



Diritto allo studio Atto del Governo 381

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	381	
Titolo:	Schema di decreto legislativo concernente l'effettività del diritto allo studio attraverso la definizione delle prestazioni, in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio e ai servizi strumentali, nonché potenziamento della carta dello studente	
Ministro competente	Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Norma di delega:	Legge 13 luglio 2015, art. 1, commi 180 e 181, lett. f)	
Numero di articoli:	14	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	16 gennaio 2017	16 gennaio 2017
annunciato	17 gennaio 2017	17 gennaio 2017
assegnazione:	16 gennaio 2017	16 gennaio 2017
termine per l'espressione del parere:	17 marzo 2017	17 marzo 2017
Commissione competente:	7 ^a Istruzione pubblica, beni culturali	VII Cultura
Rilievi di altre Commissioni:	1 ^a (Affari costituzionali) e 5 ^a (Bilancio)	V Bilancio

Premessa

Lo schema di decreto legislativo - deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 14 gennaio 2017 - è volto al recepimento della delega conferita dalla [L. 13 luglio 2015, n. 107](#), in materia di diritto allo studio.

Esso si propone di assicurare l'effettività del diritto allo studio degli studenti del sistema di istruzione e formazione, statale e paritario, fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado. A tal fine, al **Capo I**, sono disciplinati i servizi relativi al trasporto e alla mobilità, alla mensa, alla fornitura di libri e strumenti didattici, all'insegnamento presso ospedali e case di cura. Ulteriori disposizioni riguardano:

- l'esonero dalle tasse scolastiche, con la decorrenza ivi indicata, degli studenti iscritti alle classi quarte e quinte della scuola secondaria di secondo grado;
- lo stanziamento di risorse per borse di studio;
- il potenziamento della *loStudio - Carta dello studente* per agevolare l'accesso a servizi di natura culturale, per favorire la mobilità nazionale ed internazionale, per l'accesso ad ausili di natura tecnologica e multimediale.

Il **Capo II** contiene le norme che istituiscono la Conferenza nazionale per il diritto allo studio e ne stabiliscono i compiti. Lo schema di decreto prevede, infine, la possibilità, da parte degli Enti locali, cui sono affidate le funzioni di programmazione degli interventi, di stipulare specifici accordi territoriali con soggetti pubblici e privati per l'erogazione di ulteriori benefici.

I principi e i criteri direttivi recati dalla L. 107/2015

I principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega riguardante il diritto allo studio, recata dall'articolo 1, commi 180, 181, lett. f), e 182, della [L. 107/2015](#) sono i seguenti:

- garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona - con particolare riferimento alle condizioni di disagio - sia in relazione ai servizi strumentali;
- potenziamento della Carta dello studente; allo studente, il cui status verrà attestato attraverso la "Carta", anche tenendo conto del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale, dovrà essere data possibilità di accesso a programmi relativi a beni e servizi di natura culturale, a servizi per la mobilità nazionale e internazionale, ad ausili di natura tecnologica per lo studio e per l'acquisto di materiale scolastico, nonché possibilità di associare funzionalità aggiuntive per strumenti di pagamento mediante "borsellino elettronico".

La procedura per l'emanazione dei decreti

Come sopra ricordato, lo schema di decreto legislativo è stato predisposto ai sensi dell'articolo 1, commi 180, 181, lett. f), e 182, della [L. 107/2015](#).

In particolare, il comma 180 ha previsto l'adozione di diversi decreti legislativi entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dunque entro il 16 gennaio 2017.

Il comma 182 ha previsto che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché con gli altri Ministri competenti, previo parere della Conferenza unificata.

Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono comunque essere adottati. Se il termine previsto per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni.

Il comma 184 dispone che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dai commi 181 e 182, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi.

Contenuto dello schema

Lo schema di decreto legislativo in esame si compone di 14 articoli suddivisi in due capi.

Il **Capo I** (articoli 1-10) reca disposizioni sul diritto allo studio e sulla Carta dello studente.

