

**APPUNTI SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO:  
DALLA CORNICE COSTITUZIONALE ALL'ATTUAZIONE LEGISLATIVA  
(TRA STATO E REGIONI), CON UN ULTIMO SGUARDO  
SULLE PROSPETTIVE OFFERTE DAL PNRR**

**GIUSEPPE LANEVE**

(Professore associato di Diritto costituzionale,  
Università degli Studi di Macerata,  
Dipartimento di Scienze della formazione, dei beni culturali e del turismo)

Data di pubblicazione: 24 giugno 2023

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

GIUSEPPE LANEVE\*

**Appunti sul diritto allo studio universitario:  
dalla cornice costituzionale all'attuazione legislativa  
(tra Stato e Regioni), con un ultimo sguardo  
sulle prospettive offerte dal PNRR\*\***

**Abstract (It.):** *il saggio prova a fare il punto sulla situazione che vive il diritto allo studio universitario nel nostro ordinamento. Dopo averne tracciato l'inquadramento entro la cornice dei principi costituzionali, guardando a dove e come il diritto si colloca nel prisma degli artt. 2, 3, 9, 33 e 34, in special modo rispetto all'autonomia universitaria, il lavoro analizza l'attuazione che il diritto allo studio universitario ha registrato sul piano legislativo nell'ambito del complesso riparto di competenze tra Stato e Regioni, nonché i più recenti trend, alimentati dal PNRR, che segnano passaggi di un certo interesse per l'effettività del diritto stesso, tra cui spicca la fondamentale dimensione abitativa.*

**Abstract (En.):** *the essay aims to provide an overview of the current state of the right to high education within our legal system. After outlining its context within the framework of constitutional principles, examining where and how this right is situated within Articles 2, 3, 9, 33, and 34, particularly in relation to university autonomy, the study analyzes the implementation of the right to university education on the legislative level, considering the complex division of powers between the State and the Regions. Additionally, it explores the latest*

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Scienze della formazione, dei beni culturali e del turismo.

\*\* Il presente contributo rielabora e riadatta la Relazione da titolo "Il diritto allo studio universitario tra disciplina costituzionale e interventi del legislatore", svolta al Convegno "20 anni ERSU Sicilia. Ventennale della legge regionale istitutiva degli ERSU siciliani", tenutosi il 25 novembre 2022 a Palermo, Sala Mattarella di Palazzo dei Normanni.

*trends, fueled by the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), which have brought about developments of particular interest regarding the effectiveness of this right, notably in the crucial housing dimension.*

**Parole chiave:** *diritto allo studio universitario, autonomia universitaria, riparto competenze legislative Stato-Regioni, PNRR, student housing.*

**Keywords:** *right to higher education, university autonomy, division of legislative power between State and Regions, National Recovery and Resilience Plan, student housing.*

**SOMMARIO:** Note introduttive: le ragioni di una vita da costruire attorno alla cultura e le peculiarità del diritto allo studio universitario. – 1. Il diritto allo studio universitario nel delicato rapporto tra autonomia universitaria e riserva di legge. – 1.2. I «capaci e meritevoli»: un binomio concettuale sempre sotto pressione. – 2. I difficili equilibri nel riparto Stato-Regioni. – 2.1. Le “novità” della Riforma del Titolo V relative al diritto allo studio universitario. – 3. La complessa attuazione della riforma del 2001: legislatore, Corte costituzionale e recenti novità. – 3.1. Il d.lgs. n. 68 del 2012 e i Lep per le borse di studio. – 3.2. Le diversificate linee di finanziamento delle borse di studio. – 3.3. L’importante sentenza della Corte cost., n. 87 del 2018. – 3.4. Il contributo onnicomprensivo annuale (COA) nella legge di bilancio per il 2017. – 3.5. Il recente *trend* relativo allo stanziamento di risorse. – 4. Spunti conclusivi che guardano a un piano fondamentale per il diritto allo studio universitario: lo *student housing*.

*Note introduttive: le ragioni di una vita da costruire attorno alla cultura e le peculiarità del diritto allo studio universitario*

Ben inquadrato entro una cornice di senso sempre più unitaria, quella che, illuminata dalla *vis* emancipatrice della persona umana che scorre lungo

gli artt. 2, 3, 33 e 34 Cost.<sup>1</sup>, passando per l'art. 9, e modellatasi nel tempo grazie all'esperienza, tende ad attenuare la netta distinzione tra diritto all'istruzione e diritto allo studio – e a privilegiare il modello di una vita (individuale e sociale) autentica da costruirsi attorno alla cultura<sup>2</sup>, e quindi radicata sulla continuità educativa del percorso formativo<sup>3</sup> –, il diritto allo

---

<sup>1</sup> Di sistema d'istruzione «completamente inedito», ispirato da una formula («la scuola è aperta a tutti») «in netta antitesi con il modello precedente, che s'inserisce nel progetto di ricostruzione della società, una società nuova, fondata su basi democratiche, che bandisca qualsiasi forma di discriminazione e di cui ciascuno si senta parte viva e attiva», parla G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in *Quad. cost.*, 3/2021, 624. M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione tra ordinamento statale e ordinamento sovranazionale*, in *federalismi.it*, 4/2018, 100, ha invece messo in risalto le grammatiche diverse tra art. 34 Cost. e art. 14 CDFUE riferendosi alla diversa collocazione topografica dei due “diritti”, il primo nel capo intitolato «rapporti etico-sociali», il secondo nel più generico capo «libertà», che si riverbera sui contenuti e sulla forza normativa dei relativi enunciati.

<sup>2</sup> Che può, all'esito di una ricostruzione sistematica, divenire oggetto di un vero e proprio diritto fondamentale, in quanto il disegno costituzionale «fa dello sviluppo culturale dell'individuo quale l'impegno della Repubblica [...] una delle condizioni della sua libertà, con la conseguenza che i termini dell'intervento pubblico si riassetano in funzione della salvaguardia e della promozione della personalità individuale nei processi di integrazione sociale e politica», così G. REPETTO, *Il diritto alla cultura: appunti per una ricostruzione*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Cassino 10-11 giugno 2016, Napoli 2017, 176.

<sup>3</sup> M. SALAZAR, *Pubblica istruzione (diritto alla)*, in *Dig./Pubbl.*, XII (1997), 285. Da una prospettiva pedagogica, cfr. B. VERTECCHI, *Riflessioni sul Novecento*, in ID. (a cura di), *Il secolo della scuola. L'educazione nel Novecento*, Firenze 1995, 1, secondo il quale «se il Novecento è stato il secolo della scuola, il primo secolo del terzo millennio sarà quello della formazione per tutta la vita».

studio universitario conserva tratti distintivi e percorsi propriamente suoi che non possono affatto trascurarsi e che anzi aiutano, e non poco, a decifrarne soprattutto la sua effettiva attuazione<sup>4</sup>.

Intanto, stando alla lettera e alla sostanza dei commi 3 e 4 dell'art. 34 Cost., la natura sociale del diritto – che implica il dovere di intervenire in capo ai pubblici poteri<sup>5</sup> – non replica quella universalità, che è invero carattere tipico dell'istruzione di tipo inferiore<sup>6</sup>; quindi, si tratta di un diritto che “abita” un'area densamente e qualificatamente “popolata” dal punto di vista costituzionale, ovvero quella dell'università che, non a caso, conosce spazi e piani di autonomia talmente radicati nella tradizione e nella storia, che hanno trovato sin dall'origine – e quindi certamente prima di quanto accaduto per esempio per le istituzioni scolastiche – una loro collocazione costituzionale<sup>7</sup>;

---

<sup>4</sup> Non si può non fare riferimento ai tradizionali lavori di V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli 1974 e M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enc. giur.*, XXXV (1993), 1 ss.

<sup>5</sup> I diritti sociali nascono come risposta a questa esigenza: trovando giustificazione nella liberazione dal bisogno economico, da determinate forme di privazione, puntano all'affermazione dell'uguaglianza, meglio, alla sintesi tra libertà e uguaglianza. In tema, recent. C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all'epoca del ritorno al bisogno del welfare*, Napoli 2022.

<sup>6</sup> *Ex multis*, cfr. A. POGGI, *Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna 2019, 116 e G. CORSO, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in C. MARZUOLI (a cura di), *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna 2003, 40.

<sup>7</sup> In tema, cfr. da ultimo B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *federalismi.it*, 25/2021, IV ss. e, almeno, A. BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro italiano e europeo: già e non ancora...*, Milano 2016; M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli 2014, 473 ss.; R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto*

infine, si tratta di diritto la cui attuazione deve molto all'esercizio di un'altra autonomia costituzionalmente garantita, quella delle Regioni che, a partire dal noto trasferimento di funzioni amministrative messo in piedi con il DPR n. 616 del 1977<sup>8</sup>, hanno eretto un *corpus* normativo diversificato – e probabilmente poco coordinato – che, pur ponendo non pochi dubbi in ordine alla uniforme garanzia del nucleo essenziale del diritto in questione<sup>9</sup>, ha

---

dell'università italiana, Napoli 2012; F. MIDIRI, *L'istruzione universitaria tra servizio pubblico ed autonomia funzionale*, Torino 2004; R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2-3/2004, 263 ss.; S. MANGIAMELI, *Università e Costituzione (considerazioni sulla recente evoluzione dell'ordinamento)*, in *Riv. dir. cost.*, 1/2000, 209 ss.; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista*, Milano 1992; F. FENUCCI, *Autonomia universitaria e libertà culturali*, Milano 1991; AA.VV., *L'autonomia universitaria*, Bologna, 25-26 novembre 1988, Atti del Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Padova 1990.

<sup>8</sup> Ai sensi dell'art. 44 del DPR n. 616, «Sono trasferite alle Regioni, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari. Sono trasferiti alle Regioni a statuto ordinario le funzioni, i beni ed il personale delle opere universitarie di cui all'art. 189 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, e successive modificazioni».

<sup>9</sup> R. BIN - F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Ist. fed.*, 5/2002, 825, hanno sostenuto che «le disomogeneità, talvolta ragguardevoli, tra le risorse destinate all'attuazione dell'art. 34 tra Regione e Regione hanno – di fatto – articolato in maniera eterogenea la garanzia del diritto allo studio». Vedi anche B. BALUS, *Il diritto allo studio universitario nella collaborazione tra Stato, Regioni e Università. Brevi riflessioni sulla sentenza n. 87 del 2018*, in *Le Regioni*, 1/2018, 1004.

comunque offerto una proiezione in termini di concretezza del diritto allo studio universitario<sup>10</sup>.

Il presente contributo proverà a sviluppare la traccia che questi tre profili segnano, ma prima di iniziare a prendere forma necessita di mettere a fuoco il campo d'indagine attraverso due considerazioni di carattere evidentemente preliminare. Una prima è quella che attesta l'interdipendenza reciproca tra il piano dei diritti e il piano dell'organizzazione. Anzi, come affermato dalla Corte costituzionale nella nota pronuncia n. 383 del 1998, non a caso proprio in tema di accesso ai corsi universitari e numero chiuso, e sulla quale si tornerà più volte, «organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione»<sup>11</sup>. La seconda è la certezza per cui il modello dello Stato

---

<sup>10</sup> Nella prospettiva generale, cfr. A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss. Per un'analisi delle leggi regionali in materia, cfr. E. FAGNANI, *Le leggi regionali in materia di diritto allo studio universitario: un'analisi comparata*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 1001 ss. Più recent., con un *focus* sul progetto di legge della Regione Sicilia che ha voluto aggiornare la l.r. n. 20 del 2002, poi approvato con l.r. n. 10 del 2019, M.E. BUCALO, *Il disegno di legge sul diritto allo studio della Regione siciliana: breve commento*, *ivi*, 5-6/2018, 1244 ss., che sottolinea anche la particolare innovatività della l.r. Lazio n. 6 del 2018, su cui cfr. M. AMITRANO ZINGALE, *Diritto allo studio e alla formazione nella Regione Lazio: il nuovo approccio proposto con la legge regionale 27 luglio 2018*, n. 6, *ivi*, 3/2020, 641 ss. Sulla necessaria differenziazione nel regionalismo che non si tramuti, però, in asimmetria, cfr. L. RONCHETTI, *Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *Ist. fed.*, 1/2020, 19 ss.

