

**Ministero, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**  
**Consiglio Universitario Nazionale**

Audizione presso la VII Commissione della Camera dei Deputati  
14 marzo 2012

**Schema di decreto legislativo recante: *Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera a), secondo periodo e lettera d) della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera 1), e al comma 6. (Atto n. 436).***

*Sommario: 1. La revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e i Lep: considerazioni di premessa. 2. Il profilo "debole": il finanziamento tra Stato, Regioni e Atenei. 3. L'Osservatorio Nazionale per il diritto allo studio universitario: quanto serve? 4. I prestiti d'onore. 5. Le strutture residenziali. 6. Per concludere*

*1. La revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e i Lep: considerazioni di premessa.* Lo schema di decreto legislativo in esame dà attuazione alle deleghe previste dalla l. 30 dicembre 2010, n. 240 per la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e per la valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti.

Per quanto concerne, in particolare, il diritto allo studio, l'art. 5, comma 1, lett. d) della l. n. 240/2010 affida al governo 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) erogate dalle università statali"*.

Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene, innanzi tutto, che le finalità e i principi generali del provvedimento meritino ampia condivisione, così come apprezzabili appaiono gli obiettivi che si intendono perseguire.

Le misure previste nel testo in esame sono tuttavia caratterizzate da un elevato grado di eterogeneità che ne autorizza valutazioni differenti anche in relazione alle ricadute che ne possono derivare sui rapporti tra Stato e Regioni e più ampiamente sul ruolo e sulle funzioni che le autonomie territoriali sono chiamate ad assolvere in una materia qual è il diritto allo studio che, come noto, è assegnata alla loro competenza legislativa esclusiva.

A questi effetti, una considerazione a sé stante merita l'identificazione che nello schema di decreto legislativo si propone dei LEP, ossia dei *"Livelli Essenziali delle Prestazioni"* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", la cui determinazione è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. m) Cost.).

L'interpretazione che ne offre il testo normativo è sicuramente molto ampia, tanto che in essi sono incluse misure (interventi) che ben si può dire elevino ed estendano, oltre quelli che se ne potrebbero considerare i confini naturali e tipici, i "diritti" civili e sociali da assicurare agli studenti.

Scelta, di per sé, anche meritoria che comunque induce il Consiglio Universitario Nazionale a interrogarsi sull'effettiva capacità delle Regioni di garantire queste prestazioni, specie ove esse non dispongano di risorse finanziarie adeguate. A questo proposito, non si può non rilevare, d'altro canto, come l'attivazione di misure capaci di assicurare la copertura finanziaria di questi interventi sia rinviata ad un momento successivo all'immediata operatività del decreto.

Con riguardo, più ampiamente, al diritto allo studio, il Consiglio Universitario Nazionale condivide quanto da più parti evidenziato, ossia che attualmente il diritto allo studio in Italia, comparato a quello di altri paesi europei, è ampiamente sotto-finanziato (le risorse sono insufficienti a garantire la borsa alla totalità degli aventi diritto), è disomogeneo (i criteri di accesso economico e gli importi delle borse sono differenti a seconda della sede universitaria) ed è privo di un efficace monitoraggio a livello nazionale.

Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che un moderno sistema di diritto allo studio debba garantire agli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, la possibilità di scegliere la sede sulla base delle proprie esigenze formative. A tale proposito si evidenzia che lo schema di decreto non affronta con la dovuta consapevolezza e determinazione il problema della mobilità che, nella sua più moderna accezione, è oggi parte integrante del diritto allo studio.

2. *Il profilo "debole": il finanziamento tra Stato, Regioni e Atenei.* Venendo ora a considerare, nel merito, le soluzioni alle quali il provvedimento affida il nuovo statuto del diritto allo studio e il superamento di alcune delle anomalie che sin qui lo hanno connotato, il Consiglio Universitario Nazionale rileva talune criticità.