L'**articolo 1** reca l'**oggetto e le finalità** dello schema di decreto. Il provvedimento intende:

- individuare e definire le **modalità delle prestazioni in materia di diritto allo studio** di tutti gli studenti e gli alunni del sistema nazionale di istruzione, statale e paritario, fino al completamento del percorso di istruzione secondaria di secondo grado;
- definire le modalità di **individuazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso alle prestazioni**;
- individuare i **principi di carattere generale della Carta dello studente**.

L'effettività del diritto allo studio deve essere assicurata con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili, nel rispetto delle competenze e dell'autonomia di programmazione degli Enti locali, in relazione ai servizi da questi erogati.

Si rammenta che ai sensi dell'[art. 1, co. 1, della legge n. 62/2000](#), fanno parte del sistema nazionale di istruzione le scuole statali e le scuole paritarie private e degli Enti locali.

Ai sensi dell'art. 2, co.1, lett. c) della [L. 53/2003](#), è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione. L'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. In attuazione di tali previsioni: il [D.Lgs. 76/2005](#) ha fissato le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; il [D.Lgs. n. 226/2005](#) reca le norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione.

L'**articolo 2**, attribuisce agli **Enti locali le funzioni di programmazione e gli interventi per il**

diritto allo studio ed enumera i seguenti servizi:

- trasporto e agevolazioni della mobilità (di cui all'articolo 5);
- mensa (articolo 6)
- fornitura dei libri di testo e degli strumenti didattici (articolo 7);
- servizi per gli studenti ricoverati in ospedale, case di cura e di riabilitazione nonché per l'istruzione domiciliare (articolo 8).

Riguardo ai servizi e alle relative competenze attribuite agli Enti locali, l'[articolo 45 del DPR 616/1977](#) (di attuazione della delega prevista dalla [L. 382/1975](#) in materia di ordinamento regionale e organizzazione della pubblica amministrazione) attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative relative alla materia "assistenza scolastica", concernente, ai sensi dell'articolo 42 del medesimo DPR, strutture, servizi e attività destinate a facilitare - attraverso erogazioni e provvidenze in denaro ovvero servizi individuali o collettivi - l'assolvimento dell'obbligo scolastico o la prosecuzione degli studi per i più meritevoli. Inoltre, l'articolo 42 citato enumera esplicitamente gli interventi di assistenza medico-psichica; l'assistenza ai minorati psico-fisici; l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole elementari. Si segnala, peraltro, che il contenuto degli artt. 42 e ss. del DPR 616/1977 fu trasfuso nell'[art. 327 del d.lgs. 297/1994](#).

Si ricorda, inoltre, che l'[art. 139 del D.Lgs. 112/1998](#) attribuisce a Province e Comuni "i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio". A tale proposito, si ricorda che il medesimo D.lgs 112/1998, art. 135-139, disciplina la materia dell'istruzione scolastica, con riferimento alla programmazione e alla gestione amministrativa, quale "insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione". Rientra in tali attività la rilevazione delle disfunzioni e dei bisogni, strumentali e finali, sulla base dell'esperienza quotidiana del concreto funzionamento del servizio. Spettano ai Comuni, secondo l'articolo 139, tra l'altro, le azioni volte ad assicurare le "pari opportunità di istruzione".

Nell'ambito della programmazione annuale dei servizi, gli Enti locali possono prevedere **la gratuità dell'accesso degli stessi ovvero la contribuzione a parziale copertura dei costi**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ferma restando la gratuità ove prevista a legislazione vigente. In caso di contribuzione gli Enti locali sono tenuti ad individuare i criteri di accesso in considerazione dell'indicatore ISEE (**articolo 3**).

L'ISEE, istituito dal [D.lgs. 109/1998](#), è un indicatore utilizzato per confrontare, mediante apposite scale di equivalenza volte a misurare forfettariamente le differenti condizioni soggettive, la situazione economica del nucleo familiare del soggetto che richiede prestazioni sociali agevolate. E' calcolato sulla base di una Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) e vale annualmente per tutti i membri del nucleo e per tutte le prestazioni sociali, anche se richieste ad enti erogatori diversi. Una revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'ISEE è stata attuata con il [D.P.C.M. 5 dicembre 2013, n. 159](#), ai sensi dall'[articolo 5 del D.L. 201/2011](#) (c.d. Salva Italia) ([L. 214/2011](#)), prevedendo l'utilizzo dell'indicatore da parte degli enti erogatori delle prestazioni (quali Comuni, INPS, Università, ecc.), chiamati ad adeguare i loro regolamenti alle nuove soglie.

