

Diritto allo studio universitario: quale riforma?

di Federica Laudisa

La riforma del diritto allo studio universitario è contenuta in questo [schema di decreto legislativo](#) approvato l'11 novembre 2011 – ultimo Consiglio dei Ministri del passato governo Berlusconi – che fa seguito alla delega prevista dalla legge 240/2010. Tale legge, come noto, affida al Governo il compito di riformare il sistema universitario per conseguire diversi obiettivi, tra cui la:

“revisione, in attuazione del titolo V della parte II della Costituzione, della normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore, e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)”.

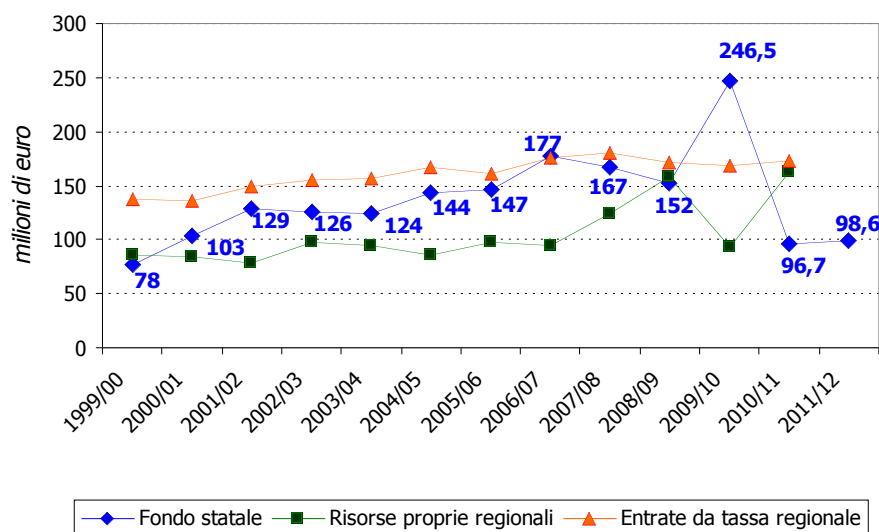
Il Parlamento è chiamato ora ad esprimere il parere su un atto normativo che abrogherà la ventennale legge-quadro sul diritto allo studio universitario (L.390/91). Ci sono voluti dieci anni dalla riforma costituzionale che ha modificato il quadro delle competenze Stato-Regioni – assegnando al primo, la competenza esclusiva a *determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*¹, e alle seconde, la competenza esclusiva a legiferare in materia di diritto allo studio (DSU) –, per rimettere mano alla normativa che regola la politica del diritto allo studio. Senza dubbio, meglio tardi che mai.

Partiamo da un assunto: la politica del diritto allo studio in Italia, se comparata a quella di altri paesi europei, si caratterizza per essere: ampiamente sotto-finanziata (Fig. 1) – le risorse sono insufficienti a garantire la borsa alla totalità degli aventi diritto; disuniforme – il criterio di accesso economico e gli importi di borsa sono differenti a seconda della sede universitaria (talvolta anche all'interno della stessa regione); non monitorata a livello centrale, con la conseguenza, ad esempio, che uno stesso intervento, ovvero il prestito d'onore, è stato introdotto e finanziato con atti diversi da Ministeri diversi nello stesso arco temporale, con esiti sconosciuti.

Il decreto legislativo in che modo interviene per risolvere queste anomalie? Analizziamolo punto per punto.

¹ La *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* spetta in via esclusiva alle norme statali (art. 117, lettera *m*, della Costituzione). Si tratta di una competenza definita *trasversale* per sottolineare il fatto che essa condiziona necessariamente l'esercizio di tutte le altre competenze legislative, a chiunque assegnate. La Corte costituzionale ha sancito, nella sentenza n. 282/2002, che «non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali *il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite*, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

Fig. 1 - Le fonti di finanziamento per le borse di studio, 1999/00-2011/12



Fonte: MIUR.