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 383 del 1998, p. 4.1.1 del *Considerato in diritto*. Sulla pronuncia cfr. E. CASTORINA, *Diritto allo studio e limiti di accesso all'istruzione universitaria (rileggendo*

costituzionale pluralista e contemporaneo non accoglie – in nessun caso – l’ipotesi di un diritto assoluto, come tale prevaricatore su altri, ben differente – e certamente più complesso – essendo il paradigma di riferimento nell’inevitabile conflitto tra diritti, ovvero quel bilanciamento, faticoso, giammai perfetto né tantomeno valevole una volta per tutte, che consiste nel continuo soppesare – in termini di ragionevolezza – gli interessi in gioco senza che si addivenga mai a un sacrificio del loro nucleo essenziale<sup>12</sup>. Bilanciamento che spetta al legislatore, e che può poi, eventualmente, essere oggetto di sindacato da parte del Giudice costituzionale<sup>13</sup>.

---

*l’art. 33 Cost.*), in *Foro it.*, I, 1999, 2476 ss.; A. D’ALOIA, *Riserva di legge e normativa comunitaria nella regolamentazione degli eccessi limitati agli studi universitari: osservazioni a margine di Corte cost., sent. n. 383 del 1998*, *ivi*, 2481 ss.; A. D’ATENA, *Un’autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell’università*, in *Giur. cost.*, 6/1998, 3332 ss.; M.R. RICCI, *Osservazioni sulla limitazione agli accessi universitari alla luce della sentenza n. 383/1998 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1999, 1721 ss.; G. SENATORE, *Accesso all’università e numero chiuso: una nuova pronuncia “di costituzionalità provvisoria” (Corte cost. 27 novembre 1998, n. 383)*, *ivi*, 1719 ss.

<sup>12</sup> Proprio in tema di libertà accademiche, è stato messo in evidenza come «nella prospettiva della democrazia costituzionale tali libertà, benché fondamentali, non sono illimitate, come, del resto, nessun altro diritto di pari rango, dovendo ciascuno trovare un ragionevole bilanciamento con gli altri diritti e principi fondamentali che entrino con esso in conflitto nei casi concreti», così A. MORELLI, *Notazioni su mondo universitario e libertà di ricerca e di insegnamento a partire da Stoner di John Williams*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 2/2019, 12. In tema, tra i tanti Suoi scritti, cfr. da ultimo A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta On line* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), II/2022, in part. 584.

<sup>13</sup> Anche se scontato, il richiamo qui non può non andare *ex multis* a Corte cost., sent. n. 85 del 2013.

Forte di queste premesse, il lavoro si articolerà in tre parti: una prima in cui si daranno le coordinate essenziali dell'inquadramento del diritto allo studio universitario entro la cornice dei principi costituzionali, quindi guardando a *dove* e *come* si colloca nel prisma degli artt. 33 e 34 in stretta connessione con il 2, il 3 e l'art. 9; una seconda che si sposterà sul piano dei poteri e quindi sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni; una terza che si concentrerà sugli sviluppi più recenti dell'attuazione del diritto allo studio universitario che, pur non certo esenti da profili problematici<sup>14</sup>, sembrano tuttavia far intravedere – in controluce – alcuni *trend* di un certo interesse anche per un innalzamento dell'effettività dello stesso, come si proverà a far emergere nelle considerazioni conclusive.

Non si affronterà, invece, l'*issue* del momento<sup>15</sup>, a maggior ragione quando si parla di Regioni e diritti fondamentali, ovvero l'autonomia differenziata, non già perché essendo oggetto del lavoro il più circoscritto diritto allo studio universitario, materia che come si vedrà è già in qualche modo esclusiva regionale, e non la più ampia istruzione, al contrario materia concorrente, i tanti problemi che agitano il processo in atto non coinvolgono il primo (anzi, è di tutta evidenza che l'essere della partita anche le «norme generali sull'istruzione» ex art. 117, co. 2, lett. *n*) non possa non avere ricadute anche sul sistema universitario).

La ragione è invero molto più semplice, e si sostanzia nell'auspicio, che proprio quanto si dirà in un terreno densamente popolato – e quindi

---

<sup>14</sup> Si veda l'ultimo Rapporto biennale pubblicato da Eurydice, il «*National Student Fees and Support Systems in European Higher Education 2022/2023*» che compie un'analisi comparativa dei sistemi di istruzione superiore europei e delle loro specificità per quanto riguarda le politiche applicate alle tasse e al sostegno offerto agli studenti.

<sup>15</sup> Riprendo qui l'*incipit* di R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. "regionalismo differenziato" ex art. 116, co. 3, Cost.*, in questa *Rivista*, 1/2023, 200.

continuamente rivitalizzato e problematizzato – da tutte le *key words* dei discorsi sul “regionalismo differenziato” – unità e indivisibilità, uguaglianza, differenziazione, solidarietà e perequazione, libertà, limiti, centro, periferia, finanziamento delle funzioni, autonomie (rigorosamente declinate al plurale) – possa offrire delle coordinate che si stagliano sullo sfondo per ulteriori riflessioni.

1. *Il diritto allo studio universitario nel delicato rapporto tra autonomia universitaria e riserva di legge*

Le Università sono formazioni sociali di assoluto rilievo costituzionale giacché nascono, e si sono evolute nel tempo, come luoghi che hanno acquisito, custodendolo gelosamente e sviluppandolo progettualmente, come tratto connotativo della loro esistenza quello della promozione della libertà della ricerca scientifica, e dell’insegnamento (art. 33, co. 1 Cost.), funzionali a quel pluralismo delle idee, dei saperi e del sapere, e dunque della cultura tutta, che è flusso linfatico – e come tale vivificante – dello Stato costituzionale democratico<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> G. GRASSO, *L’Università e la ricerca scientifica*, in F. ANGELINI - M. BENVENUTI, *op. cit.*, 551 ss. Può essere utile riportare l’opinione del Chief Justice Warren, condivisa dai Justices Black, Douglas e Brennan in *Sweezy v. New Hampshire* del 1957: «*No one should underestimate the vital role in a democracy that is played by those who guide and train our youth. To impose any strait jacket upon the intellectual leaders in our colleges and universities would imperil the future of our Nation. No field of education is so thoroughly comprehended by man that new discoveries cannot yet be made. Particularly is that true in the social sciences, where few, if any, principles are accepted as absolutes. Scholarship cannot flourish in an atmosphere of suspicion and distrust. Teachers and students must always remain free to inquire, to study and*

Una libertà (per il pluralismo)<sup>17</sup> che abbisogna di autonomia, come icasticamente sottolineato dalla Corte costituzionale nella nota decisione n. 1017 del 1988, con cui è divenuto ben visibile lo stretto collegamento tra l'ultimo e il primo comma dell'art. 33 Cost., «venendo l'autonomia universitaria – da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile – a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura»<sup>18</sup>. Un'autonomia che costituisce la cifra identificativa – nonché la stessa leva – di quella che Beniamino Caravita ha chiamato «una comunità

---

*to evaluate, to gain new maturity and understanding; otherwise our civilization will stagnate and die*». Sul dibattito statunitense in tema di *Academic Freedom*, cfr. W.P. MURPHY, *Academic Freedom. An Emerging Constitutional Right*, in *Law and Contemporary Problems*, 3/1963, 447 ss.; R. F. LADENSON, *Is Academic Freedom Necessary?*, in *Law and Philosophy*, 1/1986, 59 ss.; M. DAVIS, *Academic Freedom, Impartiality, and Faculty Governance*, *ivi*, 2/1986, 263 ss.; lo studio *Academic Freedom*, in *Harv. Law Rev.*, 5/1968, 1045 ss.; A.W. CHANG, *Resuscitating the Constitutional “Theory” of Academic Freedom: A Search for a Standard beyond Pickering and Connick*, in *Stan. L. Rev.*, 4/2001, 915 ss. Vedi anche B. GAGLIARDI, *Le competenze dell'Unione europea in materia di istruzione superiore: un confronto con lo “spendig power” degli Stati Uniti d'America*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5-6/2021, 675 ss.

<sup>17</sup> A. MORELLI, *Notazioni su mondo universitario*, cit., 13.

<sup>18</sup> Corte cost., sent. n. 1017 del 1988, p. 3 del *Considerato in diritto*. Subito dopo la Corte ha richiamato, citandolo espressamente, il primo dei principi fondamentali della «Magna Charta delle Università europee», sottoscritta a Bologna il 18 settembre 1988, per cui «l'Università è un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento. Per essere aperta alle necessità del mondo contemporaneo deve avere, nel suo sforzo di ricerca e d'insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico».

di destino»<sup>19</sup>, ovvero uno spazio in cui si incontrano e confluiscono comunità diverse, quella dei docenti, degli studenti e del personale tecnico amministrativo<sup>20</sup>, in vista di un orizzonte assiologicamente condiviso. Un'autonomia, ancora, che non può non spendersi anche nella tessitura di un fascio di relazioni costruttive di un rapporto sistemico e strutturato con il contesto territoriale, preso nella sua interezza e complessità, quindi con la componente istituzionale, quella sociale, quella culturale e anche economica, che consente alle università stesse di essere identificate non solo come un interlocutore privilegiato, bensì come autentico volano del territorio (si pensi, al ruolo della Terza Missione, oggi ancor più rivitalizzato dalle sfide del PNRR)<sup>21</sup>. Dando così forma e sostanza a quella autonomia funzionale che irradia in più parti il tessuto costituzionale pur non essendo ancora positivizzata a questo livello, e che finalmente dovrebbe essere, anche concretamente, il *proprium* delle istituzioni scolastiche<sup>22</sup>, agevolato peraltro da una lettura più ampia del

---

<sup>19</sup> B. CARAVITA, *L'autonomia*, cit., XIV.

<sup>20</sup> Anche nella diversità dei sistemi universitari che, come ricorda T. DE MAURO, *L'Università*, in B. VERTECCHI (a cura di), *La scuola verso il 2000*, cit., 630-1, ha visto la medievale *universitas magistrorum et discipulorum*, scissa e frammentata in modelli nazionali che hanno fatto prevalere l'uno o l'altro dei due genitivi plurali.

<sup>21</sup> C. BARBATI, *Università e Territori*, in *Ist. fed.*, 2/2012, 299, per la quale «è di immediata evidenza che le esperienze di rapporto fra Università e Territori muovono da una comune premessa, qual è riconoscere la ricerca scientifica e tecnologica come fattore di sviluppo sociale, culturale, economico atta a valorizzare il capitale umano e le attività produttive dell'area, in una prospettiva che vuole essere anche di loro internazionalizzazione». Sulle sfide lanciate dal PNRR, cfr. A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 3/2022, 270 ss., in part. 277.

<sup>22</sup> Vedi, da ultimo A. POGGI, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa mancata o rivoluzione fallita?*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 32/2022, che parla

principio *ex art. 34, co. 1 Cost.*, di una «scuola aperta a tutti»<sup>23</sup>. Tutto ciò dimostra come il fondamento di una siffatta autonomia non si ritrova solo nelle diverse parti dell'art. 33 Cost., ma risale al riconoscimento di portata più generale contenuto nell'art. 5 in stretto collegamento con l'art. 2 Cost.<sup>24</sup>.

Un'autonomia, infine, che perfettamente incastonata nella struttura fluida, composta da istituzioni porose, tutte investite di frammenti di potere, ricca di pesi e contrappesi, ed espressione di una Costituzione allergica all'uno

---

di trasfigurazione o eversione del modello stesso. V. anche R. CALVANO, *La parabola dell'autonomia scolastica, o dell'eterogenesi dei fini*, in *Dem. dir.*, 3/2021, 7 ss. Cfr. anche A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna 2003.

<sup>23</sup> Una scuola che si sgancia da logiche autoreferenziali, rattrappite nella mera linearità verticistica ministeriale e si “apre” al dialogo con il tessuto sociale nel quale nasce e cresce, contribuendo in modo attivo alla evoluzione di quest'ultimo, cfr., se si vuole, G. LANEVE, *I tanti significati del luogo scuola: uno sguardo costituzionale*, in ID. (a cura di), *La scuola nella pandemia*, Macerata 2020, 18-19. In tema, cfr. M. BENVENUTI, *La scuola è aperta a tutti?*, cit.; E. BALBONI, *Prendere la scuola sul serio*, in D. BORGONOVO RE - F. CORTESE (a cura di), *Un diritto per la scuola*, Trento 2004, 95. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001; ID., *Autonomie funzionali e sussidiarietà orizzontale*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1473 ss.; ID., *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Ist. fed.*, 2-3, 2004, 229 ss.; A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, 4/2004, 543 ss.; G.P. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, 61 ss. Ancora, sul concetto di scuola come necessaria comunità aperta v. A. MORELLI, *Le diverse configurazioni dell'autonomia nei due ambiti funzionali dell'istruzione e della sanità*, in *Nuove Auton.*, 1/2013, 75.

