

**IL DIRITTO ALLO STUDIO NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI.
RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA LEGGE REGIONALE SICILIANA
N. 10 DEL 20 GIUGNO 2019**

MARIA ESMERALDA BUCALO
(Ricercatore di diritto costituzionale,
Università degli Studi di Palermo)

Data di pubblicazione: 9 luglio 2019

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

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *La legge regionale*, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto allo studio e il diritto all’istruzione nella disciplina costituzionale. – 3.1 Uno sguardo di insieme alla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019. – 3.2. Aspetti salienti della disciplina siciliana sul diritto allo studio. – 4. Quadro sintetico della normativa delle Regioni in tema di diritto allo studio. – 5. Riflessioni conclusive: diritto allo studio, carenza delle risorse e “cittadinanza sociale”.

1. *Introduzione*

L’idea di uno studio sullo stato dell’arte della disciplina sul diritto allo studio nelle legislazioni regionali nasce dalla esperienza concreta di consulenza per la redazione del relativo disegno di legge della Giunta regionale siciliana, oggi divenuto legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019.

L’interesse per l’argomento è stato suscitato in chi scrive in primo luogo dall’aver riscontrato, durante l’esperienza di lavoro, la diversità dei modelli di attuazione delle singole Regioni, la quale pone dei dubbi sull’attuazione in modo eguale su tutto il territorio nazionale di un diritto di grande impatto sociale come appunto quello di cui qui si tratta.

Avendo avuto modo, nel corso dei lavori preparatori, di ascoltare i diversi attori sociali e portatori di interessi, si è anche constatato che la contrazione nel godimento del menzionato diritto deriva certo dalla crisi economica, ma anche e più in generale dal diverso rapporto che «oggi instauriamo con la conoscenza» e dagli «obiettivi che conseguentemente si imputano al sistema dell’istruzione a seguito delle trasformazioni economiche, tecnologiche, sociali e quindi politiche dell’ultimo quarantennio»¹.

¹ Così R. CALVANO, *Il diritto dovere all’istruzione*, in AA.VV., *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario di Napoli, 19 ottobre 2018, a cura di F. Marone, Napoli 2019, 126.

Il prevalere dell'economia e dei suoi canoni permea oggi ogni campo della conoscenza umana, rideterminando fra l'altro il concetto di cultura ed i modi in cui tale concetto si esplica. L'attuale sistema di istruzione sembra infatti finalizzato esclusivamente alla preparazione del discente al mercato del lavoro, più che all'obiettivo primario dello sviluppo della sua personalità, così come predicato dall'art. 2 Cost. A ciò si aggiungano i problemi complessi che in tema di istruzione sono determinati dal fenomeno della globalizzazione e dall'impatto della comunicazione digitale e dei nuovi media, che hanno determinato un impoverimento culturale esponenziale a livello mondiale.

Tutto ciò induce a ritenere che l'odierna declinazione del concetto di cultura, come estensione di quello presupposto di istruzione, necessiti di una riflessione più profonda sull'attuale atteggiarsi della forma di Stato e sull'esercizio di una cittadinanza consapevole².

In tal senso, infatti, l'istruzione è «compito dello Stato di rilievo sommamente politico»³, che da un lato conduce al pieno sviluppo del soggetto inteso come singola persona umana considerata alla luce del

² P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma 2001, 19-21, rileva come il diritto pubblico promuova un approccio al tema della cultura fondato per lo più su una definizione meramente formale e limitante della materia, prendendo le mosse da un concetto di cultura in senso stretto, coincidente con «quella sfera in cui lo Stato instaura un legame particolarmente stretto con [...] la formazione, la scienza e l'arte». L'A. propende però per un concetto di cultura non solo in senso normativo, ma più ampio e inclusivo di definizioni sociologiche e antropologiche. Il giurista e la scienza del diritto pubblico, che vogliono offrire con il sistema normativo una «cornice nella quale possa svilupparsi la *cultura della comunità politica*», non potranno non tenere conto di tutte le variabili che compongono il concetto di cultura nelle sue molteplici dimensioni.

³ R. CALVANO, *Il diritto dovere all'istruzione*, cit., 128.

principio personalista⁴, dall'altro necessariamente coinvolge la stabilità della forma di Stato e delle istituzioni, la cui vita è assicurata dallo sviluppo nei singoli cittadini della piena consapevolezza di sé nell'ambito di una convivenza civile⁵.

Deve peraltro rilevarsi che, sebbene la distinzione fra libertà e diritti sociali sia artificiosa e non vada assolutizzata⁶, il problema del rapporto fra istruzione e democrazia deve necessariamente inquadrarsi anche nella prospettiva certo più stretta, ma comunque rilevante, del rapporto fra diritti sociali ed equilibrio di bilancio⁷.

⁴ Cfr. Corte cost. 10 maggio 1999 n. 167, che individua nella prima parte dell'art. 2 Cost il principio personalista che «pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975, 155 sosteneva che il principio personalista andasse letto nel senso che «non è l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo».

⁵ R. CALVANO, *op. loc. cit.*, riprende anche le relazioni e proposte presentate nella Commissione per la Costituzione, I sottocommissione, dal deputato Aldo Moro che parlava di «educazione come sviluppo progressivo della personalità mediante una adeguata cognizione del proprio io e del mondo». Analogamente V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1956, 55, evidenziava la stretta connessione e la necessità di unità fra società civile nella sua concezione interna e società politica.

⁶ Così F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e Materiali. Un percorso giurisprudenziale*, Torino 2016, 210-215, il quale sostiene (spec. 210) che «tutti i diritti possono ritenersi coesenziali ad una democrazia pluralistica [...] allo scopo di assicurare a tutti i cittadini una partecipazione pienamente consapevole alla vita politica, economica e sociale del paese, nonché una analoga consapevolezza del proprio ruolo in un ordinamento pluralistico e democratico».

⁷ R. CALVANO, *op. cit.*, nota 1, nell'apprezzare la visione più ampia del problema cui sopra si accenna, ritiene che il fenomeno della contrazione delle risorse in sfavore dei diritti relativi all'istruzione investa «ormai stabilmente il nostro paese e le scelte del legislatore

Tale prospettiva, volta allo studio della effettività del diritto in esame, evidenzia, da un lato, la finalizzazione quasi esclusiva della disciplina statale e regionale all'ingresso del discente nel mondo del lavoro e alla sua formazione professionale; dall'altro, una progressiva stratificazione di interventi riformatori a cascata, nei quali si fatica a reperire una *ratio* unitaria, spesso per altro privi di una visione sistematica e organica delle problematiche attualmente coinvolte dal tema.

Così per reperire un filo conduttore nella trattazione, preliminarmente si renderà necessaria una digressione sul concetto di diritto allo studio così come declinato nella nostra Costituzione e attuato dal legislatore nazionale nel

italiano e di altri legislatori europei, perché se ne possa parlare come di una contingente stagione di crisi e di conseguente contrazione dei diritti sociali». Per cui l'A. ritiene che «tali fenomeni abbiano prodotto trasformazioni che sembrano investire ormai permanentemente la struttura del nostro sistema di welfare e probabilmente della stessa forma di Stato». Sul tema si veda il volume curato da M. D'AMICO, F. BIONDI, *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2016, ed in esso in particolare i saggi di M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, di A. MORRONE, *Garanzia della Costituzione e crisi economica* e di saggi di E. GROSSO, *I diritti sociali e la crisi economica. Linee di tendenza della giurisprudenza dei giudici comuni*. Il primo in particolare (spec. 15-21) mette in risalto che effettivamente negli "anni della crisi" la giurisprudenza costituzionale ha utilizzato tre *topoi* argomentativi per motivare il bilanciamento in senso sfavorevole ai diritti sociali: il primo la *gradualità* degli stessi, nel senso che essi possano essere "gradualmente temperati" in virtù delle esigenze e dell'equilibrio di bilancio; il secondo, la *discrezionalità del legislatore* le cui valutazioni di natura politica (e dunque discrezionale) sono escluse dal sindacato della Corte costituzionale; ed infine il terzo, la *temporaneità*, per la quale i sacrifici imposti ai titolari dei diritti saranno considerati tollerabili (e dunque tenui) se di durata temporale limitata. Sul tema della discrezionalità delle scelte del legislatore di investire altrove e non in cultura ed istruzione le risorse, pur se ridotte, a sua disposizione E. FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione*, Milano 2014, 378 ss., in particolare 388.

corso degli anni, per esaminare poi, partendo dal nuovo ddl siciliano, le discipline regionali.

2. Il diritto allo studio e il diritto di istruzione nella disciplina costituzionale

È noto che la disciplina del diritto allo studio trova fondamento costituzionale negli art. 33 e 34 Cost. componendosi di due profili fra loro inscindibili, il diritto (libertà) di insegnamento e il diritto/dovere all'istruzione.

Accedendo invece ad una lettura più ristretta, il diritto allo studio sarebbe costituzionalizzato negli ultimi due commi dell'art. 34 laddove tale diritto viene riconosciuto ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» al fine di raggiungere i gradi più alti degli studi e il dovere dello Stato di renderlo effettivo.

Entrambe le letture possono giustificarsi in ragione del rilievo che nessuno dei due articoli costituzionali fornisce del diritto all'istruzione e del diritto allo studio una definizione chiara, pur attribuendo loro una tutela molto ampia⁸.

