

CATERINA VENTIMIGLIA

SISTEMI UNIVERSITARI, DIRITTO ALL'ISTRUZIONE SUPERIORE E SOGGETTI VULNERABILI: TRA INFLUENZE SOVRANAZIONALI E POLITICHE DEL PNRR*

SOMMARIO: 1. L'evoluzione dei sistemi universitari e le influenze dei processi di integrazione europea. – 2. La dimensione costruttiva dello Spazio europeo dell'Istruzione superiore ed i soggetti vulnerabili. Analisi dei tre fattori d'influenza sul diritto all'istruzione superiore. – 3. Le dinamiche dell'ordinamento interno tra disuguaglianze e divari territoriali: tra contesto normativo e dati empirici. – 4. Il PNRR, il diritto all'istruzione superiore e le vulnerabilità: un'ipotesi di conclusione provvisoria.

1. L'evoluzione dei sistemi universitari e le influenze dei processi di integrazione europea

L'approfondimento delle dinamiche evolutive del diritto allo studio, riferito al contesto del sistema universitario e della formazione superiore ed in relazione all'ampia categoria multidimensionale delle vulnerabilità, offre, nella contemporaneità, una peculiare e feconda prospettiva dalla quale indagare i processi innovativi promossi dai contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹, al fine di misurarne lo slancio

* Il testo costituisce lo sviluppo dell'intervento *Diritto allo studio e soggetti vulnerabili nel PNRR*, al Convegno internazionale AIBDAC (Associazione Italo-Brasiliana dei Professori di Diritto Amministrativo e Costituzionale) Palermo 15-16 settembre 2022.

¹ Come noto, in risposta alla crisi generata dalla pandemia da Covid-19, il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 ha istituito lo strumento – con risorse pari a 750 miliardi di euro – denominato *Next Generation EU* (NGEU), in aggiunta al Quadro finanziario pluriennale (QFP) per gli anni 2021-2027. Con 672,5 miliardi di euro (360 in prestiti e 312,5 in sovvenzioni), il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*-RRF), istituito dal reg. Ue n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, rappresenta il più rilevante strumento previsto nell'ambito di *Next Generation EU*. Al fine di accedere alle risorse assegnate, gli Stati membri hanno predisposto i piani nazionali per la ripresa e resilienza, in cui definire le riforme e gli investimenti per il periodo 2021-2026,

attuativo in termini di garanzie e strumenti a sostegno dei soggetti (ed i

ponendo al centro delle politiche d'intervento la transizione ecologica e digitale, nonché la ripresa economica e sociale. I contenuti del PNRR dell'Italia si sviluppano su tre assi strategici di intervento condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale, mirando al contempo anche al raggiungimento di tre obiettivi trasversali, concernenti la parità di genere, l'attenzione ai giovani, il rilancio dello sviluppo nel Sud. Le missioni sono sei: Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo (49,27 miliardi); Rivoluzione verde e Transizione ecologica (68,65 miliardi); Infrastrutture per la mobilità sostenibile (31,46 miliardi); Istruzione e Ricerca (30,88 miliardi), Inclusione e Coesione (22,37 miliardi); Salute (18,51 miliardi). Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. Per le informazioni sui contenuti del PNRR e lo stato di attuazione, v. www.italiadomani.gov.it. Sull'attuale stagione di slancio riformistico a seguito dell'emergenza pandemica ed, in particolare, sulla complessità giuridica e sull'impatto del PNRR, senza pretesa di esaustività, v. i contributi in *Atti del Convegno AIPDA, Next generation UE. Proposte per il Piano di ripresa e resilienza* – 28 aprile 2021, in www.aipda.it; sulle questioni complesse che emergono nella dimensione attuativa, v. M.A. Sandulli, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR*, in www.federalismi.it, 15 febbraio 2023; sull'inquadramento della pianificazione straordinaria a valenza principalmente se non esclusivamente politica, con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione, v. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in www.asstrid-online.it, 2021, n. 12; sugli impatti relativi al sistema amministrativo, v. L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di Ripresa e Resilienza*, *ivi*, 2020, n. 17; inoltre, G. Piperata, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Ist. Federalismo*, 2022, 311 ss.; F. Cortese, *Gestione dei fondi "RRF" e diritto amministrativo: sguardo di sintesi e di contesto*, *ivi*, 361 ss.; M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in questa *Rivista*, 2022, 1 ss.; B.G. Mattarella, *La pianificazione delle riforme in una prospettiva di ripresa e di resilienza del sistema-Paese*, in *Etica e finanza pubblica. Attuazione del PNRR e benessere per i cittadini* (Atti del Convegno, Bologna 19-20 novembre 2021), in *Quaderno Riv. Corte Conti*, n. 3, 2021, 1 ss.; G. De Giorgi Cezzi, *L'innovazione come veicolo primario di sussidiarietà e di utilità generale*, *ivi*, 79 ss.; D. De Pretis, *Interventi pubblici e opere pubbliche tra obiettivi e priorità*, *ivi*, 61 ss.; G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 4, 945 ss.; inoltre, V. Bontempi, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Dir. cost.*, 2022, n. 2, 64 ss. Sugli effetti del PNRR nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, v. B. Caravita, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 7 s.; A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, n. 1-2, 199 ss.; sulle prospettive di riforma della giustizia, v. G. Verde, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia*, in *Nuove Autonomie*, 2021, n. 1, 169 ss. Sulla missione dedicata all'istruzione ed alla ricerca, ed in particolare sui sistemi d'istruzione, si registra un dibattito giuridico particolarmente intenso a seguito del PNRR in ordine alle istituzioni scolastiche che, invero, supera l'attenzione ed il rilievo delle riforme e degli investimenti programmati per le istituzioni universitarie: senza pretesa di esaustività, A. Poggi, *L'autonomia scolastica come autonomia funzionale: promessa*

territori) portatori di condizioni di svantaggio e di fragilità, originate da fenomeni d'ordine pluridimensionale, correlate all'incidenza, ampiamente analizzata nei dati ricostruttivi di riferimento², degli indici di povertà culturale ed educativa e di deprivazione socio-economica, nell'ottica del superamento delle disuguaglianze³, considerate nel Piano anche in termini

mancata o rivoluzione fallita?, in www.federalismi.it, 2022, n. 32, 48 ss.; A. Simonati, *Dal "piano nazionale per l'educazione al rispetto" all'autonomia scolastica: il metodo "reticolare" per l'inclusione e l'integrazione*, *ivi*, 34 ss.; M. Cocconi, *Le riforme dell'istruzione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *ivi*, n. 11, 62 ss.; F. Midiri, *Il diritto all'istruzione nella giurisprudenza amministrativa recente*, in *Munus*, 2022, n. 2, 509 ss.; M. Calabrò e S. Tuccillo, *Diritto all'istruzione e social diversity in Italia e nel periodo pandemico*, in www.ambientediritto.it, 2022, n. 1, 1 ss.; M. Messori e L. Torchia, *Suggerimenti a-tecnici per una nuova politica dell'istruzione*, in www.astrid-online.it, 2021, n. 2; A. Sandulli, *La scommessa del PNRR per il rilancio degli ITS*, in *Munus*, 2021, 467 ss.; L. Saltari, *La scuola italiana nelle riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, *ivi*, 479 ss.; A. Sciortino, *Istruzione e università nel PNRR: quali opportunità per il Mezzogiorno*, in *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, cit., 63 ss.; M. Cavino e F. Cortese, a cura di, *La scuola. Esperienze e prospettive costituzionali*, *Dir. cost.*, n. 3, 2021; F. Fracchia, "Costituzione scolastica": bilancio e letture prospettive, *ivi*, 47 ss.

² In particolare, assume rilievo, il sistema statistico Eu-Silc (*Statistics on Income and Living Conditions*), deliberato con reg. Ce n. 1177/2003 e, dal 2021, dal reg. Ue n. 1700/2019, che costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri. Gli indicatori previsti dal Regolamento sono incentrati sul reddito e l'esclusione sociale, in un approccio multidimensionale al problema della povertà, e con una particolare attenzione agli aspetti di deprivazione materiale. L'Italia partecipa a tale sistema statistico con un'indagine sul reddito e le condizioni di vita delle famiglie, condotta ogni anno a partire dal 2004, fornendo statistiche sia a livello trasversale (ossia relative a un singolo anno per monitorare le variazioni a livello aggregato), sia longitudinale (per misurare i cambiamenti a livello individuale su un periodo di più anni) e tali da assicurare stime a livello regionale. Gli ultimi dati sono stati pubblicati il 13 marzo 2023 e sono consultabili in www.istat.it, ove i dati raccolti vengono resi disponibili in diverse forme tra cui Statistica Report; Rapporto Annuale; Annuario Statistico Italiano; Noi Italia; Rapporto Bes: il benessere equo e sostenibile in Italia; Rapporto SDGs: gli obiettivi di sviluppo sostenibile; I.Stat – Datawarehouse delle statistiche prodotte dall'Istat. Inoltre, si vedano i rapporti SVIMEZ nelle serie storiche degli ultimi anni, fino all'ultimo Rapporto 2022, consultabile in www.lnx.svimez.info, ove è rilevata l'incidenza dell'accresciuto divario territoriale nei fenomeni, non coesi, di ripresa sociale ed economica che segnano l'arretratezza dell'area del Mezzogiorno, nella prospettiva del rilancio di una «ricostruzione» nazionale fondata sugli obiettivi complementari della crescita e della riduzione delle disuguaglianze, e del riequilibrio nelle condizioni di accesso ai diritti di cittadinanza e nella divaricazione quali-quantitativa dei servizi e sistemi produttivi regionali e locali.

³ Sul tema relevantissimo dell'intervento pubblico considerato anche nella sua declinazione promozionale e riportato allo specchio della povertà, considerata quale condizione di disagio e di disuguaglianza, nonché di privazione o di grave menomazione dell'effettività dei diritti fondamentali, nella visione critica che evidenzia i fattori frenanti e le carenze del sistema giuridico in relazione alla discontinuità, parcellizzazione, la frammentarietà e inadeg-

di divari e asimmetrie territoriali, che acquistano lo spessore ed il rilievo della questione nazionale⁴.

L'ambito tematico deve essere affrontato, innanzitutto, sul piano dell'evoluzione del sistema universitario e dei nessi d'influenza originati dalle spinte europeiste e dai processi sovranazionali, nella misura in cui tale specifico profilo d'indagine consente di cogliere la progressiva e più ricca composizione di contenuto della connotazione sostanziale del diritto all'istruzione superiore – anche con riferimento alle vulnerabilità – in relazione a tre distinti elementi d'influenza sovranazionali che ne hanno orientato e segnato la traiettoria di sviluppo. Sulla base di tali premesse, possono essere considerate e misurate le tendenze (in parte differenziate e non sovrapponibili) rinvenibili sul piano dell'ordinamento interno e considerate anche alla

guata linearità degli interventi pubblici, con un approfondimento altresì del tema negli ambiti settoriali dell'azione pubblica, v. C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; inoltre, B.G. Mattarella, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359 ss.; M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei poteri pubblici. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, n. 2, 391 ss.; V. Cerulli Irelli, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Dem. dir.*, 2005, n. 4, 57 ss.; ed ancora, senza pretesa di esaustività in questa sede, v. N. Bobbio, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1323 ss.,

⁴ In tema, nella prospettiva della questione meridionale considerata come questione nazionale nel PNRR, nell'ottica del superamento dei complessi e multidimensionali divari di cittadinanza e delle asimmetrie territoriali, v. A. Barone e F. Manganaro, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2022, 148 ss.; F. Manganaro, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove autonomie*, 2022, n. 2, 387 ss.; B. Caravita, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, cit., 7 ss.; A. Sciortino, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 2022, n. 3, 270 ss.; G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, *ivi*, 307 ss.; A. Barone, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno del PNRR*, in *Rivista P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, n. 2, 7 ss.; L.R. Perfetti, *Eguaglianza vs. disuguaglianze: l'eguaglianza come «compito della Repubblica», la fondazione dell'eguaglianza nei diritti e le contrastanti evoluzioni dell'ordinamento repubblicano*, *ivi*, 13 ss.; M.C. Cavallaro, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, *ivi*, 61 ss.; *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, cit., 35 ss.; A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud*, cit., 199 ss. Per un inquadramento generale e approfondito della rilevanza del tema, oltre dell'integrazione tramite mercato, dell'integrazione attraverso le politiche di coesione, considerata quest'ultima un pilastro fondante dell'ordinamento europeo e vero e proprio principio costituzionale, di cui è evidente il fondamento solidaristico quale fattore di aggregazione tra i territori in tutti i livelli di governo e di azione pubblica, v. G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *La coesione politico-territoriale*, a cura di G. De Giorgi Cezzi e P.L. Portaluri, vol. II, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara, D. Sorace, Firenze, Firenze University Press, 2016, 9 ss.

luce dei più recenti dati di contesto e strumenti a cui il PNRR ha affidato il rafforzamento dell'effettività del diritto all'istruzione superiore.

