazionale che prescrivesse alle Regioni l'erogazione un sistema di servizi di base, criteri di merito e reddito uguali in tutta Italia nonché un sistema di finanziamento migliore venne avvertita sin dall'inizio degli anni '80 ma fu necessario attendere ben undici anni per vedere approvato un testo legislativo –la legge quadro 390/1991- atto ad intervenire in maniera organica sul diritto allo studio universitario. Il ritardo con cui il legislatore intervenne per istituire un sistema nazionale di diritto allo studio assunse ancora maggiore gravità se si pensa alla scelta, adottata dal Parlamento con la legge 11 dicembre 1969, n. 910 “Provvedimenti urgenti per l'Università”, di aprire le porte dell'Università ai diplomati di tutti gli istituti e licei: in pratica il legislatore realizzò una “riforma a metà” consentendo a tutti i diplomati di accedere alle università, ma senza istituire un sistema di welfare studentesco nazionale che garantisse davvero l'annullamento del gap economico tra studenti capaci di accedere e completare gli studi.

Dieci anni dopo l'approvazione della legge 390/1991, che è intervenuta positivamente a regolare il disorganico quadro nazionale, la legge di riforma costituzionale 3/2001 ha modificato la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni intervenendo anche sul diritto allo studio universitario, il quale, non compreso nel nuovo art. 117 della Costituzione né tra le materie di competenza statale né in quelle di natura concorrente, è stata attribuita in maniera residuale alle Regioni. Una simile trasformazione avrebbe imposto la realizzazione di una legge di riforma della legge nazionale sul diritto allo studio per riassegnare le competenze in maniera coerente con il nuovo dettato costituzionale ma, purtroppo, a quasi dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, il diritto allo studio italiano è ancora regolato da una legge che dà allo Stato potere di indirizzo e coordinamento. Non che questo sia di per sé un fatto negativo: è stata proprio l'impostazione dello Stato da molti giudicata centralistica a garantire per la prima volta in Italia la formazione di un sistema nazionale unitario di diritto allo studio universitario, ma è allo stesso tempo evidente

come la riforma del titolo V della Costituzione imponga un adeguamento della legislazione nazionale che tenga conto della nuova ripartizione delle competenze. Ad ogni modo, come abbiamo spiegato nel *Capitolo V*, sarà soprattutto con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che si potranno comprendere le reali conseguenze che la riforma costituzionale avrà apportato sull'uniformità del diritto allo studio. Il rischio è che una interpretazione estensiva della competenza residuale delle Regioni riporti il quadro degli interventi ad una frammentazione sul territorio nazionale come quella antecedente all'approvazione della legge quadro 390/1991 e che possa inficiare il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. Il punto cruciale della riforma costituzionale è questo. Alcuni di coloro i quali hanno espresso un giudizio favorevole sull'attribuzione alle Regioni delle competenze riguardo il diritto allo studio universitario lo hanno fatto sottolineando la maggiore efficienza di un sistema di diritto allo studio decentrato, fondato sul principio di sussidiarietà e che apra le porte a tutti i soggetti, compresi i privati, evitando, come scrivono Violini e Maccarini²⁴⁴, “una burocratizzazione delle forme di gestione dei servizi [favorendo] invece la libera iniziativa di chi vuole aggregarsi per fornire risposte autonome e innovative ai bisogni degli studenti”. In realtà il problema più importante del diritto allo studio universitario oggi è il fatto che pochi siano i beneficiari delle borse di studio e dei posti alloggio e che l'entità delle borse sia inferiore alle reali esigenze degli studenti, difficoltà che potrebbero essere aggravate in assenza di livelli essenziali delle prestazioni garanti dell'unitarietà del diritto allo studio in tutte le Regioni. Di certo, comunque, la causa di questi problema non può essere addebitata solo ad una ripartizione erronea delle competenze tra i soggetti predisposti a garantire l'effettività del diritto allo studio..

²⁴⁴ L. Violini, M.E. Maccarini, *Quale futuro per il diritto allo studio? Principio di sussidiarietà, autonomia universitaria e prospettive di riforma*, op. cit., pp. 79-89 “È infatti proprio del regime da «prima costituzione» (nel senso in cui una volta si parlava di «prima repubblica») configurare le relazioni tra i diversi livelli di governo a partire da un unitario sistema centralizzato di programmazione di settore (allo Stato l'indirizzo e il coordinamento e la programmazione degli interventi in materia, alle Regioni gli interventi di rimozione degli ostacoli dell'esercizio del diritto medesimo, alle Università le funzioni che permetterebbero di rendere proficuo lo studio universitario, così come ha perso di attualità alla luce della riforma del Titolo V sopra citata, programmare in vista della realizzazione di una rigida uniformità di trattamento dei destinatari degli interventi pubblici”.