⁸ R. CALVANO, *op. cit.*, 149 (spec. nota 81) si sofferma su «la misura ed il significato di quell'«aperta a tutti», che rappresenta una delle formule più belle e forse allo stesso tempo da ultimo più tradite del testo costituzionale» ed in particolare sull'attuazione della citata norma, in relazione all'estensione della platea degli aventi diritto all'istruzione anche al di là dei soli cittadini italiani, grazie all'art. 6 comma 2 decreto legislativo n. 286 del 1998 (TU immigrazione) che esonera dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno i minori ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico. Sul punto anche Corte cost. 18 gennaio 2013 n. 2, con la quale è stato dichiarato incostituzionale l'art. 14 della legge provinciale di Bolzano, che subordinava alla residenza ininterrotta per almeno cinque anni nella provincia l'accesso alle provvidenze regionali per il diritto allo studio dei cittadini extracomunitari.

È stata invece la giurisprudenza costituzionale a individuare il diritto (dovere) in esame nel «il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire e arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta la possibilità di sviluppare la propria personalità secondo i principi espressi negli art. 2, 3 e 4 Cost.»⁹. La Corte, dunque, declina il diritto allo studio come uno dei corollari dell'art. 2 Cost., in quanto atto allo sviluppo e allo svolgimento della personalità di ciascuno, nell'ambito della formazione sociale scolastica, e dell'art. 3 co. II, «che richiede il superamento delle sperequazioni di situazioni sia economiche che sociali suscettibili di ostacolare il pieno sviluppo delle persone dei cittadini»¹⁰. In tal senso la disposizione mirerebbe a presidiare il diritto allo studio da ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona¹¹.

Così il diritto allo studio si iscrive a pieno titolo fra i diritti sociali costituzionalmente protetti¹², e non solo è soggetto alla presenza di «un'organizzazione volta all'erogazione della prestazione oggetto del diritto

Recentemente purtroppo sul punto si segnala il cd. “caso Lodi” di esclusione di bambini extracomunitari dalle tariffe agevolate per mense e scuolabus delle scuole del comune medesimo, di fatto, formalizzata dalla richiesta di documentazione e certificati dei relativi paesi di provenienza e non della sola documentazione ISEE richiesta invece per i cittadini italiani.

⁹ Così Corte cost., 29 maggio 2002, n. 219.

¹⁰ Corte cost., 8 giugno 1987, n. 215.

¹¹ Q. CAMERLENGO, *Art. 34 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova 2008, 342. Insieme ai citati artt. 2 e 3 Cost., non può dimenticarsi quanto disposto dall'art. 9 Cost., che attribuisce alla Repubblica il compito di promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica».

¹² M. BENVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in AA.VV., *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, Napoli 2014, 147 ss.

stesso, (ma anche) a bilanciamento con altri diritti o interessi tutelati direttamente dalla Costituzione. Fra questi, il più rilevante – anche in considerazione della situazione economica e della condizione di bilancio del nostro paese – è senza dubbio quello costituito dall’equilibrio di bilancio»¹³. Entrambi gli elementi dunque, struttura organizzativa e risorse finanziarie, sono necessari a rendere effettivo il diritto allo studio, influenzandone inevitabilmente il contenuto.

A tal fine il riferimento va agli art. 33 co. II e 34 ultimo comma Cost., i quali rispettivamente attribuiscono alla Repubblica il compito di dettare le «norme generali sulla istruzione e di istituire scuole statali per tutti gli ordini e i gradi» e «rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso»¹⁴.

Quanto agli obblighi di cui all’art. 33 co. II Cost., la locuzione “norme generali” ha suscitato un ampio dibattito, mai del tutto sopito, sul quale è intervenuta la giurisprudenza costituzionale affermando che la Repubblica, che le dispone, va intesa nel senso di «insieme di poteri centrali [...] dal

¹³ M. RUBECHI, *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*, in AA.VV., *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, a cura di A. Iannuzzi, Napoli 2015, 215, il quale cita la giurisprudenza costituzionale (ed in specie Corte cost. 28 maggio 1975, n. 125) che, ben prima della riforma costituzionale del 2012, che ha introdotto il principio dell’equilibrio di bilancio, individuava nella disponibilità di risorse economiche il limite alla sua piena effettività. Sul tema *ex plurimis* L. CALIFANO, *Relazione di sintesi al XXVIII Convegno dell’Associazione italiana dei Costituzionalisti: In tema di crisi economica e diritti fondamentali*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2013 e M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giust.*, 2012, 92 ss.

¹⁴ Q. CAMERLENGO, *Art. 34 Cost.*, cit., 345, sottolinea come quest’ultimo principio vada però letto insieme a quello di cui al comma precedente del medesimo articolo costituzionale e dunque tale dovere della Repubblica sia finalizzato a favorire il raggiungimento dei «gradi più alti dell’istruzione» per «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi».

momento che l'ente rappresentativo dell'intera comunità nazionale è in grado di dettare regole generali volte ad assicurare, senza distinzione di aree geografiche, un trattamento scolastico in condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini. [...] Tale esigenza, per quel che concerne la scuola dell'obbligo, va collegata in particolare alla necessità di garantire a tutti, in modo sostanzialmente uguale, l'alfabetizzazione ed un livello minimale di cultura generale, mentre, per quel che riguarda l'istruzione superiore, è indubbiamente connessa al riconoscimento del valore legale dei titoli di studio, diretti ad attestare la preparazione culturale e professionale del loro titolare»¹⁵.

Il tema è poi divenuto ancor più rilevante col sopraggiungere della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, che ha distribuito compiti, fino ad allora esclusivo appannaggio dello Stato, anche ad altri livelli ordinamentali, ed in particolare al livello regionale, a quelli degli enti locali e delle scuole stesse (attraverso la riconosciuta autonomia scolastica introdotta già con la legge n. 59 del 1997). In questo quadro riformato, spetta dunque «alla Repubblica, intesa nel senso di cui all'articolo 114 e cioè considerata in tutte le sue componenti»¹⁶, garantire il diritto allo studio, con ciò investendo non solo il ruolo dello Stato, ma anche quello delle Regioni.

In tema di istruzione, infatti, l'art. 117, co. II, lett. n), Cost. comprende le predette norme generali fra le materie di esclusiva potestà statale, cui di

¹⁵ Corte cost., 13 luglio 1994, n. 290.

Così M. GIGANTE, *Art. 33 della Costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in *Pol. dir.*, 3/1999, 468, interpreta il termine *Repubblica* di cui all'art. 33, comma 2, nel senso di «espressione che pone l'accento sul carattere rappresentativo della collettività generale che devono rivestire gli organi chiamati a porre le norme generali in materia di istruzione», sottraendo dunque la normazione sulla materia all'esecutivo ed affidandola alla discussione delle assemblee parlamentari e di quelle consiliari regionali.

¹⁶ M. RUBECHI, *Il diritto allo studio*, cit., 214.

rimando corrisponde la relativa competenza concorrente delle Regioni di cui al co. III dello stesso articolo. A ciò si aggiunge però la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (lett. m dello stesso co. II dell'art. 117), di competenza statale¹⁷.

Parzialmente diverso il riparto della potestà legislativa per quanto concerne il diritto allo studio universitario, poiché la materia non rientra fra quelle espressamente menzionate nell'art. 117 Cost. In quanto diritto sociale, anche il diritto allo studio universitario è soggetto alla determinazione dei LEP da parte dello Stato, la quale è “materia non materia” costruita in termini finalistici e caratterizzata dalla trasversalità e dalla capacità espansiva della potestà di intervento statale¹⁸. Alle Regioni spetta invece la potestà legislativa residuale piena, rientrante nella previsione di cui al comma

¹⁷ Q. CAMERLENGO, *Art. 34 Cost.*, cit., 335. Sul punto è intervenuta anche la Corte con sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004.

¹⁸ Sui LEP in materia di istruzione L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Relazione tenuta al Convegno del Gruppo di Pisa “*I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*”, Trapani, 8-9 giugno 2012, p. 73-74 disponibile al seguente link https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Lara_Truccho_-_Livelli_essenziali_delle_prestazioni_e_sostenibilita_finanziaria_dei_diritti_sociali.pdf; A. POGGI, *I LEP in materia di istruzione e formazione professionale nell'attuale contesto costituzionale e Istituzionale*, in V. CAMPIONE A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna 2009, 76, ha avuto modo di sottolineare i rischi delle possibili differenziazioni a livello territoriale, «tanto più se rapportati alle diverse condizioni economiche e sociali delle Regioni del Nord rispetto a quelle del Sud». I LEP sarebbero dunque finalizzati alla «costruzione di una cittadinanza unitaria “sociale” come limite al potere “politico” di differenziazione».

quarto del medesimo articolo¹⁹.

La dottrina ha visto in questo movimento il perseguimento, in tema di diritto allo studio anche universitario, della via del decentramento e del regionalismo «che è stata propria dell’assetto delle funzioni amministrative nella storia repubblicana»²⁰.

Tornando a quanto disposto dalla Costituzione sul tema²¹, la natura eminentemente sociale e il rapporto fra obbligatorietà e gratuità del diritto impongono una riflessione sulla “fattibilità” in senso finanziario delle disposizioni statali e regionali in materia, atteso che non è possibile «ritenere che il dovere (di istruzione) sia autonomamente configurabile senza la piena

¹⁹ F. BENELLI, R. BIN, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Ist. Fed.*, 5/2002, 817 ss. Da ultimo è intervenuta sul punto la legge di riforma del sistema universitario n. 240 del 2010, che si è posta l’obiettivo di razionalizzare il sistema, per mezzo di una disposizione di delega. La delega esercitata con d.lgs. n. 68 del 2012 ha confermato la configurazione del diritto allo studio come diritto sociale e specificato le competenze dei diversi livelli di governo interessati, assegnando allo Stato la disciplina piena nella determinazione dei LEP su tutto il territorio nazionale, mentre alle regioni la disciplina dei servizi, del modello di *governance* e l’attuazione dei singoli interventi. Alle Università, invece, la disciplina dell’erogazione e dell’organizzazione *in loco* dei servizi, con particolare riferimento a quelli di orientamento e tutorato. La dottrina sul tema (M. RUBECCHI, *op. cit.*, 218 e M. COCCONI, *Il nuovo diritto allo studio universitario*, in AA.VV., *L’Università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, a cura di G. Piperata, Napoli 2014, 216) ha parlato della costituzione di un «sistema integrato di strumenti e servizi» per il soddisfacimento del diritto allo studio universitario, che dovrebbe rimpiazzare il sistema vigente, ritenuto di stampo eccessivamente centralista.