Nell'ambito dell'asse tematico prescelto, il rilievo della prospettiva e dell'idea – oggetto d'analisi – che l'istruzione non sia soltanto una politica pubblica, e come tale esposta al raffronto o al bilanciamento – anche finanziario – con altre politiche, bensì un campo differenziato connotato da irriducibili garanzie, quale leva basilare anche di obiettivi sociali ed economici ed, al fondo, concepita come preminente, poiché essenziale per lo sviluppo dell'individuo e della comunità nelle sue proiezioni *multilevel*, valorizza e pone al centro in modo inedito i sistemi universitari.

In termini generali, deve osservarsi come sia ormai consolidata la visione interpretativa secondo la quale le Università costituiscono un'amministrazione pubblica particolare⁵, dotata di una speciale autonomia⁶, anche

⁵ Il riferimento è all'analisi dell'autonomia universitaria e dei più recenti sviluppi del sistema universitario, considerati anche allo specchio dell'ordinamento europeo e nella visione che riconosce alle università il ruolo fondamentale di modello elettivo di sperimentazione – e innovazione – di buona amministrazione, nel contributo di G. Ajani, R. Cavallo Perin e B. Gagliardi, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in www.federalismi.it, 14/2017, 1 ss.; inoltre, v. E. Carloni, P. Forte, C. Marzuoli e G. Vesperini, *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011.

⁶ Recentemente, in uno dei suoi ultimi e autorevoli scritti, B. Caravita, *L'autonomia universitaria oggi*, in www.federalismi.it, 2021, n. 25, III ss.; inoltre, sull'autonomia e sugli assetti organizzativi incisi dalle stagioni di riforma del sistema universitario, v. C. Barbati, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, Giappichelli, 2019; *L'autonomia universitaria del nuovo millennio*, a cura di A. Marra, Roma, Aracne editrice, 2020; *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, a cura di S. Paleari, Torino, Giappichelli, 2015; *L'Università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, a cura di G. Piperata, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; E. Picozza e A. Police, *Competizione e governance del sistema universitario*, Torino, Giappichelli, 2013; S. Battini, *La nuova governance del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 359 ss.; *Tra didattica e ricerca: quale assetto organizzativo per le università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, a cura di G. Capano e M. Regini, Roma, Fondazione CRUI, 2011; G. Della Cannana e C. Franchini, *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, Torino, Giappichelli, 2009; G. Vesperini, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 197 ss.; D. Sorace, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 139 ss. Sulla ricostruzione in termini di autonomia funzionale, v. A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001. Per una ricostruzione dell'intenso dibattito giuridico, senza pretesa di esaustività, v. F. Merloni, *Università*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretta da S. Cassese, VI, Milano, Giuffrè, 2006, 6103 ss.; Id., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, 1990, Milano, Giuffrè, 110 ss.; Id., *L'autonomia delle Università e degli enti di ricerca* (articoli 6–9), in *Il Ministero e l'autonomia delle Università*, a cura di F. Merloni, Bologna, Il Mulino, 1989, 81 ss.; *L'autonomia del sistema universitario: paradigmi per il futuro*, a cura di A. D'Atena, Torino, Giappichelli, 2006; Id., *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'Università, L'Italia verso il "federalismo"*. Tac-
cu-

normativa (art. 33, c. 6, Cost.), che si fonda e trae origine dal principio costituzionale della libertà della scienza e dell'insegnamento (art. 33, c. 1, Cost.), strutturalmente proiettata a garantire la libertà individuale nella scelta della formazione universitaria (art. 34, c. 3, Cost.) quale fondamentale modalità di sviluppo dell'individuo nell'ordinamento (art. 2 e 3, c. 2, Cost.).⁷

Dall'altro, nell'evolversi del dibattito di taglio giuridico, la riflessione sui contenuti del diritto all'istruzione superiore ne ha progressivamente arricchito la struttura di connotazioni multidimensionali, che manifestano la tracciabilità di uno schema definitorio che, invero, va oltre il diritto e permea il sistema universitario, che risulta incisivamente valorizzato quale fondamentale dimensione organizzativa – e di servizio pubblico – a soste-

ini di viaggio, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 2001; Id., *Profili costituzionali dell'autonomia universitaria*, in *Giur. Cost.*, 1991, 2973 ss.; R. Finocchi, *Le Università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, Giuffrè, 2003, 1349 ss.; M. Cammelli, *Autonomia universitaria. Ovvero: il caso e la necessità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 166 ss.; S. Cassese, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it.*, 1993, V, c. 82; Id., *Discussioni sull'autonomia universitaria*, in *Foro it.*, 1990, V, 205 ss.; Id., *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 821 ss.; N. Occhiocupo, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *Foro It.*, V, 1990, 251 ss.; G. Grasso e S. Cassese, *Storia e prospettive dell'ordinamento universitario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 821 ss. Prima dell'entrata in vigore della l. n. 168 del 1989, L. Paladin, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni cost.*, 1988, 177 ss.; M. Mazziotti Di Celso, *L'autonomia universitaria nella Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1980, 229 ss.; F. Modugno, *Riserva di legge e autonomia universitaria*, in *Dir. soc.*, 1978, 758 ss.; S. Cassese e A. Mura, *Commento agli artt. 33 e 34 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1976, 210 ss.; G.M. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in *Studi sassaresi*, Milano, Giuffrè, 1969, I, 838 ss.

⁷ Sul diritto all'istruzione, compresa quella superiore, quale principio costituzionale comune alle tradizioni giuridiche degli Stati del continente europeo e sulla particolare connessione fra il diritto assoluto all'esercizio delle arti, della ricerca, dell'insegnamento dei soggetti produttori di cultura, ricerca ed istruzione ed il corrispondente diritto di accesso e fruizione, anche per i riferimenti bibliografici, v. G. Ajani, R. Cavallo Perin e B. Gagliardi, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 4 ss. Sulla finalità del sistema universitario agganciato alla fondamentale chiave di lettura del combinato disposto degli artt. 9, c. 1 Cost. e dell'art. 33, c. 1 Cost. in rapporto con la libertà di manifestazione del pensiero garantita dall'art. 21 Cost., rispetto alla quale gli artt. richiamati costituiscono una forma di tutela ulteriore, v. B. Caravita, *L'autonomia universitaria oggi*, cit., XI-XII; ritiene che la prescrizione costituzionale su cui si fonda il diritto-dovere di istruzione sia l'art. 2 Cost., F. Fracchia, *Istruzione e differenziazione: la centralità dello studente tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo della persona*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, a cura di F. Astone, M. Calderera, F. Manganaro, A. Romano Tassone e F. Saitta, Torino, Giappichelli, 2006, 143 ss. Inoltre, sulle riforme del sistema universitario, senza pretesa di esaustività, v. R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli, Jovene, 2012; Id., *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione*, in *Competizione e governance del sistema universitario*, cit., 61 ss.

gno fondamentale di tutte le politiche di sviluppo e progresso del benessere dell'individuo e della società.

In questa cornice di riferimento, occorre considerare le forti influenze e le spinte riformiste provenienti – nell'ultimo ventennio – dai processi di integrazione europea⁸ che, sull'asse tematico dell'istruzione superiore, sono stati contraddistinti da azioni di incentivazione e sostegno per la determinazione delle linee fondamentali comuni degli ordinamenti didattici e della ricerca, dei sistemi di assicurazione della qualità⁹ della didattica, della ricerca e della terza missione, degli strumenti partecipativi e di valorizzazione della componente studentesca; e ciò nella direttrice valoriale di fondo secondo la quale l'istruzione superiore non deve essere considerata soltanto matrice di una pluralità di posizioni soggettive di diritti e libertà individuali, ma, altresì, specifico ed irriducibile elemento portante dello sviluppo e del progresso, economico ed altresì sociale, anche delle comunità, dei territori, della società nel suo complesso.

Sotto tale profilo, emergono anche le riflessioni più recenti¹⁰ sugli attuali percorsi di sviluppo dei sistemi universitari, che identificano in tale

⁸ In tema, S. Cassese, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 755 ss.; inoltre, M. Guerri, *Istruzione: profili comunitari*, in C. Marzuoli, *Istruzione e servizio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2003, 47 ss.; A. Accardo, *Ricerca scientifica e Università nella prospettiva europea*, Padova, Cedam, 1993; E. Casolino, *L'Università nei rapporti con l'ordinamento comunitario: prospettive e tendenze*, *Dir. soc.*, 1992, 57 ss.; S. Bruno, U. Lindner e M. Capparucci, *Università e Istruzione superiore come risorse strategiche. Elementi per una politica*, Milano, Giuffrè, 1989. Recentemente, sugli elementi d'influenza europei e sui sistemi universitari da reinterpretare alla luce del quadro europeo, G. Demuro, *Science and the European Dimension of Freedom and of the Arts and Science*, in M. Seckelmann, L. Violini, C. Fraenkel-Haeberle, G. Ragone, *Academic Freedom Under Pressure? A Comparative Perspective*, Springer Verlag, 2021, 15 ss.; A. Poggi, *L'Università italiana nel contesto del governo multilivello europeo: a che punto siamo? Il caso dell'attività didattica e della sua valutazione*, in www.federalismi.it, 2022, n. 4, 10 ss.

⁹ Sul punto, la riflessione di F. Cortese, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, in *Unità e pluralismo culturale*, a cura di E. Chiti, G. Gardini e A. Sandulli, VI, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, a cura di L. Ferrara e D. Sorace, Firenze, Firenze University press, 2016, 151 ss.: «Ciò di cui si vuole occupare l'Unione – metabolizzando un'inclinazione che si è affacciata passo dopo passo e che si è da ultimo affermata, anche positivamente, dopo il Trattato di Lisbona (2007), come conquista di un'evoluzione che punta esplicitamente all'equilibrio tra il traguardo originario dell'integrazione dei mercati e l'istanza via via più sentita di un'equa condivisione di valori sociali – è lo «sviluppo di un'istruzione di qualità», scopo per il quale l'Unione stessa si propone di svolgere un ruolo di facilitatore, impegnandosi a favorire la «cooperazione» tra gli Stati e a mettere in campo ogni opportuna azione di «sostegno», eventualmente «integrando» ciò che essi si propongono, in modo del tutto spontaneo e indipendente, di effettuare in questa direzione».

¹⁰ G. Ajani, R. Cavallo Perin e B. Gagliardi, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, cit., 9.

specifico recinto ordinamentale l'ambito ed il ruolo più significativo ed adeguato per guidare la trasformazione migliorativa in atto nelle pubbliche amministrazioni che appare orientata a realizzare, proiettare e diffondere la creazione di "valore pubblico", potendo intendere tale sintagma quale nozione di sintesi ormai introdotta nel diritto positivo¹¹ che assume lo scopo di identificare nel miglioramento della qualità della vita e nell'incremento del benessere sociale, economico, educativo, assistenziale, ambientale le finalità immanenti e prioritarie anche dell'azione del sistema universitario, ponendosi questa, a sua volta, a mezzo della didattica, della ricerca e della terza missione e, dunque, della produzione dei valori della conoscenza, al servizio del progresso e dell'innovazione.