<sup>24</sup> F. GUELLA, *Una materia “università” in Costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in *Riv. AIC (www.rivistaaic.it)*, 1/2017, 3. In tema, da una prospettiva più ampia, cfr. F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica come principio*, in *Dir. soc.*, 1/2011, 73 ss. e A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Nuove Auton.*, 1/2011, 25 ss.

e promotrice dei più, peraltro sempre più aderente al nuovo paradigma di una sovranità *condivisa*<sup>25</sup>, incontra anche dei limiti, quelli posti dalla legge dello Stato ai sensi dell'art. 33, co. 6, Cost<sup>26</sup>. Limiti che vengono accordati per garantire, sul versante universitario, quello che le norme generali assicurano sul sistema scolastico, ovvero quel *quantum* indispensabile di unità che – alla luce dell'interrelazione fortissima tra organizzazione e diritti all'inizio richiamata – va presidiato e monitorato su entrambi i lati: e così, come affermato ancora nella sentenza n. 383 del 1998, «la necessità di leggi dello Stato, quali limiti dell'autonomia ordinamentale universitaria, vale [...] sia per l'aspetto organizzativo, sia, a maggior ragione, per l'aspetto funzionale che coinvolge i diritti di accesso alle prestazioni. In questo modo, all'ultimo comma dell'art. 33 viene a conferirsi una funzione, per così dire, di cerniera, attribuendosi alla responsabilità del legislatore statale la predisposizione di limiti legislativi

---

<sup>25</sup> Ancora B. CARAVITA, *op. cit.*, VII. V. anche ID., *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 4/2006. Più di recente, si rinvia alle ricche riflessioni di Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *Consulta on Line* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), II/2022, 760 ss., in part. 809 ss., dove si dice che «il pluralismo istituzionale asseconda la volontà di distribuire il potere presso una più o meno ricca varietà di autorità nella consapevolezza che la valorizzazione delle competenze di ciascuna può sortire effetti utili sul governo di una comunità variegata ed eterogenea come quella degli ordinamenti contemporanei», 816. Sulla Costituzione allergica all'uno e promotrice dei più, cfr., se si vuole, G. LANEVE, *Pluralismo e limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, III, Napoli 2021, 2249 ss.

<sup>26</sup> In dottrina è stata evidenziata la scelta, non indifferente, fatta dal Costituente, di utilizzare una formula linguistica diversa da quelle solitamente impiegate per scopi simili, ma riferiti a situazioni soggettive diverse (ad esempio, «forme e limiti», art. 1 Cost., «norme e limiti», 30, co. 2, modi e limiti, art. 42, co. 2, etc.), cfr. R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria*, cit., 266.

all'autonomia universitaria relativi tanto all'organizzazione in senso stretto, quanto al diritto di accedere all'istruzione universitaria, nell'ambito del principio secondo il quale 'la scuola è aperta a tutti' (art. 34, primo comma) e per la garanzia del diritto riconosciuto ai 'capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi' 'di raggiungere i gradi più alti degli studi'(art. 34, terzo comma)»<sup>27</sup>.

Autorevole dottrina ha apprezzato l'opzione, operata dal Giudice costituzionale nella suddetta pronuncia, per una «riserva aperta»<sup>28</sup>, in forza della quale, ferma restando la *ratio* comune di ogni riserva prevista in Costituzione<sup>29</sup>, quella cioè volta ad assicurare «il monopolio del legislatore nella determinazione delle scelte qualificanti» della materia – escludendo la concorrenza di autorità normative “secondarie” e imponendo all'autorità normativa “primaria” di non sottrarsi al compito che solo a essa è affidato – possa anche accadere, alla luce della complessità delle relazioni insistenti in tale ambito, e laddove siano implicati aspetti che richiedono determinazioni unitarie ma tali da dover essere conformate a circostanze e possibilità materiali varie e variabili<sup>30</sup>, che alcune decisioni possano essere rimesse ad atti secondari dell'esecutivo, purché pienamente in linea con le scelte sostanziali assunte dalla normativa di rango superiore. Peraltro, sempre nella sentenza n. 383 del 1998, la Corte ha rilevato che la riserva di legge in tema di accesso ai

---

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 383 del 1998, p. 4.1.1. del *Considerato in diritto*. G. ERMINI, *Note su Costituzione e scuola*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, III, Firenze 1969, rilevò come «non può certamente sfuggire ad alcuno il valore della disposizione ai fini di assicurare la piena libertà della scienza da ogni soggezione a forze di parte o per meglio dire alla politica, onde quella sia – come deve essere in un regime di libertà democratica – guida e non già mai ancella di quest'ultima», 67.

<sup>28</sup> B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria*, cit., XXVII.

<sup>29</sup> Si rinvia, in tema, al lavoro monografico di G. PICCIRILLI, *La riserva di legge: evoluzioni costituzionali, influenze sovrastatali*, Torino 2019.

<sup>30</sup> Secondo quanto affermato più recentemente in Corte cost., sent. 104 del 2017.

corsi universitari, «non è tale da esigere che l'intera disciplina della materia sia contenuta in legge», dal momento che il principio per cui le previsioni legislative devono valere come “limiti” per l'autonomia universitaria, attorno al quale è costruito dalla Costituzione il rapporto tra legge e autonomia universitaria, non verrebbe rispettato ove le disposizioni di legge fossero «circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro»<sup>31</sup>.

Nell'ambito di ciò che certamente appartiene alla spettanza del legislatore rientra ogni eventuale limitazione al diritto allo studio universitario. Come ribadito dal Tar Lazio in sede di annullamento di un Corso di studi di fatto trasformato “autonomamente” dagli organi universitari in uno di quelli “a numero chiuso”, per ragioni connesse alla disponibilità di un numero esiguo di docenti<sup>32</sup>, il complesso normativo che disciplina l'accreditamento

---

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 383 del 1998, p. 4.1.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>32</sup> Si trattava del Corso di laurea Magistrale in “Psicologia applicata, clinica e della salute” presso l'Università degli Studi dell'Aquila che, fino all'a.a. 2016/2017, non prevedeva l'accesso programmato (c.d. “numero chiuso”), ma l'immatricolazione libera per tutti coloro che volevano portare a compimento il corso di studi già intrapreso. Con verbale n. 4 del 12 aprile 2016 il Consiglio del Dipartimento di Scienze Cliniche Applicate e Biotecnologie rappresentava che vi era l'esigenza di proporre agli Organi universitari centrali il numero programmato ex art. 2 Legge n. 264 del 1999 in misura pari all'utenza massima sostenibile dalla classe, corrispondente a n. 120 unità di studenti ammissibili in rapporto alla disponibilità di docenti di riferimento ed a garanzia della formazione; il Presidente rappresentava l'esigenza di «tornare ad un regime reale di sostenibilità del Corso di Laurea Magistrale nel rispetto delle norme»; il Consiglio, pertanto, «valutata la disponibilità delle risorse in termini di docenza ed opportunità didattica», deliberava a maggioranza l'approvazione della richiesta di programmazione a n. 120 studenti per il Corso di Laurea in oggetto per l'a.a. 2016/2017.

periodico prevede sì tra i requisiti di sostenibilità/congruità dei corsi quello di un determinato rapporto da assicurare tra numero massimo degli studenti e numero dei docenti, ma non contempla «alcun potere di auto-riduzione, da parte delle Università, del numero degli accessi al corso considerato» giacché un siffatto potere «si tradurrebbe, inevitabilmente, in un impedimento ovvero, comunque, in un ostacolo grave all'esercizio del diritto allo studio tutelato dagli artt. 33 e 34 Cost. il quale [...] non può prescindere da una previsione autorizzativa di rango primario»<sup>33</sup>.

Può pertanto dirsi che la *ratio* della riserva riposa nella esigenza di attribuire solo e soltanto alla legge il compito di tracciare i limiti dell'autonomia ordinamentale e i contenuti del diritto allo studio universitario<sup>34</sup>.

Non è superfluo aggiungere che anche le scelte operate dal legislatore sono ben suscettibili di essere sindacate dal Giudice costituzionale e, nel caso, censurate laddove non assicurino un equilibrato bilanciamento tra diritti. E così, la disposizione del legislatore nazionale che in qualche modo apriva ai corsi

---

Quindi con decreto rettorale rep. n. 923/2016, prot. n. 21730 del 16.7.2016, l'Università dell'Aquila adottava il bando pubblico di indizione della procedura selettiva per l'ammissione al corso di laurea magistrale «*de qua*».

<sup>33</sup> Tar Lazio, Roma, sez. III, sent. n. 9253 del 2018, p. 2.2. del Diritto, che prosegue: «Il sistema dell'accreditamento, in altri termini, impone alle Università di massimizzare ogni sforzo organizzativo sul piano dell'offerta formativa, utilizzando tutti gli strumenti normativi e le risorse economiche a propria disposizione per adeguare le proprie strutture e dotazioni, anche di personale docente (avvalendosi ad esempio di convenzioni con altre università) alla domanda di formazione proveniente dalla società, in quella che viene definita "università di massa", mentre non autorizza, all'opposto, le medesime ad azionare arbitrariamente la 'leva della domanda' ponendo dei limiti all'accesso all'istruzione universitaria in ragione dell'inadeguatezza delle proprie strutture».

<sup>34</sup> R. BALDUZZI, *op. cit.*, 269.

di studio erogati in lingua straniera<sup>35</sup> è stata oggetto di un restringimento semantico teso a configurare come sola fattispecie compatibile con il quadro costituzionale quella di singoli insegnamenti (e non già di interi corsi di studio) erogati esclusivamente in lingua straniera<sup>36</sup>, frutto di un'interpretazione costituzionalmente orientata che ha preservato oltre al valore identitario

---

<sup>35</sup> Il riferimento è all'art. 2, co. 2, lett. l) della Legge n. 240 del 2010 che ha previsto il «rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera». È noto che, a seguito di tale disposizione e dell'iniziativa portata avanti dal Politecnico di Milano – che ha ritenuto di poter determinare l'attivazione, a partire dall'anno 2014, dei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese, sia pur affiancata da un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti – si è prodotto un lungo e tormentato contenzioso amministrativo sfociato nella sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 2017.

<sup>36</sup> Secondo la Corte, infatti, la disposizione oggetto del giudizio «consente altresì l'erogazione di singoli insegnamenti in lingua straniera. Solo con un eccesso di formalismo e di severità potrebbe affermarsi che, anche con riferimento a questi ultimi, i principî costituzionali di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost. impongano agli atenei di erogarli a condizione che ve ne sia uno corrispondente in lingua italiana. È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva dei principî costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento», così Corte cost., sent. n. 42 del 2017, p. 4.2 del *Considerato in diritto*.

della lingua italiana<sup>37</sup> e alla libertà di insegnamento, proprio il diritto allo studio universitario. Nell'ipotesi contraria, quella peraltro accolta nel giudizio *a quo* dal Politecnico di Milano, infatti, ponendo una preconditione, quella della conoscenza da parte dello studente della specifica lingua straniera, si sarebbe pregiudicata la parità di accesso agli studi universitari, in violazione del connubio tra artt. 3 e 34, co. 3, Cost.<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> In tema, cfr. recentissim. G. DE VERGOTTINI, *La lingua come fattore identitario: un'introduzione* e G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di stato*, entrambi in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2023, rispettivamente 102 e 123 ss.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 42 del 2017, p. 4 del *Considerato in diritto*. Mette in evidenza la stretta connessione tra diritto all'istruzione universitaria e principio di eguaglianza sostanziale – non a caso individuato come ciò che «si staglia sullo sfondo» dell'intera decisione della Corte – Q. CAMERLENGO, *Istruzione universitaria, primato della lingua italiana, eguaglianza sostanziale (intorno ad un profilo della sentenza n. 42 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 10 marzo 2017, 1. Per altri commenti alla sentenza, cfr. P. CARETTI - A. CARDONE, *Il valore costituzionale del principio di ufficialità della lingua italiana*, in *Giur. cost.*, 1/2017, 384 ss.; F. RIMOLI, *Internazionalizzazione degli atenei e corsi di lingua straniera: la Corte accoglie l'inglese difendendo l'italiano*, *ivi*, 392 ss.; D.U. GALETTA, *Internazionalizzazione degli Atenei e tutela dei principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà di insegnamento: alla ricerca del punto di equilibrio (commento a Corte cost., sentenza 2017/42)*, *ivi*, 401 ss.; G. AMOROSO, *Interpretazione adeguatrice e condizione di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità*, in *Foro it.*, I, 9, 2560 ss.; M.A. CABIDDU, *La sentenza costituzionale n. 42 del 2017: difesa della lingua italiana dalla globalizzazione*, in *Studium iuris*, 11/2017, 1324 ss.; V. COCOZZA, *A proposito della lingua italiana nelle Università (sentenza n. 42 del 2017): l'interpretazione conforme è un adempimento solo formale?*, in *Quad. cost.*, 2/2017, 371 ss.; G. MILANI, *Una sentenza anacronistica? La decisione della Corte costituzionale sui corsi universitari in lingua inglese*, in

Sulla questione della lingua nazionale, proprio in riferimento ai corsi universitari, si è recentissimamente pronunciata anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea che ha riconosciuto la compatibilità con il diritto europeo della scelta da parte degli Stati membri di stabilire «in linea di principio, l'obbligo di utilizzare la loro lingua ufficiale nell'ambito di tali programmi, purché un siffatto obbligo sia accompagnato da eccezioni le quali garantiscano che una lingua diversa da quella ufficiale possa essere utilizzata nell'ambito dei corsi universitari»<sup>39</sup>.

