



MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
Osservatorio per la valutazione del sistema universitario

Giuseppe Catalano

Il diritto allo studio in Italia

Reprint dell'articolo pubblicato su:
Recenti sviluppi delle politiche per il diritto allo studio
nei paesi dell'Unione Europea, Deutsches Studentenwerk, ottobre 1998

- ottobre 1998 -

REPRINT 2/98

L'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario è previsto dall'articolo 5, comma 23, della legge 537/93, la quale dispone inoltre che presso le università vengano istituiti i nuclei di valutazione. Esso è stato istituito, presso il Murst, con il DM del 22 febbraio 1996.

La finalità dell'Osservatorio è di valutare i risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione e di verificare i piani di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario. Ulteriori compiti specifici assegnati all'Osservatorio dal decreto istitutivo e da successive norme sono: parere sui criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati e sui requisiti di idoneità delle sedi di dottorato di ricerca; verifica delle disponibilità di risorse per l'istituzione di nuove università statali e non statali e dei nuovi corsi di studio in Scienze motorie; adempimenti in relazione al diritto allo studio, agli accessi all'istruzione universitaria, al nuovo regolamento sulla programmazione ed allo sviluppo del sistema universitario.

Con il decreto del 2 marzo 1996, sono stati nominati i seguenti membri: prof. Luigi Biggeri (presidente), prof. Ferdinando Maria Amman, dr. Giuseppe Catalano, dr. Guido Fiegna, prof. Dino Rizzi.

Il decreto istitutivo assegna all'Osservatorio una segreteria amministrativa e tecnica (sotto la responsabilità del dr. Massimo Fabiani e della dr.ssa Lucia Scarpitti) per assicurare il supporto operativo. Inoltre, per le esigenze derivanti dall'attività dell'Osservatorio, possono essere affidati studi e approfondimenti a gruppi di ricerca e a enti e società specializzati.

I documenti prodotti dall'Osservatorio si articolano nelle seguenti tipologie:

- | | |
|---------|--|
| DOC | Documenti prodotti dall'Osservatorio in ottemperanza alle disposizioni di legge o su richiesta di parere da parte del Ministro; |
| RdR | Rapporti di ricerca prodotti da altri per conto dell'Osservatorio; |
| REPRINT | Relazioni presentate a convegni e articoli pubblicati in altra sede da parte di componenti dell'Osservatorio. Il contenuto del documento è responsabilità degli autori e non frutto del lavoro collegiale dell'Osservatorio. |

Ulteriori informazioni sull'Osservatorio e tutta la documentazione fin qui prodotta sono contenute nel sito internet: www.murst.it/osservatorio.

Tel.06/5991.2809/2069 – fax 06/5991.2223 – e_mail: ossuniv@murst.it

INDICE

- 1. La legislazione per il mantenimento agli studi**
- 2. Le tasse e i contributi università**
- 3. I costi di mantenimento**
- 4. L'organizzazione del sostegno finanziario agli studenti**
- 5. Il sostegno pubblico diretto**
 - 5.1 Un nuovo sistema di aiuti agli studenti*
 - 5.2 Gli interventi regionali per il diritto allo studio*
 - 5.2.1 Le borse di studio
 - 5.2.2 I servizi abitativi
 - 5.2.3 I servizi di ristorazione
 - 5.2.4 I prestiti d'onore
- 6. Gli altri trasferimenti pubblici agli studenti o alle loro famiglie**
 - 6.1 Gli assegni familiari*
 - 6.2 Le detrazioni d'imposta*
 - 6.2.1 Le detrazioni per figli a carico
 - 6.2.2 Le detrazioni per le spese per l'istruzione
 - 6.3 L'assistenza sanitaria*
 - 6.3.3 L'assistenza sanitaria
 - 6.3.4 I trasporti
- 7. Il sistema nazionale di sostegno a favore di studenti stranieri**
- 8. Il sistema nazionale di sostegno per corsi di studio all'estero**
- 9. Gli sviluppi recenti e le prospettive politiche**

Tabelle

Tabella 3.1 - Le spese annuali per l'alloggio 1995/96 (in Ecu)

Tabella 3.2 - Le spese annuali per il vitto 1995/96 (in Ecu)

Tabella 3.3 - I costi di mantenimento per uno studente fuori sede alla Università Statale di Milano, facoltà di Economia, residente in appartamento privato, 1995/96 (in Ecu)

Prospetto 4.1 - Le competenze nelle politiche per il diritto allo studio

1. La legislazione per il mantenimento agli studi

Secondo la legge italiana, il matrimonio impone ad entrambi i coniugi “l’obbligo di mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell’inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli” (articolo 147 del Codice Civile). Tale dovere non cessa automaticamente allorché i figli raggiungono la maggiore età (18 anni), ma rimane in vigore fino a quando non abbiano raggiunto una propria autonomia ed indipendenza economica. La responsabilità dei genitori al mantenimento durante gli studi universitari è generalmente riconosciuta da giudici, anche in caso di genitori separati o divorziati. In altri casi, comunque, supponendo che uno od entrambi si rifiutino di mantenere i figli, è legalmente possibile, ma in realtà spesso difficile per i figli ottenere il riconoscimento del sostegno finanziario dai genitori.

La legislazione sul diritto allo studio è fondata sul presupposto che la famiglia finanzi i figli agli studi. Infatti, la base per la determinazione dello status economico dello studente, che richiede una borsa di studio o un altro servizio, è il nucleo familiare. In particolare, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30.4.1997 (dPCM) fornisce una definizione estensiva del nucleo familiare, che comprende i genitori naturali, i fratelli e le sorelle (la cui condizione economica è presa in considerazione al 50%), il coniuge e gli altri conviventi, anche se non legati da vincolo di parentela. Lo studente può essere considerato “indipendente”, ed in tal caso si prescinde dalla condizione economica delle famiglie di origine, solo se vive da solo e può provare di possedere un adeguato reddito per assicurare il proprio mantenimento. La normativa italiana prevede anche un sostegno indiretto alle famiglie degli studenti, ma in modesta misura, attraverso assegni per figli a carico e detrazioni d’imposta.