L'[articolo 2-sexies del D.L. n. 42/2016](#) ha introdotto una nuova modalità di calcolo riguardo ai nuclei familiari con componenti con disabilità, anche ai fini del riconoscimento di prestazioni scolastiche agevolate. Per tali soggetti, il calcolo è effettuato escludendo dal reddito disponibile ai fini ISEE, tutti i trattamenti della pubblica amministrazione già esenti dalla tassazione ai fini IRPEF, percepiti in ragione della condizione di disabilità e prevedendo un unico parametro di maggiorazione della scala di equivalenza con riferimento alle spese e alle franchigie per i soggetti disabili o non autosufficienti, indipendentemente dalla loro età anagrafica.

L'articolo 4, commi 1 e 2, prevede **l'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche** per studenti ed alunni delle classi prime, seconde e terze delle classi dell'istruzione secondaria di secondo grado; per le classi quarte e quinte l'esonero è previsto:

- dall'anno scolastico 2018/2019 per gli studenti iscritti alle classi quarte;
- dall'anno scolastico 2019/2020 per gli studenti iscritti alle classi quinte.

La disposizione, quindi, estende alle classi quarte e quinte l'esonero dalle tasse già previsto a legislazione vigente per le prime tre classi. A tale riguardo, infatti, dall'art. 28, co. 1, del decreto legislativo n. 226/2005 si prevede che il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione comprende i primi tre anni dell'istruzione secondaria superiore. Il comma 662 della legge finanziaria per il 207 (legge n. 296/2006) mantiene fermo il regime di gratuità ai sensi del citato art. 28, co. 1, d.lgs n. 226/2005 (*Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*).

Il comma 622 della legge finanziaria per il 2007 dispone che a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008 **l'istruzione** sia impartita **obbligatoriamente** per **almeno dieci anni** (e finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età); a tal fine viene **elevata a 16 anni l'età per l'accesso al lavoro**. Il comma 622 ribadisce il **regime di gratuità** dei primi tre anni delle scuole superiori o dei percorsi di istruzione formazione professionale (già previsto e finanziato dagli articoli 28, comma 1, e 30, comma 2, secondo periodo, del D.Lgs. 226/2005). Si ricorda che il citato decreto legislativo n. 226 è stato emanato in attuazione della legge n. 53/2003 (cosiddetta "legge Moratti").

Si ricorda che l'art. 200 del d.lgs. 297/1994 ha previsto l'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche – ad eccezione della tassa di diploma - per merito, per motivi economici e per appartenenza a speciali categorie di beneficiari.

Il **comma 3** dell'articolo in esame reca la **copertura finanziaria** dell'onere previsto dall'articolo, valutato in 10,4 milioni per il 2018 e 29,7 milioni a decorrere dall'anno 2019. Vi si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo "La Buona Scuola" ([art. 1, co. 202, L. n. 107/2015](#)).

L'**articolo 5** reca disposizioni concernenti i **servizi di trasporto ed agevolazioni alla mobilità**. Secondo quanto disposto dal **comma 1**, sono incentivate le forme di mobilità sostenibile in coerenza con quanto previsto dall'[articolo 5 della legge n. 221 del 2015](#) (*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*).

L'articolo 5 della legge 221/2015 richiamato destina risorse al finanziamento di progetti di uno o più enti locali riferiti a un ambito territoriale con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, volti a incentivare la mobilità sostenibile, anche al fine di contrastare i problemi derivanti dalla vita sedentaria, tramite diverse iniziative quali car-pooling, bike-pooling, piedibus, car sharing e bike-sharing, percorsi protetti per gli spostamenti, anche collettivi e guidati, tra casa e scuola, a piedi o in bicicletta, laboratori e uscite didattiche con mezzi sostenibili programmi di educazione e sicurezza stradale, di riduzione del traffico, dell'inquinamento e della sosta degli autoveicoli in prossimità degli istituti scolastici o delle sedi di lavoro. La norma opera nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, a cui è possibile destinare il 50% dei proventi delle aste del sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. Per approfondimenti sulla mobilità sostenibile, si veda il relativo "[Tema](#)" sul sito della Camera,