2. La dimensione costruttiva dello Spazio europeo dell'Istruzione superiore ed i soggetti vulnerabili. Analisi dei tre fattori d'influenza sul diritto all'istruzione superiore

Al fine di indagare i contenuti del PNRR al cospetto delle vulnerabilità, occorre soffermarsi sull'andamento di sviluppo solo in parte sovrapponibile tra l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario in relazione al processo costruttivo, ormai consolidato e tuttora in corso, dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, come noto, promosso dal processo di Bologna¹²

¹¹ In punto di diritto positivo, la definizione della nozione di "valore pubblico" è recente ed è inserita nella disciplina del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) introdotto dall'art. 6 del d. l. 9 giugno 2021 n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021 n. 113, e nei contenuti del d.P.R. 30 giugno 2022, n. 132 (Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione), laddove l'art. 3 (sezione valore pubblico, performance, anticorruzione) stabilisce l'obbligo in capo alle Amministrazioni di stabilire nella relativa sezione di programmazione del documento «gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come l'incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale a favore dei cittadini e del tessuto produttivo» (art. 3, c. 1, lett. a), n. 4).

¹² Come noto, il processo di Bologna nasce nel 1999 quale accordo intergovernativo di collaborazione nel settore dell'Istruzione superiore in base all'iniziativa lanciata alla conferenza dei Ministri dell'istruzione superiore europei, sottoscritta a Bologna nel giugno 1999 ed ispirata dall'antecedente incontro dei Ministri di Francia, Germania, Italia e Regno Unito del 1998 (Dichiarazione della Sorbona, 1998). L'obiettivo era costruire uno Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore mediante principi e criteri condivisi tra i Paesi firmatari: libertà accademica, autonomia istituzionale e partecipazione di docenti e studenti al governo dell'istruzione superiore; qualità accademica, sviluppo economico e coesione sociale; incoraggiamento alla libera circolazione di studenti e docenti; sviluppo della dimensione sociale dell'istruzione superiore; massima occupabilità e apprendimento permanente dei laureati;

sistemi universitari, diritto all'istruzione superiore e soggetti vulnerabili

e dall'implementazione, sostenuta dall'*European University Association* (EUA), dall'*European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), dall'*European Student Union* (ESU), dall'*European Association of Institutions in Higher Education* (EURASHE) e, dunque, dal sistema delle reti di cooperazione tra le istituzioni universitarie, che hanno segnato il definitivo passaggio dal perseguimento di obiettivi di convergenza ad obiettivi comuni, da conseguire attraverso un complesso articolato di riforme strutturali interne ai sistemi universitari, approntate, come si vedrà, nell'attuale fase – ed è questo il tratto inedito ed innovativo che ne segna la recente evoluzione – alla valorizzazione della dimensione sociale dell'istruzione superiore¹³.

considerazione di studenti e docenti quali membri della medesima comunità accademica; apertura all'esterno e collaborazione con sistemi di istruzione superiore dei paesi partecipanti. Tramite le successive riunioni dei Ministri degli Stati membri, il Processo di Bologna è stato aggiornato e approfondito in ultimo nella Conferenza di Parigi (2018) e di Roma (2020), che hanno avuto l'effetto di allineare e armonizzare le riforme strutturali dei sistemi universitari nazionali nell'ambito del processo costruttivo dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, mediante l'introduzione di un sistema di titoli comprensibili e comparabili, basato su tre cicli di primo, secondo e terzo livello; la trasparenza dei corsi di studio attraverso un comune sistema di crediti, basato non solo sulla durata ma anche sul carico di lavoro del singolo corso e sui relativi risultati di apprendimento, certificato tramite il diploma supplement; il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio acquisiti in altri paesi; un approccio condiviso all'introduzione di processi di assicurazione della qualità della didattica e della ricerca; l'attuazione di un quadro dei titoli condiviso e finalizzato allo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. Sulle attuali linee di sviluppo del Processo di Bologna, v. il recente documento finale *Bologna Process Commitments: a way forward* del BWSE FORWARD project, maggio 2022, consultabile in www.enqa.eu; il documento finale della conferenza celebrativa del ventennale dell'avvio del Processo di Bologna, S. Noorda, P. Scott e M. VuKasovic, *Bologna Process beyond 2020. Fundamental values of EHEA*, in www.bolognaprocess2019.it/publication; inoltre, le Relazioni attuative ed i reports comparativi, consultabili in www.eurydice.eacea.ec.europa.eu; inoltre, sulla partecipazione delle università italiane, v. l'approfondimento di C. Tubertini, *La riforma dell'Università italiana nel quadro del processo di Bologna: situazione attuale e prospettive*, in www.amministrativamente.com, 2009, n. 5.

¹³ In tema, l'approfondimento di A. Poggi, *L'Università italiana nel contesto del governo multilivello europeo: a che punto siamo? Il caso dell'attività didattica e della sua valutazione*, cit., 14-15, secondo la quale l'unificazione europea è stata determinante per la creazione dello spazio comune europeo dell'istruzione superiore, considerando quest'ultimo un traino indispensabile per lo sviluppo della coesione economica e sociale dell'Unione: «Lo slogan coniato a Glasgow nel 2005 dai rappresentanti delle istituzioni universitarie europee fu particolarmente emblematico di tale modo di pensare: "Grandi Università per un'Europa forte". [...] il ruolo che esse assunsero divenne ben presto visibile e di peso attraverso l'EUA – *European University Association* – la cui attività di lobby sui Paesi è stata di fondamentale importanza per lo sviluppo dei processi di riforma interni. Del resto vi era molto da fare: i sistemi universitari europei che pure avevano coltivato per secoli la circolazione del pensiero (e dunque non si presentavano impreparati rispetto alla costruzione dello spazio europeo) lo avevano fatto come orga-

Nel quadro europeo, in particolare, deve considerarsi un primo elemento caratterizzante: da tempo, infatti, emerge ed è consolidata l'azione europea nel settore dell'istruzione superiore ed, in generale, a sostegno dei sistemi educativi, nella solida consapevolezza che, tra i tanti settori in cui l'integrazione delle politiche dei Paesi membri può assumere la veste di motore di sviluppo, vi è quello della dimensione universitaria poiché è il terreno in cui si misurano gli snodi fondamentali e gli strumenti basilari del progresso e dello sviluppo sostenibile, della coesione sociale, economica e territoriale. Si tratta di investire e coltivare studenti e futuri lavoratori, la cui libera circolazione promossa e internazionalizzata nei processi formativi e di *placement* esprime di per sé un elevatissimo valore d'impatto condizionante e trasversale della cultura e della formazione superiore sulle complessive dinamiche evolutive delle Istituzioni europee e degli Stati membri¹⁴.

Come evidenziato da una parte della dottrina¹⁵, i campi del diritto all'i-

nizzazioni che si preoccupavano per lo più di formare le classi dirigenti nazionali, più che per formare persone potenzialmente destinate a vivere la propria vita ovunque. La dichiarazione di Glasgow assumeva, pertanto, – in continuità con il lavoro iniziato dalla EUA a Salamanca (2001) e a Graz (2003) – che l'Europa avesse bisogno di università forti e creative in grado di giocare un ruolo chiave nella formazione della società del sapere. Ciò avrebbe potuto realizzarsi unicamente in un contesto istituzionale popolato da solide istituzioni universitarie, in grado di determinare il loro stesso sviluppo e di contribuire al benessere sociale, culturale ed economico sul piano regionale, nazionale ed europeo. Perciò, si auspicava un ripensamento del ruolo dei governi nel loro rapporto con le università. Questi, infatti, avrebbero dovuto potenziare ed incentivare il settore dell'istruzione superiore, concentrandosi su un ruolo di supervisione, piuttosto che di regolamentazione. Nel marzo 2005 a Lisbona nell'ambito di una Conferenza che vide presenti 700 università, dal titolo «Le Università d'Europa oltre il 2010: diversità con un obiettivo comune» (le cui indicazioni finali furono fatte proprie dall'EUA per essere poi presentate ai Ministri dell'educazione nel corso di una Conferenza svoltasi a Londra nel maggio 2007) si compiva un ulteriore passaggio. Con la Dichiarazione di Lisbona, infatti, si passò dall'affermazione di obiettivi di convergenza, che avevano caratterizzato il percorso del Processo di Bologna sino a quel momento, alla necessità di supportare tali obiettivi attraverso riforme strutturali interne». Inoltre, v. *infra* note 17 e 19.

¹⁴ Cfr. A. Poggi, *L'Università italiana nel contesto del governo multilivello europeo: a che punto siamo? Il caso dell'attività didattica e della sua valutazione*, cit., 11 ss.; inoltre, G. Fontana, *Art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet giuridica, 2006, I, 697 ss.

¹⁵ S. Cassese, *L'Università e le istituzioni autonome nello sviluppo politico dell'Europa*, cit., 755 ss.; inoltre, sull'impatto dell'integrazione europea sui modelli differenziati dei sistemi universitari nazionali, R. Morzenti Pellegrini, V. Molaschi e I. Genuessi, *Le riforme della governance universitaria in Italia e in Europa, Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, a cura di G. Capano e M. Regini, Fondazione CRUI, 2015, 8 ss. Corposo volume ove è altresì contenuta un'analisi comparata rispetto all'evoluzione del modello organizzativo dei sistemi universitari del Regno Unito, dell'Olanda, della Germania, della Francia, della

struzione e del diritto di circolazione hanno portato il legislatore europeo a caratterizzare il primo quale diritto fondamentale delle persone, connotato al contempo nella proiezione attuativa correlata alla dimensione dello sviluppo economico e della coesione sociale, poiché il suo esercizio costituisce fondamentale premessa per l'*output*¹⁶ dell'istruzione, ossia il fondamento basilare per l'accesso al mercato del lavoro anche in ragione di un'ampia nozione di formazione professionale, che fonda e assorbe nella competenza dell'Unione l'insegnamento superiore e quello universitario, necessari all'esercizio delle professioni e per i contenuti di cittadinanza, con una parziale saldatura e riequilibrio tra finalità sociali e economiche, che appare specialmente rafforzata dopo la strategia di Lisbona¹⁷.

Spagna; inoltre, M. Regini, *Conclusioni, problemi comuni, risposte differenti*, in G. Capano, M. Regini (a cura di), *Tra didattica e ricerca: quale assetto organizzativo per le Università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, cit., 130 ss.

¹⁶ Sul tema delle competenze unionali nell'istruzione e in particolare sugli *output* dell'istruzione, v. F. Cortese, *L'istruzione tra diritto europeo e diritto nazionale*, cit., 154, il quale rileva che affermare che «l'Unione si può occupare dell'*output* dell'istruzione in termini di qualità equivale a stabilire: a) che quell'*output* è misurabile e valutabile secondo criteri che sono esterni agli Stati membri, e che avranno inevitabilmente a che fare con gli obiettivi di sistema dell'Unione; b) che tale verifica sarà rilevante sia ai fini dello specifico supporto sovranazionale, laddove di volta in volta previsto, sia nella prospettiva di agevolare o rendere ancor più effettivo il raggiungimento dei suddetti obiettivi generali. È sempre il Trattato a svelare queste connessioni, poiché, laddove si descrivono quali possano essere gli scopi e gli ambiti dell'azione dell'Unione, ci si accorge immediatamente che essi sono intrinsecamente correlati a ciò che sta fuori dall'istruzione tradizionalmente intesa (in primis, la circolazione delle persone, sia come studenti, sia come docenti, sia come lavoratori in processo di *lifelong learning*, sia, ancora, come cittadini dell'Unione) e che è quel 'fuori' a valutare e a misurare l'adeguatezza (la qualità) di ciò che vi sta dentro».