Il dPCM del 30.4.1997 stabilisce che “la borsa è corrisposta integralmente agli studenti il cui indicatore della condizione economica sia inferiore o uguale ai 2/3 del limite massimo di riferimento. Per valori superiori sino al raggiungimento del predetto limite la borsa viene proporzionalmente ridotta”. Si desume, quindi, che gli studenti con un indicatore della condizione economica familiare al di sopra della soglia di riferimento abbiano il diritto al mantenimento agli studi universitari da parte delle loro famiglie, mentre per gli altri con redditi più bassi ciò non può avvenire; per questi ultimi la concessione della borsa diventa quindi una condizione necessaria per la copertura delle spese.

2. Le tasse e i contributi universitari

Fino ai primi anni novanta, il contributo degli studenti universitari al finanziamento di università statali è stato in generale piuttosto modesto. Sino all’anno accademico 1993/94 il sistema appariva piuttosto complesso con un grande numero di tasse e contributi ed un articolato sistema di esoneri. Le tasse, determinate per legge a livello nazionale (tasse di iscrizione, immatricolazione e di laurea, di bassa entità), sono state riviste solo poche volte in circa quaranta anni. I contributi, fissati invece dalle singole università (per laboratori, biblioteche, riscaldamento, con variazioni significative per le diverse facoltà), erano cresciuti significativamente, anche se in modo non omogeneo fra gli atenei, a partire dall’inizio degli anni novanta.

A metà del decennio, è entrata in vigore una nuova normativa, che ha stabilito che la contribuzione studentesca si articolasse in due sole voci: la tassa di iscrizione, definita per legge in modo uniforme a livello nazionale (141 Ecu), e i contributi universitari stabiliti autonomamente dalle singole università sulla base della condizione economica e il merito di ciascuno studente. Il Parlamento, modificando le proposte iniziali del governo, ha introdotto un livello massimo pro capite di 629 Ecu, indicizzato annualmente. L’evidente iniquità sociale di un tetto massimo alla contribuzione studentesca, in sistema di tassazione legato alla condizione

economica, ha portato in primo luogo alla concessione alle università della possibilità temporanea di deroga al limite massimo e, in secondo luogo ad una modifica della disciplina a partire dall'anno accademico 1997/98. In questa nuova fase è previsto un limite massimo complessivo del contributo degli studenti al finanziamento dell'università che non può superare il 20% del trasferimento statale per il finanziamento ordinario (solo in via straordinaria è consentito agli atenei nei quali tale incidenza percentuale era superiore a tale limite il suo mantenimento). In tal modo è stato stabilito per legge un principio di cofinanziamento tra i beneficiari dei servizi didattici (gli studenti) e la fiscalità generale (i contribuenti). Il sistema di esenzioni è stato finalmente semplificato, con la disposizione che le università debbano garantire condizioni favorevoli agli studenti lavoratori o disabili. Tutti gli studenti beneficiari di una borsa di studio o prestito d'onore sono invece esonerati totalmente da tasse e contributi. Allo stesso tempo è stata istituita la tassa regionale per il diritto allo studio, quale tributo proprio delle regioni destinato a finanziare "in modo vincolante" la concessione di borse di studio e prestiti d'onore. L'introduzione di una imposta di scopo sembra andare contro la tendenza a garantire alle regioni fondi senza vincoli di destinazione, ma ha l'obiettivo di aumentare le misure finanziarie a favore degli studenti capaci e meritevoli senza mezzi.

La nuova normativa si è posta l'obiettivo del passaggio da un sistema caratterizzato da tasse universitarie basse e un livello di sostegno insoddisfacente ad uno con tasse più elevate per gli studenti in condizione economica più agiata e un più significativo livello di intervento a favore "capaci e meritevoli e privi di mezzi". Il principio di fondo è un sistema è più equo se la generalità degli studenti paga un contributo maggiore per il finanziamento dei servizi forniti (dai quali gli studenti traggono evidenti benefici privati in termini di reddito, occupazione, opportunità, ecc.) e se la collettività contribuisce in misura superiore a sostenere studenti meritevoli con difficoltà economiche.

La nuova legislazione ha consentito un aumento delle entrate delle università provenienti da tasse e contributi e, data la sostanziale stabilità del finanziamento statale in questi ultimi anni, un incremento delle risorse complessive disponibili per il sistema universitario italiano.

Nell'anno accademico 1996/97 la tariffa universitaria media a livello nazionale è pari a 463 Ecu. Esistono però differenze significative nei valori medi, da un minimo di 230 Ecu (Università della Tuscia) ad un massimo di 692 Ecu (Università di Milano), con un campo di variazione di 1 a 3. Tuttavia, rispetto al passato, è stata attuata una notevole riduzione del differenziale, che nel 1993 era di 1 a 15. La differenziazione delle quote stabilite per il pagamento di tasse universitarie corrisponde più o meno uniformemente alla distribuzione delle università nel paese: al nord e al centro le tasse sono rispettivamente del 57% e 21% più alte di quelle del sud. Al nord ed in Toscana, le tasse medie superano i 445 Ecu (ad eccezione di Genova e Trento), mentre al centro ed al sud non superano mai i 471 Ecu. Tra le regioni del centro-sud, la situazione varia in modo

3. I costi di mantenimento

In Italia non esistono indagini a carattere nazionale sui costi di mantenimento degli studenti universitari. Di recente è stata effettuata una ricerca a livello regionale, concernente la Lombardia¹, per stimare i costi sostenuti dagli studenti nelle diverse sedi (e all'interno di queste, nelle diverse facoltà) della regione.

Il metodo utilizzato è stato di tipo indiretto, ovvero si è cercato di ricostruire essenzialmente i sottosistemi di spesa più significativi sulla base di modelli di consumo fissati a priori come variabili di progetto. Questo approccio è particolarmente indicato per un'indagine volta a fornire un input per la fissazione di borse di studio a «studenti capaci e meritevoli privi di mezzi»; difatti questa tipologia di studente si distacca nettamente, in termini di condizione economica e modalità di utilizzo dell'università, dalla generalità degli studenti.