Il **comma 2** attribuisce agli Enti locali la funzione di assicurare i servizi di trasporto agli alunni della scuola primaria statale per raggiungere le sedi scolastiche (*scuolabus*). Il servizio, che non deve comportare nuovi o maggiori oneri per l'Ente interessato, è assicurato su istanza di parte e prevede il pagamento di una quota di partecipazione.

Il servizio inoltre deve essere assicurato per assicurare il raggiungimento della sede più vicina qualora:

- l'alunno risieda ad una distanza superiore alla distanza massima fissata dalle norme tecniche;
- i tempi di percorrenza con il trasporto pubblico siano superiori a quelli massimi stabiliti dalle medesime norme tecniche.

Le norme tecniche sono previste dall'[articolo 5 della legge n. 23/1996](#), richiamato dal comma in esame. Tale articolo stabilisce che, ove non emanate dalle Regioni le specifiche norme tecniche, trova applicazione il [decreto del Ministro dei lavori pubblici 18 dicembre 1975](#) che stabilisce, per le scuole elementari, 500 metri di distanza e 15 minuti di percorrenza massima con i mezzi di trasporto.

Ai sensi del **comma 3**, Regioni ed Enti locali possono prevedere, nell'ambito delle misure attinenti al progetto "Carta dello Studente" di cui all'articolo 10 del presente provvedimento, servizi di trasporto (mediante convenzioni aggiuntive o ulteriori benefici) per gli studenti della scuola secondaria e per gli iscritti ai corsi di istruzione e formazione professionale. Tali servizi aggiuntivi sono assicurati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si osserva che il testo del comma in esame rinvia all'articolo 11, mentre le disposizioni sulla "Carta" sono contenute nell'articolo 10 dello schema di decreto.

L'**articolo 6** riguarda i **servizi di mensa**: vi si prevede la possibilità di attivare tali servizi, laddove il tempo scuola lo necessiti, su istanza di parte, gratuitamente o previo pagamento di una quota di compartecipazione. Tali servizi possono essere assicurati senza oneri per gli enti interessati e nei limiti dell'organico disponibile.

Si rammenta che il servizio mensa ad uso scolastico è inserito tra le categorie dei "servizi pubblici a domanda individuale" dal decreto del Ministro dell'interno 31 dicembre 1983, emanato ai sensi dell'[art. 6 del D.L. n. 55/1983](#). Al servizio si applica quindi quanto previsto dal suddetto art. 6: esso prevede che gli enti locali debbono definire la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi pubblici a domanda individuale, che viene finanziata da tariffe o contribuzioni ed entrate specificamente destinate. Per i servizi pubblici a domanda individuale, l'[art. 3 del](#)

D.L. n. 786/1981 prevede che le province, i comuni, i loro consorzi e le comunità montane sono tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti, anche a carattere non generalizzato, salvo che per i servizi gratuiti per legge.

L'**articolo 7, comma 1**, conferma la **gratuità dei libri di testo e degli altri strumenti didattici** prevista ai sensi dell'art. 156, comma 1, D.Lgs. n. 297/1994 ("Testo unico della scuola") che ha ripreso quanto era già previsto dalla L. n. 719/1964: tale norma nello stabilire che i libri di testo sono adottati dal collegio dei docenti, sentiti i consigli di classe, prevede la fornitura gratuita da parte dei comuni, secondo modalità indicate dalla legge regionale.

Il **comma 2** prevede che le istituzioni scolastiche (stipulando specifiche convenzioni in accordo con gli Enti locali) possano promuovere servizi di **comodato d'uso gratuito** per la fornitura di libri di testo e sussidi digitali per gli studenti della scuola secondaria. Resta fermo quanto previsto dall'[art. 27 della L. n. 448/1998](#).