²⁰ R. CALVANO, *op. cit.*, 13.

²¹ Sulle diverse letture delle citate disposizioni costituzionali S. CASSESE, *Art. 33-34 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1976, 210 ss. e M. BENVENUTI, *L’istruzione come diritto sociale*, cit., 150 ss.

garanzia del diritto»²².

A garanzia della inscindibilità del nesso fra i due “versanti” del diritto (disciplinati rispettivamente dagli art. 33 e 34 Cost.), l’ordinamento costituzionale individua nella gratuità l’unico strumento di garanzia, il quale però, nell’attuale e oramai perdurante fase di crisi economico-finanziaria, manifesta la sua intrinseca debolezza.

3.1. *Uno sguardo di insieme alla legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019*

Nella attuazione del diritto allo studio, così come disciplinato in Costituzione, un ruolo centrale, quanto alla programmazione e alla erogazione dei servizi e delle prestazioni, è svolto dalle Regioni, a causa del progressivo decentramento delle funzioni, prima allocate presso lo Stato centrale, e del riconoscimento delle relative competenze amministrative a Province e Comuni.

La riforma del costituzionale del 2001, ridisegnando l’attribuzione della potestà legislativa, ha assegnato alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di “istruzione” e allo Stato la potestà legislativa esclusiva in tema di “norme generali sull’istruzione” e la determinazione dei LEP²³. La *ratio* della riforma era quella di attribuire allo Stato un “ruolo

²² R. CALVANO, *op. cit.*, 28. Analogamente M. BENVENUTI, *art. 34 in La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, vol. I, Bologna 2018, 229-230 e Q. CAMERLENGO, *Art. 34*, cit., 343. Il nesso tra obbligatorietà e gratuità è stato ribadito anche dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. Corte cost. 2 luglio 1968 n. 106.

²³ A. POGGI, *Art. 34 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 714, ritiene che ciò abbia «scombussolato il precedente (e

unificante” e alle Regioni uno spazio normativo sull’attuazione degli interventi (fissazione degli obiettivi specifici in diretta attuazione dell’art. 34 Cost., determinazione dei livelli effettivi delle prestazioni dei servizi e definizione degli assetti organizzativi della gestione dei servizi)²⁴.

Per quanto concerne invece le Regioni speciali, i limiti che per esse dovrebbero valere sarebbero quelli dei principi generali dell’ordinamento giuridico e delle riforme economico-sociali, posto che i singoli statuti speciali possono prevedere fra le competenze legislative regionali anche quella relativa all’istruzione.

Al panorama nazionale si deve poi aggiungere l’intervento della legge n. 62 del 10 marzo 2000 (“Norme sulla parità scolastica e norme sul diritto allo studio e all’istruzione”), che ha esteso i benefici del diritto allo studio agli alunni delle scuole paritarie e costituisce anche la legislazione di riferimento per gli interventi legislativi regionali in materia.

Sempre in via di premessa si deve dar conto del fatto che le tipologie di leggi con le quali le Regioni hanno dato una prima attuazione alle disposizioni legislative nazionali sul tema sono essenzialmente due e sembrano riprendere la tesi che propende per la divaricazione fra diritto allo studio e diritto (libertà) di istruzione.

La prima tipologia cui qui si fa riferimento è quella delle leggi regionali

tranquillante) assetto che vedeva unicamente in capo alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di *istruzione artigiana e professionale* e di *assistenza scolastica*».

²⁴ A ciò si aggiunga che l’art. 116 co. III Cost. prevede la possibilità di attribuire alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva incluse le «norme generali sull’istruzione». Sul tema si veda anche A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, 4/2002, 771 ss.

sul diritto allo studio, che, facendo espresso riferimento alla legge n. 62 del 2000, hanno instaurato un sistema di provvidenze in relazione alla capacità economica dei beneficiari²⁵, anche delle scuole paritarie²⁶.

La seconda tipologia invece è quella delle leggi sul sistema di istruzione e formazione, che invece si occupano del profilo della libertà di istruzione e nelle quali gli spazi di manovra delle Regioni dovrebbero essere più ristretti, a causa delle competenze legislative esclusive riservate, come si diceva, allo Stato dal co. II dell'art. 117 Cost. e della limitata competenza concorrente²⁷.

Cominciando ad esaminare la nuova legge della Regione siciliana, è bene

²⁵ In generale può dirsi che le provvidenze economiche istituite da queste leggi sono sostanzialmente di tre tipi: le borse di studio (che consentono l'accesso ai beneficiari ai più alti gradi di studi); il buono scuola (provvidenze che coprono totalmente o parzialmente le spese scolastiche sulla base del reddito familiare così come indicato nell'ISEE), le provvidenze indirette (facilitazioni di tipo materiale che offrono agli studenti servizi specifici, come le mense e gli alloggi). Per una disamina più puntuale su tali strumenti in materia di diritto allo studio universitario M. RUBECHI, *op. cit.*, 220-221. Mentre R. CALVANO, *op. cit.*, si interroga sulla fattibilità della trasformazione del sistema italiano di provvidenze scolastiche in un sistema più simile a quello di stampo anglosassone, fondato sul prestito restituibile poi dai beneficiari nel corso del tempo.

²⁶ Sul punto A. POGGI, *Art. 34 Cost.*, cit., 715, ritiene che sia centrale la questione della perimetrazione del sistema scolastico nazionale, perché «il buono scuola “eccentrico” rispetto alle provvidenze di cui godono gli alunni della scuola statale, pone la questione sulla compatibilità con il principio di eguaglianza sostanziale rispetto all'accesso al sistema di istruzione e formazione». Il problema sarebbe allora la valutazione della ragionevolezza di previsioni legislative di tal sorta, soprattutto se lo poniamo in relazione con l'endemica carenza di risorse finanziarie.

²⁷ Sebbene si concordi con A. POGGI, *op. cit.*, 715, la quale sostiene che proprio in questo campo si registrano le scelte più coraggiose di alcune Regioni illuminate che tentano autentiche “fughe in avanti”, come si avrà modo di analizzare nel prosieguo.

rilevare in primissima battuta che l'art. 14 lett. r) dello Statuto speciale riserva alla legislazione esclusiva regionale la materia dell'istruzione elementare, mentre l'art. 17 lett. d) attribuisce alla legislazione concorrente l'organizzazione dei servizi in materia di istruzione media e superiore, da esercitarsi entro i limiti e gli interessi generali cui si informa la legislazione statale.

Ciò evidentemente realizzava un significativo intreccio di competenze fra lo Stato e la Regione siciliana in materia di istruzione, messo in luce dalla lettura del combinato disposto delle norme statutarie e nuovo riparto della potestà legislativa di cui al riformato art. 117 Cost., e distingueva la posizione di quest'ultima da quella delle altre regioni, alle quali invece tali potestà legislative non sono riconosciute.

Il dubbio, riguardante l'applicabilità dei commi II, III e IV del nuovo art. 117 Cost. anche alle Regioni speciali laddove fossero ritenuti di "maggior favore" ai sensi dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, fu risolto dalla Corte costituzionale, la quale affermò che, laddove fosse stata ravvisabile una sovrapposizione, seppur parziale, tra una materia prevista dagli Statuti speciali quale oggetto di potestà primaria e materie di competenza statale esclusiva e concorrente, avrebbe trovato piena applicazione la prima in quanto ritenuta forma di autonomia più favorevole²⁸.

Nonostante l'attribuzione delle summenzionate potestà legislative primarie e di quella concorrente, che si giustificavano in ragione delle difficili condizioni culturali dell'Isola, le quali richiesero anche misure imponenti per combattere il diffuso analfabetismo e per sostenere le scuole sussidiarie, popolari e materne, esse in realtà sono state esercitate dalla Regione in modo estremamente frazionato, da un lato a causa del ritardo statale nella

²⁸ Cfr. Corte cost. 18 dicembre 2002 n. 536 e 13 febbraio 2003 n. 48. Relativamente a quest'ultima cfr. il commento di A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.federalismi.it.

emanazione delle norme di attuazione necessarie per l'esercizio della potestà concorrente²⁹, dall'altro non sfruttando a pieno la potestà primaria.

La legge regionale siciliana n. 10 del 20 giugno 2019 (“Disposizioni in materia di diritto allo studio”) è, nella Regione, la prima disciplina organica sul tema, che sana un vuoto ordinamentale che faceva della Sicilia una delle regioni italiane meno progredite in materia.

Numerosi erano stati infatti i disegni di legge, mai giunti alla approvazione definitiva dell'Assemblea regionale siciliana. Solo per citare dati recenti, nella precedente legislatura si segnala un disegno di legge di iniziativa del Governo regionale mai esitato dall'Aula, perché rimasto all'esame della Commissione bilancio, dopo che la Commissione competente aveva da parte sua provveduto ad apporvi ingenti modifiche (cd. disegno di legge Scilabra, dal nome dell'allora assessore *pro tempore*, n. 801 del 2017). Nella legislatura in corso, il disegno di legge di iniziativa della Giunta si aggiungeva ad altri due di iniziativa parlamentare già incardinati presso l'Assemblea regionale siciliana, risultati assorbiti³⁰.