Innanzitutto vi è un problema di finanziamenti: l'Italia, secondo il rapporto sull'educazione dell'Ocse²⁴⁵, spende per l'università circa lo 0,9% del proprio Pil contro la media dell'1,5% della media Ocse 2008 e addirittura solo lo 0,04%²⁴⁶ viene speso per il diritto allo studio universitario. In secondo luogo vi è un problema di crescente povertà della popolazione italiana. Come ha scritto l'Istat²⁴⁷ nel suo ultimo rapporto sulla povertà in Italia, “nel 2008, le famiglie che si trovano in condizione di povertà relativa sono stimate in 2 milioni 737 mila e rappresentano l'11,3% delle famiglie residenti; nel complesso sono 8 milioni 78 mila gli individui poveri, il 13,6% dell'intera popolazione”. A fronte di questo scenario il confronto delle politiche economiche per il diritto allo studio italiane con quelle degli altri paesi europei è desolante: l'80% degli studenti italiani non riceve una borsa di studio, mentre in Francia la percentuale è del 70%, in Germania del 60%, in Spagna del 66% e in Olanda addirittura del 4%²⁴⁸; rispetto alle residenze universitarie in Italia solo il 2% degli studenti ha diritto ad un alloggio mentre in Francia la percentuale è del 7%, in Germania del 10% e in Svezia addirittura il 17%²⁴⁹. Visti questi dati risulta chiaro perché in Italia vi sia uno dei tassi di abbandono universitario tra i più alti d'Europa, il 18,5%, ben al di sopra di Stati come Olanda (7%) e Gran Bretagna (8,5%)²⁵⁰.

I dati appena mostrati offrono uno spunto su come sia limitato un dibattito sulla riforma del diritto allo studio universitario che si concentri sull'affermazione del principio di sussidiarietà come garanzia di efficienza e di vicinanza verso lo studente o della cultura della meritocrazia senza tenere conto delle crescenti disuguaglianze sociali della società italiana. A fronte della crescente precarietà sociale sono necessari interventi che mirino all'allargamento della fascia dei beneficiari e che devono essere individuati sia attraverso una riforma della legislazione sul diritto allo studio sia attraverso una riforma complessiva del welfare.

²⁴⁵ Ocse, *Uno sguardo all'educazione 2008: indicatori dell'Ocse*, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/12/4261968.pdf>, 2008.

²⁴⁶ C. De Cesare, *Università addio. Il primo anno*, in *Corriere della Sera*, 31 marzo 2009.

²⁴⁷ Istat, *La povertà in Italia*, http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090730_00/testointegrale20090730.pdf, 2008.

²⁴⁸ Cfr. AA.VV., *L'università malata e denigrata. Un confronto con l'Europa*, Università degli studi di Milano, 2008.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 20.

