

Paper: *Diritto allo Studio Universitario: tra merito e autonomia*

Autore: *Francesco Nicola Plescia*

Abstract:

Il sistema di Diritto allo Studio è l'espressione fondamentale del grado di civilizzazione di un paese. Garantire di raggiungere i più alti livelli di studio ai meritevoli è infatti il principale obiettivo strategico di una nazione.

Il Diritto allo Studio Italiano è concepito ad oggi in modo assistenzialistico e tutt'altro che strategico; anziché essere concepito come sussidio per valorizzare il potenziale umano risulta al contrario un obsoleto sistema di redistribuzione acritica di fondi statali.

È dunque fondamentale una decisa inversione di tendenza affinché l'enorme potenziale sottovalutato di questo strumento diventi finalmente efficace come già in molti paesi avviene.

Il presente paper - all'esito di un'analisi la cui ampiezza ha dovuto necessariamente scendere a compromessi con la brevità dello spazio disponibile - propone una strada di rinnovamento del sistema fondata su merito ed autonomia.

DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO: TRA MERITO E AUTONOMIA

1 Introduzione

Negli ultimi mesi il dibattito sull'università è tornato di interesse pubblico dopo anni di diffuso disinteresse, le problematiche del sistema universitario a lungo nascoste dietro ad una foglia di fico sono esplose portando all'attenzione di tutti scandali e incoerenze.

Come spesso succede, però, la spettacolarizzazione prende il sopravvento su una discussione votata alla sostanza, quanto scritto in questo paper, invece, vuole portare un contributo propositivo al miglioramento del sistema: per questa ragione ho deciso di affrontare in modo sistematico un argomento decisivo quale il Diritto allo Studio, strettamente legato al sistema di finanziamento delle università italiane.

La materia del diritto allo studio è un ambito di grandi discussioni e dibattiti; sono parole che vengono usate spesso e, altrettanto frequentemente, sono travisate o ripetute in modo non appropriato.

Ad ogni modo l'abuso del termine Diritto allo Studio non è affatto il problema predominante di fronte ai molti aspetti strettamente inerenti che è necessario trattare con urgenza, primo fra tutti il Merito, d'altro canto è fondamentale specificarne correttamente il significato così da fornire le basi per una tesi organica a proposito.

Dopo la descrizione della materia, sostenuta anche da paralleli con altri paesi, seguiranno infatti proposte concrete di miglioramento e svecchiamento del sistema.

È utile specificare fin dall'inizio come non basti appena, anche in questo campo, una nuova forma legislativa o un decreto attuativo ben fatto, ma come sia necessaria una diversa concezione culturale basata su trasparenza, merito ed autonomia.

2 Diritto allo studio

2.1 Cos'è

Le politiche di Diritto allo Studio nascono, come espresso dalla parola stessa, dal tentativo di rendere effettivo un diritto, quello sancito dagli articoli 3 e 34 dalla Costituzione:

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.” (Art. 3)

*“I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.
La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.” (Art.34)*

Ad oggi i servizi erogati per questa classe di studenti riguardano prevalentemente Borse di Studio, esenzione dalle tasse universitarie, pasti gratuiti in mense, alloggi per studenti fuorisede e lavori retribuiti all'interno dell'università (150 ore).

Inoltre, è immediato constatare, alla luce dei testi sopracitati, il carattere di assoluta priorità dell'argomento trattato per due ragioni principali, una prima di importanza nazionale ed una seconda di rilievo personale:

- un Paese che voglia sfruttare tutto il potenziale umano dei suoi abitanti non può non guardarli con un occhio strategico fin da quando sono studenti: è fondamentale che chi è bravo, chi merita, venga messo nelle condizioni di esprimere quanto di meglio può offrire. Infatti in un secondo momento sarà la molteplicità dei cittadini a godere dell'apporto positivo e costruttivo dello studente sussidiato.
- La persona, affinché nutra speranza e fiducia nelle istituzioni, ha bisogno di vedere esempi reali di valorizzazione del merito e dell'impegno del singolo, questo risulta tanto più evidente nel campo educativo.

Nonostante queste lapalissiane considerazioni, come vedremo in seguito, il DSU risulta ormai da lungo tempo relegato tra gli ultimi interessi delle istituzioni governative.

2.2 Chi ne usufruisce

Come specificato in precedenza, i fruitori di questo servizio dovrebbero essere, secondo Costituzione, *“i capaci e meritevoli, seppur privi di mezzi”*, vanno dunque specificati i criteri per la determinazione del merito e della condizione economica.

A questo proposito interviene a stabilire in via attuativa tali criteri il DPCM del 9 aprile 2001:

2.2.1 Merito:

“Per gli studenti iscritti al primo anno dei corsi di laurea e di laurea specialistica la seconda rata della borsa è corrisposta al conseguimento di un livello minimo di merito, stabilito dalle regioni e dalle province autonome, sentite le università, sino ad un massimo di 20 crediti” (Art.6, Comma 1)

“Al fine di determinare il diritto al mantenimento dei benefici per gli anni successivi al primo per i corsi di laurea, lo studente deve possedere i seguenti requisiti:

- *per il secondo anno, 25 crediti entro il 10 agosto dell'anno di presentazione della domanda, nonché il soddisfacimento di eventuali obblighi formativi ove previsti all'atto dell'ammissione ai corsi;*
- *per il terzo anno, 80 crediti entro il 10 agosto dell'anno di presentazione della domanda;*

- *per l'ultimo semestre, 135 crediti entro il 10 agosto dell'anno di presentazione della domanda.* “ (Art.6, Comma 4)

Proprio a questo riguardo si inserisce un altro nodo molto delicato a proposito del rapporto che deve intercorrere tra il vincolo dovuto alla condizione economica e quello che invece stabilisce il livello di merito.