¹⁷ La fase che prende avvio con la strategia di Lisbona, adottata dal Consiglio europeo straordinario del marzo 2000, è centrata sull'obiettivo strategico per l'Unione europea di rafforzare l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia fondata sulla conoscenza. Nel prosieguo, l'approvazione da parte del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010» (ET 2010), l'istituzione di un nuovo ciclo mediante le conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («Istruzione e formazione 2020» — «ET 2020») e la valutazione effettuata tramite la relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) — conferiscono continuità a un solido quadro per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, fondato su obiettivi comuni e il cui scopo essenziale è quello di sostenere il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali attraverso lo sviluppo di strumenti complementari a livello di Ue. Si deve rilevare che i leader dell'UE hanno proclamato congiuntamente, in occasione del vertice sociale di Göteborg del 2017, *the European Pillar of Social Rights*, che sancisce il diritto a un'istruzione, a una forma-

In particolare, la c.d. *funzionalizzazione* del diritto all'istruzione superiore, che è alla base del metodo del coordinamento aperto delle politiche nazionali degli Stati membri, è ricavabile nell'ordinamento dell'Unione europea in base al rilievo sancito nei contenuti del Trattato CE (artt. 3 e 149) sull'azione comunitaria a sostegno di un'istruzione di qualità e della gioventù, del TFUE sulla tutela della circolazione oltre le frontiere dei ricercato-

zione e ad un apprendimento lungo tutto l'arco della vita inclusivi e di qualità per tutti come primo principio (su cui sia consentito rinviare a C.Ventimiglia, *Diritti sociali, istituzioni, risorse e la sfida dell'effettività*, in *Ragion Pratica*, 2019, n. 1, 113 ss.). Come noto, la Commissione, insieme agli Stati membri, ha avviato azioni per realizzare questa visione per il futuro dell'istruzione e della formazione attraverso la creazione di uno Spazio europeo dell'Istruzione, a cui il Consiglio ha risposto adottando le *Conclusioni* del 22 maggio 2018 *Verso la prospettiva di uno spazio europeo dell'istruzione* e la *Risoluzione* del Consiglio, del 18 novembre 2019, *sull'ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell'istruzione a sostegno di sistemi di istruzione e formazione orientati al futuro*, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e della diversità dei sistemi d'istruzione nazionali degli Stati membri e sulla base dei risultati conseguiti dai quadri precedenti; nella *Risoluzione* del 27 febbraio 2020 sull'istruzione e la formazione nel semestre europeo, il Consiglio ha, altresì, riconosciuto che gli investimenti nell'istruzione e nella formazione rappresentano il mezzo più efficace per investire nelle persone e nel futuro, con determinanti benefici sociali ed economici per i cittadini, i datori di lavoro e la società in generale. Inoltre, nel *Comunicato di Roma* del 2020, adottato il 19 novembre 2020 in occasione della conferenza ministeriale dello Spazio europeo dell'istruzione superiore, i ministri responsabili dell'istruzione superiore hanno evidenziato il carattere fondamentale delle alleanze costituite nell'ambito dell'iniziativa delle "università europee", quale strumento per una cooperazione sistemica più approfondita e su più vasta scala, che può rivelarsi utile per individuare e superare gli ostacoli a una più stretta cooperazione transnazionale da parte degli istituti di istruzione superiore. L'istituzione delle università europee è correlata alle *Conclusioni* del 14 dicembre 2017 del Consiglio europeo che, da allora, ha invitato gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione europea a portare avanti i lavori finalizzati a rafforzare i partenariati strategici tra istituti di istruzione superiore in tutta l'UE e a incentivare la nascita, entro il 2024, di una ventina di «università europee», ossia reti di istituti di istruzione superiore a livello dell'UE caratterizzate da un approccio dal basso verso l'alto che consentano agli studenti di ottenere un diploma combinando gli studi in vari paesi dell'UE, contribuendo alla competitività internazionale delle università europee. In ultimo, v. la *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *sulla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025*, del 30 settembre 2020, che delinea le modalità con cui la cooperazione europea può arricchire ulteriormente la qualità, l'inclusività e la dimensione digitale e verde dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE, proponendo un quadro volto a consentire la cooperazione con gli Stati membri e il dialogo con i portatori di interesse, compresa una struttura per la presentazione di relazioni e analisi, insieme a proposte di obiettivi in materia di istruzione per incoraggiare e monitorare le riforme nel settore dell'istruzione e della formazione, al fine di realizzare lo spazio europeo dell'istruzione entro il 2025; inoltre, v. le *Conclusioni* del Consiglio del 10 giugno 2021 *sull'iniziativa delle università europee — Colmare la distanza tra istruzione superiore, ricerca, innovazione e società: aprire la strada a una nuova dimensione dell'istruzione superiore europea* (2021/C 221/03).

ri, delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie (art. 179 e 180 TFUE); inoltre, nella Carta di Nizza¹⁸, ove è stabilita la garanzia soggettiva del diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua (art. 14)¹⁹.

Sul piano comunitario, il secondo elemento rilevante, anche in ragione della connessione con il tema della tutela delle vulnerabilità, può essere individuato nella torsione di contenuto — in termini di arricchimento — del diritto all'istruzione ed alla formazione superiore: infatti, a fianco della dimensione (definitoria e gestoria) della qualità dell'istruzione, ha assunto gradualmente peculiare spessore la garanzia del perseguimento dell'equità e dell'inclusione nella definizione di ogni funzione d'amministrazione del servizio d'istruzione superiore (dalla programmazione dell'offerta formativa, al monitoraggio dei risultati d'apprendimento, ai processi d'internazionalizzazione).

Sotto tale profilo, s'inquadra il contenuto della recente «Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021–2030) (2021/C 66/01)».

In particolare, l'effettività del diritto all'istruzione, nei suoi peculiari contenuti, viene considerata strutturalmente correlata ed integrata alle concorrenti e fondamentali dinamiche di garanzia dell'equità, dell'inclusione, della prospettiva di genere: «[...] Garantendo un'istruzione e una formazione di qualità e inclusive per tutti, gli Stati membri possono ridurre ulteriormente le disuguaglianze sociali, economiche e culturali. Tuttavia, in tutta Europa i discenti che provengono da contesti svantaggiati, tra cui da zone rurali e remote, sono sovrarappresentati tra i discenti con risultati insufficienti e la pandemia di Covid-19 ha messo ancora più in luce l'importanza

¹⁸ Anche per gli ampi riferimenti bibliografici, in ultimo, v. M. Losana, *La Carta di Nizza e la tutela multilivello dei diritti sociali*, in *www.federalismi.it*, 2023, n. 5, 27 ss.; sulla convivenza tra la Carta di Nizza e la CEDU nella stagione successiva al Trattato di Lisbona, v. I. Anrò, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e CEDU: dieci anni di convivenza*, *ivi*, 2020, n. 19, 109 ss.

¹⁹ Come si è evidenziato, l'azione comunitaria risulta particolarmente rafforzata in materia di istruzione e formazione a far data dalla fase inaugurata dall'Agenda di Lisbona 2000–2010, fino agli sviluppi più recenti di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo «Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza» del luglio 2020 e della *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni dal titolo «Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021–2027 – Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale» del settembre 2020, e di cui *infra* alle note 13, 16 e 17.

dell'equità e dell'inclusione nell'istruzione e nella formazione. Per garantire un'istruzione veramente inclusiva e pari opportunità per tutti i discenti in tutti i livelli e i tipi di istruzione e formazione, sarebbe opportuno dissociare il completamento di un ciclo di studi e i relativi risultati dallo status sociale, economico e culturale o da altre circostanze personali. [...] Vanno incoraggiate tutte le altre azioni finalizzate a una maggiore inclusione, per esempio quelle volte a sostenere l'accesso a un'istruzione inclusiva di qualità per le persone con disabilità, le persone con bisogni specifici di apprendimento, i discenti provenienti da un contesto migratorio e altri gruppi vulnerabili, a sostenere il reinserimento nei sistemi d'istruzione in una prospettiva di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e a offrire opportunità per entrare nel mercato del lavoro attraverso diversi percorsi di istruzione e formazione. Un'istruzione e formazione inclusive implicano anche lo sviluppo della sensibilità di genere nei processi di apprendimento e in seno agli istituti di istruzione e formazione come pure la lotta e lo smantellamento degli stereotipi di genere, soprattutto quelli che limitano le scelte di ragazzi e ragazze per quanto riguarda il loro settore di studio. Le professioni tradizionalmente dominate da uomini o donne dovrebbero essere ulteriormente promosse presso le persone del sesso sottorappresentato. È inoltre necessario adoperarsi ulteriormente per conseguire un adeguato equilibrio di genere nelle posizioni dirigenziali negli istituti di istruzione e formazione» (Priorità strategica 1/Migliorare la qualità, l'equità, l'inclusione e il successo per tutti nell'istruzione e nella formazione)²⁰.

²⁰ Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021–2030) (2021/C 66/01), consultabile in www.eur-lex.europa.eu, nell'ambito della quale la Priorità strategica 4 è declinata a sostegno dell'istruzione superiore («Rafforzare l'istruzione superiore europea»): «Il settore dell'istruzione superiore e gli stessi istituti di istruzione superiore hanno dimostrato la propria resilienza e capacità di far fronte a cambiamenti imprevisti, come la pandemia di Covid-19. La crisi ha inasprito le sfide che restano, ma ha anche creato opportunità di ulteriore sviluppo nell'ambito della prevista agenda per la trasformazione dell'istruzione superiore. Nel prossimo decennio gli istituti di istruzione superiore saranno incoraggiati a trovare nuove forme di cooperazione più approfondita, in particolare creando alleanze transnazionali, mettendo in comune le loro conoscenze e risorse e creando maggiori opportunità per la mobilità e la partecipazione di studenti e personale, nonché per dare una spinta alla ricerca e all'innovazione, anche attraverso la piena attuazione dell'iniziativa delle università europee. Si è già svolto un lavoro efficace in vista della creazione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore (SEIS) nell'ambito del processo di Bologna. In futuro sarà importante continuare a lavorare nell'ambito del processo di Bologna, creando nel contempo sinergie maggiori e più forti con lo Spazio europeo della ricerca (SER) ed evitando strutture o strumenti paralleli o doppi». In precedenza, v. la *Risoluzione del Consiglio dell'8 novembre 2019, sull'ulteriore sviluppo dello spazio europeo dell'istruzione a sostegno di sistemi di*

sistemi universitari, diritto all'istruzione superiore e soggetti vulnerabili

Tale peculiare connotazione dei processi di riforma, che dovrebbero essere avviati con specifici obiettivi equivalenti da parte degli Stati membri, risulta particolarmente evidente e rafforzata in chiave sostanziale anche nelle linee di obiettivi inserite nei Traguardi a livello di Unione – Livelli di riferimento del rendimento medio europeo nell'istruzione e nella formazione di cui all'Allegato II della Risoluzione richiamata, riferite ai tre assi tematici dell'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione, del completamento dell'istruzione terziaria, della partecipazione degli adulti all'apprendimento²¹.

Dunque, la dimensione sociale dell'istruzione superiore è divenuta ormai elemento strutturale imprescindibile delle politiche ed azioni sovranazionali correlate alla costruzione dello Spazio Europeo dell'Istruzione superiore ed, in ultimo, in ragione di tale acquisito rilievo, è stata oggetto del focus d'analisi e di proposte nell'ambito della recente Conferenza di Roma 2020 – EHEA che ha elaborato il documento *Principles and Guide-*

istruzione e formazione orientati al futuro, consultabile in www.eur-lex.europa.eu, ove nelle premesse è evidenziata, da un lato, la sfida complessa che l'Europa sta attraversando un'epoca in cui la globalizzazione, il progresso tecnologico, le sfide in materia di sostenibilità, le costanti problematiche legate all'inclusione sociale, l'instabilità politica e i cambiamenti demografici hanno un profondo impatto sulle società e sui cittadini europei; e dall'altro, si pone al centro l'apporto dell'istruzione e della formazione nel promuovere la cittadinanza e la democrazia, lo sviluppo personale, l'inclusione sociale, le pari opportunità e la responsabilizzazione: «Nelle società odierne l'istruzione e la formazione svolgono due principali funzioni societali strettamente interconnesse e pienamente complementari tra loro, ovvero contribuiscono, da un lato, alla competitività, all'innovazione e all'occupabilità e, dall'altro, alla cittadinanza attiva, all'inclusione sociale, alla coesione e allo sviluppo personale; [...] Il loro potenziale nell'affrontare sfide societali più ampie dovrebbe essere pienamente riconosciuto in fase di elaborazione della nuova strategia di crescita per l'Unione. Un'istruzione e una formazione di elevata qualità conferiscono all'Unione un vantaggio competitivo in un'economia globale sempre più digitale e basata sulla conoscenza, in quanto, in futuro, l'Europa dipenderà in misura crescente da persone creative, altamente qualificate e adeguatamente formate».