²⁵⁰ Cfr. C. De Cesare, *Università addio. Il primo anno*, *op. cit.*

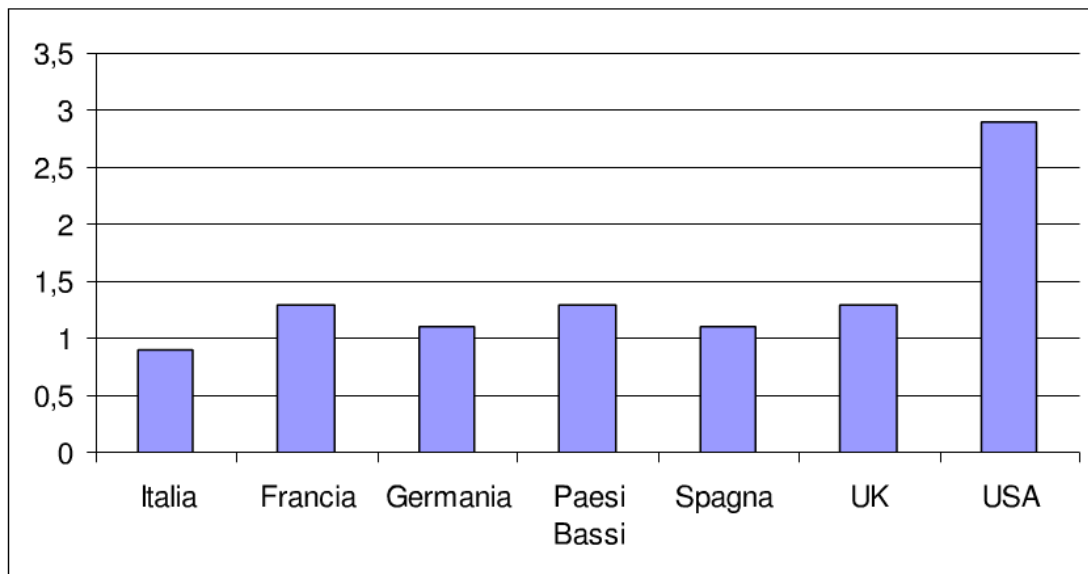


Fig. 6.1 Spesa in istruzione terziaria in percentuale sul Pil²⁵¹

Innanzitutto sarebbe necessario che i livelli essenziali delle prestazioni -che dovrebbero essere ridefiniti, secondo quanto disposto dalla lett. e) dell'art. 5 del d.d.l. 1905, dal Governo a seguito di una delega assegnata dal Parlamento- continuino a definire sia le condizioni di merito e di reddito necessari all'ottenimento di una borsa -innalzando questi ultimi proprio per avvicinare l'Italia alle medie europee di beneficiari di borse di studio-, sia i livelli minimi delle borse. Un innalzamento dei soli criteri di merito, come già era stato proposto attraverso uno schema di disegno di legge del 2005 recante "Livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritto allo studio nell'istruzione superiore" avrebbe come unico risultato quello di limitare ancora di più la fascia dei beneficiari o di aiutare economicamente chi parte da una condizione economica favorevole.

In secondo luogo, nella futura legge nazionale sul diritto allo studio universitario potrebbero essere inseriti nuovi strumenti di tutela, la *fascia di semi-idoneità* e le *borse di studio preventive*. Nel primo caso, qualora non venissero rivisti i limiti Isee per avere diritto ai servizi, l'istituzione di una fascia di semi-idoneità avrebbe la funzione di concedere l'esonero dal pagamento delle tasse universitarie e dei contributi universitari a quegli studenti facenti parte di famiglie la cui condizione reddituale è poco superiore a quella necessaria per beneficiarie delle borse di studio;

²⁵¹ AA.VV., *L'università malata e denigrata. Un confronto con l'Europa*, op. cit., p. 24.

in tal caso potrebbe essere lo Stato a garantire una copertura alle Università e agli enti regionali per il mancato gettito derivante dall'aumento degli esonerati dal pagamento delle tasse e dei contributi. L'altra proposta che il legislatore potrebbe accogliere, finalizzata a garantire la libertà dello studente nella scelta degli studi nonché ad assegnare la borsa di studio sin dall'inizio dell'anno accademico, è quella della istituzione di una borsa preventiva di carattere nazionale atta a favorire la libera scelta dello studente. Con un simile strumento gli studenti iscritti all'ultimo anno delle scuole secondarie superiori potrebbero concorrere all'assegnazione di una borsa che, se vinta, verrebbe assicurata indipendentemente dalla Regione nella quale lo studente scegliesse di studiare²⁵². Evidentemente un simile servizio potrebbe trovare l'opposizione delle Regioni, le quali potrebbero giudicare negativamente un sistema nazionale di borse di studio.

Va infine detto che un processo di riforma del diritto allo studio universitario dovrebbe essere ripensato soprattutto nell'ottica di una riforma del welfare finalizzata all'istituzione misure universali di assegno al reddito visto che l'Italia uno dei pochi paesi in Europa a non disporre di una misura di questo tipo²⁵³. Il reddito minimo garantito, soprattutto nelle esperienze del nord-Europa, è uno strumento funzionale all'autonomia dei cittadini che permette agli studenti di essere autonomi dalle proprie famiglie sin dalla maggiore età. Tra i vari esempi possibili vediamo come in Olanda ogni studente riceva una borsa di studio mensile a cui si aggiungono ulteriori integrazioni in base al reddito e alla circostanza di vivere in famiglia oppure da soli²⁵⁴ e che in Belgio viene assegnato a tutti i cittadini tra i 18 e i 25 anni un sussidio per coloro che decidono di vivere al di fuori dell'ambito familiare, conservabile attraverso procedure non particolarmente gravose. L'autonomia individuale degli studenti ha trovato in alcuni paesi europei una reale e concreta manifestazione non attraverso l'indebitamento degli studenti ma attraverso forme di reddito universali. Il reddito minimo non ha, in Belgio, in Olanda o in altri paesi, annullato l'erogazione