Ad una prima analisi d'insieme, la legge siciliana costituisce un unico *corpus* legislativo di quarantatré articoli, che disciplina l'intero *cursus* formativo degli studenti fin dalla scuola dell'infanzia. Ciò invero costituisce un'innovazione, non solo perché la disciplina dell'istruzione e della formazione erano affidate ad una molteplicità di atti normativi e amministrativi stratificatisi progressivamente nel tempo senza alcuna logica

²⁹ Approvate con DPR n. 246 del 14 maggio 1985 (“Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia di istruzione”).

³⁰ Si trattava dei disegni di legge n. 14 del 27 dicembre 2017, di iniziativa del parlamentare dell'opposizione on. Fava, e n. 128 del 23 gennaio 2018 di iniziativa della parlamentare della maggioranza on. La Rocca Ruvolo. Si legge nei verbali della seduta della Commissione V del 2 ottobre 2018 che il ddl di iniziativa della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Commissione, è divenuto «il testo base su cui lavorare».

unitaria³¹, ma anche perché non esisteva una normativa organica relativa ai discenti della fascia di età compresa fra 0 e 6 anni.

Quanto alla disciplina della scuola dell'infanzia, la quale non rientra fra le materie specificatamente previste dagli art. 14 e 17 dello Statuto, l'art. 28 della legge, nell'affidare alla Regione la gestione dei servizi per la prima infanzia (nidi di infanzia e servizi integrativi da 0 a 3 anni - lett. *a*), per la fascia di età 24 e 36 mesi (cd. Sezioni Primavera - lett. *b*), per la fascia di età dai 4 ai 6 anni (la Scuola dell'infanzia - lett. *c*) in pratica comporta lo spostamento (o quanto meno la ripartizione) della relativa competenza amministrativa quanto alla futura attuazione del disposto dall'Assessorato Regionale Famiglia, Politiche Sociali e Lavoro a quello dell'Istruzione e Formazione. Questo è già un primo e immediato indice non solo della volontà del legislatore regionale di disciplinare in modo univoco e razionale i principi generali della materia, ma anche di razionalizzare il sistema delle competenze amministrative che risentivano dell'andamento confusionario della legislazione regionale in materia³².

³¹ Sul punto anche L. SALAMONE, *Tendenze ed esperienze della legislazione regionale, con specifico riferimento ai campi materiali coltivati ed ai modi della loro disciplina*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. Ruggeri, G. Verde, Torino 2012, 181.

³² Art. 28 («Iniziative per la scuola dell'infanzia 0-6 anni»): «1. La Regione, nell'ottica di attuare il sistema integrato di educazione ed istruzione alla nascita fino ai 6 anni, svolge azioni e conduce interventi nel rispetto delle disposizioni statali, di cui al D. Lgs. n. 65 del 13.04.2017, tesi alla piena realizzazione dei diritti della persona, alla valorizzazione delle differenze di genere, all'integrazione delle diverse culture. In particolare si occupa della gestione dei servizi per: a) la prima infanzia (nidi di infanzia e servizi integrativi come definiti dal D.P.R.S. 126/2013) (0-3 anni); b) la fascia di età 24 e 36 mesi (Sezioni Primavera); c) la Scuola dell'infanzia, la fascia di età dai 4 ai 6 anni. 2. La gestione del sistema integrato di cui al comma 1 afferrisce ai Dipartimenti competenti in materia. 3. Le

La volontà del legislatore regionale di disciplinare tutti i cicli scolastici in una logica di continuità è spiegata dai preoccupanti dati relativi all'abbandono degli studi in età scolare: garantire un percorso formativo adeguato e accessibile a tutti, attraverso la predisposizione di strumenti concreti (sussidi scolastici, borse di studio, finanziamenti per l'edilizia scolastica, progetti formativi in cooperazione fra gli istituti scolastici e gli organi della Regione) è quindi considerato il principale strumento per combattere la dispersione scolastica.

La stessa logica unitaria della disciplina si percepisce poi nell'articolazione dei titoli di cui la legge si compone e che sembrano voler regolare il ciclo di studi anche nell'ottica dell'integrazione con la formazione superiore, universitaria e professionale.

Le ragioni della saldatura in un'unica disciplina dei principi generali in tema di istruzione, di diritto allo studio universitario e formazione professionale dipendono dai dati relativi ai laureati siciliani non occupati e, dunque, dalla conseguente preoccupazione per il futuro di tutto il sistema universitario della Regione³³. Il fenomeno cui qui si accenna, che è connesso

scuole per l'infanzia non paritarie si attengono alle vigenti disposizioni. 4. L'Assessore regionale per l'istruzione e la formazione professionale, al fine di dare attuazione in modo integrato e coordinato alle azioni di cui al presente articolo, adotta gli strumenti per l'informazione e la concertazione con i rappresentanti dei soggetti di cui al comma 1, finalizzati alla predisposizione dei servizi sul territorio regionale. 5. Il sistema di educazione e istruzione integrato favorisce un approccio olistico alla famiglia, promuovendo percorsi di genitorialità positiva e servizi di sostegno alle famiglie con fragilità evidenti».

³³ D. CERSOSIMO, A. R. FERRARA, R. NISTICÒ, *La mobilità geografica: da nord a sud senza ritorno*, in AA.VV., *Università in declino. Un rapporto sugli atenei da Nord a Sud*, a cura di G. Viesti, Roma 2016, 90 e M. CASERTA, *Le Università siciliane*, *ivi*, 372, accertano un imponente calo di immatricolati nelle università della Regione in favore di quelle settentrionali nel decennio 2003-2014.

a quello della mobilità dei soggetti in cerca di lavoro verso le Regioni settentrionali, è quello della diminuita la capacità del mercato di assorbire il numero costante di laureati, a causa dal protrarsi della crisi economica e finanziaria: ciò appare ancor più evidente nelle regioni del Mezzogiorno, dove la laurea continua a essere percepita dai più come la via di accesso più certa al mercato del lavoro³⁴. D'altro canto, le imprese e le società con sede localizzata sul territorio siciliano manifestano una crescente, ed invero non soddisfatta, domanda di professionalità specifiche ed in particolar modo nel settore digitale e delle nuove tecnologie.

In prima battuta, è evidente che il problema della effettiva fattibilità di un così ambizioso progetto legislativo dipende dalla disponibilità delle risorse finanziarie. Sul punto bisogna registrare una modifica rilevante, e peraltro migliorativa, fra il testo di iniziativa del Governo regionale e quello esitato dalla Commissione e poi approvato in aula. Infatti, l'originario art. 35 disponeva che all'attuazione delle disposizioni di legge si sarebbe provveduto «con le risorse di cui al bilancio della Regione per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020, con risorse dello Stato limitatamente alle finalità di cui ai provvedimenti di assegnazione» o con risorse derivanti da fondi e assegnazioni dell'Unione Europea³⁵, non comportando dunque aggravio di oneri a carico del bilancio della Regione. La mancata autorizzazione di nuove spese e la prevista attuazione per mezzo di stanziamenti di bilancio esistenti e già approvati «nei limiti delle disponibilità presenti al momento di approvazione della legge», faceva porre dei legittimi interrogativi sulla fattibilità complessiva delle azioni e degli interventi, considerata la carenza

³⁴ Bisogna comunque rilevare che, sebbene secondo i dati Istat aggiornati al primo trimestre 2019, gli italiani fra i 30 e i 40 anni in possesso di un titolo di studio universitario sia salito al 26,9%, l'Italia si colloca al penultimo posto rispetto alla media europea raggiunta da 18 paesi dell'Unione pari al 39,9%.

³⁵ Specificatamente risorse di cui al PO FERS 2014-2020 e di cui al PO FES 2014-2020.

delle risorse stanziato nel bilancio per l'anno 2018 ed il triennio 2018-2020.

L'art. 38 della legge non solo ha implementato lo stanziamento a carico del bilancio della Regione per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021 (co. I) e mantenuto le risorse provenienti da fondi europei, ma ha anche disposto di provvedere all'attuazione delle disposizioni con risorse extraregionali, provenienti da nuovi stanziamenti statali³⁶.

3.2. *Aspetti salienti della disciplina siciliana sul diritto allo studio*

La legge in esame, in primo luogo, si rivolge ad una ampia platea di soggetti destinatari, che sono individuati non solo negli studenti delle scuole pubbliche e private, di ogni ordine e grado, negli studenti delle scuole di formazione professionale, degli istituti tecnici, negli studenti universitari e delle scuole di specializzazione, ma anche nei cosiddetti "soggetti deboli" e dunque gli studenti stranieri, minori non accompagnati, apolidi, rifugiati politici e studenti con disabilità e bisogni educativi speciali.

La disciplina specifica è dettata dagli art. 16-20, i quali destinano a questi soggetti interventi e misure *ad hoc*. Quanto per esempio agli studenti con disabilità, con bisogni educativi speciali, con disturbi specifici di apprendimento o con disturbi da *deficit* di attenzione e iperattività, al fine di

³⁶ Il nuovo art. 38 positivizza dunque quanto annunciato dal Governo regionale nella seduta della Commissione V del 2 ottobre 2018, che riteneva possibile fare riferimento a fondi extraregionali, attesa la manifestazione di disponibilità recentemente espressa dal Ministro dell'Istruzione (verbale della seduta del 2 ottobre 2018 della Commissione V dell'Assemblea Regionale Siciliana visibile on line all'indirizzo <http://www.ars.sicilia.it/icaro/default.jsp?icaDB=230&icaQuery=%20%2017.legisl%20e%2035.numsed%20e%200500.codcom%20e%20%20%20304>).

garantirne la piena realizzazione personale e l'effettiva inclusione nei percorsi didattici, nonché l'inserimento sociale e riabilitativo, l'art. 16 predispone piani didattici personalizzati, assistenza domiciliare alle attività scolastiche, previa emanazione, nel termine di centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge, di apposite linee guida.