Tornando al Giudice costituzionale, questi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia Autonoma di Trento nella parte in cui ha previsto una riserva di posti per l'accesso ai corsi dell'Università di Trento in favore di candidati residenti nella stessa Provincia<sup>40</sup>, riconoscendo nella disposizione impugnata una oggettiva capacità di incisione «sui termini di godimento del diritto allo studio universitario»<sup>41</sup>. La Corte infatti,

---

*federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 9/2017; C. NAPOLI, *Quando la ritenuta opportunità di un intervento della Corte costituzionale attenua l'onere del giudice 'a quo' di tentare l'interpretazione conforme*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 3 aprile 2017.

<sup>39</sup> CGUE, 7 settembre 2022, C-391/2020, par. 85. Poco prima (par. 84), la Corte ha detto che la «normativa di uno Stato membro che imponga, senza alcuna eccezione, che i programmi di studi a livello di istruzione superiore siano impartiti nella lingua ufficiale di tale Stato membro eccederebbe quanto necessario e proporzionato per conseguire l'obiettivo perseguito da detta normativa, vale a dire la difesa e la promozione di tale lingua. Infatti, una normativa del genere porterebbe, in realtà, a imporre, in modo assoluto, l'uso di tale lingua in tutti i programmi di studi a livello di istruzione superiore, ad esclusione di qualsiasi altra lingua e senza tener conto delle ragioni che possono giustificare l'offerta di diversi programmi di studi a livello di istruzione superiore in altre lingue».

<sup>40</sup> Art. 15, co. 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, che ha introdotto nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, il comma 4-bis, lett. b).

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 42 del 2021, p. 6.3 del *Considerato in diritto*.

richiamandosi alla consolidata giurisprudenza costituzionale che ammette la residenza più o meno prolungata in un determinato territorio come condizione (o solo anche come criterio di favore) per l'accesso a determinate prestazioni solo laddove vi sia «una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame», nel caso di specie ha ritenuto che tale requisito «non solo non trova giustificazione nelle finalità che il diritto ad accedere ai corsi universitari persegue, che sono legate al rafforzamento della capacità e del merito individuali, ma contraddice anche la naturale vocazione dell'istituzione universitaria a favorire la mobilità, oltre che dei docenti, anche degli studenti, al fine di incentivare e valorizzare le attività sue proprie e la loro tendenziale universalità»<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> «Proprio al perseguimento di tale obiettivo, del resto, è vincolata la stessa Università degli studi di Trento, il cui statuto, secondo quanto prescrive l'art. 3, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 142 del 2011, è tenuto al rispetto del principio del “perseguimento dell'attrazione di studenti meritevoli e di risorse umane altamente qualificate, come elemento base per il perseguimento dell'alta qualità di cui alla lettera a)”. L'assenza di una ragionevole correlazione, nel senso richiesto dall'art. 3 Cost., tra il requisito della residenza nel territorio provinciale e l'accesso ai corsi universitari è inoltre comprovata dalla circostanza che la discriminazione operata a danno degli aspiranti studenti universitari non residenti, contrariamente a quanto asserisce la difesa provinciale, non può ritenersi necessariamente ristretta ad ipotesi meramente residuali. L'operatività della riserva di posti introdotta dalla disposizione impugnata, peraltro fissata nella sola misura minima del 10 per cento, si presta ad assumere infatti una portata lesiva del principio di uguaglianza, potenzialmente ben più ampia di quella prospettata dalla Provincia alla luce di quanto prevede la lettera a) del nuovo comma 4-bis dell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993, anch'esso introdotto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019», così Corte cost., sent. n. 42 del 2021, p. 6.3 del *Considerato in diritto*. Per un commento, cfr. V. DESANTIS, *Il requisito*

## 1.2. *I «capaci e meritevoli»: un binomio concettuale sempre sotto pressione*

Lo si accennava all'inizio, ma ora è il momento di spendere qualche parola in più: con le sue peculiarità, il diritto allo studio universitario è parte integrante di un ordinamento che, assumendo quello personalista come *principio*, nel senso letterale del termine, ovvero come ciò che sta all'*inizio*, e al tempo stesso alla *fine* del percorso costituzionale, che con esso si apre e in esso circolarmente si chiude continuamente perfezionandosi<sup>43</sup>, svela in più luoghi e con tempi diversi quel carattere teleologicamente orientato alla promozione sociale dell'essere umano, e con esso, pertanto, un deciso *favor* per l'aspirazione verso l'alto, quale piano di riferimento di un autentico pieno sviluppo della personalità di ciascuno<sup>44</sup>. In altri termini, il diritto allo studio universitario si iscrive appieno nel circuito progettuale della Costituzione<sup>45</sup>. Lo fa a modo suo, cioè non ricorrendo al paradigma universalistico sotteso al diritto all'istruzione inferiore, bensì optando per una scelta di fondo che in qualche modo è intrisa di premialità verso chi attesta la propensione al raggiungimento dei gradi più alti degli studi<sup>46</sup>.

---

della residenza in rapporto all'accesso al diritto allo studio: la sent. n. 42/2021 della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 4/2021, 923 ss.

<sup>43</sup> Così A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 17/2013, 3.

<sup>44</sup> *Ex multis*, cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013 e ID., *Diritto all'istruzione superiore e merito*, in G. MATUCCI - F. RIGANO (a cura di), *Costituzione e istruzione*, cit., 352 ss.

<sup>45</sup> B. CARAVITA, *L'autonomia*, cit., XII.

<sup>46</sup> A. POGGI, *Per un diverso stato sociale*, cit., 117.

La venatura aristocratica, apparsa invero sin dai primi anni della storia repubblicana<sup>47</sup>, può essere stemperata proprio cogliendo la reale portata della disposizione costituzionale, che, vivendo del binomio costituito dai requisiti di capacità e merito da un lato e di bisogno economico dall'altro, certo non è quella di assicurare la gratuità della prosecuzione degli studi, bensì quella di evitare, da qui l'intervento della Repubblica, che siano le sole condizioni economiche ad impedire il raggiungimento dei gradi più alti degli studi a chi si dimostri capace e meritevole<sup>48</sup>. Ora non v'è dubbio che se il margine interpretativo è minimo per quel che concerne cosa debba intendersi per privi di mezzi, volendo la norma costituzionale rimediare alla situazione di impossibilità, nonostante la volontà, di mantenere la condizione di studente fino al compimento dei cicli di istruzione superiore<sup>49</sup>, peraltro con forme di graduazione rimesse alla discrezionalità del legislatore che tuttavia preservino l'uguaglianza cui è preordinato lo strumento del concorso *ex art.* 34, co. 4, ben più ampi si rivelano i margini attorno alla capacità e merito o, meglio, soprattutto attorno a quest'ultimo che, a differenza della prima, presenta cromature più soggettive, rinviando a dati ed elementi personali e financo psicologici<sup>50</sup>.

Un'importante indicazione nella ricostruzione di ciò che deve intendersi per merito la si ritrova nella decisione della Corte costituzionale n. 274 del

---

<sup>47</sup> V. in tema F. GRANDI, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-egualianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, Campobasso 19-20 giugno 2015, Napoli 2016, 57 ss. Più in generale, cfr. M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino 2020.

<sup>48</sup> U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, cit., 39.

<sup>49</sup> F. MIDIRI - P. PROVENZANO, *La Costituzione dimenticata. Il diritto allo studio e il merito*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2021, 167 ss. in part. 179.

<sup>50</sup> *Ibidem.*

1993 con cui la Consulta, salvando dalla declaratoria di incostituzionalità la legge che riconosceva il diritto alla pensione di reversibilità in favore dei figli maggiorenni infra-ventiseienni, ha evidenziato come quanto prescritto dall'art. 34, co. 3, Cost. possa «realizzarsi in modo efficiente ove sia dedicato a tale impegno intellettuale tanto tempo da lasciare ben poco (o addirittura nessuno) spazio all'espletamento di altro lavoro redditizio. Con la conseguenza di rendere ancor più logico che, almeno fino al ventiseiesimo anno di età, i figli i quali si impegnano a studiare possano effettivamente farlo solo se il loro eventuale reddito insufficiente venga proporzionalmente integrato fino a raggiungere la stessa soglia della pensione di reversibilità riconosciuta a coloro che sono nella condizione di integrale vivenza a carico». Se, pertanto, la *ratio* del riconoscimento della pensione di reversibilità si radica nel perdurare della vivenza a carico dei figli maggiorenni (infra-ventiseienni) dovuta proprio all'impossibilità di procurarsi un reddito sufficiente da lavoro retribuito a causa della scelta operata in favore del dedicarsi allo studio, «sarebbe peraltro logico esigere, da parte del legislatore, non soltanto l'iscrizione alle scuole o all'università, ma anche l'effettività delle frequenze ed il profitto nel rendimento». Proprio l'espressione «capaci e meritevoli», secondo la Corte, «implica un riscontro relativamente al “profitto”», che esclude una tutela che «finisca per incoraggiare i casi di tante formali iscrizioni seguite da un inadeguato (o nessuno) impegno»<sup>51</sup>. Né, d'altronde, va dimenticato come nella storica decisione che ha definitivamente aperto il varco a quella che oggi si chiama inclusione scolastica, lo stesso Giudice costituzionale fu molto attento nel richiamare la necessità di calibrare capacità e merito rispetto alle specifiche, e per certi versi uniche, situazioni soggettive di ciascuno e non già in vista di un orizzonte parametrico aprioristicamente oggettivato: in altri termini, non è pensabile ritenere le persone con disabilità (aprioristicamente, appunto) *incapaci* e *non* meritevoli, occorrendo invero assumere l'impegno

---

<sup>51</sup> Corte cost., sent. n. 274 del 1993, p. 7 del *Considerato in diritto*.

nei confronti delle prime di svolgere una valutazione della capacità e del merito «secondo parametri peculiari, adeguati alle rispettive situazioni di minorazione». In caso contrario, si finirebbe con il «postulare come dato insormontabile una disuguaglianza di fatto rispetto alla quale è invece doveroso apprestare gli strumenti idonei a rimuoverla»<sup>52</sup>.

Nella giurisprudenza successiva la Corte ha parlato di «effettività degli studi attestato da esami sostenuti»<sup>53</sup> come requisito richiesto per il proseguimento degli studi universitari, di studente capace e meritevole laddove si riscontrino l'idoneità del medesimo «a concludere il ciclo degli studi nei tempi fissati dalle norme»<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 215 del 1987, p. 6 del *Considerato in diritto*, che prosegue così: «il precludere ad essi l'inserimento negli istituti d'istruzione superiore in base ad una presunzione di incapacità – soprattutto, senza aver preventivamente predisposto gli strumenti (cioè le “altre provvidenze” di cui all'art. 34, quarto comma) idonei a sopperire all'iniziale posizione di svantaggio – significherebbe non solo assumere come insuperabili ostacoli che è invece doveroso tentare di eliminare, o almeno attenuare, ma dare per dimostrato ciò che va invece concretamente verificato e sperimentato onde assicurare pari opportunità a tutti, e quindi anche ai soggetti in questione. Inoltre, se l'obiettivo è quello di garantire per tutti il pieno sviluppo della persona e se, dunque, compito della Repubblica è apprestare i mezzi per raggiungerlo, non v'ha dubbio che alle condizioni di minorazione che tale sviluppo ostacolano debba prestarsi speciale attenzione e che in quest'ottica vadano individuati i compiti della scuola quale fondamentale istituzione deputata a tal fine». In tema, cfr. G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano 2020; F. GIRELLI, *La garanzia del diritto fondamentale all'istruzione delle persone con disabilità*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 3/2020, 100 ss.; A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Napoli 2020.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. 359 del 1995.