Allo stato attuale il primato spetta in modo deciso alla prima, la condizione economica, ribaltando in questo modo la dicitura originale, dove quest'ultima viene posta come condizione secondaria. Infatti i 20 crediti formativi universitari (CFU) richiesti per ricevere la borsa di studio al primo anno e i 25 per confermarla all'anno successivo non sanciscono affatto la soglia tra meritevoli e non meritevoli.

Se per definire uno *studente meritevole* è facilmente possibile accordarsi descrivendolo come uno “studente, almeno leggermente, al di sopra della media”, come è possibile, d'altro canto, che appena 20 CFU, sui 60 richiesti per completare gli esami di un anno accademico, siano ritenuti abbastanza a superare la soglia di *merito*? Inoltre, possiamo davvero definire uno studente meritevole a partire da soli elementi quantitativi (il numero di esami) e non qualitativi (la media voto)? Poniamo ad esempio il caso di uno studente al Politecnico di Milano, università di riconosciuta difficoltà: secondo i dati forniti dall'Ateneo in media annualmente ogni studente consegue tra i 40 e i 45 CFU con una media voto che, variando da facoltà a facoltà, possiamo forfettariamente stabilizzare al 24/30. I dati proposti sono di intuibile interpretazione.

Dunque, una volta affrontato sistematicamente come i criteri atti a valutare il merito non siano affatto idonei, resta un secondo campo di interpretazione: i termini “capaci e meritevoli” vogliono indicare una condizione minima e non di sostanza. Rileggendo in questa chiave l'articolo 34 della costituzione sarebbe facile immaginarselo così: “*Gli studenti privi di mezzi, purché risultino in grado di terminare il percorso di studio, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*”.

È utile interpretare la dicitura originale a partire dai Lavori Preparatori dell'Assemblea Costituente, dove viene espresso in modo esplicito il significato delle sopraccitate parole, lasciando così poco spazio ad ulteriori interpretazioni:

“Abbiamo voluto usare una dizione molto più lata che renda possibile l'accesso a queste provvidenze agli alunni che frequentano qualsiasi scuola, perché qualunque alunno che meriti per la sua capacità e per la sua attitudine allo studio di essere incoraggiato deve trovare aiuto e incoraggiamento”

(dalla Sintesi dei Lavori Preparatori dell'Assemblea Costituente in merito all'art. 34 della Costituzione Italiana)

Non va dimenticato che i finanziamenti erogati agli studenti sotto la forma di una borsa di studio sono a tutti gli effetti un investimento e, in quanto tale, necessita di chiare garanzie. Sono inaccettabili gli sprechi a cui il sistema di Diritto allo Studio ha assistito: innumerevoli studenti, infatti, dopo aver ricevuto la borsa di studio non hanno portato a termine l'*iter studiorum*, per quanto questo risulti un rischio ineliminabile va percorsa una strada che riduca al minimo questi sprechi.

Sinteticamente possiamo dire che si è affermato anomalamente in questi anni il principio per cui le parole “capaci e meritevoli” non definiscono una condizione necessaria e sostanziale, ma quanto una condizione minima e di secondo piano (Agasisti, Catalano, 2006).

2.2.2 Condizione Economica:

“Le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base dell’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).” (Art.5, Comma 1)

“Per l’accesso ai benefici di cui all’articolo 2, comma 1, l’Indicatore della situazione economica equivalente del nucleo familiare, sommato con l’Indicatore della situazione economica all’estero, non potrà superare il limite stabilito dalle regioni, dalle province autonome e dalle università, per gli interventi di rispettiva competenza, tra i 12.000 ed i 16.000 euro.” (Art.5, Comma 9)

L’ISEE è un indicatore che stabilisce criteri per valutare la situazione economica di coloro che usufruiscono di prestazioni sociali agevolate.

Si calcola utilizzando informazioni relative a:

1. *Nucleo familiare*
2. *Patrimonio del nucleo*
3. *Reddito del nucleo familiare*

L’ISEE tiene conto non solo del reddito ma anche del patrimonio e di particolari situazioni familiari.

Invece delle vecchie fasce di reddito si utilizza ora l’indice ISEE. La dichiarazione ISEE non è obbligatoria, serve solo per pagare rette agevolate, inferiori a quella standard. Così chi non desidera dichiarare la propria situazione economica paga la retta intera, senza agevolazioni.