L'articolo 27, [L. 448/1998](#), ha previsto, per l'a.s. 1999-2000, che i comuni dovevano garantire la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo agli alunni della scuola dell'obbligo (allora comprendente, oltre ai 5 anni della scuola elementare, i 3 anni della scuola media), e dovevano assicurare la fornitura in comodato agli studenti delle scuole secondarie superiori. La fornitura gratuita dei libri di testo è stata, quindi, rifinanziata per gli anni seguenti, da diversi provvedimenti, finché l'[art. 23, co. 5, del D.L. n. 95/2012 \(L. n. 135/2012\)](#) ha autorizzato in via permanente, a decorrere dal 2013, la spesa di € 103 mln. Le somme sono attualmente allocate nel cap. 2043 del MIUR. Per approfondimenti si veda il "[Tema](#)" sul sito della Camera dei deputati.

Le disposizioni recate dall'**articolo 8** si prefiggono di garantire l'**effettività del diritto allo studio degli studenti ricoverati in ospedali, case di cura, nonché per assicurare l'istruzione domiciliare**. A tal fine il **comma 1** dispone uno stanziamento di 2,5 milioni di euro annui a decorrere dal 2017, a titolo di maggiore spesa, per l'erogazione dei servizi e degli strumenti necessari, anche in modalità digitale o telematica. Con decreto del Ministro dell'università, dell'istruzione e della ricerca stabiliti annualmente i criteri di ripartizione delle somme. Il **comma 2** stabilisce, a copertura dell'onere, la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 440/1997, istitutiva del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, nello stato di previsione del MIUR.

Si ricorda che il Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa è confluito (ai sensi dell'[art. 7, co. 37, del D.L. 95/2012 – L. 135/2012](#)) nel Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali (di cui all'[art. 1, co. 601, della L. 296/2006](#)). In sede di predisposizione del DM di riparto di quest'ultimo, a decorrere dal 2014, una quota parte determinata annualmente dello stanziamento disponibile verrà utilizzata per le finalità indicate. Il Fondo è stato istituito con le seguenti finalità: realizzazione dell'autonomia scolastica; introduzione della seconda lingua comunitaria nella scuola media; innalzamento del livello di scolarità e del tasso di successo scolastico; formazione del personale della scuola; formazione post-secondaria non universitaria; formazione continua e ricorrente; adeguamento dei programmi di studio dei diversi ordini e gradi di istruzione; interventi per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema scolastico; interventi perequativi finalizzati ad incrementare l'offerta formativa, anche attraverso l'integrazione degli organici provinciali; interventi integrati; copertura della quota nazionale di iniziative cofinanziate con i fondi strutturali dell'Unione europea. Nel tempo, poi, varie disposizioni legislative hanno integrato le disponibilità finanziarie e le finalità del Fondo.

Il **comma 3** fissa i **limiti di organico e assunzionali**: i servizi in oggetto sono garantiti nei limiti dell'organico dell'autonomia, di cui all'art. 1, co. 64, L. 107/2015, e senza nuovi o maggiori oneri derivanti dall'assunzione di personale a tempo determinato, ulteriori rispetto al contingente di cui al co. 69 della medesima legge.

I commi 63-77 dell'art. 1 L. 107/2015 riguardano l'organico dell'autonomia – costituito da posti comuni, posti per il sostegno e posti per il potenziamento dell'offerta formativa - che è tenuto ad assicurare "prioritariamente" la copertura dei posti vacanti e disponibili. Dall'a.s. 2016/2017, l'organico dell'autonomia è determinato con cadenza triennale su base regionale, con decreti interministeriali, sentita la Conferenza unificata, comunque nel limite massimo delle risorse finanziarie disponibili. Il testo indica i criteri per il riparto dei posti fra le Regioni (comma 64). Il comma 69 stabilisce che, per far fronte ad esigenze di personale ulteriori rispetto a quelle soddisfatte con l'organico dell'autonomia, nel caso delle inderogabili necessità previste dal DPR 81/2009 (v., in particolare, art. 4, relativo all'incremento del numero delle classi dell'istruzione primaria e dell'istruzione secondaria in caso di aumento effettivo del numero degli alunni rispetto alle previsioni), dall'a.s. 2016/2017 è costituito ogni anno, con decreto interministeriale MIUR-MEF, nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del MIUR, un ulteriore contingente di posti (ad esclusione dei posti di sostegno in deroga), che non fanno parte dell'organico dell'autonomia, né sono disponibili per operazioni di mobilità o assunzioni in ruolo. I relativi posti sono coperti a valere sulle graduatorie di personale che aspira alla stipula di contratti a tempo determinato o con l'impiego di personale a tempo indeterminato con provvedimenti la cui efficacia è limitata ad un anno scolastico.