Sistema di finanziamento

La modalità di finanziamento delle borse di studio è un aspetto cruciale da cui dipende la capacità di garantire la borsa a tutti gli studenti che ne hanno diritto, ovunque essi studino. Chi e come finanzia la spesa per borse di studio? Il decreto legislativo prevede due fonti finanziarie: il fondo statale integrativo e il gettito della tassa regionale per il DSU a carico di tutti gli studenti (eccetto gli idonei alla borsa) (art. 18, comma 1). Il Fondo statale dovrebbe ammontare a circa 175 milioni di euro nel 2012, come si evince dalla relazione tecnica dello schema di decreto, mentre le entrate da tassa si possono stimare in una cifra non inferiore ai 250 milioni di euro – in virtù dell’aumento dell’importo minimo della tassa dagli attuali 62 euro a 120 euro –; di conseguenza il prossimo anno le risorse saranno pari a 425 milioni di euro. Soprassedendo sul fatto che la quota maggioritaria del finanziamento delle borse di studio ricade sugli studenti – tra coloro che pagano di più in Europa per le tasse universitarie – non è necessaria una sfera di cristallo per prevedere che è un ammontare insufficiente alla copertura totale degli idonei, se nel 2010/11 con un finanziamento di 430 milioni di euro (Stato + entrate da tassa DSU + risorse regionali) è stata pagata la borsa al 74% degli aventi diritto. La storia si complica a livello di singola realtà regionale perché quanto meno numerosi sono gli studenti universitari, tanto minori saranno le disponibilità derivanti da tassa DSU, e viceversa. I criteri con cui verrà ripartito il fondo statale tra le regioni terranno conto di questo? Le modalità di riparto del fondo statale – poiché verosimilmente insufficiente – è un’altra complicata storia, demandata ad un successivo decreto ministeriale.

La tassa regionale per il DSU

L’importo della tassa per il diritto allo studio – che ora può essere fissato dalle Regioni entro un intervallo stabilito per legge, compreso tra 62 euro e 130 euro –, con la nuova normativa (art. 18, comma 7) sarà suddiviso in tre fasce: agli studenti con un ISEE fino al valore per accedere alla borsa, ipotizziamo pari a 16.000 euro, verrà applicata una tassa di 120 euro; per chi ha un ISEE compreso tra 16.000 euro e 32.000, la tassa sarà di 140 euro; chi supera i 32.000 euro pagherà 160 euro di tassa. Poi si precisa che “il livello massimo della tassa è fissato in 200 euro”. Qualora le regioni non provvedano ad adeguare gli importi con proprie leggi, la tassa sarà automaticamente di 140 euro per tutti.

Attualmente solo in tre realtà regionali (Cosenza, Piemonte, Liguria) l'importo è superiore, di poco, al futuro livello minimo, ovvero 120 euro (Tab. 1).

Tab. 1 – L'importo della tassa regionale per il diritto allo studio, per Regione

Regioni/Province autonome	Importo tassa DSU a.a. 2011/12 (euro)
Abruzzo	77,47
Basilicata	98
Calabria - Reggio Calabria e Catanzaro	100
Calabria - Cosenza	130
Campania	62
Emilia Romagna	98,13
Friuli Venezia Giulia	110
Lazio	118
Liguria	70€, 85€, 105€, 135€ in base al valore dell'ISEE
Lombardia	100
Marche	90
Molise	70
Piemonte	125
Puglia	77,47
Sardegna	62
Sicilia	85
Toscana	98
Umbria	77,47
Valle d'Aosta	82,32
Veneto	109

Fonte: Regolamento tasse e contributi di ateneo.

Quale ruolo giocano le Regioni? “Le regioni e le province autonome possono prevedere forme di garanzia del DSU più favorevoli rispetto a quelle fissate dallo Stato in sede di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni” si legge nella relazione illustrativa. Più specificatamente “assicurano, nell’ambito delle risorse proprie, la definizione dei requisiti di eleggibilità riferiti alla condizione economica in misura superiore almeno del 10% rispetto a quelli assicurati dallo Stato a garanzia dei livelli delle prestazioni” (art. 18, comma 2). Vuol dire che se lo Stato, ipotizziamo, stabilisse il limite ISEE per beneficiare di borsa pari a 16.000 euro, le borse per chi ha un ISEE compreso fra 16.001 euro e 17.600 euro le finanzierebbero le Regioni. Non essendo tenute a farlo, è probabile che molte si atterranno al limite ministeriale senza alcun esborso finanziario aggiuntivo.

Idoneo uguale a borsista?

Quali garanzie sussistono al momento che le risorse finanziarie stanziare dallo Stato e quelle derivanti dalla contribuzione studentesca attraverso la tassa regionale per il diritto allo studio, siano in grado di assicurare la borsa di studio a tutti gli aventi diritto? Nessuna. Non ci crede neanche il legislatore quando scrive: “La concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità [...], nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del ministero a legislazione vigente (art. 7, comma 1)”. Tradotto: le borse verranno concesse nella misura dei finanziamenti stanziati, anziché in misura atta a coprire tutti gli idonei.