2.2.2.1 Nucleo Familiare

È composto da:

- il richiedente l’agevolazione per l’accesso ai servizi
- i soggetti con i quali convive presenti nello stato di famiglia
- i soggetti a carico ai fini IRPEF

Per calcolare l’ISEE di un nucleo familiare si deve tenere conto della composizione numerica del nucleo familiare e della presenza di alcune particolari situazioni. Questi fattori costituiscono la cosiddetta “Scala di equivalenza”:

componenti del nucleo familiare	parametro
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
6	3,2

per ogni ulteriore componente + 0,35

A questo dato si deve aggiungere:

- a) Maggiorazione di + 0,2 in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore.
- b) Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5
- c) febbraio 1992, n. 104, o di invalidità superiore al 66%.
- d) Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

La somma dei parametri così determinati costituisce il COEFFICIENTE DELLA SCALA DI EQUIVALENZA

2.2.2.2 Reddito del nucleo familiare

È la somma di

- Redditi di tutti i componenti il nucleo familiare
- Rendimento del patrimonio mobiliare (Bot, CCT, depositi, azioni, ecc...) ottenuto moltiplicando il valore del patrimonio mobiliare per una percentuale al netto delle ritenute fiscali. Per l'anno 2.000 il Ministero del Tesoro ha fissato il tasso di rendimento al 5,57%.

Dal reddito è possibile detrarre l'importo dell'affitto per l'abitazione di residenza fino ad un massimo di Euro 5.165,00 (= lire 10 milioni).

Per reddito si intende il reddito complessivo risultante dall'ultima dichiarazione prodotta ai fini delle imposte sui redditi delle persone fisiche (730 o UNICO), in relazione al momento di presentazione della dichiarazione sostitutiva, ovvero, in caso di esonero dall'obbligo di presentazione della dichiarazione, il reddito imponibile ai fini IRPEF risultante dall'ultima certificazione consegnata dai soggetti erogatori (CUD).

Non devono essere dichiarati i redditi esenti ai fini IRPEF (così, ad esempio, le somme di cui i soggetti beneficiano per finalità assistenziali o risarcitorie come l'ASSEGNO DI ACCOMPAGNAMENTO).

2.2.2.3 Patrimonio del nucleo familiare

È dato dalla somma di

- Patrimonio immobiliare (case, terreni, fabbricati, ecc...) di tutti i componenti il nucleo familiare. Al valore dell'abitazione di residenza può essere detratta una franchigia fino a Euro 51.646,00 (= lire 100 milioni) o, in alternativa, la quota restante dell'eventuale mutuo. Analogamente sulle altre proprietà immobiliari può essere detratta la quota restante di mutuo.
- Patrimonio mobiliare (Bot, CCT, depositi, partecipazioni...) di tutti i componenti il nucleo familiare.

Dal patrimonio mobiliare posseduto può essere detratta una franchigia fino a Euro 15.494,00 (= lire 30 milioni).

Solo il 20% di questa somma (indicatore patrimoniale) entra, però, nel conteggio.

La presenza del patrimonio è la vera novità dell'ISEE rispetto alla situazione precedente che considerava solo il reddito. Per non penalizzare il risparmio sono state previste due franchigie: una sulla casa di residenza (Euro 51.646 = L. 100 milioni) e una sul patrimonio mobiliare (Euro 15.494 = L. 30 milioni). Il patrimonio concorre nella misura del 20% alla determinazione dell'indicatore della situazione economica.

La presenza del patrimonio dovrebbe consentire una più equa valutazione delle possibilità economiche di un nucleo familiare ed impedire gli abusi che avevano favorito gli evasori fiscali caratterizzati dalla denuncia di un basso reddito ma con la reale disponibilità di un ampio patrimonio.

2.2.2.4 La formula per calcolare l'ISEE

La somma del reddito più il patrimonio deve essere divisa per il coefficiente della scala di Equivalenza.

2.3 Grado di copertura degli idonei a ricevere i sussidi

In fine, in fase attuativa emerge un aspetto di grande rilevanza, preso atto dei precedenti presupposti infatti non tutti gli studenti che risultano idonei a ricevere la Borsa di Studio sono effettivamente assegnatari di quest'ultima.

La tabella inserita di seguito mostra, regione per regione, in numero assoluto e in percentuale gli studenti cosiddetti "idonei non beneficiari" e gli studenti "idonei assegnatari".

Il livello percentuale di soddisfazione degli idonei nell'a.a. 2006/2007

Regioni - Province autonome	studenti idonei fuori sede	studenti idonei pendolari	studenti idonei in sede	Numero idonei concessione borse di studio a.a. 2006/2007 al 31.12.2006	Numero borse di studio a.a. 2006/2007	Rapporto %
ABRUZZO	2.594	1.772	1.390	5.756	4.036	70,12
BASILICATA	459	902	352	1.713	255	14,89
CALABRIA	6.767	2.983	1685	11.435	5.391	47,14
CAMPANIA	1.265	11.844	4.043	17.152	8.527	49,71
EMILIA ROMAGNA	6.873	2.720	4.944	14.537	13.135	90,36
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.554	1056	533	3.143	3.143	100
LAZIO	7.115	9.954	3.662	20.731	20.579	99,27
LIGURIA	1.114	1465	1.099	3.678	3.678	100
LOMBARDIA	6.562	7.714	2.183	16.459	16.304	99,06
MARCHE	3.680	1.180	344	5.204	4.798	92,2
MOLISE	159	775	154	1.088	373	34,28
PIEMONTE	2.375	7.361	2.688	12.424	12.424	100
PUGLIA	3.132	9.025	2.359	14.516	8.039	55,38
SARDEGNA	5.097	1.017	1.402	7.516	6.420	85,42
SICILIA	8.410	5.817	7.723	21.950	14.777	67,32
TOSCANA	8.307	2.474	1.280	12.061	12.061	100
UMBRIA	3.145	1245	889	5.279	5.279	100