Innanzitutto e per quanto concerne il suo finanziamento sono previste due fonti utilizzabili allo scopo: il fondo statale integrativo e la tassa regionale per il DSU a carico degli studenti (Art. 18, comma 1). Il gettito derivante dalla tassa a carico degli studenti è destinato a crescere e divenire prevalente rispetto al fondo statale integrativo per l'aumento dell'importo minimo della tassa, dagli attuali € 62 a € 120.

L'Art. 18, comma 7 dello schema di decreto prevede, infatti, che l'importo della tassa per il diritto allo studio sia suddiviso in tre scaglioni: agli studenti con un *Indicatore della Situazione Economica Equivalente* (ISEE) fino al valore per accedere alla borsa è applicata una tassa di importo minimo pari a 120 euro, che cresce a 140 euro fino a 32.000 euro e diviene di 160 euro per chi supera 32.000 euro. La tassa non potrà comunque superare in ogni caso la soglia di 200 euro.

Questo Consiglio ritiene necessario evidenziare altresì che l'aumento dell'importo della tassa regionale per il DSU grava di fatto integralmente sull'ateneo se questo ha stabilito una quota per tasse e contributi pari al 20% del FFO, mentre grava sugli studenti nel caso in cui tale quota sia stata mantenuta a livello inferiore.

Nonostante l'incremento della quota a carico della contribuzione studentesca le risorse complessive sono destinate a rimanere insufficienti a garantire la borsa di studio a tutti gli aventi diritto. Non vi è, infatti, alcuna garanzia che le risorse finanziarie complessive stanziato 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. Lo stesso schema di decreto contempla tale eventualità all'art. 7, comma 1, ove si legge: *"La concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità di cui all'articolo 8, nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del ministero a legislazione vigente"*.

Su tale aspetto il CUN esprime un giudizio negativo, poiché il DSU, se correttamente fondato su una attenta definizione dei LEP, non può escludere alcun avente diritto.

A questo Consiglio appare del tutto corretto che l'importo della borsa sia correlata al costo di vita della sede di studio, così come previsto all'art. 7, comma 1, ove si legge: *"la determinazione dell'importo standard della borsa tiene in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari"*. Con tale disposizione si può, infatti, facilitare la mobilità degli studenti, compensando parzialmente l'effetto della non uniformità del costo della vita sul territorio.

Molto importante e apprezzabile è anche l'individuazione delle tipologie di spesa che concorrono alla determinazione dell'importo della borsa sulla base della rilevazione dei costi, così come previsto all'art. 7, comma 2. Tuttavia questo Consiglio ritiene che non tutte le tipologie considerate appaiano davvero rilevanti ai fini della determinazione dei LEP, con il rischio che esse concorrano a far lievitare in maniera incongrua e non sostenibile i costi delle borse di studio.

Di là da qualsiasi valutazione di merito, circa l'estensione da riconoscere a questi diritti "minimi", non si può non osservare che essi valgono ad alzare, significativamente, le prestazioni e i servizi che le Regioni sono tenute ad assicurare e, con esse, elevano anche le spese connesse alla loro erogazione necessaria. Ed è a questo proposito che, nell'intento di assicurare effettività al diritto allo studio, almeno in quelli che ne sono i contenuti principali e qualificanti, oltre che di garantirne la "qualità" e non solo la "quantità tipologica", ci si interroga sullo stato effettivo delle disponibilità finanziarie regionali e su "come" lo stato intenda assicurarle.

Lo schema di provvedimento legislativo in esame, infatti, mentre prevede che tali prestazioni minime diventino oggetto di "diritti", nel momento stesso della sua entrata in vigore, rinvia a un momento successivo (fissato nei tre anni dalla sua approvazione) la predisposizione di misure destinate ad accompagnare l'erogazione di tali prestazioni quali la definizione del fondo statale integrativo e soprattutto la nuova, ma potrebbe dirsi la prima, identificazione dei requisiti di merito.

Il buon funzionamento del sistema di interventi previsti dalla disposizione non può, d'altro canto, non fondarsi anche su una corretta identificazione dei soggetti che ne sono destinatari, per come risultano dalla presenza congiunta di requisiti di reddito e di merito. Quanto a questi ultimi, la legge in prima applicazione oltre che per i primi tre anni dalla sua entrata in vigore prevede un rinvio al dpcm 2001 nel quale tali requisiti di merito non risultano definiti in termini tali da garantire selezioni attente dei destinatari.