Il procedimento previsto per la loro redazione ricalca quello tipico per l'emanazione di tali tipi di atti e dunque comporta il coinvolgimento degli *stakeholders*. Esse infatti saranno adottate dall'Assessorato Istruzione e Formazione con il coinvolgimento di associazioni rappresentative di famiglie e genitori di studenti con disabilità, d'intesa con gli altri rami della amministrazione regionale e previo parere della Commissione legislativa competente.

Fra i soggetti deboli tutelati destinatari della disciplina anche gli studenti ospedalizzati (art. 19), per i quali la Regione provvederebbe alla stipula di protocolli operativi con le aziende sanitarie, ospedaliere e con gli enti locali, d'intesa con l'ufficio scolastico regionale.

Categoria destinataria di apposite misure di sostegno è anche quella costituita da coloro che si trovano in stato di detenzione o comunque sottoposti a misure restrittive della libertà personale, per i quali è prevista la stipula di atti convenzionali con i competenti Ministeri finalizzati a specifici progetti di istruzione e formazione, da effettuare all'interno degli istituti di pena o in strutture scolastiche e formative del territorio, al fine di agevolarne l'inclusione sociale e lavorativa e la funzione rieducativa della pena (art. 18).

Infine la legge si dedica anche agli studenti in aree di marginalità geografica (isole minori, aree montane e interne) e aree metropolitane ad elevato degrado sociale, contribuendo con forme di sostegno economico per garantire la frequenza scolastica o sviluppando forme sperimentali di insegnamento a distanza, quanto alle prime, e promuovendo, quanto alle seconde, progetti sperimentali per il prolungamento del tempo scolastico nelle ore pomeridiane e incrementando lo svolgimento di attività

extracurricolari (art. 20).

Quanto alla posizione degli stranieri immigrati e residenti sul territorio, la Regione si propone di sviluppare azioni di sostegno a favore delle relazioni interculturali e sostenere progetti delle istituzioni scolastiche e dei soggetti appartenenti al terzo settore, sulla scorta del principio di sussidiarietà orizzontale, volti allo sviluppo di una coscienza multiculturale e della reale integrazione, nonché progetti di cooperazione internazionale anche in favore di minori stranieri non accompagnati, rifugiati, apolidi e nomadi (art. 17).

Nel titolo II, merita di essere menzionata l'istituzione di un nuovo organismo, la *Consulta regionale per il diritto allo studio*, che costituisce lo strumento di raccordo e il luogo in cui si svolge la concertazione e la collaborazione fra i diversi attori coinvolti nel sistema dell'istruzione e della formazione, con il fine di raccogliere in modo più rapido e veloce le istanze degli *stakeholders*, portandole direttamente all'attenzione della Amministrazione, ma anche organo consultivo nelle materie di sua competenza (art. 9).

La Consulta, che si sostituisce alla già esistente Commissione Regionale per il diritto allo studio universitario, assorbendone le attribuzioni e assumendone anche delle nuove, ha il compito fondamentale di redigere il *Piano regionale triennale per il diritto allo studio* (art. 8 della legge), che viene adottato dalla Giunta insieme al correlato *Programma annuale di attuazione*, previo parere della Commissione legislativa competente.

Fra i servizi e le prestazioni disciplinati dallo stesso titolo, la previsione della integrazione della Carta dello studente (già disciplinata a livello nazionale dall'art. 10 del d.lgs. n. 63 del 2017) con gli specifici interventi per favorire l'accesso ai servizi regionali in ambito di istruzione e formazione (art. 11) ed il libretto formativo personale come documento che registri le attività e le competenze acquisite da ciascuno studente nel suo personale *curriculum studiorum* (art. 10).

Altro elemento innovativo è la predisposizione di misure volte al

contrasto dell'abbandono e della dispersione scolastica (Titolo IV - art 23). A tal fine le strade percorse dalla disciplina legislativa sono due, tutte preliminarmente anticipate dalla costituzione del sistema informatizzato di anagrafe scolastica regionale, che monitori costantemente e attentamente i dati relativi (art. 24), allo scopo della conseguente predisposizione di precisi e puntuali piani pluriennali di contrasto. Una volta monitorati i dati, la Regione si propone, da un lato, di promuovere azioni volte al prolungamento dell'orario giornaliero di frequenza, alla programmazione di attività extrascolastiche integrate alla offerta formativa, alla predisposizione di attività di consulenza in favore degli studenti a rischio di abbandono anche attraverso il coinvolgimento di professionisti del settore psico-pedagogico; dall'altro, il perseguimento dell'integrazione tra il sistema di istruzione e formazione (artt. 25-26) e il supporto di percorsi di alternanza scuola-lavoro e apprendistato formativo, tramite attività di analisi delle competenze e orientamento.

Quanto alla ricerca scientifica, l'intenzione del legislatore è quella di potenziare percorsi formativi di eccellenza universitari e post-universitari, nonché la connessione fra questi, l'attività di ricerca e il mondo delle imprese e del lavoro. Per questo all'art. 31 è disciplinata l'istituzione del Comitato per il coordinamento della ricerca in Sicilia, che secondo la prima stesura del disegno di legge avrebbe avuto «il compito di definire, programmare e coordinare le linee strategiche della ricerca nella Regione».

La predisposizione di un organismo di tal sorta, sebbene animato dall'intento di sviluppare il sistema economico e produttivo del territorio siciliano, poneva intanto dei problemi di compatibilità con il combinato disposto degli art. 9 e 33 Cost. Infatti, seguendo la giurisprudenza costituzionale sul tema, lo sviluppo della cultura di cui all'art. 9 Cost. «giustifica un intervento dello Stato anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.». In particolare, un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica «rende

ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle istituzioni di alta cultura, università e accademie, ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l’attività di ricerca scientifica»³⁷.

Ciò vale anche per la cd. *ricerca applicata*, la quale è ricondotta dalla Corte ad un interesse nazionale prevalente, che, sotto il profilo dei rapporti tra competenze statali e regionali, appare ragionevolmente collegato a esigenze unitarie. In questo ambito, dunque, spetta allo Stato determinare dei programmi della ricerca scientifica nazionale e internazionale, mentre le Regioni possono svolgere autonomamente una propria attività per singoli progetti dei quali si assumano la responsabilità³⁸.

Vieppiù, lo Stato conserverebbe anche una «propria competenza», in relazione ad attività «intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati»³⁹. In particolare, «la ricerca scientifica è materia che ha delle peculiarità», perché «alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerne materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa. In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l’area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione»⁴⁰.

³⁷ Cfr. Corte cost. 21 ottobre 2004, n. 307; 26 gennaio 2005, n. 31 e 22 marzo 2011, n. 153.

³⁸ Cfr. Corte cost. 19 aprile 2005, n. 270; 19 dicembre 2006, n. 422 e 4 aprile 2011, n. 122.

³⁹ Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 31.

⁴⁰ Corte cost. 23 marzo 2006, n. 133.

Di conseguenza il legislatore statale potrà anche «attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini»⁴¹. Ciò rende possibile allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, «andare al di là di quanto possono disciplinare ordinariamente le leggi cornice, per tutelare al tempo stesso in modo diretto anche “esigenze di carattere unitario” ai sensi dell'art. 118, co. 1, Cost., seppur evidentemente nei limiti e con le necessarie forme collaborative cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia»⁴².

Sommando a ciò anche la considerazione per la quale le Regioni non partecipano al processo di formazione del Programma nazionale di ricerca ed il loro limitato ruolo nell'assegnazione dei finanziamenti alla ricerca scientifica, ne deriva chiaramente che il summenzionato Comitato difficilmente avrebbe potuto definire, programmare e coordinare, in modo

⁴¹ Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 31.

⁴² Corte cost. 19 aprile 2005 n. 270. Sul tema G. D'ALESSANDRO, *La competenza legislativa in materia di ricerca scientifica tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., 254-257, il quale rileva puntualmente che in questo ambito «i margini di manovra delle Regioni sono stati limitati in maniera considerevole dalla giurisprudenza costituzionale, attraverso l'impiego dell'argomento del nesso di strumentalità funzionale della ricerca scientifica con materie di competenza statale, dissolvendo la competenza regionale in altre materie su cui verte, volta a volta, la finalità perseguita dalla norma, e finanche attraverso la esplicita considerazione della possibilità della chiamata in sussidiarietà». Dunque – secondo l'A. – l'ipotesi del «normale funzionamento» della potestà legislativa concorrente, in cui la legge statale si limita a determinare i soli principi fondamentali, nella materia della ricerca scientifica pare rimanere come ipotesi meramente residuale.

autonomo, le linee strategiche della ricerca nella Regione e che l'intervento regionale in materia non avrebbe potuto essere di grande impatto, ma più che altro indiretto e promozionale⁴³.

L'art. 31 della legge, recependo i sopracitati dubbi di costituzionalità relativi alla istituzione del Comitato già all'esito dell'esame in Commissione, dispone che esso coordini le linee strategiche della ricerca in ambito regionale, contribuendo alla loro programmazione e definizione nel rispetto degli indirizzi nazionali.

Il titolo V si dedica esclusivamente al diritto allo studio universitario, nell'ottica di un aggiornamento della l. reg. siciliana n. 20 del 2002, che disciplina interventi per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Sicilia. In questo ambito emerge fra le righe che la difficile congiuntura finanziaria in cui si trovano le casse regionali determina la necessità di limitare i costi, attraverso la riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione degli ERSU e la revisione delle loro retribuzioni, nonché di quelle spettanti ai membri dei collegi dei revisori (art. 33)⁴⁴.