L'**articolo 9** istituisce il **Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio** nello

stato di previsione del MIUR, al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica. Il Fondo è finalizzato all'erogazione di borse di studio a favore di studenti alle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado per l'acquisto di determinati beni e servizi, quali libri di testo, servizi di mobilità e trasporto, accesso a servizi di natura culturale (**comma 1**). Il **comma 2** prevede, a copertura dell'onere recato dal comma 1, una riduzione di 10 milioni di euro annui a valere sul Fondo "La Buona Scuola" ([art. 1, co. 202, L. 107/2015](#)). Ai sensi del **comma 3**, i contributi, esenti da ogni imposizione fiscale, sono erogati tramite il sistema di *voucher* associato alla Carta dello Studente (*cf.* articolo 10, comma 5, del provvedimento in esame). Il **comma 4** demanda ad un decreto MIUR, con cadenza annuale, la determinazione dell'importo erogabile per ogni borsa di studio, le modalità di richiesta e di erogazione dei benefici, il valore ISEE per l'accesso agli stessi.

La [L. 62/2000](#) ha previsto misure di sostegno del diritto allo studio e all'istruzione di tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie nell'adempimento dell'obbligo scolastico e nella frequenza della scuola secondaria superiore, mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo per gli alunni delle scuole statali e paritarie.

L'**articolo 10 disciplina la [Carta dello Studente - IoStudio](#)**. Il **comma 1** individua le principali caratteristiche della Carta: si tratta di tessera nominativa cui sono "associate funzionalità" finalizzate a garantire l'accesso ai servizi necessari per garantire il diritto allo studio già richiamati da altre disposizioni dello schema di decreto: l'accesso a beni e servizi di natura culturale; servizi per la mobilità nazionale e internazionale; ausili di natura tecnologica e multimediale. Il MIUR attribuisce la Carta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, agli studenti iscritti alle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado, censiti nell'Anagrafe Nazionale degli Studenti. Gli studenti universitari, AFAM o iscritti ai Centri regionali per la formazione professionali possono ricevere la Carta su richiesta (**comma 2**).

L'[art. 3 del D.Lgs. n. 76/2005](#), per garantire l'effettività del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e alla sua realizzazione (ex artt. 1 e 2 del medesimo decreto legislativo), ha attribuito all'anagrafe nazionale degli studenti presso il MIUR le funzioni relative al trattamento dei dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti e dei dati relativi alla valutazione degli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria. Il Ministero acquisisce dalle istituzioni scolastiche statali e paritarie i dati personali, sensibili e giudiziari degli studenti e altri dati utili alla prevenzione e al contrasto della dispersione scolastica. Successivamente, il D.L. 5/2012, art. 48, comma 1-*bis*, ha previsto che l'anagrafe fosse utilizzata anche per l'assolvimento dei compiti istituzionali del Ministero, nonché come supporto del sistema nazionale di valutazione del sistema scolastico. Peraltro, ai sensi del DM n. 838 del 16 ottobre 2015, il MIUR provvede ad attribuire "La Carta dello Studente - IoStudio" nominativa a tutti gli studenti censiti frequentanti una scuola di secondo grado statale o paritaria.

Il **comma 3** prevede che la Carta degli studenti della scuola secondaria di secondo grado può essere associata ad un "borsellino elettronico" a richiesta dello studente o di chi ne esercita la potestà genitoriale. Per accedere ai servizi per il diritto allo studio (**comma 4**), i dati dello studente sono assimilati all'identità digitale con gli standard richiesti dal Sistema pubblico di identità digitale (SPID) e funzionalità assimilabili alla Carta Nazionale dei Servizi.