VALLE d'AOSTA	13	20	129	162	162	100
VENETO	3.824	4.332	2.818	10.974	10.689	97,4
Provincia BOLZANO	372	436	208	1.016	1.016	100
Provincia TRENTO	874	902	327	2.103	2.103	100
TOTALE	73.691	74.994	40.212	188.897	153.189	81,1

Dai dati ufficiali, ad oggi disponibili, stilati dal ministero in merito alla copertura delle Borse di Studio per l'anno 2006/2007 emerge una preoccupante discrepanza tra gli idonei a ricevere la Borsa e quelli che poi effettivamente la ricevono (Biggeri, Catalano, 2006).

2.4 Come si finanzia

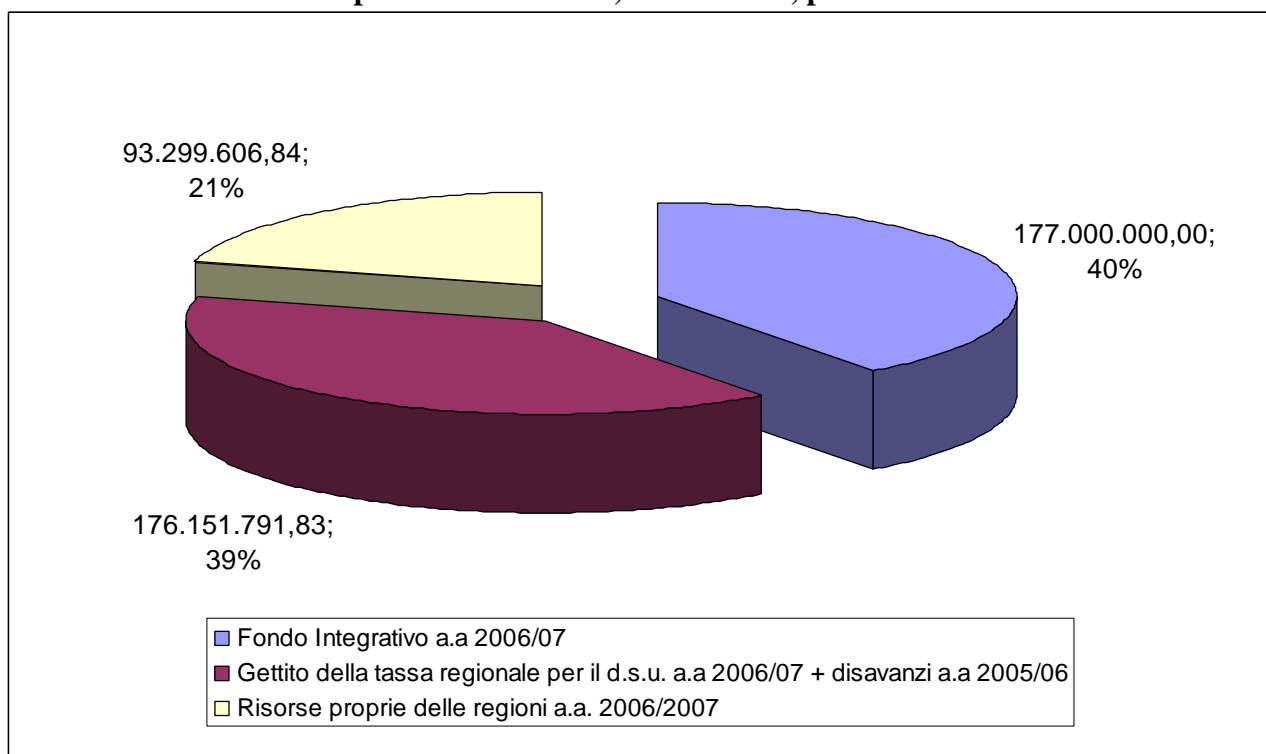
La legislazione nazionale relativa al DSU prevede che il finanziamento delle borse di studio debba essere effettuato con:

- le risorse proprie delle Regioni;
- un fondo statale integrativo “per borse di studio e prestiti d'onore”;
- il gettito di una tassa regionale ad hoc, pagata da tutti gli studenti che si iscrivono all'università - ad eccezione degli idonei a ricevere la borsa stessa.

Regioni e province autonome	Spesa complessiva a.a. 2006/2007	Fondo Integrativo a.a 2006/07	Gettito della tassa regionale per il d.s.u. a.a 2006/07 + disavanzi a.a 2005/06	Risorse proprie delle regioni a.a. 2006/2007
ABRUZZO	12.282.119,70	3.980.850,98	5.123.740,74	3.177.527,98
BASILICATA	795.537,66	1.005.542,99	550.000,00	-760.005,33
CALABRIA	16.888.091,80	11.603.413,06	3.828.449,28	1.456.229,46
CAMPANIA	19.696.022,75	6.511.329,56	12.936.576,00	248.117,19
EMILIA ROMAGNA	41.261.274,21	17.049.051,55	16.815.266,04	7.396.956,62
FRIULI VENEZIA GIULIA	12.785.500,80	4.953.443,07	3.755.600,00	4.076.457,73
LAZIO	56.385.914,60	12.315.043,71	33.964.636,94	10.106.233,95
LIGURIA	9.983.907,40	3.224.063,86	3.708.838,00	3.051.005,54
LOMBARDIA	51.676.232,44	17.354.229,28	30.973.762,21	3.348.240,95
MARCHE	16.103.785,96	7.626.547,76	4.750.078,42	3.727.159,78
MOLISE	1.044.255,21	732.536,81	551.553,00	-239.834,60
PIEMONTE	31.711.828,40	11.773.123,55	10.486.762,87	9.451.941,98