E' stata quindi costruita una matrice composta da quattro sedi universitarie (Milano, Pavia, Bergamo, Brescia), cinque corsi di laurea (Economia e Commercio, Architettura, Ingegneria, Lettere e Medicina) e otto tipi di condizione distinte degli studenti (in sede, pendolare a distanza minima, pendolare a distanza massima, fuori sede in collegio privato, fuori sede in collegio privato incluso il vitto, fuori sede vincitore di alloggio Isu, fuori sede vincitore di alloggio Isu incluso il vitto, fuori sede con alloggio sul mercato libero). Dall'incrocio di tali elementi si sono ottenuti 160 possibili tipi di studente (ad esempio, studente pendolare a distanza minima di Lettere all'Università di Milano), anche se il numero su cui è stata eseguita la stima dei costi di mantenimento è risultato inferiore, in quanto non tutti i corsi di laurea e le condizioni studentesche sono presenti in ogni sede.

Sono poi state imputate ad ogni «tipo di studente» le seguenti voci di spesa, fissate a priori:

- alloggio;
- vitto;
- trasporti urbani;
- trasporti extra-urbani;
- libri di testo;
- altre spese.

Essendo stato preso come riferimento nella ricerca lo studente beneficiario di borsa di studio di importo massimo, e dato che per legge tale studente è esonerato dal pagamento delle tasse e dei contributi, la contribuzione studentesca non è stata inclusa nelle voci di spesa.

Le quantità consumate sono state stimate nell'ipotesi di una frequenza regolare degli studi per un'unità di tempo pari a undici mesi; alcuni prezzi sono stati imputati con precisione (prezzo dei libri di testo, tariffe delle mense universitarie), mentre altri sono valori di tendenza centrale individuati negli studi di settore sulla base di metodologie specifiche (affitti alloggi privati).

Il calcolo del costo annuale è stato effettuato per ogni cella della matrice, definita dall'incrocio del corso di laurea, della sede e della tipologia dello studente, sommando i valori annuali di spesa per ogni voce di spesa rilevante.

I risultati evidenziano una spiccata variabilità, sia, come è logico aspettarsi, considerando le diverse tipologie di studente (si va da 1.667,4 Ecu dello studente in sede di Pavia di Economia ai 6.358,5 Ecu dello studente fuori sede di Economia a Bergamo, che vive in appartamento privato), che all'interno della stessa tipologia (sempre con riferimento agli studenti fuori sede in appartamento a libero mercato, si passa dai citati 6.358,5 Ecu di Economia a Bergamo ai 4.547,1 di Lettere a Pavia).

Se si analizzano le diverse tipologie di costo si può notare dalla tabella n. 3.1 che la spesa per l'alloggio varia notevolmente sia con riferimento alle differenti sistemazioni (per un alloggio dell'ente per il diritto allo studio di Pavia il costo annuo è di 551,8 Ecu, mentre si sale a 3.258,1 Ecu per un appartamento a libero mercato a Milano) e che, all'interno della stessa tipologia di

¹ Gay, G. et al. (1996), *Indagine sui costi di mantenimento agli studi universitari*, IReR, Milano.

sistemazione (ad esempio nei collegi o pensionati privati a Milano si spende circa il 50% in più rispetto a Brescia).

La tabella n. 3.2, che mostra la spesa annua per il vitto, evidenzia una bassa variabilità all'interno delle diverse categorie di studenti indagati, con l'eccezione di Bergamo, dove la spesa appare nettamente superiore alle altre sedi universitarie; inoltre si riscontrano, come è naturale che sia, costi più elevati per gli studenti fuori sede.

La spesa annuale per i libri di testo (tabella n. 3.3) varia molto a seconda della facoltà frequentata (ad Architettura a Milano la spesa è di circa 630,6 Ecu mentre ad Economia a Pavia è di 222,8 Ecu) e, solo per le facoltà di Economia, i valori differiscono molto da sede a sede.

Tabella 3.1 - Le spese annuali per l'alloggio 1995/96 (in Ecu)

Città	Alloggi "Diritto allo Studio"	Case dello studente ed ostelli privati	Appartamenti privati
Milano	696,31	3.173,39	3.252,07
Bergamo			2.779,99
Brescia	768,43	2.077,13	2.622,68
Pavia	550,75	2.596,41	2.347,26
Media	683,85	2.615,64	2.750,49

Tabella 3.2 - Le spese annuali per il vitto 1995/96 (in Ecu)

Città	In sede e pendolare	Fuori sede	Fuori sede e assegnatario di posto alloggio gratuito
Milano	935,62	1.540,90	1.054,12
Bergamo	1.247,14	2.652,87	
Brescia	1.000,02	1.640,09	
Pavia	875,58	1.405,73	1.105,18

La Tabella n. 3.3 mostra l'analisi dei costi di mantenimento di uno studente fuori sede iscritto alla facoltà di Economia all'Università Statale di Milano per l'anno accademico 1995/96. Si noti che le spese per l'alloggio rappresentano la parte più significativa nel quadro complessivo (3.252 Ecu, equivalenti al 59% del bilancio annuale), mentre i costi di trasporto e libri di testo ricoprono un ruolo marginale (rispettivamente 6% e 3%).

Tabella 3.3 - I costi di mantenimento per uno studente fuori sede alla Università Statale di Milano, facoltà di Economia, residente in appartamento privato, 1995/96 (in Ecu)

Voci	Spesa	Percentuale
Stanza	3.252,07	59%
Pasti	1.337,28	24%
Trasporti	147,13	3%
libri di testo	354,58	6%
Altro	447,42	8%
Totale	5.538,48	100%

4. L'organizzazione del sostegno finanziario agli studenti

Per diversi decenni le università hanno svolto le funzioni di sostegno agli studenti attraverso le Opere Universitarie. Verso la fine degli anni settanta, tale compito è passato alle regioni a statuto ordinario, che hanno iniziato a disciplinare gli interventi secondo le loro disposizioni. Le regioni a statuto speciale, hanno, invece, da sempre goduto di una più ampia autonomia nella gestione del sistema degli interventi per il diritto allo studio.