²⁵² Cfr. Unione degli Universitari, *V Congresso nazionale*, Documento politico, *op cit.*

²⁵³ AA. VV., *Reddito garantito e nuovi diritti sociali*, a c. dell'Assessorato al lavoro, pari opportunità e politiche giovanili della Regione Lazio, Roma, 2006, p. 67 "La difformità più macroscopica, però, è data senza dubbio dall'assenza, nel nostro Paese, di una misura universalistica di ultima istanza. Unica in ambito europeo, assieme alla Grecia, l'Italia non dispone di uno strumento di intervento capace di affrontare tutte le situazioni di bisogno e di esclusione sociale, a partire da una distinzione formalizzata dei rischi e dei beneficiari."

²⁵⁴ AA. VV., *L'università malata e denigrata. Un confronto con l'Europa*, *op. cit.*

delle borse di studio, le quali hanno conservato il loro carattere assistenziale verso coloro i quali versano in una situazione di particolare disagio economico. Un sistema del genere potrebbe nel nostro paese svilupparsi partendo dal garantire diritti di cittadinanza agli studenti universitari, come il diritto alla mobilità²⁵⁵ attraverso sconti per l'uso dei mezzi pubblici e facilitando l'affitto di case agli studenti, anche in questo caso utilizzando formule già adottate in altri paesi europei²⁵⁶.

²⁵⁵ E. Monticelli, *Riformare il welfare state: misure di sostegno al reddito*, Università di Roma Sapienza, Roma, p. 56 “Circa il diritto alla mobilità, una parte del servizio dei trasporti pubblici potrebbe essere gestito in termini di agevolazioni sul prezzo del biglietto, che potrebbero essere introdotte modulando lo stesso regime di concessione dei servizi di trasporto: si potrebbe subordinare l'assegnazione dell'appalto al rispetto di determinate clausole sociali da parte dell'azienda vincitrice”.

²⁵⁶ Cfr. *ibidem* “Per la garanzia dell'alloggio, oltre alla necessità di accrescere il patrimonio residenziale pubblico, si potrebbe prevedere un'ulteriore contributo monetario in favore di quei beneficiari che non siano proprietari di casa, in aggiunta all'erogazione «di base», come avviene per esempio in Francia e nella Germania. Per evitare un elemento peggiorativo nella dinamica del «caro affitti» quest'intervento potrebbe avvalersi di soluzioni già sperimentate altrove in Europa: ad esempio la programmazione territoriale olandese prevede che le imprese edilizie siano obbligate a destinare una parte delle costruzioni ad alloggi con canoni di affitto popolari”.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV.**, *Il Bo. Organo degli studenti dell'Università di Padova*, numero 1, anno 1951. http://www.unipd.it/il_bo/2008/200803_Rinascita.pdf
- AA.VV.**, *Il diritto allo studio: dalla riflessione teorica alle problematiche politiche*, Cooperativa Lazio 2000, 1985.
- AA. VV.**, *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, Il quaderni del trentaquattro, 2002.
- AA. VV.**, *I prestiti d'onore per gli studenti universitari. Riflessioni ed esperienze*, Guerini ed Associati, 2006.
- AA. VV.**, *L'università malata e denigrata. Un confronto con l'Europa*, Università degli studi di Milano, 2008.
- AA. VV.**, *Reddito garantito e nuovi diritti sociali*, a c. dell'Assessorato al lavoro, pari opportunità e politiche giovanili della Regione Lazio, Roma, 2006
- AA. VV.**, *Università globale. Il nuovo mercato del sapere*, Manifestolibri, 2008.
- T. Agastiti**, *Il prestito agli studenti universitari nell'esperienza italiana: nuove iniziative e prospettive*, in AA. VV., *I prestiti d'onore per gli studenti universitari. Riflessioni ed esperienze*, Guerini ed Associati, 2006.
- U. Allegretti**, *Profilo di storia costituzionale italiana*, Il Mulino, 1989.
- V. Atripaldi**, *Diritto allo studio*, Editoriale Scientifica, 1974.
- P. Barile, E. Chieli, S. Grassi**, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, 1998.
- L. Biggeri, G. Catalano** (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L'esperienza italiana nel panorama internazionale*, Il Mulino, 2006.
- 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*, Il Mulino, 2006.
- M. Bellomo**, *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Il Cigno, 1996.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**, *Parere sullo schema di disegno di legge recante norme in materia di organizzazione delle Università e*