PUGLIA	21.505.816,97	9.142.006,52	8.765.208,50	3.598.601,95
SARDEGNA	15.159.515,15	7.250.051,56	1.950.202,00	5.959.261,59
SICILIA	42.271.780,52	20.115.566,89	10.360.317,75	11.795.895,88
TOSCANA	37.791.657,22	17.800.677,74	12.033.500,00	7.957.479,48
UMBRIA	17.341.865,26	7.102.042,15	1.966.035,87	8.273.787,24
VALLE d'AOSTA	381.237,00	237.919,25	114.803,96	28.513,79
VENETO	30.238.877,82	13.144.768,66	11.285.421,42	5.808.687,74
Provincia BOLZANO	3.837.270,00	812.862,65	357.759,85	2.666.647,50
Provincia TRENTO	7.308.907,80	3.264.928,40	1.873.278,98	2.170.700,42
TOTALE	446.451.398,67	177.000.000,00	176.151.791,83	93.299.606,84

Il finanziamento per il DSU in Italia, a.a. 2006/07, per fonte di finanziamento



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

2.5 Quali norme lo regolano

Le norme che ad oggi regolano il DSU fanno riferimento a due testi:

1. *Legge 2 dicembre 1991, n. 390 - Norme sul diritto agli studi universitari:* Legge cosiddetta “quadro” che detta le linee guida, che andranno in seguito affrontate nello specifico dai decreti attuativi. Distribuisce inoltre le competenze concorrenti tra Stato, Regioni e Università.
2. *D.P.C.M. 9 aprile 2001 - Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390:*

Decreto attuativo che definisce in modo qualitativo e quantitativo gli interventi per il DSU e le condizioni economiche e di merito.

La situazione del quadro normativo mostra in modo imbarazzante il completo disinteresse degli organi governativi in merito al DSU, entrambe le norme infatti risultano largamente superate.

1. La legge quadro, che come detto in precedenza, ha il compito di definire le aree di competenza in merito dello Stato, delle Regioni e delle Università, risulta ancora invariata ad otto anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione dove vengono radicalmente ridefinite le priorità tra i due organi istituzionali.
2. Nonostante la legge quadro preveda il rinnovo del decreto attuativo ogni tre anni, vista la celerità con cui cambiano le condizioni al contorno sociali, il testo si riferisce all'anno 2001, "festeggiando" a breve il decorrere del quinto anno dalla sua scadenza.

2.6 Come funziona all'Estero

In questo paragrafo si analizzano i sistemi di supporto finanziario agli studenti universitari attuati in due Paesi OCSE: Gran Bretagna e Francia.

L'analisi è prettamente descrittiva, ovvero sono illustrate in maniera sintetica le modalità di attuazione del diritto allo studio in UK e Francia, senza soffermarsi sui risultati (ad es. quanti studenti hanno beneficiato di intervento, o che importo hanno ricevuto) né sulle eventuali problematiche (risorse investite, recupero dei prestiti) dei due sistemi.

Risulta interessante questo specifico confronto dal momento che il sistema Inglese e quello Francese si discostano notevolmente tra loro, emblemi di due situazioni che potremmo definire limite (Laudisa, 2002).

2.6.1 Regno Unito

In UK l'intervento finanziario è 'misurato' sullo studente; una volta definito il costo di mantenimento dello studente, viene stabilito il contributo della famiglia a tale costo, e sulla base dei due fattori – costo di mantenimento, contributo familiare – è deciso l'importo dell'intervento da erogare, consistente principalmente in un prestito. Il prestito a volte è affiancato da borse di studio, qualora lo studente si trovi in specifiche condizioni: studente disabile o con figli a carico.

Dunque in UK il bisogno finanziario è definito a priori, e differenziato a seconda che lo studente viva con i genitori, sia fuori sede a Londra o fuori sede in un'altra città; lo studente, inoltre, può accedere ad un solo tipo di prestito erogato da un unico ente.

2.6.2 Francia

Il sistema francese è invece molto analogo a quello italiano, in quanto consta principalmente sull'erogazione di borse di studio. L'accesso alle borse di studio dipende dalle condizioni economiche e sociali della famiglia, in base alle quali si inserisce lo studente in un certo 'scaglione', cui corrisponde un determinato importo di borsa di studio.

Rispetto all'Italia, tuttavia, in Francia sono presenti anche molte borse di studio concesse quasi esclusivamente sulla base di criteri meritocratici, rivolte a studenti con un percorso scolastico di successo, che intendano intraprendere carriere richiedenti studi lunghi e un concorso finale di accesso.