[SPID](#), il Sistema Pubblico di Identità Digitale, permette di accedere a tutti i servizi online della Pubblica Amministrazione con un'unica Identità Digitale (username e password) utilizzabile da PC, *tablet* e *smartphone*. Peraltro, il Codice dell'amministrazione digitale (CAD - [D.Lgs 82/2005](#)), pone, all'art. 3, stabilisce che tutti i cittadini e le imprese hanno il diritto all'assegnazione di un'identità digitale attraverso la quale accedere e utilizzare i servizi erogati in rete. Il [D.L.n. 69/2013](#) ha introdotto un nuovo sistema di accesso, lo SPID appunto, funzionale ad agevolare cittadini ed imprese nell'accesso ai servizi erogati in rete da parte delle pubbliche amministrazioni (CAD, art. 64).

Il **comma 5** demanda ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, la definizione dei criteri e delle modalità per la realizzazione e la distribuzione della Carta, le funzionalità di pagamento, nonché l'istituzione di un sistema di *voucher*, anche virtuali per l'erogazione dei benefici previsti dal presente schema di decreto. Il medesimo decreto dovrà anche recare la disciplina relativa alle informazioni relative al curriculum dello studente di cui all'art. 1, co. 28, della L. 107/2015.

Il comma 28 richiamato prevede, tra l'altro l'attivazione, nel 2° biennio e nell'ultimo anno delle scuole secondarie di secondo grado, di insegnamenti opzionali, anche utilizzando la quota di autonomia e gli spazi di flessibilità ed istituisce il *curriculum* dello studente - di cui si tiene conto durante il colloquio dell'esame di Stato ai sensi del successivo comma 30 - che, oltre a documentare il percorso di studi, attesta lo svolgimento di esperienze formative in ambito extrascolastico. Lo stesso comma 28 prevede che, con

decreto MIUR, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono disciplinate le modalità di individuazione del profilo dello studente da associare ad un'identità digitale, le modalità di trattamento dei dati personali contenuti nel curriculum dello studente da parte di ciascuna istituzione scolastica, le modalità di trasmissione al MIUR dei suddetti dati ai fini di renderli accessibili nel Portale unico della scuola (co. 136 della legge), nonché i criteri e le modalità per la mappatura del *curriculum* dello studente ai fini di una trasparente lettura della progettazione e della valutazione per competenze.

Peraltro, l'**articolo 13, comma 2**, dello schema di decreto stabilisce che tutti i benefici previsti dallo schema medesimo possano essere erogati mediante la Carta.

Il **Capo II** dello schema (artt. 11-14) reca disposizioni in materia di governance e di accordi territoriali, nonché la clausola di invarianza finanziaria.

L'**articolo 11** istituisce la **Conferenza nazionale per il diritto allo studio**, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica dal ministro almeno una volta l'anno (cmmi 2 e 3).

L'articolo ne stabilisce così la composizione:

- tre rappresentanti del MIUR;
- un rappresentante della Conferenza permanente Stato-Regioni e Province Autonome;
- un rappresentante dell'ANCI;
- un rappresentante dell'UPI;
- due rappresentanti delle associazioni di genitori e studenti;
- un delegato delle Consulte provinciali degli studenti componenti componente dell'Ufficio di Coordinamento Nazionale ;
- un rappresentante per il MIBACT;
- un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si ricorda che la consulta provinciale è l'organismo rappresentativo degli studenti su base provinciale previsto dall'[articolo 6 del DPR 567/1996](#). I Presidenti dei Coordinamenti Regionali delle Consulte Provinciali Studentesche (e le province autonome di Bolzano e Trento) danno vita all'Ufficio di Coordinamento Nazionale (UCN).

La Conferenza è costituita con decreto del ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il medesimo decreto, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore dello schema di decreto in esame, disciplina le modalità di organizzazione della Conferenza che è convocata dal Ministro almeno una volta l'anno (**commi 2 e 3**).

L'**articolo 13** prevede che gli Enti locali, d'intesa con il MIUR, possano stipulare accordi con soggetti pubblici e privati per l'erogazione di ulteriori servizi nei territori di competenza, senza nuovi o maggiori oneri. Tali benefici, oltre agli altri benefici previsti dallo schema di decreto, possono essere erogati tramite la Carta dello Studente.