Già ad oggi l'ampliarsi della platea degli studenti stranieri, in condizioni di reddito debole, ha condotto al crescere del numero dei beneficiari con il crescere della spesa destinata a garantire il diritto allo studio per come è oggi configurato nei suoi contenuti. Facile, dunque, è immaginare le difficoltà finanziarie di alcune (se non di tutte le) Regioni ad assicurare prestazioni anche più estese, a meno che non si accompagni a una identificazione dei requisiti di merito che qualificando in termini più adeguati la situazione "da premiare e sostenere" consenta anche di razionalizzare, contenendolo, il numero dei beneficiari. In assenza di queste attenzioni, i "nuovi" diritti rischiano solo di diventare oggetto di contenziosi fra Stato e Regioni e, soprattutto, di restare "diritti" riconosciuti solo formalmente.

Di qui, l'auspicio a prevedere una contestuale operatività sia dei nuovi contenuti del diritto allo studio sia degli strumenti di supporto finanziario e di individuazione dei beneficiari per ragioni di merito oltre che di reddito previsti, evitando che per i prossimi tre anni la prima "prova" dei nuovi diritti si confronti con la difficoltà se non con la impossibilità delle Regioni a garantirli.

Si suggerisce perciò di evitare la moratoria, prevista nello schema di decreto per i primi tre anni accademici e di accelerare i tempi di rilevazione dei costi, ricorrendo anche a dati che sono comunque

nelle disponibilità dell'ISTAT, senza ulteriori slittamenti nell'applicazione di questa importante e qualificante innovazione.

Un ulteriore serio motivo di preoccupazione, nella valutazione del Consiglio Universitario Nazionale, attiene al fatto che sebbene sia previsto che l'importo della borsa di studio e i criteri di merito ed economici per accedervi siano determinati con un successivo decreto ministeriale, già nello schema del provvedimento sono fissati presupposti lesivi del principio di uniformità di trattamento. All'art. 8 (*Requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP*) si legge infatti: *“Le condizioni economiche dello studente iscritto o che intende iscriversi a corsi di istruzione superiore su tutto il territorio nazionale 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”*.

Tale disposizione appare, a giudizio di questo Consiglio, assai discutibile e di dubbia legittimità dato che vi si sancisce che la condizione economica dello studente per accedere al sostegno finanziario dipenda dalla sede universitaria scelta. Si tratta di una norma che può produrre effetti distorsivi, dato che essa influisce sulla scelta della sede subordinandola alla eleggibilità per l'accesso ai LEP piuttosto che alla libera scelta vocazionale dello studente.

3. *L'Osservatorio Nazionale per il diritto allo studio universitario: quanto serve?* Per monitorare l'attuazione del diritto allo studio è previsto l'*Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario* istituito presso la Direzione generale per l'Università e composto da numerose rappresentanze al quale è assegnato il compito di creare un sistema informativo, realizzare ricerche e redigere una relazione annuale.

Sulla possibilità d'istituzione e funzionamento di questo organismo il Consiglio Universitario Nazionale esprime forti dubbi derivanti dell'esplicita esclusione di risorse finanziarie per il suo funzionamento e perfino dei rimborsi spese per i componenti dell'Osservatorio. A tale proposito si osserva che la *“Consulta nazionale per il diritto agli studi universitari”*, istituita dalla Legge 390/91 con analoghe finalità, non è mai stata attivata, né è stato mai predisposto il *Rapporto al Parlamento* previsto all'art. 5, e riproposto ora all'art. 21 dello schema di decreto legislativo.