3 Presupposti per un nuovo sistema di Diritto allo Studio

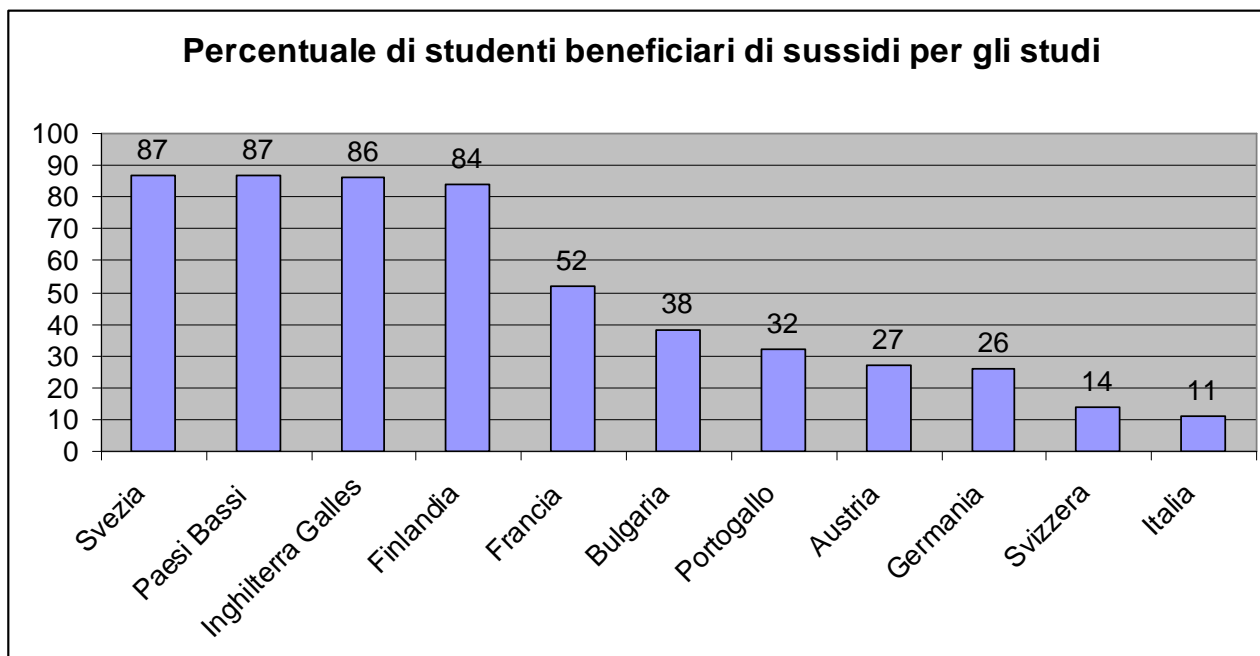
Nel tentativo di descrivere strade percorribili finalizzate a migliorare il sistema è innanzi tutto necessario menzionare quattro presupposti di carattere sostanziale, fondamentali per dare concretezza sul piano quali-quantitativo al DSU:

3.1 Percentuale estremamente bassa di studenti beneficiari di sussidi per gli studi

Come riportato nel grafico inserito di seguito, l'Italia ricopre nel panorama europeo uno degli ultimi posti per percentuale di studenti che beneficiano di sussidi per gli studi, a questo proposito tale indice rimarrebbe prossoché invariato anche nel caso in cui la copertura di studenti idonei a ricevere la borsa di studio e assegnatari fosse totale (Eurostudent, 2008).

Si evidenzia dunque un problema non appena qualitativo ma anche quantitativo dei servizi erogati alla popolazione studentesca, nella fattispecie la causa è da ricercarsi in tre principali ragioni:

- La forchetta individuata dalle condizioni economiche per l'assegnazione delle borse di Studio risulta eccessivamente stretta, accorpa infatti al suo interno le sole fasce di reddito molto basse
- Non è presente una diversificazione di interventi di sussidio appetibili alla molteplicità degli studenti oltre a quelli idonei alla ricezione della Borsa di studio
- I servizi attualmente disponibili alla totalità degli studenti, quali ad esempio il Prestito d'onore, risultano usufruiti da strettissime classi di studenti



Fonte: Eurostudent III - Social and Economic Conditions of Student life in Europe

3.2 La spesa pubblica non può sostenere aumenti considerevoli degli interventi per il diritto allo studio universitario

A questo proposito si inserisce il secondo dei quattro presupposti: nonostante nel recente *decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca* sia previsto un “sacrificio” delle casse statali di 135 milioni di € finalizzati alla copertura totale delle borse di studio secondo i criteri attuali, è di primaria importanza individuare nuove fonti di finanziamento per il sistema di Diritto allo Studio.

Il progressivo affinamento dei servizi erogabili alla generalità degli studenti è stato infatti bloccato in questi anni, in attesa di nuovi fondi statali.

Il settore si trova dunque in una situazione di *empasse*: le tradizionali modalità di finanziamento risultano oggi non adeguate a garantire i livelli quali-quantitativi degli interventi. (Agasisti 2007)

3.3 Maggiore collaborazione degli studenti (Cost-Sharing)

Il terzo presupposto fondamentale riguarda la partecipazione degli studenti al costo del sistema per il diritto allo studio: ad oggi infatti la normativa vigente impone vincoli alle Regioni nella determinazione dell'importo della tassa regionale (terza, ma principale, fonte di finanziamento delle borse di studio) che oggi non può essere fissata ad un importo superiore ad euro 103,2 (equivalente a 200.000 lire, il limite determinato dalla – obsoleta – normativa in materia).