<sup>54</sup> Corte cost., sent. 278 del 1998.

Fermo restando che il merito non può essere letto come eccellenza nel profitto, onde finire con il pretendere proprio dagli studenti privi di mezzi il raggiungimento di standard performativi più alti di quelli richiesti ai loro “colleghi” che non soffrono problemi di natura economica, e dunque con il creare un ulteriore diseguaglianza<sup>55</sup>, dando così ragione alle letture critiche offerte da Micheal J. Sandel<sup>56</sup>, la direzione di senso tracciata dal testo costituzionale e resa pienamente viva dalla giurisprudenza della Corte è quella che intende farsi carico di coloro che, pur privi di mezzi, dimostrino di investire le *altre* risorse nel percorso formativo (superiore) come terreno da coltivare per la propria emancipazione personale<sup>57</sup>. Di coloro, in altre parole, che scelgono di progettare la propria vita attraverso lo studio<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Da ultimo, sul punto, ampiamente F. MIDIRI - P. PROVENZANO, *op. cit.*, 189.

<sup>56</sup> Per il quale l'ideale del merito, alimentando la tracotanza dei vincitori e l'umiliazione dei perdenti, è non già un rimedio alla disuguaglianza, bensì una giustificazione della stessa, così M.J. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e perdenti*, Milano 2021, 31-39.

<sup>57</sup> F. GRANDI, *op. cit.*, 61. Recentemente il Consiglio di Stato (sent. n. 1566 del 2023), ha riconosciuto che la «la messa a disposizione di borse di studio e/o di consimili benefici da parte dell'Università a favore degli studenti, persegue una funzione promozionale di incoraggiamento, destinata a coloro fra questi, che risultino più meritevoli», volendo «favorire gli studenti che hanno intrapreso un percorso universitario e che, senza indugi e/o ripensamenti, mostrino di volere regolarmente proseguire».

<sup>58</sup> Tema ulteriore e strettamente connesso è quello della valutazione dei risultati, che in questa sede non può essere affrontato. Si rammenta solo il rischio paventato da C. CROUCH, *Combattere la post-democrazia*, Roma-Bari 2020, 175 di una popolazione istruita a superare test, ma non a pensare.

## 2. *I difficili equilibri nel riparto Stato-Regioni*

Come anticipato nelle note introduttive, la prima “messa a terra” del diritto allo studio universitario deve, e non poco, alle Regioni. Queste ultime, a partire dalla potestà normativa originariamente alle stesse riconosciuta a livello costituzionale sull’“assistenza scolastica” – da esercitarsi nel rispetto dei limiti predisposti dal legislatore statale e delle clausole dell’interesse nazionale, poi “rafforzata” dal trasferimento anche delle funzioni amministrative avvenuto con i decreti degli anni Settanta, hanno allestito, pur nelle difficoltà e nelle criticità di modelli non omogenei nella concreta elargizione di prestazioni concernenti diritti sociali, una prima forma di tutela che si è di fatto tradotta nella predisposizione di enti regionali – denominati ora ISU, ora ESU, o ancora ERSU – finalizzati a rendere effettivo il diritto allo studio universitario e l’inserimento degli studenti nel contesto sociale della comunità regionale, sostituendo così le disciolte Opere universitarie<sup>59</sup>.

Il sopraggiungere, con un discreto ritardo, della legge quadro sul diritto allo studio universitario, avvenuto solo nel 1991 (l. n. 390), ha offerto subito l’occasione alla Corte di pronunciarsi proprio sugli enti regionali del diritto allo studio, visto che diverse Regioni hanno ritenuto lesiva delle proprie competenze l’eccessivo dettaglio con cui il legislatore statale era intervenuto nel disegnare il modello organizzativo dell’ente regionale di gestione del diritto allo studio universitario, soprattutto per quel che concerne l’eccessiva co-

---

<sup>59</sup> R. BIN - F. BENELLI, *op. cit.*, 825. In dottrina è stato osservato come l’attuazione dell’ordinamento regionale abbia costituito «un momento di sofferenza» per le Università e la loro autonomia, così A. POGGI, *Il diritto allo studio fra Stato, regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell’evoluzione normativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *Il diritto allo studio nell’università che cambia*, Milano 2002, 57.

partecipazione delle Università<sup>60</sup>. Secondo la Corte, però, è vero che la disciplina statale è stata piuttosto incisiva per quel che concerne alcuni aspetti qualificanti della struttura organizzativa dell'ente regionale (composizione del consiglio di amministrazione; designazione dei rappresentanti universitari; nomina del presidente), ma essa ha trovato la sua principale 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 costituzionale»<sup>61</sup>. Come evidenziato da attenta dottrina, l'effettiva attuazione dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. «ha probabilmente posto per la prima volta nell'ordinamento costituzionale il problema della “convivenza” di autonomie e di amministrazioni di genere diverso: quelle territoriali e quella universitaria»<sup>62</sup>. Peraltro, l'interpretazione data dalla Corte alla normativa statale non è stata nel senso di ritenerla incompatibile con la possibilità che le Regioni continuassero a esercitare la delega delle funzioni amministrative in favore degli enti locali nel rispetto dei poteri conferiti alle stesse Regioni dalla legge n. 390 (e quindi, ad esempio i poteri di designazione

---

<sup>60</sup> Ai sensi dell'art. 25, co. 1, della legge n. 390, le Regioni sono tenute a costituire «per ogni Università un apposito organismo di gestione, dotato di autonomia amministrativa e gestionale, il cui consiglio di amministrazione è composto di un ugual numero di rappresentanti della Regione e delle Università». La disposizione aggiunge: «La Regione non può designare personale universitario quale proprio rappresentante. Metà dei rappresentanti dell'Università sono designati dagli studenti. Il presidente è nominato dalla regione d'intesa con l'Università. Le Regioni possono altresì affidare mediante convenzione la gestione degli interventi in materia di diritto agli studi universitari alle Università, le quali a tal fine provvedono con apposite norme dei rispettivi statuti».

<sup>61</sup> Corte cost., sent. n. 281 del 1992.

<sup>62</sup> A. POGGI, *Il diritto allo studio*, cit., 68.

dei rappresentanti nel consiglio di amministrazione dell'ente regionale)<sup>63</sup>. Particolarmente importante la sottolineatura del Giudice costituzionale volta ad illuminare Regione e Università quali «due centri di riferimento fondamentali degli interessi che formano oggetto dell'azione amministrativa» attinente al settore del diritto allo studio universitario<sup>64</sup>, perché letta unitamente al ruolo imprescindibile dello Stato già fissato nell'art. 33, co. 6 Cost.,

---

<sup>63</sup> Vi è chi ha sottolineato, però, come si tratti di risposta meramente formale della Corte sul punto, essendo in verità molto limitati gli spazi della eventuale delega, cfr. U. POTOTSCHNIG, *La collaborazione tra due autonomie di genere diverso: autonomia regionale e autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 2/1993, 532.

<sup>64</sup> Corte cost., sent. n. 281 del 1992, p. 4 del *Considerato in diritto*. Sulla pronuncia, cfr. U. POTOTSCHNIG, *ult. cit.*, 528 ss.; F.C. RAMPULLA, *Le Regioni sbagliano l'obiettivo sul tema del diritto allo studio*, *ivi*, 538 ss.; G. BIANCO, *Alcune osservazioni in tema di bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 3/1992, 2156 ss.; F. TERESI, *Notazioni minime su deleghe e trasferimenti di beni alle regioni in materia di diritto agli studi universitari*, *ivi*, 4/1992, 3196 ss. Con la sent. n. 437/1990 la Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata in via di azione dal Governo nei confronti della delega contenuta nella legge della Regione Emilia-Romagna. Secondo il ricorrente, la legge regionale avrebbe istituito delle aziende comunali speciali riconducibili alla categoria delle aziende municipalizzate già regolate dal R.D. n. 2578/1925 in violazione della competenza legislativa regionale delineata nell'art. 117 Cost. Secondo la Corte, invece, il modello organizzativo-gestionale delineato nella disposizione impugnata, seppur anomalo, non ha istituito né un'azienda municipalizzata né un ente strumentale comunale, bensì un «ente pubblico locale non territoriale destinato ad operare – ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977 (e dell'art. 62 dello statuto della Regione Emilia-Romagna) – in una delle materie (assistenza scolastica) trasferite dallo stesso d.P.R. n. 616 alla sfera regionale». Secondo la Corte, infatti, «la delega di funzioni regionali non esclude la possibilità per il delegante di disciplinare con legge l'esercizio delle funzioni delegate anche nei loro aspetti organizzativi». Le stesse considerazioni valgono in riferimento alla legge toscana, ancorché non impugnata.

esplicita la triplice conformazione degli interessi coinvolti nel settore (statale, regionale e universitario) che, preordinati tutti alla promozione e allo sviluppo della cultura e della ricerca, esigono a loro volta un continuo raccordo interistituzionale tra i diversi soggetti e l'assunzione paradigmatica della logica cooperativa<sup>65</sup>.

### 2.1. *Le “novità” della Riforma del Titolo V relative al diritto allo studio universitario*

Il quadro cambia molto, ma in fondo non troppo, con la riforma del Titolo V. Cambia, e molto, perché nel nuovo riparto competenziale, informato al criterio della enumerazione delle materie statali esclusive e di quelle concorrenti, il diritto allo studio universitario, non trovando espressa menzione in nessuna di queste due, sarebbe confluito nella stanza residuale di competenza esclusiva regionale, con dunque un notevole ampliamento dei poteri regionali<sup>66</sup>, soggetti invero al solo “limite” statale di garanzia predisposto dalla lett. *m*) del co. 2 dell'art. 117, e cioè la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali<sup>67</sup>. Cambia, ma non troppo, in quanto,

---

<sup>65</sup> R. BIN - F. BENELLI, *op. cit.*, 234. U. POTOTSCHNIG, *ult. cit.*, 530-1.

<sup>66</sup> Non a caso, peraltro, il diritto allo studio viene esplicitamente previsto in diversi Statuti regionali di seconda generazione. Si vedano, in particolare: art. 8 St. Abruzzo; art. 5, co. 8, St. Basilicata; art. 6 St. Emilia-Romagna; art. 7, co. 2, lett. *h*), St. Lazio; art. 5, co. 4, St. Marche; art. 14 St. Piemonte; art. 12 St. Puglia; art. 14 St. Umbria. In tema: L. MICHELOTTI, *Autonomie e diritto all'istruzione nelle Regioni a statuto ordinario*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 318. V. anche U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle regioni e delle comunità autonome*, Milano 2015.

<sup>67</sup> R. BALDUZZI, *L'autonomia universitaria*, *cit.*, 278.

vuoi per la difficile matassa da sbrogliare per quel che concerne la più ampia materia istruzione<sup>68</sup>, che la stessa Corte, a pochi anni dall'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale, ha riconosciuto come contenitore della disciplina degli studi universitari, censurando così un legislatore regionale che si era spinto sino a istituire e finanziare scuole di eccellenza e master<sup>69</sup>, vuoi per il protrarsi del tempo di attesa dell'auspicato intervento statale sui Lep, che ha costretto al mantenimento dell'operatività della legge n. 390 del 1991, e vuoi ancora per quello che recentemente è stato ribattezzato come «assolutismo legislativo» da parte dello Stato<sup>70</sup>, il quadro normativo, nonostante

---

<sup>68</sup> L. CASTELLI, *Istruzione e Regioni: la legislazione regionale dopo il titolo V*, in *Gior. dir. amm.*, 2004, 839; M. COCCONI, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo titolo V*, in *Le Regioni*, 5/2007, 730; S. TROILO, *Il diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 9/2012; M. TROISI, *Il perenne conflitto tra Stato e Regioni in materia d'istruzione. I riflessi sulla involuzione del settore*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 1/2018; T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli 2020, 226.

<sup>69</sup> Si tratta della Legge Regione Campania, n. 13 del 2004 recante «Promozione e valorizzazione delle università della Campania», dichiarata incostituzionale perché disposizione regionale che interviene «in un settore (della materia) dell'istruzione – quello della disciplina degli studi universitari – nel quale alle università è affidata, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, la competenza a definire, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, i propri ordinamenti che ovviamente ricomprendono le scelte relative all'istituzione dei singoli corsi». Sulla pronuncia, non senza alcune considerazioni critiche, cfr. D. GIROTTO, *Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 5/2006, 948 ss.