reclutamento nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, limitatamente all'art. 4 e all'art. 5, comma 1, lett. e) e comma 5, in <http://www.regioni.it/upload/171209Universita%27.pdf>, seduta del 17 dicembre 2009.

R. Bin, *Il diritto allo studio universitario: i risultati di una ricerca*, in AA. VV., *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, I quaderni del trentaquattro, 2002.

R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Il governo del diritto allo studio universitario nel nuovo ordinamento regionale*, I quaderni del trentaquattro, 2002.

V. Buonocore, *Il ruolo dell'Università nell'attuazione del diritto allo studio* in E. Milani (a cura di), *Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, Logos International, 1986.

C. Callender, *Dalle borse di studio ai prestiti in Inghilterra: gli effetti sull'accesso agli studi universitari*, in L. Biggeri, G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L'esperienza italiana nel panorama internazionale*, Il Mulino, 2006.

C. Callender, *Attitudes to debt: school leavers and further education student's attitudes to debt and their impact on participation in higher education*, Universities UK, London, 2003.

P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, 2008.

S. Cassese, A. Mura, *Art. 33-34* in S. Bartole (a cura di), *Commentario della Costituzione*, CEDAM.

G. Catalano, P.A. Mori, P. Silvestri, M. Todeschini, *Chi paga l'istruzione universitaria? Dall'esperienza europea una nuova politica di sostegno agli studenti in Italia*, Franco Angeli, 1993.

G. Catalano, *Postfazione. Quali prospettive per le politiche di sostegno agli studenti universitari in Italia?*, in L. Biggeri, G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L'esperienza italiana nel panorama internazionale*, Il Mulino, 2006.

P. Cavaleri (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, 2008.

CENSIS, *Quando assistere non basta più: indagine sul diritto allo studio universitario*, FrancoAngeli, 1990

F. Colao, *La libertà d'insegnamento e l'autonomia nell'università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Giuffrè, 1995.

E. Comba, *I prestiti d'onore*, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2002.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Parere sullo schema di disegno di legge recante norme in materia di organizzazione delle Università e reclutamento nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario, limitatamente all'art. 4 e all'art. 5, comma 1, lett. e) e comma 5*, in <http://www.regioni.it/upload/171209Universita%27.pdf>, seduta del 17 dicembre 2009.

Coordinamento degli Assessori Regionali all'Istruzione, *Proposta per la definizione dei rapporti Stato-Regioni in materia di diritto allo studio universitario, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione*, nota del 2 maggio 2005.

D. Così, *L'assegno di studio universitario*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, Nocchioli, 1963.

D. Così, *L'evoluzione dell'assistenza universitaria dalla Legge Casati al Piano triennale della scuola*, in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1964

V. Crisafulli, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, 1952.

C. De Cesare, *Università addio. Il primo anno*, in *Corriere della Sera*, 31 marzo 2009.

A. Del Bianco, *I prestiti per gli studenti: uno strumento per valorizzare l'investimento in istruzione*, in *I prestiti d'onore per gli studenti universitari: riflessioni ed esperienze*, Guerini ed Associati, 2006.

S. De Simone, *Il diritto scolastico italiano nella Costituzione italiana*, Giuffrè, 1968.

G.D. Falcon, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, Il Mulino, 2000.