Dalle risorse ricavate sarà forse possibile riconoscere ai Consorzi universitari costituiti sul territorio della Regione i contributi destinati al

⁴³ Sul tema anche A. PAPA, *Ricerca scientifica ed enti di ricerca*, in AA.VV., *La pubblica istruzione*, a cura di E. De Marco, Padova 2007, 413-414.

⁴⁴ In particolare, il citato art. 33 in sede di discussione in Commissione era stato emendato, nel senso di modificare l'art. 10 della legge regionale n. 20 del 2002 e dunque la composizione del Consiglio di Amministrazione degli ERSU, assegnando la rappresentanza quantitativamente più numerosa (due consiglieri) agli studenti (art. 33 co. II lett. c). Tale disposizione risulta assorbita dall'art. 28 della legge finanziaria regionale n. 2 del 2019, che ha modificato l'art. 10 della legge regionale n. 20 del 2002, disponendo che i c.d.a. degli ERSU siano composti da un Presidente nominato dalla giunta regionale, su indicazione del Rettore dell'Università di riferimento, un rappresentante dei professori e dei ricercatori e tre rappresentanti eletti dagli studenti.

funzionamento ed alla gestione dei corsi di studio universitari e post-laurea che non fruiscono di appositi finanziamenti statali (art. 35) e contribuire agli interventi necessari di edilizia universitaria, ai fini della costruzione di nuovi immobili e impianti, nonché alla manutenzione straordinaria di quelli esistenti, al loro adeguamento in ambito energetico e di sicurezza, al loro recupero e al loro miglioramento (art. 36).

Infine, l'art. 34 della legge prevede una clausola valutativa, presente peraltro anche nella legislazione di altre regioni, relativa al monitoraggio e al controllo ad opera dell'Assessorato regionale per l'istruzione e la formazione del livello di efficienza degli interventi previsti, anche attraverso parametri di gradimento dei fruitori dei servizi erogati e istitutiva, fra l'altro, della relazione annuale sulla attività e sulla applicazione degli interventi programmati (art. 34).

Conclusivamente, il sistema di istruzione disegnato dalla legge siciliana appare dunque *prima facie* un modello fortemente accentrato, il quale somma in capo al Governo regionale la *governance* generale della materia. Ciò da un lato comporta il vantaggio di individuare con certezza l'unico centro decisionale nell'Assessorato regionale per l'istruzione e la formazione, con funzione di promozione e direzione delle politiche regionali in materia, superando i problemi derivanti dall'estremo frazionamento delle competenze amministrative; dall'altro, però, determina il rischio di appesantire il sistema, rallentare l'attuazione della legge, affidata per la maggior parte degli adempimenti ad unico dipartimento (quello dell'istruzione e formazione) e rendere difficile lo sviluppo di una proficua sinergia fra scuola, formazione e mercato del lavoro e delle imprese, che pure è nelle intenzioni del legislatore regionale, ma che forse avrebbe necessitato di una disciplina più snella e di un minore accentramento delle funzioni.

4. Quadro sintetico della normativa delle Regioni in tema di diritto allo studio

La maggioranza delle Regioni annovera nel loro *corpus* legislativo una disciplina in tema di diritto allo studio, registrandosi però un divario fra quelle ordinarie e quelle speciali, che invero sorprende, perché vede in posizione avanzata le prime rispetto alle seconde.

Fra quelle ordinarie è importante segnalare intanto la disciplina della Regione Lazio, approvata dal Consiglio il 27 luglio 2018, con nessun voto contrario e col favore di tutte le forze politiche sia di maggioranza sia di opposizione. La legge n. 6 del 2018, particolarmente innovativa rispetto al precedente sistema di *welfare* studentesco, si occupa in particolare del diritto allo studio universitario e lo organizza in modo razionale ed efficiente volendo rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano la parità di accesso all'istruzione superiore per consentire ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi.

In primo luogo, la legge riordina l'Ente pubblico dipendente per il diritto agli studi universitari del Lazio (cd. Laziodisu), trasformandolo nell'Ente regionale per il diritto allo studio e la promozione della conoscenza (cd. DiSCo) e affidando ad esso l'intera *governance* della materia, sotto la vigilanza della Giunta e questa, a sua volta, del Consiglio regionale.

L'Ente, organizzato anche in sezioni territoriali (Roma capitale, Lazio settentrionale e Lazio meridionale), in modo da garantire un diretto contatto con gli studenti di tutto il territorio regionale, dovrebbe divenire il centro di un sistema integrato tra scuole, università, istituti di alta cultura, centri di ricerca e innovazione operanti nella Regione, in modo da svolgere in modo più efficiente possibile le attività di informazione e orientamento e inserimento nel mondo del lavoro.

Poiché tutti gli interventi e i servizi resi dall'Ente sarebbero sostenuti da apposite provvidenze economiche (alcune messe a concorso e altre no)⁴⁵, la legge provvede a dotare l'Ente di un finanziamento annuo specifico per le spese di funzionamento e del personale, per l'attuazione dei servizi e delle azioni, dispone la sua compartecipazione al gettito di alcuni tributi regionali parte del gettito della tassa di abilitazione all'esercizio professionale, a fondi regionali o statali in conto capitale per la progettazione, la realizzazione, il potenziamento e la ristrutturazione delle residenze universitarie e delle altre strutture funzionali al diritto agli studi universitari; a fondi strutturali volti a realizzare interventi e percorsi di ricerca, orientamento e alta formazione⁴⁶.

Oltre alla razionalizzazione della spesa pubblica, al potenziamento dei servizi, delle prestazioni erogate e del raccordo fra Università e mondo del

⁴⁵ A titolo esemplificativo, fra i primi possono citarsi borse di studio, posti in alloggi e contributi per la residenzialità, gratuità delle mense, sussidi straordinari per studenti in condizioni di sopravvenuto disagio economico e per studenti rientranti in fasce di reddito medio-basse ed anche misure di sostegno a quelle categorie di soggetti che, pur avendo conseguito un titolo di studio universitario, necessitano di periodi ulteriori di formazione e/o specializzazione, inclusi dottorandi e specializzandi; quanto ai secondi il supporto alle attività, culturali, turistiche, ricreative e sportive e ai servizi didattico-formativi delle università, delle associazioni studentesche, culturali, di volontariato e delle altre istituzioni; servizi per le locazioni immobiliari; servizi di facilitazione rivolti agli studenti universitari che intendono svolgere attività di formazione all'estero; servizi di accoglienza rivolti agli studenti stranieri che intendono svolgere attività di formazione nelle università e negli istituti di alta formazione della Regione; misure di sostegno all'utilizzo dei servizi di trasporto; fornitura di ausili, servizi e supporti specialistici per gli studenti in condizioni di disabilità; misure di sostegno ai detenuti che frequentano corsi in qualità di studenti all'interno degli istituti di prevenzione e pena.

⁴⁶ Si consideri la estrema specificità degli art. 27 e 28 della legge nella predisposizione di cospicue risorse finanziarie.

lavoro, ed alla previsione di agevolazioni volte ad arginare la dispersione universitaria, la legge dispone non solo che nel Consiglio di amministrazione dello stesso ente sia presente la componente studentesca (art. 9), ma anche istituisce la Consulta regionale per il diritto allo studio e la promozione della conoscenza (art. 10), al fine di garantire il coinvolgimento e l'effettiva partecipazione degli studenti alla realizzazione del sistema integrato degli interventi, dei servizi e delle prestazioni disposte dalla legge.

L'organo, composto esclusivamente dai rappresentanti di tutte le componenti studentesche, è configurato come organo consultivo il cui parere è obbligatorio quanto alla programmazione dei piani di intervento e delle provvidenze finanziarie, di raccordo col Consiglio regionale al quale ogni anno è tenuto a relazionare sullo stato dell'arte delle politiche sul diritto allo studio, e propulsore delle azioni specifiche di sviluppo da proporre al Consiglio di amministrazione, il quale deve su di esse necessariamente esprimersi.

Il modello del Lazio dunque si caratterizza per la predisposizione di un organo unico di *governance* del settore, nato dalla compartecipazione di tutte le componenti coinvolte nel comparto istruzione universitaria, ma sotto la direzione politica delle istituzioni regionali ed in particolare della Giunta, la quale con lungimiranza concede notevole disponibilità finanziaria nei confronti dell'Ente.

Fra le regioni ordinarie meritano anche una menzione particolare i sistemi della Regione Veneto e Lombardia, le quali si sono dotate di nuove leggi organiche sul diritto allo studio rispettivamente nel 2017 e nel 2007.

In particolare, in Veneto, dove si segnala particolare attenzione per il sistema di istruzione già all'indomani della Riforma del Titolo V⁴⁷, è stata

⁴⁷ A. POGGI, *op. cit.*, 715, cita ad esempio la legge del Veneto n. 12 del 2002 (oggi abrogata dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 13 agosto 2009, n. 19), la quale disponeva la presentazione di un referendum consultivo in merito alla presentazione di una

approvata la legge n. 8 del 31 marzo 2017 che disciplina il “Sistema educativo della Regione Veneto”, creando un sistema integrato di attuazione del diritto-dovere all’istruzione (così come definito dagli art. 5 e 6). In questo modello particolare attenzione è riservata all’istruzione superiore ed un particolare all’interrelazione fra questa ed il mondo del lavoro e della formazione professionale⁴⁸.

