

Sentenza n. 308 del 2004 (Prestiti fiduciari agli studenti capaci e meritevoli per il finanziamento degli studi)

Con la sentenza n. 308 del 2004, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità parziale della disciplina dei prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi prevista dalla legge finanziaria per il 2004, giudicandola non sufficientemente rispettosa delle competenze di natura concorrente di cui le Regioni sono titolari nella specifica materia dell'istruzione.

La disciplina *de qua* è stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale con due ricorsi della Toscana e dell' Emilia-Romagna che hanno impugnato alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), censurando, tra l'altro l'articolo 4, commi da 99 a 103. Le suddette disposizioni prevedono la concessione, agli studenti capaci e meritevoli, di prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi (comma 99) e l'istituzione, a tal fine, di un fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti concessi dalle banche e dagli altri intermediari finanziari, ed utilizzabile anche per corrispondere contributi in conto interessi agli studenti privi di mezzi (comma 100). La legge prevede, inoltre, che il fondo sia gestito da Sviluppo Italia S.p.a., sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni (comma 101); che la relativa dotazione sia pari a 10 milioni di euro per l'anno 2004 (comma 102); che sia abrogata, infine, la disciplina contenuta nei commi 1, 2 e 3 dell'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390 (Norme sul diritto agli studi universitari) riguardanti il prestito d'onore (comma 103).

Le ricorrenti lamentavano, in primo luogo, la violazione del riparto di competenze legislative previsto dall'articolo 117 della Costituzione, ritenendo che il legislatore statale sia intervenuto, con normativa di dettaglio, in una materia di competenza regionale esclusiva, quale il diritto allo studio, o, al più, nella materia concorrente dell'istruzione.

La contestazione della Regione Toscana muoveva, in particolare, dalla considerazione che la disciplina delle modalità per la concessione dei prestiti d'onore, rimessa dallo Stato alle Regioni, è stata dalla stessa adottata con la legge regionale n. 7 del 2000 recante la disciplina del diritto allo studio universitario, successivamente attuata con il piano di settore approvato con la deliberazione consiliare n. 114 del 2002, per essere, infine, ridisciplinata con la legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento,

formazione professionale e lavoro), e con il relativo regolamento di esecuzione adottato con decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 47/R. La normativa denunciata sostituisce il prestito d'onore con il prestito fiduciario attraverso l'istituzione di un apposito fondo gestito a livello statale; ma in tal modo violerebbe, secondo la ricorrente, l'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, perché interverrebbe a disciplinare gli strumenti finalizzati a garantire il diritto allo studio, materia di esclusiva competenza regionale.

Anche a considerare la disciplina dell'erogazione del prestito fiduciario ascrivibile all'istruzione - materia di legislazione concorrente in cui spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato - questa sarebbe ugualmente lesiva delle competenze regionali poiché non costituisce un principio fondamentale, essendo piuttosto una normativa analitica, specifica e non cedevole, in contrasto, pertanto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Risulterebbe violato, in ogni caso, anche il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni. Secondo le ricorrenti, infatti, l'articolo 119 della Costituzione non consentirebbe, in materie spettanti in via esclusiva o concorrente alla disciplina regionale, interventi finanziari diretti dello Stato attraverso l'istituzione di fondi speciali, gestiti a livello centrale (o da organismi riferibili comunque allo Stato, come avverrebbe, nel caso di specie, con la gestione ad opera di Sviluppo Italia Spa). In altri termini, anziché la costituzione di un fondo settoriale di finanziamento gestito da organismi centrali, il rispetto dell'autonomia finanziaria ai sensi dell'articolo 119 Cost., esigerebbe il trasferimento dei finanziamenti direttamente alle Regioni senza vincoli di destinazione.

Per la Corte l'istituto del prestito fiduciario per il finanziamento degli studi, previsto dalle norme impugnate, si configura, sotto il profilo finanziario, quale nuova ipotesi di mutuo agevolato, finalizzato al finanziamento degli studi ed erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (studenti capaci e meritevoli). La regolamentazione dell'istituto, per quanto concerne l'istituzione stessa del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari ed alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo. La previsione della concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli deve, invece, qualificarsi quale

mera disposizione di principio, legittimamente enunciata dal legislatore statale nella materia di potestà concorrente dell'istruzione. Alla luce della ricostruzione operata dalla Consulta consegue che le disposizioni relative alla definizione del prestito fiduciario ed alla istituzione del fondo - contenute nei commi 99, 100 e 102 dell'articolo 4 della legge 350 del 2003 - sono legittima espressione della potestà statale esclusiva e concorrente: non ledono, pertanto, le competenze legislative delle Regioni, né violano la loro autonomia finanziaria. Illegittima, invece, è la disciplina riguardante la gestione del fondo di garanzia perché interviene nella materia concorrente dell'istruzione senza lasciare alcun margine di intervento alle Regioni. Afferma la Corte che *“le modalità di utilizzo del fondo di garanzia – e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario – attingono la materia della istruzione, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, comportando scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli e, quindi, alle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno allo studio.*

Tale aspetto della disciplina non può, dunque, non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto appunto titolari di potestà legislativa nella specifica materia” (punto 2.2 delle Considerazioni in diritto). La disposizione contenuta nel comma 101 dell'articolo 4 della legge 350 del 2003 affida, invece, la gestione del fondo ad una società interamente partecipata dallo Stato (Sviluppo Italia Spa) che opera «sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» ed è, pertanto, incostituzionale perché riserva ogni potere decisionale ad organi dello Stato, o ad enti ad esso comunque riferibili, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo. Il legislatore statale dovrà intervenire a modificare la disciplina nel senso indicato dalla Corte e solo da quel momento decorrerà l'abrogazione delle norme istitutive del prestito d'onore disposta dal comma 103, dichiarato anch'esso illegittimo nella parte in cui non prevede che l'abrogazione stessa decorra dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina sostituiva dell'articolo 4, comma 101, della legge n. 350 del 2003.

Dott. ssa Paola Garro