Uniformità di trattamento

L'importo della borsa di studio e i criteri di merito ed economici per accedervi – per intenderci, i crediti che lo studente deve acquisire in relazione all’anno di iscrizione e il valore dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) che il nucleo familiare non deve superare – saranno determinati con un successivo decreto ministeriale. Sebbene la vera partita

sull'uniformità si giocherà dunque nel decreto attuativo, di fatto sono già stati posti i presupposti che ne minano le basi. All'art. 8 (*Requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP*) dello schema di decreto si legge:

“Le condizioni economiche dello studente [...] sono individuate sulla base dell'ISEE [...], anche tenuto conto della situazione economica del territorio in cui ha sede l'università o l'istituzione di alta formazione artistica e musicale”.

Quel “anche tenuto conto” equivale ad affermare il principio secondo cui il valore ISEE deve assumere valori diversi nelle diverse parti del paese con l'effetto di ricadere nella situazione attuale indicata nella tabella 2: uno studente iscritto a Cosenza beneficerà di borsa se l'ISEE familiare non supera i 14.700 euro, a Catanzaro hanno diritto alla borsa gli studenti con un ISEE fino a 16.865 euro, ed in Sicilia e in Piemonte quanti hanno un ISEE fino a 19.596 euro. *Siamo l'unico Stato in cui la condizione economica per accedere al sostegno economico dipende dalla sede universitaria scelta dallo studente.* Ma gli studenti sono mobili, e se si riconosce alla mobilità studentesca un valore positivo, da incentivare, perché uno stesso studente deve essere riconosciuto in una condizione economica disagiata se studia in una regione, e nella regione a fianco, magari a pochi chilometri di distanza, è considerato benestante?

Tab. 2 – *Il limite ISEE per accedere alla borsa, per Regione, a.a. 2011/12*

Regione	Limite ISEE a.a. 2011/12 (Euro)
<i>D.P.C.M.(max)</i>	19.596
Lombardia	19.596
Friuli	19.596
Umbria	19.596
Basilicata	19.596
Veneto	19.596
Valle d'Aosta	19.596
Piemonte	19.596
Sicilia	19.596
Emilia Romagna	19.153
Marche	18.300
Puglia	17.000
Toscana	17.000
Abruzzo	17.146
Catanzaro	16.865
Lazio	16.863
Sardegna	16.305
Liguria	15.487
Campania	14.750
Cosenza	14.700
Molise	14.697
Reggio Calabria	14.697
<i>D.P.C.M.(min)</i>	14.697

Nota: il DPCM 9 aprile 2001 stabilisce il range - aggiornato annualmente all'inflazione - entro cui le Regioni possono fissare la soglia-limite ISEE.
Fonte: Bandi erki regionali pubblicati sui rispettivi siti Internet.

Ciò che pare corretto modulare è l'importo della borsa in relazione al costo di vita della sede di studio e questo lo schema di decreto lo prevede – “[...] la determinazione dell'importo standard della borsa tiene in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari.” (art. 7, comma 1) – e, con un ulteriore importante passaggio definisce anche quali spese deve coprire la borsa (materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura) stabilendo che siano determinate in base alla rilevazione dei costi², quindi da un'analisi ad hoc. Intanto, per i primi tre anni accademici, nelle more della rilevazione dei costi,

² Nel DPCM 9 aprile 2001 “Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari” più genericamente è stabilito che “La definizione dell'importo delle borse di studio e dei prestiti d'onore persegue l'obiettivo della copertura delle spese di mantenimento sostenute dagli studenti nelle diverse sedi” (art. 9 comma 2).

l'importo di borsa verrà fissato dal già citato decreto attuativo. Auguriamoci che i tre anni non si trasformino in un tempo indefinito.

Monitoraggio

Il compito di monitorare l'attuazione del diritto allo studio verrà assolto dall'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario – istituito presso la direzione generale per l'università e composto da rappresentanti di MIUR, MEF, Regioni, CNSU, CRUI *et al.* – il quale dovrebbe creare un sistema informativo, realizzare ricerche e redigere una relazione annuale (art. 20). L'incognita è se questo organismo previsto sulla carta verrà attuato nella pratica, soprattutto *in assenza di previsione di una struttura operativa e di risorse finanziarie atte a farlo funzionare.*

La legge 390/91 ha istituito qualcosa di analogo, la Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari, con tanto di oneri per il suo funzionamento, eppure non è mai stata avviata. Analogamente, non ha mai trovato applicazione l'art. 5 della legge 390/91 *Rapporto al Parlamento*, riproposto con lo stesso titolo all'art. 21 dello schema di decreto legislativo: il Ministro è tenuto a presentare al Parlamento, ogni tre anni, un rapporto sull'attuazione del diritto agli studi universitari.