²¹ Cfr. allegato II, «Traguardi a livello di Unione – Livelli di riferimento del rendimento medio europeo nell'istruzione e nella formazione di cui alla Risoluzione del Consiglio su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione verso uno spazio europeo dell'istruzione e oltre (2021-2030)», cit., ove i traguardi che devono essere tradotti in obiettivi equivalenti sul piano nazionale da parte degli Stati membri, sono, in particolare riferiti: alla percentuale di abbandono precoce dell'istruzione e della formazione che dovrebbe essere inferiore al nove per cento entro il 2030; al completamento dell'istruzione terziaria, in relazione alla quale la percentuale di persone di età compresa tra i 25 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria dovrebbe essere almeno del quarantacinque per cento entro il 2030; alla partecipazione degli adulti all'apprendimento, in ordine alla quale almeno il quarantasette per cento degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni dovrebbe aver partecipato all'apprendimento negli ultimi 12 mesi entro il 2025.

lines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA, quale strumento d'orientamento e d'indirizzo per attuare l'interconnessione tra i dieci elaborati principi di accessibilità, equità, diversità ed inclusione ed ogni azione, anche regolamentare ed amministrativa, che connota lo sviluppo dei sistemi universitari²².

Nella stessa direzione, rileva, altresì, il recente Rapporto pubblicato nel marzo di quest'anno dall'European Education and Culture Executive Agency, Rapporto Eurydice, 2022, *Towards equity and inclusion in higher edu-*

²² Cfr. *Rome Communiqué 2020, Annex II – Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA*, consultabile in www.ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communications, nella cui introduzione è evidenziato il rilievo della dimensione sociale dell'istruzione superiore, che sia consentito riportare per l'incisività delle dichiarazioni di principio: «The principles and guidelines within this document complement the EHEA 2020 strategy “Widening Participation for Equity and Growth”, which ministers adopted in Yerevan in 2015 as a means to further strengthen the social dimension while concomitantly contributing to increasing quality in higher education. The social dimension should interconnect the principles of accessibility, equity, diversity and inclusion into all laws, policies and practices concerning higher education in such a way that access, participation, progress and completion of higher education depend primarily on students' abilities, not on their personal characteristics or circumstances beyond their direct influence. With this scope at heart, public authorities should support the implementation of these Principles and Guidelines by offering a legal, financial, administrative and informative framework that can initiate processes of implementation at the local level. This framework will promote inclusive strategies, which provide both specific support for vulnerable, disadvantaged and underrepresented students as well as highlight broader measures and policies wherefrom the student population and staff employed at higher education institutions can mutually benefit. Increased participation of vulnerable, disadvantaged and underrepresented groups in higher education produces wider benefits with respect to decreased social welfare provision, improved health outcomes and increased community involvement. Collectively, these wider benefits sustain cohesive, democratic societies where social justice, public good, public responsibility and social mobility prevail. Graduate qualifications delivered to a wider pool of citizens means better employment prospects, higher earnings premiums and the passing on of an appreciation for the benefits of higher education to the next generation and to their local communities. Beyond reaching the commitments made by the EHEA, taking a holistic and proactive approach to improving the social dimension of higher education further serves to accelerate progress in attaining the UN Sustainable Development Goals. These Principles and Guidelines set the course for the next decade of the EHEA for public authorities and higher education institutions to integrate these principles into the core higher education missions: learning and teaching, research, innovation, knowledge exchange and outreach, institutional governance and management, as well as in the policies for empowering present and future students and higher education staff. Improving the social dimension by moving beyond widening accessibility clauses and instead focusing on the concept of ‘leaving no one behind’ is a crucial step forward when looking to strengthen our societies and democracies».

sistemi universitari, diritto all'istruzione superiore e soggetti vulnerabili

*cation in Europe*²³, nel quale viene evidenziata in modo incisivo la priorità di perseguire azioni tese a garantire l'equità, la diversità, l'inclusione sociale degli studenti vulnerabili, svantaggiati, o appartenenti a gruppi sottorappresentati; ed altresì, il recente rapporto annuale di Eurydice sugli indicatori strutturali per il monitoraggio dei sistemi di istruzione e formazione in Europa, *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe 2022 – Overview of major reforms since 2015*, che contiene oltre 20 indicatori strutturali chiave sulle politiche educative anche nell'area dell'istruzione superiore²⁴.

È da osservare che, in linea di continuità, l'asse tematico dell'istruzione

²³ Anche tale rapporto della rete Eurydice, è consultabile in www.eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications, affronta il tema dell'equità e dell'inclusione nell'istruzione superiore in Europa. Attraverso indicatori semplici, analizza la misura in cui i sistemi di istruzione superiore europei appaiono in linea con i Principi e le linee guida richiamate *infra* per migliorare la dimensione sociale nell'istruzione superiore. Lo studio è articolato in dieci capitoli, tanti quanti sono i principi, ciascuno dei quali si apre con l'esposizione completa del principio in questione e delle linee guida corrispondenti. Al termine di ciascun capitolo un indicatore del quadro di controllo riassume, attraverso punteggi, il livello di attuazione delle linee guida nei vari paesi europei, offrendo al lettore un quadro visivo chiaro di quale sia il livello di attenzione dei vari sistemi europei verso l'equità e l'inclusione nell'istruzione superiore. Le conclusioni al termine del rapporto riassumono, infine, i principali risultati. L'anno accademico di riferimento è il 2020/2021 e la fonte principale del rapporto sono le normative e le politiche di livello superiore raccolte dalle Unità nazionali di Eurydice che rappresentano 38 sistemi di istruzione in 36 paesi europei.

²⁴ Per un approfondimento del modello di analisi e monitoraggio, in chiave comparativa, degli elementi evolutivi e distintivi dei sistemi di istruzione e formazione, è indispensabile il riferimento al recente rapporto annuale della rete Eurydice sugli indicatori strutturali per il monitoraggio dei sistemi di istruzione e formazione in Europa, *Structural Indicators for Monitoring Education and Training Systems in Europe 2022. Overview of major reforms since 2015*, consultabile in www.eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications, che contiene oltre 20 indicatori strutturali chiave sulle politiche educative nelle seguenti quattro aree: educazione e cura della prima infanzia, raggiungimento delle competenze di base, abbandono precoce dell'istruzione e della formazione, istruzione superiore. Gli indicatori forniscono informazioni sulle politiche e sulle strutture nazionali che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del nuovo quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (2021-2030). I risultati dell'Unione europea e degli Stati membri rispetto a questi obiettivi sono analizzati in dettaglio nel Monitoraggio dell'istruzione e della formazione (ETM 2022) della Commissione europea, mentre, il rapporto di Eurydice contribuisce a fornire informazioni di contesto per questa analisi. Come per le versioni precedenti, il rapporto presenta anche una panoramica delle principali riforme attuate nei paesi europei dal 2015 ad oggi. La novità di contenuto per il Rapporto 2022 è la presentazione di una nuova serie di indicatori sulle competenze digitali che offre una visione d'insieme delle politiche chiave a sostegno dello sviluppo di tali competenze a scuola in Europa. La selezione di questi indicatori si basa sulle priorità strategiche delineate nel *Piano d'azione per l'istruzione digitale*

(e la sua dimensione sociale) è valorizzato anche tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile²⁵, tra i quali rileva il 4° Goals (traguardo/obiettivo) *Istruzione di qualità – Fornire un'educazione di qualità, equa e inclusiva, promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti*, nel quale, con specifici target e strumenti di attuazione, è declinata la promozione dell'istruzione di qualità, equa ed inclusiva a sostegno della realizzazione dell'effettiva opportunità di apprendimento permanente (*lifelong learning*) per tutti, con l'accentuazione espressa del rilievo dell'eliminazione delle disparità di genere, della garanzia della parità di accesso, della protezione per i più vulnerabili comprese le persone con abilità diverse, dei gruppi sottorappresentati, degli studenti provenienti dai Paesi classificati in via di sviluppo o meno sviluppati.

Rispetto alle forme di protezione dei soggetti vulnerabili, sul piano comunitario, emerge un terzo fattore positivo di condizionamento: l'evoluzione, ormai matura, della disciplina dei sistemi di qualità che – nella cornice degli *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG) aggiornate nel 2015 rispetto alla prima versione del 2005) e nella declinazione attuativa promossa delle agenzie nazionali (per l'Italia, l'ANVUR²⁶) e dagli specifici sistemi di qualità delle nostre Università

2021-2027 della Commissione europea, un'iniziativa dell'Ue per sostenere l'adattamento sostenibile ed efficace dei sistemi di istruzione e formazione all'era digitale.

²⁵ Come noto, si tratta del programma d'azione sottoscritto il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvato dall'Assemblea Generale dell'Onu, costituito da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals*, SDGs – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030, consultabile anche in www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile.

²⁶ Sul tema della valutazione nel sistema universitario, senza pretesa di esaustività, v. D. Zahner e A. Ciolfi, *International Comparison of a Performance-Based Assessment in Higher Education*, in O. Troitschanskaia, M. Toepper, H.A. Pant, C. Lautenbach e C. Kuhn, *Assessment of Learning Outcomes in Higher Education*, 2018, Berlin, 215 ss.; B. Blasi, S. Romagnosi e A. Bonaccorsi, *Universities as celebrities? How the media select information from a large Research Assessment Exercise*, in *Science and Public Policy*, 2017, n. 45/4, 1 ss.; B. Blasi, S. Romagnosi e A. Bonaccorsi, *Playing the ranking game. Media Coverage of the Evaluation of the Quality of Research in Italy*, in *Higher Education*, 2017, n. 73, 741 ss.; A. Ancaiani, D. Checchi, M. Malgarini e S. Momigliano, *La valutazione dell'Università e del sistema della ricerca*, in C. Dell'Aringa e G. Della Rocca, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, 2017, 265 ss.; A. Ciolfi e C.A. Nappi, *La semplificazione delle attività degli Enti Pubblici di Ricerca e la loro valutazione*, in *La riforma Madia alla prova dei Decreti attuativi. Commentario ai Decreti Legislativi della Legge 124 del 2015*, Roma, 2017; A. Bonaccorsi, T. Cicero e H. Haddaway, *The solitude of stars. An analysis of the distributed excellence model of European universities*, in *Journal of Informetrics*, n. 11/2, 2017, 435 ss.; A. Bonaccorsi, *La valutazione possibile. Teoria e pratica nel mondo della ricerca*,

sistemi universitari, diritto all'istruzione superiore e soggetti vulnerabili

– si realizzano quali processi complessi, tendenti ad assicurare sia la valorizzazione del ruolo dell'intera platea degli studenti nei processi di valutazione, in quanto principali beneficiari della qualità dell'istruzione, della sua equità e della dimensione inclusiva ed, altresì, la spinta in proiezione delle Università all'apertura nei confronti del contesto culturale e socio-economico di riferimento, al fine di coglierne (e soddisfarne) bisogni e domande formative, soprattutto nelle dimensioni territoriali caratterizzate da elevati indici di deprivazione socio-economica e da povertà educativa.