Le risorse utilizzate per il sostegno agli studenti sono state incluse nel sistema generale di trasferimenti dallo Stato alle regioni. Solo la Sardegna ha mantenuto un trasferimento specifico per gli interventi a favore degli studenti.

Prospetto 4.1 - Le competenze nelle politiche per il diritto allo studio

STATO	
1) coordinamento	
2) programmazione	
3) fondo integrativo da ripartire tra le regioni per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore	
REGIONI	UNIVERSITÀ
1) borse di studio	1) esenzioni parziali o totali dalle tasse e dai contributi
2) prestiti d'onore	2) tutorato
3) ristorazione	3) attività a tempo parziale
4) servizi abitativi	4) corsi intensivi
5) trasporti	5) borse di incentivazione
6) informazione ed orientamento al lavoro	
7) assistenza sanitaria	

Con oltre un decennio di ritardo sul trasferimento delle funzioni alle regioni è stata approvata, il 2.12.1991, la legge n. 390 sul diritto allo studio universitario, che ridefinisce le competenze dello Stato, delle Regioni e delle università, tentando di ovviare alla attuale frammentarietà degli interventi ed alla separatezza tra didattica e sostegno. La nuova legge assegna allo stato l'indirizzo, il coordinamento, la programmazione e la valutazione delle politiche di sostegno agli studenti; alle regioni la realizzazione degli interventi per ovviare ai costi di mantenimento agli studi, ed alle università il compito di organizzare i propri servizi didattici, di orientamento, di tutorato in modo da rendere effettivo il diritto allo studio (prospetto n.4.1).

Significative novità sono costituite dalla definizione a livello nazionale di criteri uniformi per l'accesso ai servizi, demandata ad un decreto del Presidente del consiglio dei Ministri, e l'introduzione nel sistema universitario italiano di nuovi strumenti operativi mutuati dalle esperienze internazionali. Una particolare importanza è infatti attribuita alla concessione agli studenti di prestiti d'onore, da rimborsare dopo il completamento degli studi all'avvio dell'attività lavorativa, alle borse di incentivazione per il riequilibrio della frequenza universitaria tra le diverse sedi e discipline ed alla realizzazione di attività lavorative part-time degli studenti nelle strutture universitarie.

Più in generale l'attività degli enti per il diritto allo studio, dotati di autonomia amministrativa e gestionale è indirizzata verso una graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi destinati ai capaci e meritevoli privi di mezzi, rispetto all'attuale prevalenza dei servizi destinati alla generalità degli studenti.

La nuova normativa introduce inoltre la possibilità per le regioni di affidare la gestione degli interventi per il diritto allo studio alle università mediante specifiche convenzioni. Nel

Veneto gli atenei provvedono alla erogazione delle borse di studio. Tale disposizione potrebbe, se effettivamente attuata, cambiare radicalmente il quadro istituzionale della politica per il diritto allo studio: sarebbe così attribuito l'intero quadro delle funzioni educative e di assistenza alle università, così come avveniva prima del trasferimento delle competenze alle regioni.

Il sistema di sostegno agli studenti universitari non presenta però alcun coordinamento con gli interventi a favore degli studenti del secondo livello (scuole secondarie superiori), anch'essi di competenza regionale.

5. Il sostegno pubblico diretto

5.1 Un nuovo sistema di aiuti agli studenti

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato il 13 aprile 1994 un decreto (dPCM) intitolato "Uniformità di trattamento per il diritto agli studi universitari", cui è seguito il successivo provvedimento del 30.04.97; la norma persegue, in primo luogo, lo scopo di riconvertire le spese in interventi diretti a favore degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, tutelati dall'articolo 34 della Costituzione, riducendo le spese di personale, i costi gestionali degli enti regionali per il diritto allo studio e i costi derivanti dai servizi forniti alla generalità degli studenti. In particolare, negli ultimi anni si è posto l'accento sulla concessione di borse di studio, considerate il mezzo più efficace per fornire pari opportunità a studenti provenienti da famiglie meno agiate.

A questo fine l'ammontare di ogni borsa di studio ha conosciuto un considerevole aumento (1.833 Ecu per gli studenti in sede e 3.143 Ecu per i fuori sede). Le borse di studio dovrebbero includere, quando possibile, il diritto ad un posto letto e vitto gratuiti: in questo caso le somme erogate in denaro sono ridotte proporzionalmente. In tal modo è prevedibile che si possa giungere ad una sostanziale copertura dei costi di mantenimento, rimuovendo gli ostacoli che gli studenti non abbienti devono affrontare. In molti casi i titolari di borse di studio non hanno la possibilità di scegliere tra la concessione in denaro o quella in servizi gratuiti poiché le leggi attuali demandano la decisione agli enti per il diritto allo studio. In alcuni casi, quando gli studenti hanno la possibilità di scegliere, optano per la soluzione finanziaria, riflettendo così una valutazione negativa della qualità del servizio offerto e l'ubicazione scomoda della struttura rispetto agli edifici universitari. In questo contesto la legge suggerisce che gli enti regionali conducano inchieste e studi con lo scopo di differenziare l'entità delle borse di studio al variare dei bisogni e dei costi relativi ad ogni università.

La nuova normativa ha introdotto il principio che il servizio di ristorazione dovrebbe gradualmente essere offerto al reale costo medio per ciascun ente regionale per il diritto allo studio. Le regioni definiscono, con tale base di riferimento, le tariffe per gli studenti sulla base di criteri di merito e condizione economica, con un livello minimo del 36% dei costi. Come misura temporanea il prezzo massimo per pasto è fissato in via convenzionale a 5 Ecu.

Un elemento essenziale della nuova politica per il diritto allo studio, profondamente innovativo rispetto al passato, è la corretta definizione dei beneficiari. Il decreto introduce nuovi importanti cambiamenti: il patrimonio, mobiliare ed immobiliare, diviene un parametro per la valutazione della condizione economica degli studenti universitari. Il nucleo familiare è considerato in termini di numerosità e di specifiche caratteristiche e, l'accesso ai benefici è subordinato ai livelli di reddito massimo fissati da una scala di equivalenza del nucleo familiare, in base agli studi della Commissione per lo studio della povertà.