<sup>70</sup> S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 1/2023, 17.

l'innovazione formale a livello costituzionale, è rimasto piuttosto ingessato<sup>71</sup>. Almeno sino all'adozione del D.lgs. n. 68 del 2012 con il quale, in attuazione della legge n. 240 del 2010, il legislatore delegato ha posto una disciplina di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, soprattutto per quel che concerne l'erogazione delle borse di studio<sup>72</sup>. Passaggio che ha reso ulteriormente esplicito l'*intent* del testo costituzionale di coniugare momento unitario, quello della determinazione dei livelli essenziali, del risultato da raggiungere,

---

<sup>71</sup> Cfr. A. MARRA, *Il contributo delle Regioni allo sviluppo del sistema universitario*, in *Le Regioni*, 2/2013, 1195-6. D'altronde lo stato di (in)attuazione della riforma del 2001 è stato denunciato dalla dottrina vieppiù in occasione dei vent'anni dalla sua entrata in vigore, cfr. A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 159, che ha parlato di riforma «rimasta, in buona misura, sulla carta: all'inversione del criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni non ha fatto seguito, infatti, quell'espansione della legislazione regionale che ci si attendeva».

<sup>72</sup> V. in part. art. 7 (dove vengono, tra l'altro, definite le voci di costo per il materiale didattico, la ristorazione, il trasporto, l'alloggio, l'accesso alla cultura) e l'art. 8 che, per stabilire i requisiti di eleggibilità per accedere alle borse di studio in considerazione del merito e delle condizioni economiche, ha rinviato a un decreto ministeriale (prevedendo che nelle more restano in vigore le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario in data 9 aprile 2001 relative ai requisiti di merito e di condizione economica». Sul d.lgs. n. 68 del 2012, v. M. COCCONI, *Il diritto allo studio universitario fra i livelli delle prestazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1/2013, 18 ss. e M. RUBECCHI, *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*, in A. IANNUZZI (a cura di), *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Napoli 2015, 213 ss.

con il momento della disciplina della modalità di conseguimento dello stesso<sup>73</sup>.

### 3. *La complessa attuazione della riforma del 2001: legislatore, Corte costituzionale e recenti novità*

#### 3.1. *Il d.lgs. n. 68 del 2012 e i Lep per le borse di studio*

Il legislatore delegato ha affidato a un decreto interministeriale, da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari, e oggetto di aggiornamento triennale, la definizione di elementi essenziali per l'attuazione del diritto allo studio universitario, in particolare: l'importo della borsa di studio, da differenziarsi a seconda che si tratti di studenti fuori sede, pendolare o in sede, i criteri e le modalità di riparto del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio nonché i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle stesse. L'emanazione di tale decreto registra tuttora un notevole ritardo, che ha costretto a forme di intervento parcellizzate<sup>74</sup>. Lo stesso art. 8, co. 5, del d.lgs. n. 68 ha previsto, ad esempio, la permanenza del D.p.c.m del 9 aprile 2001 recante

---

<sup>73</sup> Cfr. G. PASTORI, *Il diritto allo studio universitario fra riforme istituzionali ed amministrative*, in E. GENTA (a cura di), *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, Savigliano 2003, 18.

<sup>74</sup> Da ultimo, il DM 12 febbraio 2021, n. 157 – esplicitamente intervenuto nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale previsto dall'art. 7 del d.lgs. 68/2012 – ha stabilito gli importi minimi delle borse di studio per l'a.a. 2021/2022 fissandole in misura pari a € 5.257,74 per gli studenti fuori sede, a € 2.898,51 per gli studenti pendolari, e a € 1.981,75 per gli studenti in sede.

disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario e relative ai requisiti di merito e sulla condizione economica<sup>75</sup>, sino all'adozione del decreto interministeriale.

### *3.2. Le diversificate linee di finanziamento delle borse di studio*

Per quel che concerne il finanziamento delle borse di studio, l'art. 18 del d.lgs. n. 68/2012 ha previsto, sempre nelle more della completa definizione del sistema dei Lep, l'utilizzo di diverse linee di finanziamento, a garanzia del sistema del diritto allo studio universitario e del conseguimento del successo formativo degli studenti, vale a dire: *a*) il Fondo integrativo statale (FIS), «finalizzato a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e personale

---

<sup>75</sup> Il DPCM 9 aprile 2001 individua i requisiti di merito utilizzando come parametro i crediti formativi universitari (CFU - art. 6). Le condizioni economiche dello studente sono individuate, ai sensi dell'art. 5, sulla base dell'ISEE. Sono previste come modalità integrative di selezione l'ISEE estero e l'ISPE. I limiti massimi di ciascun Indicatore – entro cui regioni, province autonome e università (per gli interventi di rispettiva competenza) possono fissare la soglia massima – sono aggiornati annualmente con decreto ministeriale. In materia, il regolamento adottato con DPCM 5 dicembre 2013, n. 159, relativo alla revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'ISEE, ha definito, all'art. 8, modalità specifiche di calcolo dello stesso per le prestazioni per il diritto allo studio universitario. Successivamente, peraltro, a seguito delle sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, nn. 841-2 e 838 del 2016, l'art. 2-*sexies* del D.L. 42/2016 (L. 89/2016) ha modificato il calcolo dell'ISEE del nucleo familiare che ha tra i suoi componenti persone con disabilità o non autosufficienti, nelle more dell'adozione delle modifiche al DPCM 159/2013. Per l'a.a. 2020/2021, il DM 9 maggio 2020, n. 65 ha fissato l'importo massimo dell'ISEE ad € 23.626,32 e l'importo massimo dell'ISPE ad € 51.361,58. Gli stessi limiti sono stati confermati per l'a.a. 2021/2022 con DM 18 marzo 2021, n. 256.

che limitano l'accesso e il conseguimento dei più alti gradi di istruzione superiore agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi»<sup>76</sup>, da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni e da ripartire secondo criteri e modalità definiti con il medesimo D.I. che deve fissare l'importo della borsa di studio; *b*) il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, tributo proprio regionale da devolversi interamente alla erogazione delle borse di studio<sup>77</sup>, il cui importo è articolato in tre fasce (a seconda della condizione economica dello studente) e che costituisce, ad oggi, la principale fonte di finanziamento del diritto allo studio universitario<sup>78</sup>; *c*) le entrate derivanti dai fondi regionali, che devono concorrere nella misura pari ad almeno il 40 per cento del FIS<sup>79</sup>.

Con riguardo all'assegnazione delle risorse, il successivo intervento del legislatore, con l'art. 1, co. 271 della legge n. 232 del 2016, ha disposto che, nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale, al fine di consentire l'assegnazione del Fondo statale in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, quest'ultimo doveva essere determinato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Stato-Regioni. Tale decreto, intervenuto nel 2017<sup>80</sup>, ha stabilito che il fabbisogno regionale doveva far riferimento a dei valori standard<sup>81</sup> relativi ai tre anni

---

<sup>76</sup> Art. 18, co. 7, del d.lgs. n. 68 del 2012.

<sup>77</sup> Secondo quanto previsto dai co. 20 e 23 dell'art. 3 della legge 549 del 1995.

<sup>78</sup> Corte dei conti, Deliberazione 23 dicembre 2020, n. 16/2020/G, *Il Finanziamento delle borse di studio: il fondo integrativo borse di studio*, p. 40.

<sup>79</sup> In tema, cfr. M. RUBECHI, *op. cit.*, 222.

<sup>80</sup> D.I. n. 798 dell'11 ottobre 2017.

<sup>81</sup> In sostanza, il fabbisogno finanziario si determina come sommatoria di quattro componenti: *a*) una prima componente standard, pari al prodotto fra la media degli studenti

precedenti e che comunque nessuna Regione poteva vedersi riconosciuto un ammontare del FIS inferiore all'80 per cento di quanto assegnato nel 2016. Allo scadere di vigenza del predetto decreto interministeriale ne è stato approvato uno ulteriore – il n. 853 del 12 novembre 2020 – anch'esso di valenza triennale e comunque sino all'emanazione dei decreti attuativi dell'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2012.

### *3.3. L'importante sentenza della Corte cost., n. 87 del 2018*

La legge di bilancio 2017 è altresì intervenuta sulla gestione delle risorse del Fondo, prevedendo che ciascuna Regione doveva razionalizzare l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio mediante l'istituzione di un unico ente erogatore dei medesimi servizi, e che le risorse del Fondo dovevano essere attribuite direttamente al bilancio di quest'ultimo. Questa scelta del legislatore è stata censurata dalla Corte costituzionale in

---

idonei di ciascuna Regione degli ultimi tre anni accademici e l'importo della borsa distinto per studenti in sede, studenti pendolari e studenti fuori sede; *b*) una seconda componente standard, pari al prodotto fra la media dei posti letto assegnati nel precedente triennio accademico agli studenti fuori sede idonei alla borsa e l'incremento figurativo per i servizi di alloggio determinato nella misura standard di 1.300,00 euro per ciascun posto; *c*) una terza componente che tiene conto del contributo per la mobilità internazionale destinato a studenti idonei alla borsa di studio che siano stati in mobilità nell'ambito del programma ERASMUS o di altri programmi internazionali che consentano il riconoscimento di CFU ai fini del conseguimento del titolo di studio, nella misura standard di 750 euro pro capite e in termini percentuali pari al 4% della media degli studenti idonei negli ultimi tre anni accademici; *d*) una quarta componente, che tiene conto degli studenti idonei, ma portatori di una disabilità, ai quali corrispondere un importo pari al doppio della borsa distinguendo fra studenti in sede, pendolari e fuori sede.

quanto invasiva della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale, non potendo essere invocati in tale ambito, né i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'intervento statale ha disposto una previsione puntuale e specifica che non si limita a fissare soglie e obiettivi di riduzioni di costi<sup>82</sup>, né tantomeno la paventata competenza statale sui livelli essenziali delle prestazioni insistenti sul diritto (sociale) allo studio. Una siffatta competenza è stata altresì riconosciuta come del tutto inidonea a salvare la disposizione statale che aveva previsto il mero parere – e non l'intesa – della Conferenza Stato-Regioni in sede di determinazione dei fabbisogni regionali, ovvero di ciò che è prodromico al riparto del FIS, contrariamente a quanto previsto, rispetto a quest'ultimo, proprio dal d.lgs. n. 68<sup>83</sup>.

La sentenza Corte cost. n. 87 del 2018 segna una tappa fondamentale nella lettura del diritto allo studio universitario, per un verso ribadendo che l'“essenzialità” dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti (in questo caso) sociali, nel suo essere *indivisibile*, quale manifestazione dell'unità giuridica e

---

<sup>82</sup> Corte cost., sent. n. 87 del 2018, p. 3.1. del *Considerato in diritto*. V. in tema le riflessioni di G. RIVOSECCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2/2018, 690 ss.; ID., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 3/2019, 248 ss.

<sup>83</sup> Corte cost., sent. n. 87 del 2018, p. 4.2 del *Considerato in diritto*: «Ciò, tuttavia, non può giustificarsi, come dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato, ascrivendo la disciplina in esame alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, sebbene sia evidente che la disposizione impugnata persegue anche il fine di assicurare gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di un diritto sociale. Come già sottolineato, infatti, il titolo di legittimazione invocato dalla difesa statale è circoscritto a quanto necessario ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti siano assoggettati ad un regime di assistenza inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato (sentenze n. 192 del 2017 e n. 125 del 2015)».

dell'unità economica della Repubblica<sup>84</sup> – tema di grandissima attualità soprattutto per l'*issue* autonomia differenziata, al punto che è stato detto che questa non dovrebbe essere (costituzionalmente) possibile senza una previa operatività del sistema di finanziamento delle funzioni riferibili ai Lep<sup>85</sup> –, è area sì di riserva statale, ma non va trasfigurata in un *passpartout* per il mezzo del quale lo Stato interviene laddove non deve<sup>86</sup>; per un altro verso riconosce che la delicatezza e la complessità dell'ambito, inciso da una pluralità di interessi di rilievo costituzionale, sono tali da non poter rinunciare alla logica cooperativa a livello istituzionale<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> F. MODUGNO, *Unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 98.

<sup>85</sup> R. DI MARIA, *op. cit.*, 214. V. anche L. RONCHETTI, *op. cit.*, 35.

