

# Scheda tecnica sul nuovo decreto per il diritto allo studio universitario

Analisi tecnica dello schema di decreto legislativo recante revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti (436)

## L'attuale sistema di diritto allo studio universitario

### Regole vigenti

Il sistema di diritto allo studio in Italia è normato dalla legge 390 del 1991 e dal Dpcm del 2001, che definiscono l'entità delle borse di studio, i servizi offerti e i criteri di accessibilità per entrambi.

La legge Gelmini all'articolo 5 conteneva alcuni nebulosi passaggi sul diritto allo studio che si sarebbero dovuti chiarire successivamente alla pubblicazione della legge, il nuovo sistema si sarebbe dovuto basare sull'identificazione di alcuni livelli essenziali delle prestazioni (Lep) a cui avrebbe dovuto aver accesso ogni studente in possesso dei requisiti di eleggibilità.

In seguito alla pubblicazione della legge 240 del 2010, il precedente governo costituì un tavolo tecnico con rappresentanti del Miur e delle regioni per definire la nuova normativa per il diritto allo studio universitario, il tavolo subì numerose interruzioni dovuta ad una serie di contrasti tra il Miur e le regioni sul finanziamento del sistema di diritto allo studio e sulla definizione dei Lep.

Ad una settimana dalla dimissioni del governo Berlusconi, il ministro Gelmini fece approvare un decreto sul diritto allo studio, molto scarno e che non conteneva alcun dato sul finanziamento né i criteri di definizione per le borse.

Il decreto che qui analizziamo è la versione più recente di quella bozza di decreto.

### Come funziona oggi il Dsu?

Il diritto allo studio in Italia oggi è finanziato da 3 soggetti: lo stato tramite il fondo per il diritto allo studio, le regioni con fondi propri e gli studenti attraverso le tasse per il diritto allo studio che pagano tutti gli studenti universitari.

Negli ultimi anni il fondo statale per il diritto allo studio è diminuito progressivamente.

anno	Fondo (Mln)
2009	246
2010	99
2011	100
2012	175

*N.B.: Per il 2011 e per 2012 l'entità complessiva del fondo statale avrebbe dovuto essere inferiore, a causa di una serie di tagli contenuti nella finanziaria del 2010. Tali fondi sono stati annualmente parzialmente reintegrati.*



Il fondo risulta essere di per sé insufficiente per garantire la copertura totale, inoltre le Regioni, corresponsabili dell'erogazione delle borse di studio e dei servizi agli studenti, a causa dei tagli ai trasferimenti statali stanno progressivamente riducendo gli stanziamenti. Ciò determinando una riduzione della copertura delle borse di studio anche per quelle Regioni che storicamente coprivano il 100% degli idonei. Si tratta, in molti casi, precise scelte politiche e non solamente economiche. (si pensi al caso della Regione Piemonte dove i tagli sono una precisa scelta di carattere esclusivamente politico da parte della Lega Nord)

In tale contesto, oltre agli aumenti registrati su tasse e contributi universitari a seguito dei tagli operati sul Fondo di funzionamento ordinario delle Università dalla l.133/2008, si registrano aumenti delle tasse regionali per il diritto allo studio, variabili a seconda delle regioni (120 euro in Piemonte, 77,47 in Puglia) e pagate da tutti gli studenti universitari in egual misura. Con le modifiche in atto con questo decreto, le tasse regionali saranno destinate ad aumentare nuovamente, per scaglioni, fino alla cifra massima di 200 euro (con possibilità di adeguamento annuale ISTAT).

Nell'ultimo anno gli studenti universitari tramite le loro tasse hanno versato una cifra superiore a quella versata complessivamente dallo stato e dalle regioni, gli studenti sono oggi i primi finanziatori del diritto allo studio.

### ***Come è organizzato il sistema di diritto allo studio?***

Oggi il diritto allo studio è organizzato su base regionale, in ogni regione sono presenti una o più aziende per il diritto allo studio che gestiscono l'erogazione delle borse e garantiscono l'erogazione dei servizi.

Ogni studente può accedere al bando per ottenere una borsa di studio e/o aver diritto ad un posto letto se in possesso dei requisiti di eleggibilità necessari.

I bandi variano a seconda delle regioni ma esistono dei criteri economici e di merito definiti a norma di legge.

Per poter aver accesso ad una borsa di studio uno studente deve avere un ISEE inferiore a 17.000 euro (salvo modifiche operate su base regionale).

Per mantenere la borsa di studio negli anni successivi al primo deve conseguire il seguente numero di crediti:

#### triennale

secondo anno 25

terzo anno 80

ultimo semestre 135

#### magistrale a ciclo unico

secondo anno 25

terzo anno 80

quarto anno 135

quinto anno 190

sesto anno 245

ultimo semestre 300



specialistica  
secondo anno 25  
ultimo semestre 80

Purtroppo in Italia ogni anno una quota di studenti idonei non riceve la borsa di studio per mancanza di fondi. La figura dell'idoneo non beneficiario è una delle più tristi del nostro paese, sono circa il 25% degli aventi diritto principalmente presenti nelle regioni del sud, dove si raggiungono punte del 60-70%.