Un nuovo metodo di determinare le reali condizioni economiche della famiglia di uno studente considera le dimensioni e la composizione del nucleo familiare (membri della famiglia disabili o non autosufficienti, altri studenti universitari, famiglia con un solo genitore, ecc.),

cosicché il sostegno possa essere fornito in maniera più appropriata e confacente alle reali necessità.

Per assicurare l'efficacia e la tempestività nella erogazione degli interventi sin dall'inizio dell'anno accademico, il decreto prevede un ampio utilizzo del sistema di autocertificazione. Gli enti regionali per il diritto allo studio esaminano successivamente solo le dichiarazioni dei titolari di borse di studio, con una maggiore possibilità di rilevare dichiarazioni non veritiere, scoraggiando in tal modo comportamenti scorretti.

5.2 *Gli interventi regionali per il diritto allo studio*

5.2.1 Le borse di studio

Non c'è dubbio che la misura fondamentale di sostegno nel nuovo sistema è rappresentata dalla concessione delle borse di studio, che ha beneficiato di risorse crescenti negli ultimi anni. Inoltre, il dPCM presta una particolare attenzione alle modalità di selezione dei beneficiari. Una volta definito il numero di borse di studio disponibili, in relazione alla facoltà e all'anno di corso, il concorso si articola in due fasi: viene definita una lista di candidati idonei sulla base della valutazione della condizione economica e del merito, e poi vengono assegnate le borse di studio in base ad una graduatoria di merito. Solo per gli studenti immatricolati la graduatoria è definita sulla base della condizione economica, ma il rispetto di alcune condizioni di merito ex-post è indispensabile per evitare la restituzione della borsa.

Nel 1994 sono state concesse circa 40.000 borse di studio per un importo medio di 762 Ecu, sebbene l'erogazione di pasti gratuiti e, in alcuni casi, di servizi abitativi abbiano effettivamente consentito un più elevato livello di sostegno.

Nello stesso anno la percentuale di studenti titolari di borse di studio e beneficiari di sussidi è stata del 2,4%, se si escludono le borse di studio assegnate dai collegi legalmente riconosciuti. Il maggiore grado di copertura è stato registrato in Basilicata (9%), soprattutto per il basso numero di studenti iscritti. Poi segue Trento, Ancona, Lecce e Sassari (6%) e le altre università delle Marche (Urbino, Camerino e Macerata), l'Università della Calabria e quelle di Padova e Siena. La situazione è particolarmente difficile nelle università romane, nell'Università Statale di Milano, a Bergamo, in Abruzzo, a Napoli II e Messina.

Gli effetti derivanti dalle innovazioni del dPCM possono essere valutati con l'inizio dell'anno accademico 1994/95. In questa fase il numero di borse di studio si è mantenuto sostanzialmente costante, ma sia le spese complessive che, di conseguenza, gli importi medi, sono cresciuti in modo significativo (il doppio rispetto all'anno precedente). Un numero considerevole di idonei non beneficiano della borsa di studio per l'assenza delle risorse necessarie. E' questa la categoria di studenti in maggiore difficoltà poiché, pur in condizioni disagiate, non può contare sul necessario sostegno. A partire dall'anno accademico 1997-1998 agli studenti idonei, ma non beneficiari della borsa, è concesso l'esonero totale dalle tasse e dai contributi ed il vitto gratuito.

Al fine di garantire la concessione della borsa a tutti gli studenti idonei al suo conseguimento è stato istituito, presso il Ministero dell'Università, a partire dal 1997, un fondo integrativo da ripartire tra le regioni. Tale fondo è stato dotato di risorse crescenti, dagli 80 miliardi del 1997 ai 150 previsti per il 1999, ed è ripartito sulla base di criteri che tendono ad incentivare la spesa delle regioni per le borse di studio, nonché la tempestività dell'emanazione dei bandi, della pubblicazione delle graduatorie, nonché dei relativi pagamenti.

Una quota del fondo è peraltro ripartita in proporzione al numero di idonei in ciascuna regione, con fini perequativi tra regioni povere e regioni più ricche, ma anche a favore delle regioni destinatarie della mobilità studentesca.

Grazie a tali interventi nell'anno accademico 1997/98 il numero delle borse di studio ha superato le 80.000 e si prevede che nel 2000 tutti i circa 120.000 idonei potranno ottenere la borsa di studio (ciò già avviene in alcune regioni), con un'incidenza percentuale dell'8% sul totale della popolazione studentesca ma di circa il 15% dei potenziali aventi diritto (gli studenti in corso e al primo anno fuori corso).

5.2.2 I servizi abitativi

I servizi abitativi sono riservati a studenti fuori sede che presentano i requisiti relativi alla condizione economica di merito, fissati dagli enti regionali, ovviamente nei limiti della disponibilità di posti alloggio (meno di trentamila a livello nazionale). Gli studenti presentano una specifica richiesta per questo tipo di servizio, in molti casi diversa, da quella per l'assegnazione di borse di studio, sebbene i titolari di borse di studio godano generalmente della priorità nella concessione degli interventi. Il servizio abitativo consiste in case dello studente, strutture abitative convenzionate e appartamenti privati in affitto agli enti regionali per il diritto allo studio.

5.2.3 I servizi di ristorazione

Il servizio di ristorazione, offerto a tutti gli studenti iscritti, è sicuramente quello che ha assorbito fino ad ora la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili. Negli ultimi due anni sono stati forniti complessivamente 21,6 milioni di pasti con una tendenza alla progressiva riduzione, anche in relazione alle mutate abitudini di vita e di organizzazione delle attività didattiche.

5.2.4 I prestiti d'onore

La normativa italiana prevede che i prestiti d'onore siano disciplinati dalle regioni, all'interno del quadro legislativo delineato dalla legge 390/91. Le esperienze regionali non sono quindi facilmente generalizzabili, ma mostrano inequivocabilmente il fallimento di tale tipo di strumento, dati i vincoli posti dalla legge nazionale.