<sup>86</sup> Corte cost., sent. n. 87 del 2018, p. 3.2 del *Considerato diritto*: «a differenza di quanto asserito dalla difesa statale, deve escludersi che le disposizioni impugnate siano ascrivibili alla potestà di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m). Siffatto parametro costituzionale, infatti, può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004). In particolare, non possono ricondursi a tale titolo di legittimazione quelle disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione, ma incidono direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni, alle quali compete l'individuazione degli standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione (sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005). Nel caso di specie, le disposizioni impugnate non provvedono a fissare alcun livello o standard delle prestazioni, stabilendo, invece, una determinata forma organizzativa per l'erogazione di un diritto sociale. La qual cosa, come sottolineato, esula dalla potestà esclusiva statale in esame».

<sup>87</sup> La dialettica tra Stato e Regioni, dunque, «dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di

#### *3.4. Il contributo onnicomprensivo annuale (COA) nella legge di bilancio per il 2017*

La legge n. 232 del 2016 ha previsto anche il c.d. contributo onnicomprensivo annuale (COA) – in sostituzione della tassa d’iscrizione annuale fissa e degli altri autonomi contributi universitari originariamente previsti dal d.p.r. n. 306 del 1997 – che ciascuno studente deve versare per la copertura dei servizi didattici, scientifici, amministrativi e per le attività sportive. Tale contributo, il cui importo è stabilito da ciascuna università statale con proprio regolamento secondo i criteri di equità, gradualità e progressività, non è comprensivo dell’imposta di bollo né della tassa regionale per il diritto allo studio che, come visto, deve essere interamente finalizzata alla erogazione delle borse di studio. La contribuzione studentesca non deve – nel complesso

---

competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017), Corte cost., sent. n. 87 del 2018, p. 4.2 del *Considerato in diritto*. Come osserva G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti*, cit., 261, «I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell’eguaglianza dei diritti, soprattutto in tempi di riduzione della spesa pubblica, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente necessario. La loro determinazione, pertanto, deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni, occorrendo valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento. D’altro canto, l’individuazione dei livelli essenziali conforma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali “unificanti” e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti: anzitutto indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili (e, quindi, azionabili davanti al giudice) [...]; in secondo luogo, fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico».

– eccedere il 20 per cento dell’importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato, secondo quanto previsto dall’art. 5, co. 1 del d.p.r. 306 del 1997 che, come affermato di recente dal Consiglio di Stato, «individua, a tutela e quale proiezione del loro diritto allo studio, una ben definita pretesa in capo agli iscritti tenuti alla relativa corresponsione, con conseguente vincolo, immediato ed attuale a carico dell’Università», al punto che l’effetto diretto dello sfioramento del tetto è la nascita di un diritto al rimborso in capo agli studenti<sup>88</sup>.

Nell’ambito di un più ampio e articolato intervento di ridefinizione e riduzione della spesa pubblica (la c.d. “*spending review*”), il legislatore ha poi apportato una significativa novità quando con il d.l. n. 95 del 2012, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto la possibilità per le Università di stabilire incrementi di contribuzione nei confronti degli studenti fuori corso senza che, secondo le precisazioni operate – e recentissimamente ribadite – dal Supremo Giudice amministrativo<sup>89</sup>, questi incrementi vengano

---

<sup>88</sup> C.d.S., sent. n. 644 del 2023.

<sup>89</sup> Il mancato computo della contribuzione studentesca dei c.d. fuori corso «si riferisce agli “importi disposti ai sensi del presente comma e del comma 1 ter” e, dunque, agli incrementi della contribuzione degli studenti fuori corso che le Università possono stabilire ai sensi del comma 1 bis medesimo ed entro i limiti stabiliti dal successivo comma 1 ter. Trattandosi di incrementi della contribuzione introdotti dalla richiamata novella legislativa, è evidente che la esclusione dal limite del 20 per cento si riferisce a questi ultimi e, dunque, a contribuzioni che sono necessariamente successive all’entrata in vigore della disposizione [...]. Va [...] osservato che il comma 1, nel disciplinare il limite del 20 per cento, si riferisce alla “contribuzione studentesca”, con previsione di carattere generale, come tale onnicomprensiva, la quale non desta dubbio alcuno sulla ricomprensione in tale concetto della contribuzione degli studenti fuori corso, rientrando pacificamente in esso anche l’apporto economico di tale categoria di studenti. La previsione del comma 1 bis, pertanto, si ricollega

computati ai fini del raggiungimento della soglia del 20 per cento. In sostanza, è stato creato un meccanismo che in qualche modo ha predisposto un argine agli effetti negativi che la progressiva riduzione dei finanziamenti statali aveva determinato sul margine di provvista derivante dalla contribuzione studentesca<sup>90</sup>. Tali incrementi, previsti poi anche per gli “studenti internazionali” dalla legge di bilancio 2018<sup>91</sup>, sono stabiliti secondo limiti e criteri individuati annualmente dal Ministro dell’Università e della Ricerca in base ai principi di equità, progressività e redistribuzione, tenendo conto degli anni di ritardo rispetto alla durata normale dei rispettivi corsi di studio, del reddito familiare ISEE, del numero degli studenti appartenenti al nucleo familiare iscritti all’università e della specifica condizione degli studenti lavoratori, e sono destinati, in misura pari almeno al 50%, a integrare le risorse disponibili per le borse di studio e, per la parte residua, a finanziare altri interventi di sostegno al diritto allo studio.

---

alla prevista possibilità di un incremento della contribuzione degli studenti fuori corso, evitando però che questa possa incidere sul limite del 20 per cento stabilito dal comma 1», così C.d.S., sent. n. 1834 del 2016, i cui principi sono stati ripresi e confermati dalla recente sent. n. 644 del 2023.

<sup>90</sup> G. LUCHENA - L. GRIMALDI, *Il diritto agli studi universitari tra Stato, Regioni ed Università*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 13 luglio 2015, 26.

<sup>91</sup> I dubbi interpretativi attorno al significato di studenti internazionali sono stati in parte fugati dal Documento MIUR-MAECI Strategia per la promozione all’estero della formazione superiore italiana 2017-2020, del marzo 2017, che ha evidenziato che con il termine di “studente internazionale” sono identificati tutti gli studenti in mobilità verso un sistema di istruzione, sia per un intero ciclo degli studi, sia per un periodo di studio. Con tale termine, dunque, sono identificati anche quegli studenti che non hanno necessità di richiedere alcun visto di ingresso (come i cittadini di un paese dell’UE), nonché i cittadini italiani possessori di titolo estero che decidano di rientrare nel sistema italiano.

L'art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2012, oltre a prevedere la graduazione del contributo ordinario annuale, rimessa a una valutazione da parte delle singole università delle condizioni economiche dello studente nonché del contesto territoriale nel quale la stessa università insiste, ha disposto l'esonero della contribuzione per alcune categorie di studenti. La legge di bilancio 2017 ha esteso la *no tax area* in favore di quegli studenti che soddisfano congiuntamente requisiti di reddito e di merito<sup>92</sup>, stabilendo altresì la possibilità per le singole università statali, sempre nel rispetto del principio di equilibrio di bilancio, di prevedere, nei loro regolamenti, ulteriori casi di esonero o graduazione del contributo per specifiche categorie di studenti, individuate in relazione alla carriera universitaria o alla particolare situazione personale.

### 3.5. *Il recente trend relativo allo stanziamento di risorse*

Negli ultimi anni si registra un *trend* positivo, soprattutto se parametrato agli anni precedenti, per quel che concerne l'ammontare delle somme messe a disposizione per l'attuazione del diritto allo studio universitario.

---

<sup>92</sup> Si tratta degli studenti che a) appartengono a un nucleo familiare il cui Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), calcolato secondo le modalità previste dall'art. 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dall'art. 2-*sexies* del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2016, n. 89, è inferiore o eguale a 13.000 euro; b) sono iscritti all'università di appartenenza da un numero di anni accademici inferiore o uguale alla durata normale del corso di studio, aumentata di uno; c) nel caso di iscrizione al secondo anno accademico abbiano conseguito, entro la data del 10 agosto del primo anno, almeno 10 crediti formativi universitari; nel caso di iscrizione ad anni accademici successivi al secondo abbiano conseguito, nei dodici mesi antecedenti la data del 10 agosto precedente la relativa iscrizione, almeno 25 crediti formativi.

In particolare, occorre evidenziare il non marginale aumento del FIS, capace anche di far fronte a una significativa criticità, quella degli «idonei non beneficiari» della borsa di studio in ragione dell'insufficienza delle risorse<sup>93</sup>. Gli incrementi previsti per il 2020 dal decreto-legge n. 34 del 2020 sono poi stati stabilizzati, a decorrere dal 2021, dalla relativa legge di bilancio, la n. 178 del 2020 (art. 1, co. 518). Ciò, in particolare, ha consentito di ampliare la c.d. *no tax area*, dall'a.a. 2021/2022, agli studenti universitari e delle istituzioni AFAM con ISEE fino ad € 22.000. Anche in tal caso, la disciplina applicativa è rimessa a decreti del Ministro dell'università e della ricerca, da adottare, per quanto riguarda le università, sentita la CRUI<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> A partire legge 27 dicembre 2013, n. 147 (bilancio 2014), con la quale, all'art. 1, co. 259, è stato disposto un incremento del FIS di 50 milioni di euro; la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (bilancio 2016), all'art. 1, co. 254, ha disposto un incremento dal 2017 di 4.750.000 euro; la legge n. 232 del 2016 (bilancio 2017), all'art. 1, co. 268 ha disposto un ulteriore incremento di 50.000 euro; altri 20 milioni sono stati inseriti dall'art. 1, co. 636, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018) e 70 milioni dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (bilancio 2021). Nel 2022 il Fondo è risultato di oltre 307 milioni. Anche grazie a questi aumenti è stato possibile raggiungere la copertura del 98,8 % degli idonei a livello nazionale con diverse Regioni che assicurano la copertura totale (cfr. Relazione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard del Ministero dell'economia e delle finanze "Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento" del 22 ottobre 2022, in part. p. 18).

<sup>94</sup> Per le università statali, è intervenuto il DM 1014 del 3 agosto 2021 che ha destinato, a decorrere dal 2021: € 70 mln all'esonero totale dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE non superiore a € 22.000, in possesso dei restanti requisiti previsti dall'art. 1, co. 255 e 256, della L. 232/2016; € 60 mln ad incrementare l'entità dell'esonero parziale dal medesimo contributo degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con ISEE superiore a € 22.000 e non superiore a €

Di assoluto rilievo è stato poi l'impatto prodotto dal PNRR che, con la missione relativa all'istruzione e alla ricerca (M4, componente C1, investimento 1.7.) ha dedicato una linea di investimento all'innalzamento dell'importo delle borse di studio (in media di 700 euro, in modo da raggiungere un valore di circa 4.000 euro per studente) nonché all'allargamento della platea dei relativi beneficiari, con lo stanziamento di fondi che sono confluiti nel FIS senza tuttavia concorrere al computo della percentuale che resta a carico delle Regioni, con risorse proprie (del 40 % dell'assegnazione del FIS)<sup>95</sup>. In particolare sono state destinate risorse per 500 milioni di euro presidiate da una *milestone* qualitativa, conseguita alla fine del 2021 con l'adozione di un decreto ministeriale che ha derogato al quadro normativo vigente e ha

---

30.000, in possesso dei restanti requisiti previsti dall'art. 1, co. 257, della L. 232/2016, graduando in misura decrescente la percentuale di riduzione rispetto all'importo massimo del contributo dovuto ai sensi della L. 232/2016 (80% tra € 22.000 ed € 24.000, 50% tra € 24.000 ed € 26.000, 25% tra € 26.000 ed € 28.000, 10% tra € 28.000 ed € 30.000); € 35 mln a disporre ulteriori interventi di esonero autonomamente definiti, per i quali, però, lo stesso DM ha dato indirizzi e definito priorità. Inoltre, ha confermato, a decorrere dal 2021, il riparto delle risorse complessivamente disponibili destinate agli esoneri totali o parziali proporzionalmente a un indicatore della perdita di gettito della contribuzione studentesca derivante dall'applicazione di tali interventi e di quelle destinate ad ulteriori esoneri autonomamente definiti dalle università, una volta accertata l'effettiva disposizione di tali ulteriori iniziative da parte di ciascun ateneo, in proporzione al prodotto tra il numero degli studenti entro il primo anno fuori corso moltiplicato per il costo standard per studente utilizzato per il riparto del FFO del medesimo anno. Ha, altresì, confermato, a regime, le previsioni già introdotte per l'a.a. 2020/2021 relativamente alle università per stranieri di Perugia e Siena e all'Università degli Studi di Trento. Infine, ha disposto che, in relazione agli esiti del monitoraggio, quanto da esso previsto può essere rimodulato con successivi decreti, da adottare entro il 30 giugno antecedente l'a.a. di applicazione degli interventi.