Le intenzioni sono buone, ma il volere sancire per legge ciò che non ha bisogno di leggi per essere realizzato è di per se una dimostrazione della debolezza di questi interventi. Cosa può impedire al Ministro Profumo – cosa ha impedito ai suoi predecessori – di costituire ora una divisione all'interno del ministero che si occupi di monitorare la politica per il diritto allo studio, universitario e non? Si prenda ad esempio il [*Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*](#) in Francia, in cui all'interno della direzione università è stata creata una sotto direzione, a sua volta distinta in due dipartimenti: uno deputato all'uguaglianza delle opportunità, l'altro alla condizione studentesca. Deve essere proprio fantascienza nel nostro Paese?

Prestiti

Ai prestiti si predice lo stesso destino dell'Osservatorio sopraccitato. Al pari del prestito d'onore introdotto dalla legge 390/91, i prestiti previsti all'art. 3 del decreto legislativo verosimilmente resteranno inattuati.

Innanzitutto perché non si configurano come LEP – prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale – ma come intervento sotto la potestà legislativa esclusiva delle regioni che hanno la facoltà di introdurlo o meno: alcune magari li prevedranno, altre no. In secondo luogo, in quanto “extra-LEP”, le Regioni dovranno sostenere i prestiti con risorse economiche proprie, tuttavia è altamente improbabile che venga realizzato alcunché senza un canale finanziario ad hoc. Gli esiti, a dire il vero, non sono garantiti neanche quando un intervento è appositamente finanziato: si ricorda che nel 2005, nonostante fu ripartito tra tutte le regioni uno stanziamento di 10 milioni di euro per l'erogazione di prestiti fiduciari agli studenti universitari, solo nove li attuarono.

In terzo luogo perché, al comma 5, da un lato si afferma: “*le regioni [...] nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, disciplinano le modalità per la concessione di prestiti d'onore agli studenti in possesso dei requisiti di merito e provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e alla corresponsione delle quote degli interessi*”

poi si aggiunge: “*sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*”.

Quindi con una mano si riconosce autonomia legislativa alle regioni e con l'altra si toglie, perché i criteri in base ai quali verranno concesse le garanzie e corrisposte le quote degli interessi dovranno essere definiti con un decreto ministeriale che se non verrà redatto – come si immagina

– interferirà sulla possibilità delle regioni stesse di legiferare. Anche in questo caso serve da esperienza l'art. 16 della legge 390/91, il cui comma 3, fortemente analogo al succitato comma 5 dello schema di decreto legislativo, è rimasto di fatto lettera morta:

“Le regioni a statuto ordinario disciplinano le modalità per la concessione dei prestiti d'onore e, nei limiti degli appositi stanziamenti di bilancio, provvedono alla concessione di garanzie sussidiarie sugli stessi e alla corresponsione degli interessi, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome”.

Infine, si prevedono diversi tipi di prestiti per ciascuno dei quali, in parte si fissano dei paletti, in parte si demanda alla legislazione regionale: un prestito per tutti gli studenti meritevoli, senza che sia specificato quali requisiti di merito devono soddisfare e a quali corsi devono essere iscritti (comma 5); un prestito integrativo della borsa di studio per gli iscritti a specifici corsi (magistrale, magistrale a ciclo unico a partire dal quarto anno, dottorato), a condizioni agevolate, di ammontare pari, massimo, all'importo di borsa (comma 6); un prestito cui possono accedere gli studenti post-laurea iscritti ai corsi di master universitario, di perfezionamento ed alle scuole di specializzazione *“con le modalità di cui alle disposizioni [quali?] del presente articolo [3]”* (comma 7).

Cosa potrebbe rendere effettivo tale intervento? Depennare i prestiti dal decreto legislativo.

Se si ritiene che il prestito d'onore possa costituire un intervento economico utile in particolare agli studenti iscritti ai corsi post-laurea, attualmente esclusi da qualsiasi tipo di sostegno, allora dovrebbe essere introdotto con criteri di accesso e condizioni “garantiste” per lo studente³, uniformi in tutto il Paese, il che consentirebbe anche delle economie di scala (come la stipula di una sola convenzione MIUR-ABI).

Di conseguenza, il Fondo per il merito istituito dalla legge 240/2010 e il [Fondo per il credito ai giovani](#) realizzato dall'ex Ministro della Gioventù – consistente nella concessione di un prestito garantito agli studenti universitari – dovrebbero essere ripensati e fusi in uno stesso progetto, portandosi dietro le relative risorse (9 milioni di euro stanziati per il primo e 19 milioni di euro per il secondo).

In conclusione, questo decreto legislativo rappresenta un'opportunità di cambiamento del sistema DSU che non ci si può permettere in alcun modo di sprecare. Che il Parlamento ne tenga da conto.

³ Il tasso di interesse del prestito dovrebbe essere pari massimo all'inflazione, la rata del rimborso dovrebbe essere proporzionale al reddito, rimborsabile solo al raggiungimento di una soglia minima di reddito.