Difatti, secondo l'articolo 16 della legge n. 390/91, agli studenti in possesso dei requisiti di merito e di reddito possono essere concessi dalle aziende ed istituti di credito, anche in deroga a disposizioni di legge e di statuto, prestiti d'onore destinati a sopperire alle esigenze di ordine economico connesse alla frequenza dei corsi. Per il rimborso, il secondo comma prevede che il prestito sia rimborsato ratealmente, senza interessi, dopo il completamento degli studi e non prima dell'inizio di un'attività lavorativa. La rata di rimborso del prestito non può superare il 20% del reddito del beneficiario. 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 e devono stipulare convenzioni con le aziende e gli istituti di credito.

L'aver stabilito un tasso di interesse nullo a carico dello studente significa aver definito a priori un elevato livello di dono e privato il prestito del suo principale elemento di flessibilità. Risulta così impossibile ridurre il livello del sostegno pubblico per coloro che beneficeranno di redditi elevati o premiare i più meritevoli. Inoltre, le scarse risorse con cui i prestiti sono stati attivati e le procedure di concessione, che appaiono particolarmente lunghe e complesse, hanno, come già detto, reso inefficace tale tipo di intervento.

6. Gli altri trasferimenti pubblici agli studenti o alle loro famiglie

6.1 Gli assegni familiari

Gli assegni familiari vengono erogati ai nuclei familiari con almeno un figlio a carico, con importi che variano a seconda della composizione della famiglia (numero di componenti e presenza di situazioni particolari, come la presenza di un solo coniuge o la presenza di familiari inabili) e dell'ammontare del reddito.

Nel 1997 per i nuclei familiari in cui sono presenti entrambi i coniugi e almeno un figlio minore (o studente universitario fino a 26 anni) e con un reddito annuale inferiore ai 9.099,6 Ecu l'importo dell'assegno mensile è di 9 Ecu per mese. Tale importo si riduce all'aumentare del reddito sino ad essere nullo per le famiglie con reddito superiore ai 25.005,90 Ecu. La presenza di un altro figlio, da un lato riduce l'importo previsto per il figlio aggiuntivo, ma dall'altro estende la possibilità ai percettori di un reddito inferiore ai 29.552 Ecu di ricevere un assegno mensile. L'assegno è maggiorato del 25% per i nuclei con un solo genitore.

Come si può notare il limite di reddito oltre il quale un nucleo familiare di tre persone (due genitori e un figlio) può ricevere l'assegno è inferiore a quello considerato massimo per beneficiare della borsa di studio. Nella concessione dell'assegno non si tiene conto né del merito scolastico dello studente, né del fatto che egli benefici di una borsa di studio.

Per il 1997 sono previsti incrementi degli importi degli assegni familiari, in particolare per le famiglie più numerose.

6.2 Le detrazioni d'imposta

6.2.1 Le detrazioni per figli a carico

Nel 1996 sono considerati fiscalmente a carico dei genitori i figli minori e i figli di età non superiore a 26 anni dediti agli studi o a tirocinio gratuito, se non hanno posseduto redditi nel 1995 superiori a 2.890 Ecu.

Le borse di studio concesse dalle regioni e dagli enti per il diritto allo studio, le borse di incentivazioni concesse dalle università ed i compensi per le attività part-time svolta dagli studenti per le università sono esenti da ogni tipo di imposta. Quindi è possibile che i genitori ricevano detrazioni fiscali anche se il figlio è beneficiario di tali interventi per importi superiori a 2.890 Ecu.

Per ciascun figlio a carico spetta ad entrambi i genitori una detrazione di imposta pari a 4,13 Ecu per mese. Tale detrazione spetta in misura doppia ad uno solo dei genitori, quando l'altro genitore è fiscalmente a carico del primo (8,30 Ecu per figlio al mese).

In mancanza di uno dei genitori (ad esempio per morte o separazione legale) si ha diritto:

- a) per il primo figlio alla detrazione prevista per il coniuge a carico (35,8 Ecu per mese);
- b) per ciascuno degli altri figli alla detrazione per figli a carico in misura doppia (8,30 Ecu per mese).

Nel complesso la detrazione per figli a carico, determinata in cifra fissa, indipendentemente dal livello del reddito è particolarmente modesta. Se un figlio maggiorenne decide di proseguire gli studi, i suoi genitori possono ricevere al massimo una detrazione annuale pari a 99,20 Ecu.

6.2.2 Le detrazioni per le spese per l'istruzione

Attualmente solo una parte delle spese per l'istruzione è detraibile dalle imposte nella misura del 22% del loro importo complessivo, come nel caso delle spese mediche, per le assicurazioni, per la previdenza complementare, ecc.

Per spese per l'istruzione si intendono esclusivamente le tasse ed i contributi per la frequenza di corsi di istruzione e specializzazione universitaria presso università italiane e

straniere, pubbliche e private. Nel caso di tasse per la frequenza di scuole all'estero o di scuole private in Italia è riconosciuto come livello massimo, al quale applicare la detrazione, quello stabilito per la frequenza di "corrispondenti" istituti statali in Italia.

La detrazione spetta direttamente allo studente o ai genitori, se lo studente è fiscalmente a carico. La detrazione può spettare senza alcuna limitazione di età per lo studente, sino al compimento dei 26 anni dello studente, se fiscalmente a carico dei genitori. Per beneficiare della detrazione è necessario provare il pagamento delle tasse e dei contributi, mentre non è prevista alcuna condizione di merito, né alcuna limitazione per la durata degli studi.

Anche in questo caso la detrazione fiscale è modesta e tiene conto solo di una parte modesta dei costi effettivi di mantenimento agli studi. Il sistema delle detrazioni dall'imposta ha inoltre il limite di beneficiare coloro che hanno redditi più elevati. Le famiglie con redditi più bassi spesso non presentano imposte tali da consentire l'applicazione integrale delle detrazioni teoricamente consentite.