L'**articolo 14** contiene la **clausola di invarianza finanziaria**, in base alla quale dall'attuazione delle restanti disposizioni del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La clausola esclude dal proprio novero gli articoli 4, 8, comma 1, e 9, comma 2.

Si rammenta che l'articolo 17, comma 6-*bis*, della [legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), in caso di clausole siffatte, stabilisce che per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria

Relazioni e pareri allegati

Lo schema è corredato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa e dall'analisi di impatto della regolazione.

Non risulta allegato il parere della Conferenza unificata.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Al diritto all'istruzione è dedicato l'art. 34 della Costituzione, il quale afferma che "la scuola è aperta

a tutti" stabilisce l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione inferiore ed il diritto dei capaci e meritevoli di raggiungere i gradi più alti degli studi, anche se privi di mezzi; l'art. 34 stabilisce infine che "la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso".

La consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale ha, peraltro, riconosciuto il carattere trasversale della competenza in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nel senso che essa può incidere anche su ambiti materiali rimessi alla competenza concorrente o residuale delle Regioni, dal momento che «si riferisce alla determinazione degli **standard strutturali e qualitativi delle prestazioni**, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto **concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali**» (sentenze n. 371/2008 e n. 387/2007; nello stesso senso sentenza n. 50 del 2008). Peraltro, tale titolo di legittimazione «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenze n. 181/2006 e 285/2005; nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 328/2006, n. 248/2006, n. 423/2004, n. 16/2004; n. 282/2002).

Nel previgente art. 117 Cost., invece, la materia "assistenza scolastica" era stata devoluta alla potestà legislativa concorrente, da svolgere nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi "cornice" dello Stato. All'attribuzione delle funzioni legislative corrispondeva (*ex art. 118 Cost.*) quella delle funzioni amministrative, il cui esercizio fu trasferito alle regioni con i DPR 3/1972 e 616/1977. In particolare, gli artt. 42 e ss. del DPR 616/1977 – il cui contenuto fu trasfuso nell'art. 327 del d.lgs. 297/1994 – definivano l'assistenza scolastica in termini molto ampi e la riferivano a tutti i livelli di istruzione (oltre che a tutti gli alunni delle istituzioni scolastiche pubbliche e private) e devolvevano le relative funzioni amministrative ai comuni. Sulla base di tali previsioni, le regioni adottarono normative di ampio respiro, che hanno finito per conferire all'assistenza scolastica i contorni del "diritto allo studio". Dopo la riforma del titolo V, operata con la L. costituzionale 3/2001, in dottrina sono emerse due tesi in ordine al ricomprendere l'assistenza scolastica (e, quindi, il diritto allo studio) nella materia dell'istruzione (di competenza concorrente) ovvero – non essendo esplicitamente citato – tra le materie affidate alla potestà legislativa residuale delle regioni (ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.). Si veda, più ampiamente: Silvio Troilo, [Il diritto allo studio fra Stato e regioni](#), in *Federalismi.it* n. 9/2012.

Riguardo al riparto di competenze introdotto con la riforma del Titolo V, qui solamente che l'art. 117, secondo comma, lett. m), attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Come sopra ricordato, ai sensi dell'[art. 2, co. 1, lett. c\), della L. 53/2003](#), il diritto all'istruzione e alla formazione è assicurato a tutti e sul territorio nazionale, secondo livelli essenziali delle prestazioni stabiliti ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m).



Inoltre, in base all'[articolo 117, secondo comma, lett. n\), della Costituzione](#), rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato le norme generali in materia di istruzione; alla competenza concorrente è invece riservata l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale (articolo 117, terzo comma).

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione. Tali criteri sono stati illustrati nella sentenza n. [147 del 2012](#). Tale sentenza si ricollega ad una serie di sentenze, risalenti già al 2004, che hanno chiarito la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione, riservate alla competenza generale dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera n), Cost. e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'articolo 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente.

Senato: Dossier n. 442

Camera: Atti del Governo n. 382

30 gennaio 2017

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Cultura	st_cultura@camera.it - 066760-3255	 CD_cultura