<sup>95</sup> Si veda l'art. 12 del d.l. n. 152 del 2021 e il co. 1-bis introdotto dal d.l. n. 36 del 2022.

modificato – per il periodo di decorrenza del Piano – gli importi unitari e i requisiti per accedere alle borse di studio<sup>96</sup>, e da due target quantitativi funzionali all’incremento del numero degli studenti assegnatari (almeno 300.000 entro il 31 dicembre del 2023, 336.000 entro la fine del 2024).

#### *4. Spunti conclusivi che guardano a un piano fondamentale per il diritto allo studio universitario: lo student housing*

Come note conclusive di questo lavoro, si sceglie di rivolgere l’attenzione al tema delle residenze universitarie ritenendo che attorno alla dimensione abitativa dello studente universitario confluiscono due istanze non da poco del nostro tempo, quella della piena effettività del diritto allo studio, che passa anche dal poter disporre di un alloggio adeguato, nei pressi delle sedi universitarie nonché a condizioni ragionevoli, come le vicende riportate dalle cronache degli ultimi mesi testimoniano, e quella della riconfigurazione degli spazi urbani secondo logiche improntate alla socialità e all’ecosostenibilità,

---

<sup>96</sup> Il riferimento è al Decreto ministeriale n. 1320 del 17 dicembre 2021 che ha sensibilmente incrementato l’importo unitario della borsa di studio, differenziando a seconda della condizione abitativa dello studente (di 900 euro per i fuori sede, 700 per i pendolari, 500 per i residenti); ulteriori maggiorazioni sono state introdotte per gli studenti in condizioni di particolare svantaggio economico, come anche per le studentesse iscritte ai corsi di studio in materie scientifiche e tecnologiche. Contestualmente il decreto ha innalzato (del 3%) le soglie di reddito e di situazione patrimoniale per accedere alla borsa, in modo da ampliare il perimetro dei potenziali beneficiari.

processo possibile a partire da una nuova impostazione del rapporto tra università e città<sup>97</sup>.

Il nostro Paese registra da anni un ritardo a livello europeo nel raggiungimento di soglie accettabili di soddisfazione delle esigenze abitative degli studenti all'interno delle residenze universitarie. Come risulta da uno studio recentemente pubblicato a cura della Cassa depositi e prestiti, l'offerta complessiva di posti letto ammonta a circa 62.000 unità, di cui oltre il 90% in strutture pubbliche o convenzionate (c.d. offerta 'istituzionale'), coprendo

---

<sup>97</sup> S. CASCONI - S. SCIUTO, *Le residenze universitarie e il rapporto con la città*, in R. DEL NORD - A. BARATTA - C. PIFERI (a cura di), *Residenze e servizi per studenti universitari*, Firenze 2016, 181 ss., che mettono in evidenza come fino agli anni '70 gli spazi dedicati alla residenza degli studenti universitari siano stati progettati e realizzati come luoghi 'separati' rispetto al contesto urbano in cui si inserivano, sebbene il più delle volte localizzati all'interno dei tessuti urbani delle città. Le residenze universitarie, infatti, erano pensate come un luogo specializzato e il loro progetto il più delle volte si limitava a rispettare standard e parametri quantitativi minimi che venivano visti come elementi di salvaguardia della qualità della vita degli studenti. Il carattere di extraterritorialità di questi spazi, inoltre, in linea con una lunga tradizione storica, era visto come un elemento di difesa dello studente e delle sue opinioni dall'influenza di correnti di pensiero estranee alla formazione universitaria. Nel tempo, poi, è cambiata la concezione del rapporto tra i luoghi dell'università e il contesto urbano e territoriale in cui sono inseriti. All'isolamento si è sostituita l'idea dell'integrazione tra gli studenti e l'ambiente urbano circostante. L'università e i suoi servizi è diventata un organismo aperto e dialogante con il contesto dal punto di vista funzionale, sociale, culturale e formale, oltre che uno dei principali motori dello sviluppo urbano e della qualità delle città. Al fine di trasformare gli studenti universitari (in sede e fuori sede) in nuovi abitanti della città è innanzitutto necessario fornire loro le opportunità di lavoro e/o formazione una volta completato il percorso di studi, ma anche mettere a loro disposizione un'adeguata offerta abitativa, che rappresenta il presupposto minimo verso una successiva residenza stabile.

quindi meno dell'8% dei fuori sede<sup>98</sup>. Questo comporta necessariamente che un'enorme fetta di studenti fuori sede deve fare ricorso al mercato privato delle locazioni immobiliari, con canoni di affitto spesso ben oltre la media.

L'impegno per un nuovo investimento sulle residenze universitarie, che ha trovato anch'esso un significativo spazio nel PNRR, con la destinazione complessiva di 960 milioni di euro<sup>99</sup>, oltre a ridurre la domanda e dunque calmierare in qualche modo i canoni di affitto, dovrebbe fondarsi e ritrovarsi intorno alle preziose ragioni che presidiano lo stesso concetto di *student housing*.

A monte di questo, infatti, non a caso messo sullo stesso piano dell'*housing* sociale<sup>100</sup>, si staglia un'idea nella quale confluiscono e si intrecciano concetti intrisi di valore costituzionale: solidarietà, legami sociali, inclusione, condivisione, fiducia, responsabilità, senso di comunità<sup>101</sup>. Concetti, tutti, che illuminano un significato costituzionale dell'abitare che, per lo studente universitario, non può ridursi (e schiacciarsi sulla) mera

---

<sup>98</sup> Si tratta di un valore nettamente inferiore rispetto a quello registrato in Francia (23%), Germania (14%) e Spagna (11%) dove la dotazione di *student housing* è decisamente più corposa.

<sup>99</sup> In attuazione, per il periodo 2021-2026, della Riforma 1.7 del PNRR denominata «alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti», appartenente alla Missione 4 (Istruzione e Ricerca), Componente 1 (Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università). Una prima tranche, pari a 300 milioni, è stata oggetto di intervento del DM n. 1046 del 26 agosto 2022, poi modificato con DM n. 1089 del 15 settembre 2022, portando alla realizzazione di circa 8.000 posti letto.

<sup>100</sup> Si veda G. MANGIALARDI - N. MARTINELLI - A. TRIGGIANO, *Rigenerazione urbana nelle città universitarie tra Student e Social Housing. Il caso dell'Ex Ospedale Sanatoriale "A. Galateo" a Lecce*, in *Reg. St. and. Loc. Develop.*, 1/2022, 43 ss., in part. 46.

<sup>101</sup> Cfr. M.C. FEDERICI - U. CONTI (a cura di), *I luoghi del possibile. Sociologia dell'abitare e del co-housing*, Roma 2019.

disponibilità, in termini di proprietà o meno, di un immobile, di uno spazio fisico. L'esperienza che lo studente vive nel corso degli anni dello studio universitario è innanzitutto un'esperienza formativa della quale partecipa a pieno titolo anche la dimensione abitativa. La prossimità alle sedi universitarie, o la connessione rapida con queste, che spesso caratterizzano lo *student housing* consente allo studente la fruizione quasi senza soluzione di continuità della vita universitaria nelle sue plurime manifestazioni, culturali, istituzionali, sportive, ludiche, che la connotano sempre come comunitaria<sup>102</sup>. Una fruizione, però, i cui benefici non possono che proiettarsi all'esterno, nella direzione di un'apertura all'intera città<sup>103</sup>, che deve poter interagire con

---

<sup>102</sup> Cfr. M. AGLIERI - D. SIMEONE, *Il valore formativo della vita nelle residenze universitarie*, in AA.VV., *Vivere l'Università. L'esperienza educativa dei collegi universitari in Italia*, Milano 2022, 33 ss. In particolare, gli AA. evidenziano come ai fini della costruzione di un progetto educativo per il sé e per la comunità, «sono rilevanti non soltanto le esperienze formative accademiche, ma anche tutte quelle esperienze che si nutrono della dimensione collettiva che inevitabilmente l'esperienza del collegio porta con sé». Esperienze che fanno dello stesso collegio universitario «un'esperienza formativa complementare che aiuta l'Università a raggiungere i propri obiettivi formativi», 44.

<sup>103</sup> Si veda, in questa direzione, quanto previsto dall'Allegato A del DM n. 1046 del 2022: «1.2. Gli edifici oggetto di acquisto, locazione o altra forma di godimento destinati a Residenza per Studenti, devono essere, per quanto possibile, integrati nel contesto cittadino al fine di costituire un continuum nel tessuto sociale e dei servizi. Il servizio abitativo deve essere dislocato in modo da poter usufruire dei necessari servizi complementari alla funzione residenziale e alle funzioni connesse alle attività di tempo libero degli studenti. La dislocazione delle Residenze per Studenti deve tener conto della facile raggiungibilità delle sedi universitarie e dei servizi che possono maggiormente interessare la popolazione studentesca. A tal fine devono essere considerate le distanze percorribili a piedi o in bicicletta e la vicinanza alle fermate dei mezzi di trasporto pubblico cittadino. 1.3. La Residenza per Studenti,

l'università attraverso un modello di rigenerazione urbana che sia costruita sul rapporto osmotico tra spazi della conoscenza e spazi urbani e che, nell'intreccio virtuoso tra dimensione fisica, culturale e sociale, e dunque politica, recuperi il senso di un luogo vissuto<sup>104</sup> e, come tale, dimensione ottimale per la democrazia<sup>105</sup>.

Le residenze universitarie giocano un ruolo decisivo in tal senso. Ma a condizione che gli studenti che le abitano si assumano la responsabilità di chi, chiamato a vivere per un periodo di tempo, lo faccia non già assecondando la

---

ovvero l'Intervento, deve rispondere alla duplice esigenza degli studenti di individualità e di socialità attraverso una adeguata previsione e ripartizione di spazi a carattere privato e semi-privato, e spazi a carattere collettivo e semi-collettivo. Per quanto riguarda la funzione residenziale devono essere garantiti sia ambiti individuali di studio e riposo che ambiti collettivi di socializzazione per il gruppo ristretto dei coabitanti. Lo spazio di connettivo può essere utilizzato per creare quelle opportunità di incontro e socializzazione sia nell'ambito residenziale che in quello dei servizi. 1.4. La Residenza per Studenti deve consentire una fruizione autonoma da parte di tutti gli studenti e degli utenti esterni; a tal fine ogni ambito funzionale e le diverse unità ambientali devono essere facilmente riconoscibili, negli spazi di distribuzione devono essere previsti accorgimenti specifici per facilitare l'orientamento, tenuto conto delle esigenze di tutti gli utenti, in rapporto alle capacità fisiche, sensoriali e percettive. Le soluzioni da adottare sono da valutare in rapporto alla organizzazione degli spazi prevista nel progetto».

<sup>104</sup> E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2020, 20 ss.; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quad. cost.*, 2/2020. Più recent., in tema, S. NICCOLAI, *Mitologie dell'abitare. L'interpretazione ideologizzata della Costituzione e i suoi costi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, II, Napoli 2022, 1123 ss.

<sup>105</sup> R. DAHL, *The City in the Future of Democracy*, in *The Americ. Polit. Science Rev.*, 1967, 4, 964-5.

logica della consumazione del bene, quanto piuttosto quella del suo utilizzo<sup>106</sup>. Una logica che si ispira a un valore dall'alto contenuto formativo, quello del prendersi *cura* del luogo, del mantenerlo, del preservarlo nell'interesse dei fruitori che verranno, se si vuole delle future generazioni di studenti<sup>107</sup>. Lo *student housing* si costruisce e si tiene insieme poggiandosi sul vincolo di un impegno reciproco tra comunità e fruitore.

Le residenze universitarie compongono una parte essenziale del diritto allo studio universitario e lasciano trasparire quanto l'interesse costituzionalmente rilevante, da perseguire, proteggere e promuovere, sotteso al diritto stesso sia un pieno sviluppo della personalità dello studente da intendersi necessariamente a tutto tondo, perfettamente in linea con la vocazione personalistica dell'intera trama costituzionale.

---

<sup>106</sup> Se si vuole, si vedano le riflessioni in C. ACOCELLA - G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della socialità*, in *P.A. Persona e Amministrazione* (<https://journals.uniurb.it/index.php/pea>), 2/2021, 105 ss.

<sup>107</sup> In una prospettiva ampia, con particolare riferimento all'etica della cura, cfr. J.C. TRONTO, *Caring Democracy. Markets, Equality, and Justice*, New York - London 2013.