6.2.3 L'assistenza sanitaria

Dal 1978 il sistema sanitario nazionale, gestito a livello regionale, assicura a tutti i cittadini assistenza gratuita per tutte le prestazioni sanitarie, finanziata dalla fiscalità generale e da contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti ed autonomi e dei datori di lavoro. Negli ultimi anni sono stati introdotti tickets legati alla condizione economica del nucleo familiare per le analisi di laboratorio, le visite mediche specialistiche e l'acquisto di alcune categorie di medicinali.

Gli studenti universitari ricevono l'assistenza sanitaria, nella regione in cui frequentano l'università, come tutti gli altri cittadini.

6.2.4 I trasporti

I giovani dai 12 ai 26 anni godono di una tariffa agevolata su alcuni voli della principale compagnia aerea (Alitalia) con una riduzione di circa il 40%. Una riduzione del 50% è concessa dalla compagnia Meridiana agli studenti universitari residenti nelle isole (Sicilia e Sardegna) sino ai 26 anni per raggiungere l'aeroporto più vicino alla propria sede universitaria.

I giovani sino a 26 anni beneficiano di una tariffa differenziata sull'intero sistema ferroviario (Carta Verde), che prevede una riduzione del 20%, dietro corresponsione annua di lire 40.000 per il rilascio della Carta. Nessuna specifica agevolazione è prevista per gli studenti.

Il sistema dei trasporti su gomma interurbani è gestito a livello regionale con tariffe differenziate in ciascuna regione. Nella maggior parte delle regioni non è prevista alcuna riduzione per gli studenti.

Sono previsti invece abbonamenti ridotti per gli studenti, sino ai 26 anni di età, per i trasporti urbani. La riduzione, stabilita da ciascuna azienda, può variare dal 20% al 50%.

7. Il sistema nazionale di sostegno a favore di studenti stranieri

Il sostegno agli studenti stranieri iscritti ad università italiane è stato sinora regolato dalla legge n. 390/91 sul diritto allo studio universitario, che sancisce che gli "studenti di nazionalità estera beneficiano di servizi forniti dalla legge nazionale italiana e dalle leggi regionali nei modi e forme previste per gli studenti italiani." Gli studenti stranieri possono avere accesso alle provvidenze solo "se ci sono trattati o accordi multilaterali o bilaterali di reciprocità, a meno che non siano previste diverse disposizioni dai programmi a favore dei paesi in via di sviluppo". Gli studenti possono invece accedere ai servizi sanitari con le stesse modalità dei cittadini italiani.

Ogni anno il Ministero degli Affari Esteri definisce una lista dei paesi i cui cittadini possono partecipare ai concorsi per le borse di studio e gli alloggi alla pari degli studenti italiani.

Secondo la recente direttiva ministeriale n°116/112, emessa il 29 settembre 1996, l'accesso ai benefici è limitato esclusivamente agli studenti della Unione Europea ed a quelli di Norvegia, Islanda e Liechtenstein, i figli di cittadini di tali paesi che risiedono e lavorano in Italia. Per quanto riguarda gli accordi bilaterali attualmente in vigore, solo i cittadini sloveni possono beneficiare degli interventi.

Attualmente, non è ancora garantita quindi una reale equità di trattamento neppure a cittadini di paesi della Unione Europea.

In molti casi, le regioni e gli enti regionali per il diritto allo studio stabiliscono una quota di borse di studio ed alloggi riservati a studenti stranieri ed in particolare a studenti comunitari che dispongono di borse di studio della Unione Europea. Il numero di studenti stranieri che usufruiscono di benefici è molto basso. Gli studenti stranieri hanno accesso, generalmente alla pari degli studenti italiani, ai servizi di ristorazione.

Gli studenti extracomunitari con un permesso di soggiorno per motivi di studio possono rinnovare il permesso se sostengono con profitto almeno due esami l'anno. Una disposizione recente, dalla primavera del 1998, ha abrogato i limiti posti dalla legge precedente, consentendo parità di trattamento a tutti gli studenti stranieri. Sono in corso di emanazione le relative disposizioni applicative che consentano, in particolare, la verifica della condizione economica. In ogni caso, già dall'anno accademico 1998/99 sarà garantita parità di trattamento ai cittadini di paesi membri dell'Unione Europea.

8. Il sistema nazionale di sostegno per corsi di studio all'estero

Attualmente non esiste in Italia un sistema nazionale di sostegno per gli studenti universitari del primo livello per studi all'estero, al di là dei programmi di scambio finanziati dall'Unione Europea.

Possono partecipare agli scambi, a partire dal secondo anno di corso e con programmi dai tre mesi ad un anno, per una sola volta nella carriera universitaria, gli studenti iscritti ai corsi di diploma e di laurea delle Università, alle Accademie di Belle Arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, alle scuole per interpreti ed agli istituti superiori di educazione fisica. Nell'anno accademico 1996/97 i borsisti italiani sono stati circa 10.000.

In molti casi le regioni, gli enti per il diritto allo studio e le università concedono ai propri studenti una integrazione della borsa di studio (Erasmus, Socrates ecc.), che varia molto nelle diverse realtà, per garantire una maggiore copertura dei costi di mantenimento per il periodo di studi all'estero. Gli importi concessi dall'Unione Europea garantiscono infatti solo la copertura dei costi di mobilità (viaggio, preparazione linguistica, spese supplementari derivanti dal maggior costo della vita nel paese ospitante) e non consentono quindi una effettiva pari opportunità per gli studenti provenienti dalle classi sociali più disagiate. Specifici e significativi interventi per il sostegno degli studi all'estero sono previsti dalle leggi della Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Bolzano per i propri residenti, al fine di favorire gli studi in lingue delle rispettive comunità linguistiche. Tali normative prevedono alcune forme di sostegno finanziario per tutti gli studenti residenti in tali regioni sia in Italia che all'estero.

9. Gli sviluppi recenti e le prospettive politiche

Dopo alcuni anni di disaffezione dalle politiche di sostegno vi è una generale consapevolezza a livello politico, dei rettori e degli studenti, del fatto che proprio nel settore del sostegno agli studenti vi sia il più rilevante gap rispetto ai principali paesi dell'Unione europea.