- E. Genta** (a cura di), *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, L' Artistica, 2002
- L. Grion**, *Prestiti fino a 6.000 euro al mese per gli studenti meritevoli. Intervista al Ministro Giovanna Melandri* in *La Repubblica*, 19 dicembre 2007.
- G. Guiglia**, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, in P. Cavaleri (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, 2008.
- Istat**, *La povertà in Italia*, http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090730_00/testointegrale20090730.pdf, 2008.
- P. Jadeluca**, *Mantenuto sul'onore*, in *La Repubblica*, 10 gennaio 1992.
- F. Laudisa**, *Il diritto allo studio universitario: interventi, risorse e spesa in Piemonte*, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2001.
- F. Laudisa**, *Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni* in L. Biggeri e G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L'esperienza italiana nel panorama internazionale*, Il Mulino, 2006.
- Link Coordinamento Universitario**, *Scheda tecnica del ddl Gelmini*, http://linkassembleastudentesca.it/index.php?option=com_remository&Itemid=20&func=fileinfo&id=1, 2008
- R. Lucifredi**, *I principi costituzionali dell'ordinamento scolastico italiano*, in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1964.
- G. Lombardi**, *La libertà della scuola nel quadro della costituzione italiana*, in *Rivista Giuridica della Scuola*, Giuffrè, 1964.
- G. Martinoli**, *L'Università nello sviluppo economico italiano*, Giuffrè, 1962
- S. Mastropasqua**, *Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche* in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1975.

S. Mastropasqua, *Ancora sul trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato alle Regioni in materia di assistenza scolastica, musei e biblioteche* in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1979.

M. Mayer, *Diritto allo studio universitario: momento di analisi e di confronto nelle prospettive di uno sviluppo per gli anni '80*, Regione Toscana

A. Milani (a cura di), *Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, Logos International, 1986.

E. Monticelli, *Riformare il welfare state: misure di sostegno al reddito*, Università di Roma Sapienza, Roma

S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Giuffrè, 2007.

D. Musto, *I prestiti per gli studenti universitari: i progetti degli Enti regionali per il diritto allo studio*, Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2007

D. Musto, *I prestiti d'onore nel sistema di aiuti agli studenti: un progetto sperimentale per la Regione Piemonte*, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario della Regione Piemonte, 2002.

P. Nigro, *La scuola in Italia dalla Legge Casati all'Autonomia Scolastica*, Istituto Regionale di Studi sociali e politici Alcide De Gasperi, Bologna, http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/nigro_1.pdf, 2005.

Ocse, *Uno sguardo all'educazione 2008: indicatori dell'Ocse*, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/12/4261968.pdf>, 2008

Osservatorio Regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *La normativa regionale in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparativa*, 2007.

Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *Rapporto sul diritto allo studio universitario in Lombardia 2006*, 2007

Osservatorio regionale per il diritto allo studio universitario della Regione Lombardia, *Analisi dei sistemi di contribuzione studentesca*, 2007.

A.W. Pankiewicz, *Federalismo e diritti sociali*, Cacucci, 2005.

R. Paladini, E. Visco, *L'assistenza scolastica universitaria e la Legge 14 febbraio 1963, n. 80 sul cosiddetto assegno di studio universitario*, in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1964.

G. Pauciullo Della Valle, *Il diritto allo studio e l'assistenza scolastica con particolare riferimento alle Regioni a statuto ordinario* in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1980.

F. Paolozzi, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale delle competenze* in *Le Istituzioni del Federalismo*, supplemento al n. 3, Maggioli, 2007.

N. Piraino, *Il prestito agli studenti universitari: aspetti economici e gestionali. Un progetto per il Politecnico*, Osservatorio regionale per l'università e per il diritto allo studio universitario, 2003.

A. Poggi, *Il diritto allo studio universitario fra Stato, Regioni e autonomie*, in *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, L'Artistica, 2001.

A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche* in *Le Regioni*, Il Mulino, 2002.

A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, 2003.

U. Pototschnig, *La collaborazione tra autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, Il Mulino, 1993.

F. C. Rampulla, *La legge quadro ed i principi fondamentali sul diritto allo studio nelle Università* in *Rivista giuridica della scuola*, Giuffrè, 1981.

F.C. Rampulla, *L'evoluzione del diritto allo studio tra Stato e Regioni* in *Diritto allo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, a c. di A. Milani, Pavia, 1986.

F.C. Rampulla, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio* in *Le Regioni*, Il Mulino, 1993.

G. Ricuperati, *Sulla storia recente dell'università italiana* in *Annali di Storia delle Università italiane*, - Volume 5, Bologna, 2001, http://www.cisui.unibo.it/annali/05/testi/01Ricuperati_frameset.htm.