Dunque, un modellamento particolarmente procedimentalizzato e tecnicizzato quello dell'assicurazione della qualità che è servito ed è in grado di far emergere negli specifici flussi informativi dati ed elementi di assoluto rilievo in termini di composizione della platea studentesca, livelli di soddisfazione, tassi di abbandono, criticità, disallineamenti che, invero, è compito delle Università considerare e valorizzare nell'elaborazione delle politiche attuative, ove la programmazione (e il controllo del conseguimento) degli obiettivi di processo e di risultato deve tendere ad un sufficiente impatto migliorativo rispetto ai dati – sulle vulnerabilità intese in movimento e nella loro combinazione con l'esercizio del diritto all'istruzione superiore – estraibili dai bilanci sociali, dai bilanci di genere e, soprattutto, dal *Gender Equality Plan* che, come noto, costituisce la programmazione pubblica di ultima generazione sui temi della parità di genere, della diversità e dell'inclusione²⁷.

3. Le dinamiche dell'ordinamento interno tra disuguaglianze e divari territoriali: tra contesto normativo e dati empirici

Rispetto alle marcate linee di sviluppo sovranazionali, nell'ordinamento interno – come anticipato in parte nelle premesse – è stata prevalente la visione incentrata sul principio personalista²⁸ che, come noto, si radica

Bologna, Il Mulino, 2015; inoltre, v. A. Decataldo e B. Fiore, *Valutare l'istruzione. Dalla scuola all'università*, Roma, Carocci, 2018.

²⁷ Alcune categorie di soggetti giuridici, tra cui le Università, ai fini della partecipazione ai programmi *Horizon Europe*, devono disporre di un GEP (*Gender Equality Plan*) quale requisito basilare o di una strategia equivalente per poter beneficiare del finanziamento. Si tratta di una programmazione sistemica e strategica che prevede strumenti e azioni concrete per supporre l'uguaglianza di genere nella ricerca e nell'innovazione. *Ex multis*, v. il GEP dell'Università degli studi di Palermo, consultabile in www.unipa.it/Gender-Equality-Plan.

²⁸ Nella prospettiva dell'eccedenza assiologica che connota il principio personalista che si distende senza limitazione alcuna per l'intero dettato costituzionale e del collegamento

nell'art. 34 Cost., c. 3 e 4, e negli artt. 2 e 3, c. 2 Cost., nella prospettiva interpretativa che riconosce anche nella formazione universitaria, e nella sua dimensione di comunità, un'essenziale modalità per la salvaguardia della dignità ed il pieno sviluppo della persona nell'ordinamento²⁹, governata dal principio concorsuale e dalla meritocrazia, ossia dalla compresenza di capacità e merito³⁰. In questa sede, pur non essendovi spazio per soffermarsi sul tema rilevante – anche dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Co-

tra tale principio ed il riconoscimento dei diritti fondamentali, a mezzo dei quali si traduce il patrimonio dei valori posti a garanzia della persona, v. l'ampia riflessione di A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *www.federalismi.it*, 2013, n. 17, 1 ss.; inoltre, per l'approfondimento analitico della permeabilità del diritto amministrativo rispetto al principio personalista e la sua influenza nella teoria del provvedimento e nella teoria dell'organizzazione, anche per i riferimenti bibliografici, v. il contributo di P. Forte, *Enzimi personalistici nel diritto amministrativo*, in *Rivista P.A. Persona e Amministrazione*, 2017, n. 1, 63 ss.

²⁹ Sul punto, la riflessione di E. Chiti, G. Gardini e A. Sandulli, *L'ordinamento giuridico e la costruzione dell'identità culturale italiana*, cit., 38-39: «La Costituzione, come è noto, è stata costruita sui pilastri della libertà di insegnamento e del diritto all'istruzione; con i corollari dell'obbligo per la Repubblica di istituire scuole statali per ogni ordine e grado, della gratuità dell'istruzione inferiore, della possibilità di raggiungere i gradi più alti degli studi per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi, della libertà di enti e privati di istituire scuole (che possono chiedere la parificazione). Si prefigura, in tal modo, un assetto costituzionale fondato su un sistema nazionale di istruzione che sia frutto di una equilibrata alchimia tra pubblico e privato. Tale assetto ha consentito lo sviluppo dell'istruzione quale diritto sociale, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale, nonché (quantomeno in via potenziale) di una particolare forma di autonomia, quella funzionale delle scuole e delle università. In virtù di questo nuovo equilibrio costituzionale (e accanto alla presa di coscienza dello stretto legame che sussiste tra il livello di istruzione e lo sviluppo economico e sociale di una nazione) le linee evolutive sono andate nella direzione: a) del passaggio dalla scuola di Stato a un sistema diffuso e integrato di istruzione, connotato da una struttura policentrica e adespota, nell'ambito del quale, data per scontata la necessità di porre a livello centrale le c.d. cerniere del modello (le norme generali e i LEP sono, per dettato costituzionale, fissati dallo Stato), sono andati assumendo crescente rilievo le Regioni e gli enti locali, ma, soprattutto, si è andata riconoscendo, negli anni Novanta, l'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle università; b) della trasformazione dell'istruzione da funzione pubblica statale a servizio pubblico sociale a fruizione individuale coattiva, centrato sull'oggetto del servizio e, cioè, sul rilievo centrale della persona anziché su quello del soggetto pubblico erogante la prestazione; c) della crescente compenetrazione e della maggior labilità dei confini tra le tradizionali articolazioni dell'istruzione (scolastica, universitaria, della formazione professionale), sicché, collegate da apposite passerelle, si è andato sviluppando un sistema di istruzione uno e trino. A seguito dell'affermazione dell'istruzione come diritto è emersa l'idea di scuola e di università come comunità, nel senso della formazione sociale nella quale si declinano i principi personalistico, pluralistico e solidaristico; la scuola e l'università sono stati riconosciuti come i luoghi della piena espansione dei principi di eguaglianza e di solidarietà».

³⁰ Cfr. G. Corso, *Principi costituzionali sull'istruzione*, in *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, cit., 40. Nella prospettiva del diritto al godimento delle prestazioni ammini-

stituzione – del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni³¹ sul diritto allo studio e sulla disciplina e l'attivazione degli interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per il concreto esercizio di tale diritto, tra cui l'erogazione delle borse di studio, si deve osservare una lenta stratificazione normativa sul diritto all'istruzione superiore che, nel tempo, ha consentito di delineare l'ampiezza delle prestazioni che lo concretizzano: il riferimento è alla prima disciplina organica contenuta nella l. 2 dicembre 1991 n. 390 (Norme sul diritto agli studi universitari) alla quale si deve l'originaria elaborazione di un impianto tripartito di competenze e responsabilità tra lo Stato, le regioni e le Università³²; al successivo d.P.C. 9 aprile 2001 (Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390), che aggiorna la disciplina dei servizi e degli interventi non destinati alla generalità degli studenti e i criteri di merito e di condizione economica per l'accesso ai benefici; dopo la riforma Gelmini, al d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68 (Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti) e alle successive disposizioni normative e regolamentari relative alla disciplina della contribuzione universitaria e del beneficio della no tax area; delle borse di studio, comprese quelle a sostegno della mobilità studentesca; dei servizi di orientamento e tutorato; dei servizi abitativi³³.

Tuttavia, nonostante la progressiva calibratura e l'estensione degli strumenti e – negli ultimi anni anche – delle risorse economiche a sostegno dell'effettività del diritto, la mera considerazione di due dati fattuali appare restituire ancora una volta l'immagine di un diritto sociale ancora finanziariamente condizionato e, soprattutto, non in grado di offrire una compiuta protezione alle diverse forme di vulnerabilità.

strative in cui si concreta l'istruzione, v. S. Cassese e A. Mura, *Artt. 33-34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1976, 253 ss.

³¹ In tema, anche per i riferimenti bibliografici, M. Cocconi, *Le Regioni nell'istruzione dopo il nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2007, 725 ss.; R. Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 2004; A. Poggi, *Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa*, in *Il diritto allo studio nell'università che cambia. Atti del Convegno per il decennale della Fondazione CEUR*, a cura di L. Violini, Milano, Giuffrè, 2002, 56 ss.

³² L'ambito di competenza delle Università è delineato dagli artt. 3, 12, 13, 14 e 15 del richiamato decreto, con interventi a favore anche degli studenti lavoratori e stranieri.

³³ Per una recente ricognizione del quadro normativo di riferimento ed una lettura sostanziale dell'effettività del diritto allo studio rispetto alla portata applicativa delle distinte tipologie d'intervento, v. C. Conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Referto sul Sistema Universitario*, maggio 2021, consultabile in www.corteconti.it, in particolare 181-209.

Il primo elemento che si richiama è inserito nell'analisi degli interventi per il diritto allo studio contenuta nel referto della Corte dei Conti – Sezioni Riunite, sul Sistema Universitario (maggio 2021) ove sono descritte le significative differenziazioni territoriali che ancora permangono nella forbice tra idonei e beneficiari delle borse di studio, più elevata nelle regioni del Meridione, anche se in parziale miglioramento, differenziali negativi considerati anche rispetto alla media europea ed ai confronti internazionali, cui si accompagna il rilievo critico sulla vetustà delle disposizioni risalenti al d. P. C. M. 2001 relative ai requisiti di merito e di condizione economica dello studente³⁴.

Il secondo dato di riferimento è contenuto nella premessa del PNRR: «L'Italia è il paese dell'UE con il più elevato tasso di ragazzi tra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione (NEET – Not in Education, Employment or Training). Il tasso di partecipazione delle donne al lavoro è solo il 53,8%, molto al di sotto del 67,3% della media europea. Questi problemi sono molto più accentuati nel Mezzogiorno, dove il processo di convergenza con le aree più ricche del Paese è ormai fermo»³⁵.

Un'analisi critica scandagliata anche nei dati (di conferma) in serie storica e per aggregati territoriali, riportati anche nel Rapporto annuale ISTAT, Benessere Equo e Sostenibile – BES 2021: «In Italia, il livello di istruzione e formazione che gli individui riescono a raggiungere è correlato ancora in larga misura con l'estrazione sociale, il genere, il contesto socio-economico e il territorio in cui si vive»³⁶. L'Italia è distante dalle medie europee e gli indi-

³⁴ Cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di Controllo, *Referto sul Sistema Universitario*, cit., in particolare 184-188.

³⁵ Cfr. i dati contenuti nel PNRR 2021-2026, consultabile in www.italiadomani.gov.it.

³⁶ Nell'ambito dell'ampio e puntuale approfondimento dei caratteri del fenomeno della povertà riportati allo specchio della doverosità pubblica d'intervento, C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 29-30, evidenzia la relazione complessa e articolata tra le diverse dimensioni del bisogno e degli strumenti a sostegno della libertà dal bisogno, anche con riferimento alla rilevanza fondamentale dei settori dell'educazione e dell'istruzione: «I bisogni segnalati dalle persone che si trovano in condizione di povertà sono disparati, perché hanno carattere multidimensionale. Le maggiori sollecitazioni – è naturale – riguardano le necessità di ordine materiale dirette al soddisfacimento di esigenze primarie (viveri e vestiario, ma anche sussidi economici per il pagamento di servizi e di imposte), in stretta conseguenza di situazioni di reddito assente o insufficiente, di indebitamento o di indisponibilità straordinaria. Sempre più spesso, però, si verificano istanze che fanno riferimento anche ad altri aspetti, quali l'educazione e l'istruzione, la salute, l'alloggio, l'occupazione, cioè a diritti fondamentali. Innanzitutto molte istanze riguardano i settori dell'educazione e dell'istruzione, in quanto la privazione materiale, che è il risultato della somma di vari fattori sociali, culturali ed esistenziali, è causa di povertà educativa e viceversa. Il possesso di un ca-

catori del livello di istruzione e delle competenze hanno subito una battuta d'arresto negli ultimi due anni. La pandemia del 2020, con la conseguente chiusura di scuole e università e il prevalere della didattica integrata hanno acuito le difficoltà»³⁷.