Nel modello veneto deve evidenziarsi il particolare ruolo che l’art. 11 della legge riserva al Consiglio regionale nella definizione dei «principi e indirizzi generali individuando gli aspetti di interesse territoriale e promuovendo le specificità e le tradizioni delle comunità locali e valorizzando l’autonomia delle istituzioni scolastiche». Alla Giunta regionale invece lo specifico compito di emanare le indicazioni regionali per i piani di studio, finalizzati al conseguimento dei titoli e qualifiche del sistema dell’istruzione

proposta di legge per il trasferimento alla Regione medesima delle funzioni statali in materia di sanità, polizia locale, formazione professionale e istruzione.

⁴⁸ Si consideri in specie l’art. 3 della citata disciplina la quale specificatamente dispone che «1. La Regione valorizza e promuove l’integrazione, nel sistema educativo, delle istituzioni scolastiche e formative con gli Istituti Tecnici Superiori, le Università, l’Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica, le sedi della ricerca scientifica e dell’innovazione tecnologica, pubbliche e private, il mercato del lavoro, quale obiettivo primario delle politiche regionali per lo sviluppo del capitale umano. 2. La Regione promuove la connessione dell’offerta dell’istruzione e della formazione professionale con l’ambito territoriale, in considerazione dei fabbisogni emergenti dal mondo del lavoro di riferimento, anche attraverso modelli organizzativi che garantiscono la reciproca corresponsabilità dei soggetti pubblici e privati al fine di conseguire obiettivi condivisi. 3. La Regione favorisce l’accesso alle informazioni sulle opportunità di istruzione e formazione nell’ambito dell’Unione europea sostenendo, in particolare, le attività di orientamento, nonché l’integrazione e la messa in rete delle specifiche azioni e di tutti i diversi soggetti coinvolti nei processi».

e formazione professionale con le quali sono specificati gli standard professionali e formativi, la durata e l'articolazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, i criteri di certificazione dei titoli, gli obiettivi generali del processo formativo e gli standard relativi all'erogazione e alla qualità del servizio.

Pur non istituendo un vero e proprio sistema di *governance* del settore, integrato con le istituzioni, bisogna menzionare l'istituzione di un sistema di controllo e valutazione affidato al Comitato per la valutazione del Sistema educativo, istituito con decreto del Presidente della Giunta, il quale, in collaborazione con gli altri istituti di livello nazionale, ha compiti penetranti di analisi dei livelli di crescita di istruzione, di inserimento sociale, di risposta alle esigenze occupazionali del mercato, anche attraverso l'esame dei dati forniti dall'Anagrafe regionale degli studenti⁴⁹.

⁴⁹ Dal punto di vista finanziario si segnala l'art. 24 della legge citata che individua, azione per azione, lo stanziamento di bilancio cui attingere e l'ammontare esatto, per un totale di 28.651.000 per il bilancio di previsione 2017-2019.

Molto simile al modello veneto e analogamente recente è la legge regionale delle Marche n. 4 del 20 marzo 2017 ("Disposizioni regionali sul diritto allo studio"): anche in questo caso si dispone un sistema integrato fra formazione e istruzione superiore; si assegna al Consiglio Regionale il compito di approvare il Piano regionale che fissa le priorità e gli obiettivi generali della politica regionale in tema e alla Giunta il compito di approvare il relativo Programma di attuazione; si attribuiscono ingenti risorse finanziarie ben specificate al fine di attuare concretamente gli obiettivi che la legge si prefigge. In più però si ridetermina la *governance* del sistema abolendo gli ERSU e creando un unico nuovo Ente regionale per il diritto allo studio (ERDIS) istituendo la Conferenza regionale per il diritto allo studio come organo di raccordo fra Giunta e le varie componenti del comparto, con funzioni consultive, nonché i Comitati territoriali che invece avrebbero lo scopo di collegare Giunta regionale e le Università della Regione.

Il modello lombardo invece (l. reg. Lombardia n. 19 del 2007) si caratterizza, in primo luogo, per il riconoscimento formale alla Giunta regionale della annuale definizione delle politiche e degli interventi da attuare in materia di diritto allo studio, nonché delle modalità di attribuzione delle risorse proprie e statali.

Insieme ad un sistema di certificazione dei titoli abilitanti, volto a garantire la trasparenza delle competenze acquisite, ad assicurarne il riconoscimento a livello anche nazionale ed europeo e a favorire l’inserimento e la permanenza nel mondo del lavoro, la regione Lombardia promuove l’integrazione fra istruzione e formazione professionale e ne assicura anche un raccordo col sistema universitario.

In questa Regione la *governance* dell’istruzione non consta di alcun organo appositamente preposto, ma di un sistema di “Reti territoriali per l’apprendimento permanente”, riconosciute dalla Giunta e finanziate dalla Regione, che si compongono dei soggetti del sistema educativo e del sistema economico, accreditati dalla Regione stessa e inseriti in appositi albi. Esse hanno la finalità di sistematizzare e razionalizzare i servizi esistenti sul territorio, sviluppando una efficace collaborazione fra loro e le imprese, nonché di sviluppare il cosiddetto “Sistema duale lombardo”, che si caratterizza per un raccordo sistematico, organico e continuo fra formazione e lavoro.

Infine, attraverso la valutazione del sistema di istruzione e formazione professionale, operata da valutatori indipendenti, ed un sistema di *rating*, operato anche con la collaborazione di enti nazionali ed internazionali di valutazione, la Regione si dota di strumenti di miglioramento continuo e di orientamento verso *standards* di qualità elevati nella erogazione dei servizi relativi al diritto allo studio.

Le più risalenti leggi della Toscana e della Emilia-Romagna (l. reg. Toscana n. 32 del 26 marzo 2002 e l. reg. Emilia-Romagna n. 12 del 30 giugno 2003) appaiono *prima facie* provvedimenti di più ampio respiro. La prima

infatti promuove azioni di sostegno anche finanziario alla domanda di istruzione a partire dall'obbligo formativo, anche attraverso funzioni amministrative riconosciute alla regione dal d.lgs. n. 112 del 1998, come la programmazione della rete scolastica e dell'offerta formativa integrata fra istruzione e formazione professionale. Risulta però maggiormente dettagliata la disciplina relativa alla formazione "post-obbligo" e la formazione professionale (art. 14-16), le quali sono poi ricollegate alla normativa sulle politiche del lavoro (art. 19 e ss.). A creare una virtuosa sinergia fra i diversi soggetti coinvolti nel sistema istruzione/formazione/mercato del lavoro, in Toscana la legge regionale ha istituito due organi: la *Commissione tripartita* ed il *Comitato di coordinamento istituzionale*. La prima (con estensioni anche provinciali) è composta dai rappresentanti delle parti sociali e delle istituzioni e ha compiti di progettazione, proposta in tema di orientamento, formazione, nonché di valutazione e verifica dei risultati rispetto alle linee programmatiche e agli indirizzi elaborati dalla Regione. Il secondo ha funzione di coordinamento delle funzioni istituzionali ai diversi livelli del sistema regionale per l'impiego e l'effettiva integrazione sul territorio tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative.

La legge emiliana invece, pur nel rispetto della potestà legislativa concorrente riconosciuta dalla Costituzione, compie delle scelte nette che la distinguono dalle altre discipline regionali sul tema. Ci si riferisce alla autonoma individuazione dei principi generali dell'istruzione e prevede la definizione concertata fra Stato, Regione ed Enti locali degli standard essenziali nazionali per la formazione professionale anche integrata (art. 4), disciplina per linee generali le attività formative da svolgersi in integrazione tra istruzione e formazione professionale e costituisce un canale di formazione professionale regionale autonoma rispetto all'istruzione e formazione professionale compresa nel sistema nazionale⁵⁰. A tal fine viene istituita la

⁵⁰ A. POGGI, *op. cit.*, 716.

Conferenza regionale per il sistema formativo, quale sede di confronto e di raccordo sulle politiche e sulla programmazione inerenti al sistema formativo, nonché, come nel sistema toscano, il Comitato di coordinamento istituzionale quale sede di partenariato e di collaborazione istituzionale fra Regione, Province e Comuni.

Tutte le altre Regioni a statuto ordinario si sono dotate dall'inizio degli anni 2000 di leggi sul diritto allo studio più o meno organiche, volte alla predisposizione di sistemi di istruzione regionale completi e integrati con la formazione professionale, le Università e gli enti di ricerca privati e pubblici e di strumenti concreti di garanzia in favore degli studenti meno abbienti e delle categorie deboli e del pluralismo culturale, linguistico e religioso⁵¹.

Deve infine evidenziarsi la carenza di una legislazione organica in materia nelle altre regioni meridionali. Infatti, se la l. reg. Campania n. 4 del 2005 risulta meno organica e approfondita rispetto a quelle precedentemente segnalate, non risultano invece riformate la l. reg. Molise n. 1 del 1975, la l. reg. Basilicata n. 21 del 1979 e la l. reg. Calabria n. 27 del 1985.

Quanto alle Regioni a Statuto speciale, invece, si registra un minore attivismo legislativo sul tema di quanto non accada nelle Regioni ordinarie.

Ed in specie, la Valle D'Aosta non ha ancora provveduto a darsi un'unica disciplina organica della materia, ma dispone di una normativa, dettata dalla legge regionale n. 68 del 1993, relativa solo a determinati "Interventi regionali in materia di diritto allo studio", come l'erogazione di provvidenze e borse di studio, interventi assistenziali diversi in favore di studenti in situazione di bisogno emergente, contributi straordinari per le scuole materne o elementari sussidiate o per l'acquisto di arredi scolastici. La Valle D'Aosta

⁵¹ In tal senso si segnalano le ll. regg. Umbria n. 6 del 2006, Liguria n. 15 del 2006, Lombardia n. 19 del 2007, Piemonte n. 28 del 2007. La legge della Regione Puglia n. 31 del 2009 invece dedica gran parte della sua disciplina all'istituzione di organismi preposti al monitoraggio della concreta attuazione del *welfare* della istruzione e della formazione.

poi con legge n. 42 del 2009 ha attuato la legge n. 62 del 2000, dettando norme per la parità scolastica.