- A. Roccella**, *Il quadro istituzionale del diritto allo studio*, in *Prospettiva sindacale*, Il Mulino, 1982.
- R. Rosboch**, *Il diritto allo studio universitario dalla Costituzione all'epoca delle autonomie* in E. Genta (a cura di), *Il diritto allo studio universitario: radici e prospettive*, L'Artistica, 2001.
- P. Santini, R. Buonsanto**, *Le attribuzioni dell'università nella legge sul diritto allo studio (Legge 2 dicembre 1991, n. 390)*, Perugia, 1993.
- Senato del Regno e Camera dei deputati** (a cura del), *La legislazione fascista nella XXIX legislatura 1924-1934 (VII-XVII)*, vol. II, Roma
- O. Sepe**, *Università degli studi*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, 1998, vol. XXXII.
- A. Simone**, intervento in E. Milani (a cura di), *Diritto alo studio universitario: problemi e prospettive. Atti del Convegno nazionale di Pavia*, Logos International, 1986.
- Ufficio di statistica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**, *Enti per il diritto allo studio: interventi a favore degli studenti. Rilevazione DSU 2009*
- Unione degli Universitari**, *V Congresso nazionale. Documento politico, 2004.*
- Unione degli Universitari**, *La contribuzione studentesca*, scheda tecnica presentata al corso di formazione tenutosi a Castiglione della Pescaia dall'1 al 5 agosto 2008.
- Unione degli Universitari**, *Il prestito d'onore*, scheda tecnica presentata al corso di formazione tenutosi a Castiglione della Pescaia dall'1 al 5 agosto 2008.
- G. Vignocchi**, *Diritto allo studio e Opere universitarie: attuale disciplina e prospettive evolutive* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Giuffrè, 1981.
- L. Violini** (a cura di), *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, Giuffrè, 2001.
- L. Violini, M.E. Maccarini**, *Quale futuro per il diritto allo studio? Principio di sussidiarietà, autonomia universitaria e prospettive di riforma*, in L. Violini (a cura di), *Il diritto allo studio nell'Università che cambia*, Giuffrè, 2001.
- E. Visentini**, *L'accademia dello spreco*, Il Mulino, 1992
- Wikipedia**, *Unuri*, <http://it.wikipedia.org/wiki/Unuri>
- J. Williams**, *Il debito della formazione*, in AA. VV., *Università globale. Il nuovo mercato del sapere*, Manifestolibri, 2008.

V. Zangara, *I diritti di libertà della scuola*, Rassegna di diritto pubblico, n.34, 1959.

RINGRAZIAMENTI

Giunto al termine di questo lavoro desidero ringraziare ed esprimere la mia riconoscenza nei confronti di tutte le persone che, in modi diversi, mi sono state vicine e hanno permesso e incoraggiato sia i miei studi che la realizzazione e stesura di questa tesi. I miei più sentiti ringraziamenti vanno innanzitutto a chi mi ha seguito durante la redazione di questo lavoro, il prof. Beniamino Caravita di Toritto, per aver accettato un argomento di tesi che non ha mai beneficiato della necessaria attenzione da parte della dottrina e del mondo politico, e la prof.ssa Gavina Lavagna, per la rilettura critica di tutti i capitoli della tesi e per la disponibilità nei suggerimenti e nei chiarimenti.

Grazie alla mia famiglia, per avermi supportato nel corso di questi anni di studi e per avermi sempre incoraggiato in tutte le mie scelte, anche le più ardue. Senza di loro non ce l'avrei mai fatta.

Un grazie particolare ad Antonio, l'amico che in questi anni di studi universitari ha convissuto con me non facendomi mai mancare l'affetto, l'amicizia nonché la pazienza nel sopportarmi anche nei momenti per me più difficili. Se sono arrivato fin qui è anche grazie al clima di serenità che ho sempre trovato vivendo in casa con lui. Questo lavoro non sarebbe mai stato possibile senza l'esperienza maturata come militante delle associazioni Unione degli Studenti, Unione degli Universitari di Roma e Link. Il mio grazie va a tutte le ragazze e i ragazzi con cui ho condiviso queste esperienze: l'insegnamento più grande che ho imparato da Roberto, Claudio, Fabio e da tutti gli altri compagni di Roma e di tutta Italia è che un diritto sancito da una legge da solo è limitato se non è accompagnato dalla lotta quotidiana per renderlo effettivo.

Grazie a Elena per avermi concesso la lettura della sua tesi, che mi stata di grande aiuto per la parte finale di questo lavoro, a Lorenzo per aver voluto leggere le conclusioni di questa tesi dandomi preziosi consigli, a Francesca per il supporto grafico.

Un grazie particolare a Ludovica, che mi ha insegnato a essere duro senza mai perdere la tenerezza.