4. Il PNRR, il diritto all'istruzione superiore e le vulnerabilità: un'ipotesi di conclusione provvisoria

I profili d'analisi fin qui richiamati consentono di comprendere gli ordini di cause e fattori per cui le vulnerabilità permangono al centro del dibattito non soltanto di taglio giuridico e, soprattutto dopo la crisi pandemica, non può negarsi che emerga nella sua complessità una questione meridionale³⁸, che si manifesta in modo incisivo nel campo del diritto allo studio ed alla formazione superiore in relazione ai soggetti vulnerabili.

pitale di cultura e di formazione, quindi, risulta fondamentale per poter superare le situazioni di difficoltà».

³⁷ Cfr. ISTAT, Rapporto BES 2021, consultabile in www.istat.it, 68-69, ove si riportano dati negativi sull'uscita dal sistema di istruzione e formazione che manifestano il rilievo perdurante della questione del Mezzogiorno e dei divari territoriali: «L'uscita dal sistema di istruzione e formazione è un fenomeno che riguarda più frequentemente dei sottogruppi di ragazzi che, provenendo da contesti socio-economici più difficili, non riescono ad affrontare i problemi oggettivi riscontrati nell'apprendimento. La quota di coloro che hanno abbandonato precocemente gli studi è più elevata nel Mezzogiorno: sono il 19,5% nelle Isole (stabile rispetto al 19,9% del 2020) e il 15,3% nel Sud (in calo rispetto al 17,5% del 2020). In Sicilia, Puglia, Calabria e Campania la quota è particolarmente alta tra i maschi, tra i quali supera il 18% (rispettivamente 24,8%, 19,6%, 18,6% e 18,4%). Ampliando la classe d'età di riferimento e guardando anche al mondo del lavoro un altro gruppo di giovani è fortemente in difficoltà nell'inserirsi nella vita attiva del Paese. Nel 2021, tra i giovani di 15-29 anni, il 23,1% non studia né lavora, in calo rispetto al 2020, quando avevano raggiunto il 23,7%, con un incremento di 1,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente la pandemia. Tra le donne il 25% non fa formazione né lavora (erano il 25,8% nel 2020), mentre tra gli uomini sono il 21,2%, erano il 21,8% nel 2020; tuttavia, sia tra le donne sia tra gli uomini, il calo non compensa l'incremento di NEET osservato nel primo anno di pandemia. Le differenze regionali rimangono elevate e ricalcano la dicotomia Nord-Mezzogiorno. Le regioni con la quota più elevata di NEET sono la Puglia (30,6%), la Calabria (33,5%), la Campania (34,1%) e la Sicilia (36,3%)».

³⁸ Sul punto, v. *infra* note 3 e 4, ed, inoltre, in relazione al rilievo dei dati empirici per l'orientamento dell'analisi giuridica, sia consentito il richiamo ai contenuti del *Rapporto SVIMEZ 2022*, 13-14, consultabile in www.lnx.svimez.info/svimez/rapporto-svimez-2022-2, 11 ss., nella parte di analisi e restituzione dei dati relativi alla questione nazionale della disuguaglianza, indagata sotto il profilo dei divari nella filiera dell'istruzione che caratterizzano la fotografia multidimensionale e multidisciplinare in termini di “declino demografico e desertificazione universitaria” nelle università del Meridione con una preoccupante proiezione

Pur non essendo questa la sede per delineare il perimetro definitorio dei processi articolati di vulnerabilità, si deve osservare come l'evoluzione dei percorsi di identificazione/riconoscimento/tutela degli elementi che le contraddistinguono abbia progressivamente rilevato, con maggiore tecnicismo, quella caratteristica strutturale di apertura semantica della categoria, intesa come potenzialità di senso che si correla all'emersione di bisogni, interessi, valori ritenuti meritevoli di protezione, centrati sulla persona nelle sue diverse dimensioni esistenziali e che richiedono una protezione rafforzata nell'ottica di una permanente tensione verso l'universalità e l'eguaglianza nei diritti; allo stato, più che in passato, tali percorsi definitivi e d'inquadramento della materialità e della rilevanza giuridica delle condizioni che ne caratterizzano la realtà costituiscono la premessa condizionante delle politiche pubbliche e delle azioni amministrative anche nell'ambito dell'istruzione superiore³⁹.

Sulla base di tali ampie premesse d'indagine, l'analisi del PNRR consente di evidenziare l'avvio, rispetto al passato, anche nell'ordinamento interno, di un'inedita fase di riconoscimento e tutela della dimensione sociale dell'i-

futura: «Un numero crescente di iscritti universitari residenti nel Mezzogiorno tende a preferire le Università del Centro-Nord. Gli studenti meridionali che si trasferiscono per motivi di studio universitario sono passati dal 20% del 2010 al 27% del 2021. Questo fenomeno non è stato controbilanciato da un analogo flusso di iscritti provenienti dal Centro-Nord. Le Università del Mezzogiorno hanno visto contrarsi nell'ultimo triennio il numero di iscritti complessivamente del 12% rispetto al primo triennio degli anni, mentre nelle Università del Centro e del Nord gli iscritti sono complessivamente cresciuti del 2% e dell'8%. Secondo stime ISTAT, tra il 2021 e il 2031 la popolazione in Italia diminuirà di circa 1,5 milioni di individui, una perdita che continuerà negli anni seguenti (2036 e 2041) con intensità meno grave al Centro-Nord e più accentuata nel Mezzogiorno. Queste dinamiche di spopolamento determineranno effetti negativi sulle immatricolazioni universitarie, soprattutto per gli Atenei più piccoli e periferici. A tassi di iscrizione invariati, si stima che nel 2031, 2036 e 2041 le Università del Mezzogiorno perderanno circa il 6, 17 e 27% degli iscritti; quelle del Centro avranno prima un incremento del 3,5% nel 2031 e poi una diminuzione del 7 e 20% nel 2036 e 2041 rispettivamente; quelle del Nord un andamento simile con +4% nel 2031 e un decremento del 7 e 18% circa nel 2036 e 2041. Tale contrazione, oltre a subire una brusca accelerazione coinvolgerà tutte le Università. In questo quadro generale, tuttavia, le più colpite saranno quelle a maggior «vocazione locale» e soprattutto quelle del Mezzogiorno».

³⁹ *Ex multis*, v. ISTAT, Rapporto 2020, *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione ai diversi ambiti territoriali*, consultabile in www.istat.it, nel quale l'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) (indicatore composito costruito attraverso la sintesi di sette indicatori riferiti alle dimensioni della vulnerabilità sociale e materiale) costituisce un valido strumento per esprimere con un unico valore un fenomeno di natura multidimensionale, al punto che è letto unitamente all'Indice di vulnerabilità per fragilità territoriale ed all'Indice di contrasto alla vulnerabilità sociale con riferimento alla mappatura degli interventi pubblici messi in campo per famiglie e soggetti in condizioni di svantaggio anche nella dimensione comunale.

sistemi universitari, diritto all'istruzione superiore e soggetti vulnerabili

istruzione superiore, la quale coglie le tendenze ed i risultati d'avanzamento consolidati nella dimensione sovranazionale richiamata ed appare solidamente ancorata alle distinte componenti caratterizzanti l'intera struttura composita del documento di programmazione: le aree d'intervento e gli assi strategici, le priorità trasversali, le riforme, le missioni.

Da un lato, tra le aree d'intervento stabilite dal Regolamento RRF⁴⁰, assumono rilievo la Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la Coesione sociale e territoriale, le Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani, che delincono lo spazio d'intervento e le finalità dei Piani nazionali, che devono rispondere alle conseguenze sociali ed economiche della crisi pandemica attraverso strategie che devono contribuire a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità macroeconomica anche attraverso l'attuazione del *Pilastro europeo dei diritti sociali*⁴¹ e di politiche mirate alla coesione sociale e territoriale ed al superamento delle disuguaglianze, con una peculiare attenzione, in ordine al tema d'interesse, ai divari generazionali ed alle nuove generazioni che devono essere sostenute sia da sistemi educativi, di cura e d'istruzione capaci di rafforzarne le competenze che dall'ampliamento dell'accessibilità e delle opportunità che tali sistemi d'istruzione superiore possono fornire ad un modello di sviluppo e di società basato sulla conoscenza.

Dall'altro, il PNRR si impernia intorno ai tre assi strategici condivisi a livello europeo⁴²: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica ed, inoltre, inclusione sociale che, in modo diretto e trasversale, si correlano al tema fondamentale dell'accrescimento delle competenze e delle prospettive occupazionali dei giovani ed, altresì, del riequilibrio territoriale e dello sviluppo del Mezzogiorno ed, invero, connotano tutte le componenti del Piano e appaiono funzionalmente perseguibili mediante il miglioramento dei sistemi d'istruzione, compresa quella superiore terziaria.

Anche sul piano delle priorità trasversali – condivise dalle sei missioni e dal sistema delle riforme (riforme orizzontali o di contesto, riforme abilitanti, riforme settoriali) – esse sono identificate nel medesimo orizzonte valoriale della promozione delle pari opportunità generazionali, di genere e territoriali, sulle quali s'imperniano in linea di coerenza le politiche per i giovani, per le donne, e per il superamento dei divari (territoriali) di

⁴⁰ Reg. Ue n. 41/2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18 febbraio 2021.

⁴¹ Per un approfondimento, anche per i riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a C.Ventimiglia, *Diritti sociali, istituzioni, risorse e la sfida dell'effettività*, cit., 107 ss.

⁴² Cfr. PNRR – Next Generation Italia, 12-15, consultabile in www.italiadomani.gov.it.

cittadinanza, comprese le politiche per il rilancio del Mezzogiorno⁴³, per cui, anche sotto tale profilo, sono confermate e valorizzate le parole chiave fondamentali che pongono al centro le azioni a sostegno dei giovani e del rafforzamento delle competenze, che sono strutturalmente elaborate nell'ottica funzionale e immanente di integrazione con quelle poste a fondamento degli obiettivi di coesione sociale e territoriale.

Sotto tale profilo, come è stato osservato, la crisi sanitaria e la conseguente emanazione del *Next Generation EU* hanno avuto l'effetto dirompente di riproporre il dibattito sul modello di sviluppo del Mezzogiorno, insieme all'esigenza di recupero sociale ed economico dell'intera Nazione, inquadrando pertanto la questione meridionale come questione nazionale, che manifesta una crisi profonda dell'eguaglianza⁴⁴ e ha condotto all'effetto di rilanciare, dopo la riforma costituzionale del 2001, la configurazione di un vero e proprio dovere costituzionale dello Stato di assicurare la coesione e l'inclusione tramite interventi perequativi in favore delle comunità territo-

⁴³ Cfr. PNRR – Next Generation Italia, 36-45, consultabile in www.italiadomani.gov.it. In particolare, il Piano ribadisce che l'obiettivo principale è «accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese», 39, rilevando che la diminuzione degli investimenti nel Mezzogiorno tra il 2008 ed il 2018 ha aggravato la già esistente carenza di strutture e servizi e, in tale prospettiva, «il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale» (37). Sull'origine del dibattito giuridico sulla questione meridionale, sul rilancio del Mezzogiorno come questione nazionale nel PNRR, sulle prospettive attuative che richiedono strumenti di perequazione e sull'eguaglianza che richiede omogeneità delle prestazioni fondamentali, garantite dai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali, precetto per la coesione territoriale, anche per i riferimenti bibliografici, v. l'approfondimento di F. Manganaro, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, cit., 387 ss.; inoltre, A. Barone, F. Manganaro, *PNRR e Mezzogiorno*, cit., 148 ss.; A. Romeo, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 2020, 807 ss. Sull'attualità del concorrente dibattito relativo al regionalismo differenziato e alle prospettive di riforma delle specialità, senza pretesa di esaustività, v. S. Staiano, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in www.federalismi.it, 2023, n. 7, IV ss.; S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in www.federalismi.it, 2020, n. 5, 94 ss.; M. Immordino, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *Ist. fed.* 2019, numero speciale, 45-51; Id., *La specialità regionale nella prospettiva del regionalismo differenziato* (con N. Gullo), in *Diritto amministrativo e società civile, Muovendo dalle opere di Fabio Roversi Monaco*, III, *Problemi e prospettive*, Bologna, Bononia University Press, 2020, 37 ss.