Il nuovo governo ha posto il problema della condizione studentesca al centro dell'agenda politica. Nel nuovo assetto istituzionale del Ministero è stato istituito il Dipartimento per

l'autonomia universitaria e la condizione studentesca e al suo interno, per la prima volta, un Ufficio studenti. Allo stesso tempo è stato istituito l'Osservatorio sulla valutazione del sistema universitario, che ha fra i suoi compiti anche l'analisi di efficienza ed efficacia delle politiche per il diritto allo studio. All'Osservatorio spetta la predisposizione di una relazione triennale sullo stato per il diritto allo studio, che il Ministro deve presentare al Parlamento. In particolare, in questa prospettiva, l'Osservatorio sta predisponendo l'avvio di un programma di ricerca che prevede la realizzazione di un'indagine periodica sulla condizione sociale degli studenti, i loro costi di mantenimento e i loro bisogni e di una ricerca sui servizi offerti dalle regioni, dalle università e da altri enti pubblici e privati.

I principali obiettivi della nuova politica per il diritto allo studio sono:

- trasformare il sistema di borse di studio in un sistema aperto, nel quale tutti gli studenti aventi diritto ottengano effettivamente la borsa di studio, raggiungendo entro il 2000, 120.000 borse di studio (pari al 15-20% degli studenti in corso), grazie anche all'incremento previsto nei come risultato di un incremento previsto nei prossimi anni del Fondo integrativo per le borse di studio;
- ridurre le attuali differenze di trattamento degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi nelle diverse regioni per quel che riguarda borse di studio e alloggi;
- lasciare ampia autonomia ad università e regioni per quel che riguarda gli altri servizi, in particolare le mense;
- dare incentivi più forti ai fini del mantenimento della borsa ad un rapido completamento degli studi (nei tempi previsti).

Per quel che riguarda il futuro, la riflessione verte sull'opportunità di mantenere l'attuale assetto istituzionale che assegna alle regioni le competenze nel sostegno agli studenti e che non appare particolarmente efficace.

Vi sono infatti gravi problemi di coordinamento tra università e regioni, ma soprattutto la gestione regionale determina inevitabilmente una indesiderata ed iniqua differenziazione di trattamento tra studenti nelle diverse realtà. Nelle regioni non vi è inoltre, generalmente, attenzione politica al problema e, quindi, l'attribuzione di adeguate risorse finanziarie di cui beneficiano spesso cittadini non residenti.

L'idea di cui si potrebbe discutere è quella di un sistema nazionale di aiuti diretti, con un'unica normativa, governato da un'agenzia nazionale dipendente dal Ministero e gestita amministrativamente dalle università. In questo quadro si prevede anche per il futuro di attribuire un ruolo primario agli interventi diretti di tipo finanziario attraverso le borse, introducendo la possibilità di trasformare una parte in prestito da restituire a condizioni agevolate dopo il completamento degli studi. A livello regionale dovrebbe permanere la gestione degli alloggi e delle mense su base competitiva e manageriale, attribuendo agli enti regionali di gestione il ruolo di agenzie regolatrici del mercato privato e controllando il livello dei prezzi dei servizi e la loro qualità.

Osservatorio per la valutazione del sistema universitario le pubblicazioni degli ultimi 12 mesi

DOC

1998

Valutazione del progetto di decongestionamento dell'Università degli Studi di Milano, **Doc 1/98**, gennaio 1998

Disponibilità di dotazioni nella università non statale S: Pio V: seconda verifica, **Doc 2/98**, febbraio 1998

Il riparto della quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario delle università: proposte per il triennio 1998-2000, **Doc 3/98**, giugno 1998

L'evoluzione della domanda di formazione universitaria: studenti, laureati e studenti equivalenti, **Doc 4/98**, luglio 1998

Parere dell'Osservatorio su "Criteri, procedure, tempi e modalità di istituzione delle facoltà, corsi di laurea e di diploma in scienze motorie", **Doc 5/98**, ottobre 1998

Verifica delle disponibilità di dotazioni della istituenda "Libera Università di Bolzano", **Doc 6/98**, ottobre 1998

Valutazione del progetto di decongestionamento dell'Università "Federico II" di Napoli, **Doc 7/98**, ottobre 1998

Relazione sull'attività svolta nel 1997, **Doc 8/98**, ottobre 1998

Programma di attività per il 1999, **Doc 9/98**, ottobre 1998

1997

Criteri per la graduale separazione degli atenei sovraffollati: indicazioni della esperienze passate ed ipotesi di procedure per gli interventi futuri, **Doc 9/97**, dicembre 1997

Parere dell'Osservatorio sulla ripartizione della quota di riequilibrio per il 1997, **Doc 10/97**, dicembre 1997

RdR

Valutazione della didattica da parte degli studenti, Gruppo di ricerca dell'Osservatorio, luglio 1998, **RdR 1/98**

Recenti sviluppi delle politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione Europea, Deutsches Studentenwerk, ottobre 1998, **RdR 2/98**, versione a stampa

University Funding Mechanisms and related issues, Cheps, ottobre 1998, **RdR 3/98**

Scuole superiori per interpreti e traduttori: rilevazioni ed analisi per predisporre proposte utili al riordino del settore, Gruppo di ricerca dell'Osservatorio, ottobre 1998, **RdR 4/98**

Istituti di educazione fisica: rilevazioni ed analisi per predisporre proposte utili al riordino del settore, Gruppo di ricerca dell'Osservatorio, ottobre 1998, **RdR 5/98**

REPRINT

L. Biggeri, "Programmazione e valutazione dello sviluppo del sistema universitario", reprint dell'articolo pubblicato su: *La programmazione del sistema universitario*, Università Ricerca n. 2, 1998, maggio 1998, **Reprint 1/98**

G. Catalano, "Il diritto allo studio in Italia", reprint dell'articolo pubblicato su *Recenti sviluppi delle politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione Europea*, Deutsches Studentenwerk, ottobre 1998, **Reprint 2/98**