4. *I prestiti d'onore.* I prestiti d'onore sono previsti all'art. 3, commi 5, 6 e 7. Si osserva innanzitutto che essi, non configurandosi come LEP, si caratterizzano come interventi legislativi facoltativi che rientrano nella discrezionalità delle Regioni e non sono pertanto garantiti su tutto il territorio nazionale; per tale motivo l'art. 3 comma 5 subordina la concessione dei prestiti d'onore da parte delle Regioni alle loro disponibilità di bilancio. Inoltre lo schema di decreto non definisce chiaramente il riparto delle competenze tra Regioni e Università nel finanziare i prestiti con il rischio di deresponsabilizzare i diversi soggetti.

Peraltro, mentre si riconosce competenza legislativa alle Regioni si stabilisce che le quote degli interessi dovranno essere stabilite *“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”*, interferendo sulle tempistiche e sulla stessa autonomia regionale.

Per quanto detto, a giudizio del Consiglio Universitario Nazionale, appare improbabile che tale istituto dei prestiti d'onore, in assenza di uno specifico canale di finanziamento stabilito per legge, possa davvero assumere un ruolo significativo per il sistema della formazione superiore.

Sono previste diverse tipologie di prestiti d'onore, ciascuna delle quali è demandata alla legislazione regionale, e precisamente:

- a) L'art. 3, comma 5 prevede un prestito per tutti gli studenti meritevoli, senza che sia specificato quali requisiti di merito debbano soddisfare e a quali corsi essi debbano essere iscritti. Tale tipologia di prestito si presenta molto critica dato che appare precostituire uno strumento finanziario sostitutivo della borse di studio per studenti che, pur avendone diritto, non possono accedervi per carenza delle risorse. Si verrebbe così a creare uno strumento che porta lo studente all'indebitamento, in luogo della borsa di studio alla quale ha diritto.
- b) L'art. 3, comma 6 prevede 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 massimo pari all'importo della borsa; tale disposizione non solo appare un strumento di flessibilità ma deve anche essere considerata come una opportunità offerta allo studente per consentire una maggiore mobilità "in itinere" e realizzare scelte vocazionali del proprio percorso di formazione superiore.
- c) L'art. 3, comma 7 prevede 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 del presente articolo*", peraltro non precisate. Il Consiglio Universitario Nazionale ritiene che, in questo caso, il prestito d'onore possa costituire un strumento finanziario utile per studenti iscritti ai corsi post-laurea, attualmente esclusi da qualsiasi tipo di sostegno. Si tratterebbe, se effettivamente realizzato, di un primo importante intervento per l'incentivazione dei corsi destinati all'apprendimento permanente, o apprendimento lungo l'intero arco della vita (Lifelong Learning) che l'Unione Europea considera strategico, ma che in Italia stenta a decollare anche per l'assenza di adeguate misure incentivanti.

5. *Strutture residenziali.* Secondo la V Indagine Eurostudent, in Italia soltanto l'1,5% degli studenti universitari abita in alloggi messi a disposizione dal DSU. Si tratta di una quantità davvero infima se confrontata con altre realtà come quella olandese ove sono messi a disposizione alloggi in misura almeno venti volte maggiore. D'altra parte la disponibilità di alloggi è di fondamentale importanza nei sistemi universitari moderni sia per favorire la mobilità interna tra Atenei sia, soprattutto, per promuovere la mobilità internazionale e l'attrattività del nostro sistema universitario. Tutte le iniziative e gli strumenti d'intervento finalizzate ad accrescere la disponibilità di alloggi per gli studenti e a ridurre il gap rispetto ai paesi più attrezzati devono perciò essere valutate positivamente.

Si ritiene peraltro necessario che nel decreto siano stabiliti gli obiettivi di sistema, in termini di rapporto ottimale tra posti disponibili e studenti iscritti, e si segnala la necessità che sia avviato un programma pluriennale che preveda un impegno finanziario, stabile e sicuro nel tempo, idoneo a perseguire tali obiettivi.

6. *Per concludere.* Lo schema di decreto legislativo in esame offre un'opportunità di positivo cambiamento per il sistema del Diritto allo Studio Universitario che non deve essere perduta. Esso contiene tuttavia numerosi elementi che introducono nuove criticità anche per quanto attiene ai rapporti tra Stato e Regioni. Elementi che al Consiglio Universitario Nazionale paiono meritare attenzione.