⁴⁴ F. Manganaro, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, cit., 395; A. Romeo, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo del nuovo millennio*, cit., 807 ss.

riali più deboli, sul fondamento degli artt. 2, 3 e 119 Cost. e delle previsioni del TFUE in materia di coesione (gli artt. 174 ss.), nella cui cornice può ritenersi che lo stesso PNRR costituisca adempimento del dovere costituzionale di assicurare la coesione⁴⁵ tramite interventi perequativi poiché “ripresa e resilienza” presuppongono l’inveramento della dimensione sostanziale della coesione economica, sociale e territoriale, tanto quanto lo sviluppo sostenibile implica il superamento degli squilibri sociali, culturali e territoriali⁴⁶.

Sul piano delle missioni che fondano e indirizzano in modo vincolante l’azione delle amministrazioni, innanzitutto delle Università, il versante della dimensione sociale dell’istruzione superiore e della promozione dei giovani mediante il superamento/temperamento delle diverse tipologie di ostacoli di vulnerabilità incidenti sull’accessibilità e sul conseguimento del

⁴⁵ Sul rilievo giuridico della coesione quale elemento ordinatore della politica economica degli Stati e dell’Unione europea, v. G. P. Manzella, *Il “tempo” della politica di coesione*, in *www.federalismi.it*, 2021, n. 13, IV ss.

⁴⁶ Sul punto, le ampie riflessioni di A. Barone, *Il tempo della perequazione: il Mezzogiorno nel PNRR*, in *Rivista P.A. Persona e Amministrazione*, cit., 7 ss.; altresì, M. Dugato, *L’intervento pubblico per l’inclusione, la coesione, l’innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 1 ss.; M. C. Cavallaro, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, cit. 80-81, la cui puntuale riflessione, muovendo dalla dimensione evolutiva della trama dei rapporti tra Stato e regioni, e della questione meridionale inquadrata nei termini (*politically correct*) dei divari territoriali, riportate allo specchio della stagione del PNRR quale occasione di torsione del sistema verso una maggiore autonomia dei territori, rileva in chiave critica che: nella locuzione “divario territoriale” si annidino disegualianze sul piano economico, in parte legate a diversi standard di qualità dei servizi erogati, che si traducono in una maggiore difficoltà di accesso agli stessi servizi; profonde differenze organizzative delle amministrazioni di riferimento, che comportano anche sensibili differenze sul piano istituzionale; ma anche distanze culturali e sociali, frutto di una diversa capacità dei territori di favorire il pieno sviluppo della persona e di quelle ‘formazioni sociali’ che ne dovrebbero assicurare lo svolgimento. In una parola, il “divario territoriale” diviene sinonimo di una “disegualianza strutturale”, che si traduce in una diversa garanzia dei diritti fondamentali. La risposta al problema potrebbe essere quella assicurare una maggiore autonomia dei territori, che possa per consentire una più adeguata valutazione delle prestazioni da erogare, in funzione di una più ampia tutela dei diritti della persona. E invece, nel segno di una crisi divenuta ormai endemica, le ragioni del decentramento delle funzioni cedono il passo all’esigenza di un accentramento decisionale, che troverebbe la propria giustificazione nella necessità di coordinare gli interventi per fronteggiare l’emergenza che di volta in volta si manifesta. La vicenda legata alla gestione dei fondi e agli interventi da realizzare nel quadro del PNRR apre un nuovo capitolo nella trama dei rapporti tra Stato e regioni, potendosi tradurre come occasione di slancio per avviare una nuova stagione di autonomia dei territori «per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona», ma che in realtà assai più facilmente rischia di costituire un nuovo passo in avanti nella direzione di ritorno, verso il centralismo della decisione».

pieno successo formativo, è inserito nella Missione 4 (Istruzione e Ricerca), ed, inoltre, nella Missione 5 (Inclusione e Coesione), essendo ambiti d'intervento le cui misure appaiono fortemente intrecciate sul piano biunivoco della reciprocità del condizionamento fondamentale che l'attuazione delle medesime è in grado di imprimere, complessivamente, sul conseguimento dei risultati che danno sostanza all'effettività del diritto considerato.

In particolare, da un lato, rileva l'investimento sulle borse di studio per l'accesso all'università e sull'orientamento attivo nella transizione scuola-università, sull'estensione del numero dei dottorati di ricerca e sui dottorati innovativi per la pubblica amministrazione e il patrimonio culturale; e dall'altro, le riforme progettate del sistema di orientamento, delle classi di laurea, delle lauree abilitanti per le professioni, della legislazione sugli alloggi per gli studenti, della disciplina dei dottorati⁴⁷, interventi che vanno considerati unitamente al quadro degli investimenti e delle riforme di carattere manifestamente trasversale dedicati all'inclusione e alla coesione per la rimozione delle condizioni di povertà socioeducativa, culturale ed economica, nell'articolazione tripartita a sostegno delle politiche per il lavoro, delle infrastrutture sociali, delle famiglie, delle comunità ed del terzo settore, e degli interventi speciali per la coesione territoriale⁴⁸.

Dall'analisi dei contenuti, emerge la visione complessiva dell'investimento sulla formazione e sul miglioramento delle competenze, ancorata, altresì, al principio d'eguaglianza, quale preconditione di sviluppo di un modello di società e di economia basato sulla conoscenza, con un rafforzamento, rispetto al passato – e in linea con l'avanzata visione comunitaria – delle azioni di sostegno alla formazione ed all'occupazione considerate in una dimensione integrata con le politiche inclusive, di contrasto delle situazioni di svantaggio generate dai contemporanei rischi sociali⁴⁹, le quali, tuttavia, più che in passato, richiedono una maggiore intensità d'esercizio dell'autonomia funzionale e responsabile delle Università.

Per questa via, dunque, trova conferma ed un riconosciuto spazio attuativo l'idea valoriale che l'istruzione non sia soltanto una politica pubbli-

⁴⁷ Cfr. PNRR, M4C1. *Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido all'Università*, 180 ss.

⁴⁸ Cfr. PNRR, M5C1. «Politiche per il lavoro, M5C2 – Infrastrutture sociali, alle famiglie, alle comunità ed al terzo settore»; M5C3. «Interventi speciali per la coesione territoriale, 202 ss. Inoltre, v. M5C3. Investimento 3 – Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore», i cui atti e provvedimenti di attuazione sono consultabili in www.politichecoesione.governo.it/it/pnrr-e-coesione/la-missione-5-m5-componente-3-del-pnrr-su-interventi-speciali-per-la-coesione-territoriale.

⁴⁹ Cfr. C. Franchini, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 43.

sistemi universitari, diritto all'istruzione superiore e soggetti vulnerabili

ca, e come tale esposta al raffronto o al bilanciamento – anche finanziario – con altre politiche, bensì un campo differenziato, multidimensionale e dinamicamente connotato da irriducibili garanzie, quale leva basilare anche di obiettivi sociali ed economici ed, al fondo, concepita come preminente e proiezione di una irriducibile doverosità pubblica, poiché essenziale per lo sviluppo dell'individuo e della comunità nelle sue proiezioni *multilevel*, che risulta affidata nel suo progetto realizzativo alle capacità “costruttive” dei sistemi universitari.

È su questo piano che si gioca la partita da vincere sull'effettività del diritto all'istruzione superiore anche per i soggetti vulnerabili, poiché non vi potrà essere alcun rafforzamento duraturo del servizio d'istruzione superiore, nonostante l'incisiva varietà e la stringente tempestività d'azione richiesta dal PNRR, senza la capacità amministrativa delle Università di sostenere l'attuazione delle riforme e gli investimenti, anche in rete con altri enti pubblici e privati, con una specifica ed indirizzata calibratura di risorse ed obiettivi nel medio e lungo periodo: in particolare, con l'accentuazione dell'asse collaborativo scuola-università e università-realtà territoriali ed extra-territoriali, in un'ottica di valorizzazione dell'azione universitaria indirizzata a studenti di qualsiasi provenienza e condizione ma, soprattutto, appartenenti a contesti connotati da povertà educativa e deprivazione socioeconomica; con il rafforzamento delle attività di orientamento in entrata, in itinere ed in uscita e dei sistemi di tutoraggio declinati in base al target studentesco di riferimento; con maggiori risorse economiche a sostegno dell'ampliamento della platea degli studenti beneficiari di sgravi contributivi e/o borse di studio; con l'innesto della transizione digitale per migliorare la capacità del sistema d'istruzione superiore di offrire anche istruzione e cultura digitale per garantire un accesso più ampio e colmare i divari territoriali⁵⁰; con l'innovazione dei contenuti delle funzioni di programmazione e controllo alla luce del PNRR, anche con un'efficace modellamento dei processi interni di assicurazione della qualità che siano in grado di rilevare gli scostamenti e le criticità sul piano dell'accessibilità e del conseguimento del pieno successo formativo in relazione ai soggetti vulnerabili.

In altri termini, ai sistemi universitari è richiesta in modo sfidante la capacità amministrativa, da un lato, di superare gli ostacoli nascenti e frapposti dalla perdurante iper-regolazione e burocratizzazione⁵¹ che connota

⁵⁰ In tema, anche per i riferimenti bibliografici, sia consentito il rinvio a C.Ventimiglia, *Amministrazione e Cultura nella transizione digitale*, Bari, Cacucci, 2021.

⁵¹ In tema, v. il puntuale approfondimento di G. Vesperini, *Iperregolazione e burocratizzazione del sistema universitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 947 ss.

anche l'Università quale pubblica amministrazione e, dall'altro, di ricomporre ad unità e sincronizzare – peraltro in un tempo inedito e straordinario di riscrittura della disciplina del sistema universitario⁵² – una notevole varietà di finalità, obiettivi, strumenti, maggiori risorse disponibili attorno al baricentro fondamentale costituito dallo studente e dai suoi bisogni d'eguaglianza; e ciò al fine di prevenire il rischio concreto che la stringente mappatura dei *milestones* o traguardi (risultato qualitativo) e dei *targets* o obiettivi (risultato quantitativo) previsti nel PNRR possa dequotare l'intervento pubblico in mero adempimento burocratico, di breve e/o medio termine, anche nel campo fondamentale della protezione dei soggetti vulnerabili.

Questa è, in parte, un'ipotesi di conclusione provvisoria che soltanto gli scenari attuativi – e i futuri dati sulle vulnerabilità e sulle performance universitarie – dei prossimi anni potranno confermare o smentire.

Abstract

The contribution explores the evolutionary dynamics of the right to study in the context of the university system and higher education, in relation to the broad category of vulnerabilities. It wants to offer a particular perspective from which to investigate the innovative processes promoted by the NRRP and measure its implementation in terms of guarantees and tools to support individuals and territories with conditions of disadvantage and fragility. The analysis allows us to highlight, in the domestic legal system, the beginning of an unprecedented phase of recognition and protection of the social dimension of higher education, which points out the trends and results of progress developed in the supranational dimension. This approach consolidates the perspective that education is not just a public policy, but also a field characterized by irreducible guarantees and a basic level of social and economic objectives. In fact, it was conceived as preeminent and as a projection of an irreducible public duty, being essential for the development of the individual and the community.

⁵² Il riferimento è all'intensa stagione riformista e d'impatto anche sul sistema universitario avviata dagli interventi normativi di cui al d.l. 31 maggio 2021 n. 77, (Governance del PNRR e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021 n. 109; d.l. 9 giugno 2021 n. 80, (Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR), convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113; d.l. 6 novembre 2021 n. 152, (Disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose), convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233; d.l. 30 aprile 2022 n. 36, convertito con modificazioni dalla l. 29 giugno 2022 n. 79.