La finalità legata all'equità ed alla redistribuzione delle risorse è implicita nel meccanismo di questa tassa: essa infatti viene pagata da tutti gli studenti, e serve a finanziare le borse di studio per gli studenti meno abbienti (i quali sono, ovviamente, esonerati dal pagamento della tassa stessa). Si potrebbe ipotizzare di agire in due passi successivi, per migliorare l'efficacia di questo strumento:

- il limite massimo dell'importo della tassa regionale dovrebbe essere aumentato, almeno del 100% (portando quindi il limite a 200 euro circa). Si noti che, con questo intervento sostanzialmente non eccessivamente incisivo in termini di maggiore pressione tributaria a carico dello studente (la tassa regionale rappresenta oggi, come percentuale sulla tassa media pagata dagli studenti universitari, circa il 10%), sarebbe possibile raddoppiare le risorse derivanti da questa fonte, con effetti significativi sull'importo dei singoli interventi di sostegno;
- inoltre, ciascuna Regione dovrebbe poter istituire una propria sovrattassa, il cui pagamento potrebbe essere lasciato alla facoltà di ciascuno studente, il cui gettito potrebbe essere destinato alle priorità regionali nel settore DSU, anche ad esempio per aumentare l'agevolazione dei prestiti erogati.

Si noti che entrambe queste linee di intervento non configurano un mero aumento della contribuzione studentesca, ma avrebbero invece finalità fortemente redistributive, poiché i gettiti sarebbero rivolti ad interventi di diverso tipo, non necessariamente per borse di studio a fondo perduto, e comunque rivolte alle fasce della popolazione studentesca meno abbienti, per le quali l'investimento in istruzione universitaria appare più costoso e più rischioso. (Agasisti, Catalano, 2007)

3.4 Garantire la massima libertà di scelta dello studente meritevole

Il quarto presupposto, infine, non è di carattere economico bensì prettamente di principio. L'attuazione dell'art.34 della Costituzione non può prescindere oggi dal rispondere efficacemente alla domanda di mobilità del singolo studente: ogni studente meritevole, infatti, deve essere messo nelle condizioni di poter scegliere l'università che ritiene migliore per se e per la sua crescita personale e professionale nel territorio Italiano.

Diritto allo Studio infatti non significa appena garantire la possibilità di studiare, ma rendere effettiva la libertà di scelta a chi *“meriti per la sua capacità e per la sua attitudine allo studio”*.

4 I passi fondamentali per il rinnovamento

A partire dalla analisi della situazione attuale e dai presupposti appena descritti, è utile individuare due passi decisivi affinché il sistema di Diritto allo Studio si avvicini alle finalità originarie di questo fondamentale servizio.

Le “mosse” inserite in seguito non hanno affatto la pretesa di risolvere immediatamente le profonde lacune di questo sistema ma vogliono ripristinare le condizioni di un miglioramento incrementale nel tempo.

4.1 Ridefinizione dei Livelli di Merito

Come studiato in precedenza, i criteri di merito sono sanciti a livello centrale.

Nel tentativo di non creare eccessive sperequazioni si sono attestati su valori “innoqui”, ovvero quelli che potremmo chiamare delle condizioni minimali per ricevere la borsa di studio.

Dunque serve uno sforzo affinché si possa spostare il baricentro dai criteri economici a quelli meritocratici, secondo la dizione originale dell’art.34 della Costituzione.

A questo scopo è utile non ripercorrere l’errore in passato troppo frequente, pretendere che il sistema universitario debba omogeneizzarsi lungo il territorio nazionale. I criteri di merito (secondo il numero di crediti fatti e la media voto degli esami sostenuti) infatti, possono cambiare non appena da ateneo ad ateneo di una stessa città, ma addirittura tra due diverse facoltà di uno stesso ateneo.

Questa errata valutazione di matrice ideologica ha portato in questi anni ad enormi sprechi, infatti ben il 35% degli studenti che al primo anno risulta idoneo e beneficiario della Borsa di studio non la conferma l’anno seguente per mancanza di requisiti di merito (che dal secondo anno risultano leggermente più restrittivi).

Ciò significa che il restante 35% degli studenti per mancanza di requisiti di merito (che dal secondo anno risultano leggermente più restrittivi) risulta del tutto sprecato a discapito di altri studenti.

A questo proposito è fondamentale servirsi dei valori medi di CFU acquisiti e medie voti per ogni corso di studio di ogni facoltà di ogni ateneo.

La nuova definizione del merito in termini assoluti risulterebbe oltremodo una violenza ad un sistema universitario, come quello Italiano, profondamente diversificato non appena a livello territoriale ma soprattutto secondo i campi di studio. Sono certo di non fare torto ad alcuno nel mettere in evidenza la differente valutazione tra facoltà di lettere e facoltà di ingegneria.

Dunque è necessario servirsi di una definizione in termini relativi di merito, nonostante anch’essa porti con sé problematiche non indifferenti, quale, ad esempio, il fatto che nel tempo possa cambiare.

4.2 Maggiore autonomia agli enti locali per il Diritto allo Studio

A seguito della modifica del titolo V della Costituzione di fatto all’oggi, il DSU è divenuto di competenza delle Regioni, molte delle quali hanno a loro volta “girato” tale responsabilità ai singoli Atenei.