In situazione analoga si trova la regione Friuli Venezia Giulia, la quale pur non possedendo alcuna competenza in materia di istruzione, può però ai sensi dell'art. 6 del suo Statuto dettare «norme di integrazione e di attuazione (in materia di) scuole materne; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica» e, ai sensi dell'art. 5, esercitare, in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali, potestà legislativa in materia di assistenza scolastica. In attuazione delle citate disposizioni statutarie, la Regione disciplina con un insieme di leggi alcuni interventi in materia.

Anche le province autonome di Trento e Bolzano non disciplinano in modo unitario la materia, ma attraverso una stratificazione progressiva di leggi, occupandosi solo di alcuni aspetti. In particolare, la Provincia di Trento, con una legislazione che si estende temporalmente dal 1978 al 2002, si è preoccupata di disciplinare singoli interventi di assistenza scolastica per gli studenti portatori di handicap; di dettare norme sull'autonomia scolastica e il diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione superiore⁵².

Analogamente la Provincia di Bolzano con diversi strumenti legislativi ha determinato le provvidenze per l'assistenza scolastica; ha disciplinato il consiglio scolastico provinciale e gli organi dei circoli didattici, orientamento scolastico e professionale; ha dato attuazione al diritto allo studio a favore di studenti universitari e ha previsto strumenti di assistenza per gli studenti portatori di handicap⁵³.

⁵² Si tratta delle leggi della Provincia di Trento n. 30 del 1978; n. 12 del 1980; n. 15 del 1986; n. 29 del 1990; n. 9 del 1991; n. 1 del 1997 e infine n. 3 del 2002.

⁵³ Si tratta delle leggi provinciali n. 7 del 1974; n. 49 del 1975; n. 49 del 1976; n. 48 del 1983; n. 15 del 1988; n. 23 del 1991; n. 10 del 1996; n. 25 del 1996; n. 3 del 1998; n. 12 del 2000.

La Regione che invece si è dotata di una disciplina organica sul tema è stata la Sardegna, la quale già nel 1984 approvava la legge n. 31, negli anni progressivamente modificata e integrata (da ultimo con la legge di approvazione del bilancio regionale n. 5 del 2015), che già allora mirava a disciplinare il diritto allo studio e le relative competenze delegate a province e comuni. La normativa, il cui assetto generale sembra molto innovativo e simile a quelle contemporanee sul tema, nel dettare i principi generali della materia, regola l'intero percorso formativo della persona a partire dalla scuola materna. Dedicata particolare attenzione ai servizi strumentali all'esercizio del diritto-dovere di studio (dall'edilizia scolastica, al servizio delle mense e dei trasporti) attuati e gestiti dai Comuni o dai Consorzi di Comuni, relativamente alle competenze attribuite ai Comuni o Consorzi di Comuni.

Alla Regione è attribuita la determinazione generale delle politiche di settore attraverso la predisposizione del piano pluriennale approvato dal Consiglio e corrispondente temporalmente al bilancio pluriennale. La Giunta invece regionale approva, sentita la competente Commissione consiliare, entro il 31 marzo di ogni anno, il programma degli interventi per il diritto allo studio relativo all'anno scolastico successivo, che indica gli obiettivi prioritari da realizzare e le direttive da impartire agli enti locali; definisce gli interventi gestiti direttamente dalla Regione, determina l'ammontare del finanziamento per ciascun Comune e dei finanziamenti straordinari (art. 14)⁵⁴.

⁵⁴ Anche dal punto di vista finanziario la legge sarda si poneva all'avanguardia nel settore con una predisposizione specifica e puntale della norma finanziaria, che disponeva l'istituzione di specifici capitoli di bilancio con appositi (e, per quel periodo, ingenti) stanziamenti (art. 17).

5. *Riflessioni conclusive: diritto allo studio, carenza delle risorse e “cittadinanza sociale”*

Alla fine della pur rapida panoramica sopra descritta, è possibile in primo luogo evidenziare la diversità dei modelli attraverso i quali le Regioni disciplinano e attuano il diritto allo studio nei loro territori. Questa diversità che, quanto alle determinazioni politiche generali sul tema, manifesta attenzione ora per l'accentramento nelle istituzioni locali (come accade nel modello siciliano), ora per il raccordo fra istituzioni e portatori di interessi (il modello toscano, emiliano e lombardo), ora per il maggiore coinvolgimento di questi ultimi con le istituzioni (il modello laziale), pone intanto dei dubbi sull'effettivo rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di istruzione che dovrebbe essere assicurato in modo eguale su tutto il territorio nazionale.

Il dato che emerge preponderante in questo settore, come nelle politiche sociali in genere, è la contrazione evidente dei diritti sociali determinata dalla crisi economica. Se è vero che la crisi non è più un evento straordinario e temporaneo, ma deve piuttosto ritenersi che nel XXI secolo le risorse economiche e finanziarie si siano stabilmente e drasticamente ridotte, determinando una trasformazione profonda del sistema sociale e, conseguentemente, una rimodulazione dell'ordinamento giuridico in modo da adeguarlo alle nuove necessità provenienti dalla tecnologia, dalla globalizzazione e dall'impatto determinato dalle nuove forme di comunicazione e dai *social media*; se, ancora, è vero che il prevalere delle economie in tutti i campi del vivere civile e sociale determina anche una rideterminazione del concetto di cultura e di istruzione, le quali devono essere orientate al *mercato del lavoro*, a detrimento dell'obiettivo costituzionalmente sancito dello sviluppo di tutti gli aspetti della persona, allora non ci si può avvicinare ad un argomento come quello del diritto allo studio senza avere ben presente la prospettiva del rapporto fra tale diritto e l'equilibrio di

bilancio.

Tale prospettiva, sebbene confinata entro i margini delle disponibilità economiche, ha evidenziato fino alla fine degli anni Novanta, una carenza di attenzione da parte dei legislatori locali per il sistema istruzione in generale, probabilmente a causa dell'accentramento della relativa potestà legislativa. Dai primi anni Duemila ed in particolare all'indomani della riforma del titolo V si è registrata, invece, la proliferazione della legislazione regionale nel settore, grazie anche al riconoscimento della potestà concorrente in materia di istruzione, sebbene limitata dalle lettere *m*) e *n*) del comma I dell'art. 117 Cost. Nonostante tali limiti, ciò che attrae immediatamente l'attenzione è, si è detto, la maggiore attenzione mostrata dalle Regione ordinarie, rispetto a quelle speciali, che invece tali limiti non soffrirebbero laddove, come nel caso siciliano, i loro Statuti prevedano un diverso riparto della potestà legislativa.

In questo contesto le leggi maggiormente all'avanguardia si sono rivelate quelle della Toscana, della Emilia-Romagna e della Lombardia, che sebbene secondo modelli diversi, hanno costituito nelle regioni un sistema di istruzione capace di estendere la garanzia costituzionale del diritto allo studio⁵⁵. Mentre fra le Regioni a Statuto speciale tale estensione della garanzia già negli anni '80 del secolo passato fu assicurata dalla legge della Regione Sardegna, che sembra adeguata anche all'attuale contesto sociale ed economico, per le risorse stanziare e per la connessione assicurata fra sistema di istruzione e istituzioni locali.

Oggi un passo in avanti verso la razionalizzazione e l'omogeneizzazione dei sistemi di istruzione su tutto il territorio nazionale sembra essere stato compiuto fra le Regioni ordinarie dal Lazio e fra le Regioni speciali dalla Sicilia. La prima avendo approvato una nuova legge sul diritto allo studio che oltre a creare delle sinergie importanti fra i diversi attori sociali coinvolti, stanziava a favore del sistema istruzione notevoli risorse finanziarie. La seconda

⁵⁵ A. POGGI, *op. loc. cit.*

sana un vuoto legislativo protrattosi decenni e disciplina in un unico *corpus* legislativo il percorso formativo del discente per tutto l'arco della vita, pur riscontrandosi però dei dubbi sulla sostenibilità degli oneri finanziari che tale legge comporta, nonché più in generale su un modello che accentra fortemente le funzioni nella Giunta regionale, rendendo così lenta e farraginoso la fase di attuazione amministrativa della disciplina e lo sviluppo di una proficua relazione fra istruzione e formazione da un lato e mercato del lavoro e imprese dall'altro.

In generale però non ci si può esimere dall'evidenziare la crisi vissuta dal diritto allo studio, soggetto a stratificazioni di discipline spesso senza una *ratio* unitaria, sovente peraltro finalizzate esclusivamente all'ingresso del discente nel mondo del lavoro e alla sua formazione professionale, ma non al suo completo sviluppo personale e culturale. Questa evidenza induce necessariamente ad una riflessione sull'odierna declinazione del concetto di cultura, come estensione di quello presupposto di istruzione, e sulla possibilità che esso divenga una «sorta di cittadinanza sociale», che garantisca la piena consapevolezza dei singoli nel vivere civile, che implichi «una ridefinizione ed un ampliamento degli strumenti di garanzia del diritto da parte di Stato e Regioni»⁵⁶, consentendo così l'abbandono dell'idea esclusivamente economicistica e meramente quantitativa dello Stato sociale⁵⁷.

⁵⁶ A. POGGI, *op. loc. cit.*

⁵⁷ P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, cit., 186-187.