Come detto in precedenza il quadro normativo non ha però subito alcuna modifica, dunque i nuovi enti competenti in materia (Regionali o di Ateneo) risultano vincolati nella loro iniziativa da regole antiquate.

Molti atenei, infatti, da anni coprono interamente il numero di idonei a ricevere la Borsa di Studio, così le loro politiche di sostegno agli studenti universitari risultano in qualche modo saturate.

È fondamentale che sia garantita a questi atenei la libertà di iniziativa necessaria a diversificare la qualità e la tipologia dei servizi atti a sostenere lo studente universitario.

Per quanto questo sia già in parte possibile è necessario che il quadro normativo lo faciliti e lo valorizzi.

A questo proposito si inseriscono le valide proposte di allargamento del sistema di Diritto allo Studio presentate da numerosissimi esperti in materia:

- Differenziazione dell'importo della Borsa di Studio
- Sistema di prestiti condizionati al reddito
- Sistemi misti Borsa-Prestito
- Borse di Studio erogate per merito
- Servizi di agevolazione per gli studenti Fuori Sede
- Implementazione delle Borse di Studio per periodi di studio all'Estero
- Nuove politiche di residenzialità e ristorazione
- Ecc.

L'arricchimento dell'offerta di servizi di cui lo studente può usufruire non risulta appena utile in sé, ma può in questo modo diventare fattore distintivo di un Ateneo rispetto ad un altro, contribuendo così ad un confronto competitivo volto al miglioramento del sistema.

5 Conclusioni

In questo lavoro si è cercato di delineare un quadro del sistema di Diritto allo Studio Italiano, ponendo l'attenzione in primo luogo alla funzionalità del sistema di erogazione dei servizi ad esso associati ed, in seguito, alle condizioni al contorno da cui le politiche di sostegno agli studenti universitari non possono che prescindere.

Per quanto i due passi individuati precedentemente per il rinnovamento del sistema siano d'obbligo nella situazione attuale è necessario esplicitare due ulteriori raccomandazioni che meritano di essere tenute in particolare considerazione.

In primo luogo, la riforma del Diritto allo Studio è strettamente legata alla riforma del Sistema Universitario nel suo complesso. Infatti un eventuale liberalizzazione dei contributi studenteschi - ad oggi bloccati al 20% del contributo al singolo ateneo proveniente dal Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) statale - comporterebbe in molte, o solo in alcune, università un aumento delle tasse universitarie.

Questo, come altri provvedimenti alle porte, tenderanno ancor più a differenziare le università tra loro, così come di pari passo le esigenze che caratterizzano gli studenti di un ateneo piuttosto che di un altro divergeranno progressivamente, chiedendo interventi commisurati alle problematiche locali.

In secondo luogo, il miglioramento incrementale del sistema di diritto allo Studio per essere il più possibile adeguato a rispondere alle esigenze degli studenti non può prescindere da una forte campagna di trasparenza. È necessario che siano individuati e pubblicizzati con chiarezza gli sbocchi occupazionali dei laureati di ciascuna facoltà per ateneo di provenienza affinché possa svilupparsi un efficace sistema di prestiti commisurato al reddito, la spesa pro-studente per ogni ateneo affinché gli interventi atti a garantire il diritto allo Studio siano realmente delineati sulle esigenze dello studente, le valutazioni (in termini di medie voto e tempo di acquisizione della laurea) per ogni università affinché la variabile merito possa godere di minor aleatorietà, ecc.

Nel frattempo possiamo osservare l'evoluzione del sistema di Diritto allo Studio dalla mobilità studentesca lungo il territorio italiano, vera cartina al tornasole per questo fondamentale servizio, in quanto espressione di una maggiore possibilità di scelta da parte degli studenti.

Dobbiamo ricordarci infatti che l'obiettivo finale è proprio che ogni studente meritevole possa scegliere il percorso formativo universitario che ritiene migliore per se.

Riferimenti Bibliografici:

Agasisti, T., Catalano, G., (2006), "Riformare il sistema di sostegno agli studenti universitari", *Atlantide*, anno II, n.1, pp.118 - 124.

Perotti R., (2008), "L'università truccata", *Gli Struzzi Einaudi*, pp.103 - 109

Agasisti T., (2007), "Il finanziamento del diritto allo studio universitario: problemi e prospettive", *Short Notes Serie*, n.19.

Agasisti, T., Catalano, G., (2007), "Efficienza ed equità nel sistema universitario italiano: gli effetti di quindici anni di riforme", *Società Italiana di Economia Pubblica*.

Eurostudent, (2008), "Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Synopsis of Indicators", *Eurostudent Report 2008*, on line.

Laudisa F., (2002), "Il supporto agli studenti universitari in alcuni Paesi OCSE", *Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio Universitario, Regione Piemonte, COREP, Torino*.

Catalano G., (2007), "Le iniziative per l'accoglienza degli studenti del Politecnico di Milano: una visione strategica e i primi risultati", *Area Tecnico-Edilizia con la collaborazione dell'ISU - Politecnico di Milano*.

Biggeri L., Catalano G., (2006), "L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari", *Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, Il Mulino*.

Catalano G., Fiegna G., (2003), "La valutazione del costo degli studi universitari in Italia", *Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, Il Mulino*.