### **Il nuovo sistema di diritto allo studio**

Il nuovo sistema di diritto allo studio si baserà sui LEP (livelli essenziali delle prestazioni), i servizi minimi a cui avrà diritto ogni studente in possesso dei requisiti di eleggibilità necessari.

### **Quali saranno i compiti dello stato, delle regioni e delle università?**

La definizione dei Lep, in modo da garantire la parità di trattamento per tutti gli studenti sul territorio nazionale, spetterà allo stato.

Lo stato dovrebbe quindi continuare ad essere il soggetto che definisce l'entità minima delle borse. Alle regioni spetterà come ad oggi, la competenza esclusiva in termini di diritto allo studio, continueranno quindi ad essere le regioni a garantire i servizi ed erogare le borse di studio, potranno quindi integrare i finanziamenti statali con fondi propri.

Le università organizzano servizi di orientamento, tutorato, scambi culturali, incentivano l'apertura delle biblioteche nelle ore serali.

Tutti i servizi che spetteranno alle università all'interno del decreto sono molto simili a quelle già sviluppate oggi dalle università, indipendentemente dalla leggi vigenti.

Le competenze sul diritto allo studio restano quindi uguali a quelle attuali.

### ***Prestiti d'onore***

La novità contenuta nel nuovo decreto riguarda la possibilità da parte di regioni e università di erogare prestiti d'onore agli studenti, garantendo con fondi propri.

Il Miur e il Mef (ministero economia e finanze), definiranno i criteri per la definizione delle garanzie sui prestiti e sugli interessi.

Si prevede inoltre per gli studenti iscritti alle lauree specialistiche, al quarto anno delle lauree a ciclo unico e ai corsi di dottorato in possesso di borsa di studio la possibilità di richiedere un prestito d'onore aggiuntivo.



I ministeri dell'istruzione e dell'economia definiranno i criteri e i requisiti con cui le regioni e le università potranno concedere i prestiti d'onore, scaricando la responsabilità politica e organizzativa, ma mantenendo la definizione politica dei criteri per accedere ai prestiti.  
Il futuro rischia di essere caratterizzato da uno stato sempre meno responsabile e da regioni e università che erogano prestiti sulla base di fondi propri.

### **Chi definirà i Lep e come?**

I Lep saranno definiti dallo stato, il nuovo decreto prevede un elenco di servizi e strumenti necessari a tutti gli studenti per il pieno successo formativo:

- a) servizi abitativi;
- b) servizi di ristorazione;
- c) servizi di orientamento e tutorato;
- d) attività a tempo parziale;
- e) trasporti;
- f) assistenza sanitaria;
- g) accesso alla cultura;
- h) servizi per la mobilità internazionale;
- i) materiale didattico;
- l) altri servizi, definiti dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università, dalle istituzioni per l'alta formazione artistica e musicale.

*A questo lungo elenco vanno aggiunte le borse di studio, intese come ulteriore strumento utile al pieno successo formativo che dovranno essere garantite a tutti gli studenti meritevoli ma privi di mezzi.*

Alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concorrono i servizi che le regioni e le università dovranno essere in grado di offrire agli studenti così come l'entità delle borse di studio. Su tutto il territorio nazionale, uno studente avrà quindi diritto a ricevere determinati servizi e se meritevole, un borsa di studio di un certo importo, a seconda delle sue condizioni.

Gli importi standard delle borse di studio dovranno tenere in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari.

Questi importi, uguali su tutto il territorio nazionale (le regioni come già spiegato potranno procedere ad integrazioni) saranno determinati a seconda della condizione abitativa e ai costi delle prestazioni per una serie di voci:

- a) la voce *materiale didattico* comprende la spesa per libri di testo e strumenti didattici indispensabili per lo studio. Non è compresa la spesa per l'acquisto di personal computer ed altri strumenti od attrezzature tecniche o informatiche;
- b) la voce *trasporto* comprende la spesa effettuata per spostamenti in area urbana ed extra-urbana, dalla sede abitativa alla sede di studio, con riferimento alle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico. Per gli studenti fuori sede è computato anche il costo per il raggiungimento della sede di origine due volte l'anno con riferimento alle tariffe più economiche del trasporto pubblico;



c) la voce *ristorazione* comprende, per gli studenti fuori sede, la spesa relativa al servizio offerto per due pasti giornalieri, dalle mense universitarie o da strutture convenzionate, ovvero la spesa per mangiare in casa; per gli studenti in sede e pendolari, la spesa per un pasto giornaliero;

d) la voce *alloggio* è riferita allo studente fuori sede e comprende la spesa per l'affitto in stanza doppia o residenza universitaria e per le relative spese accessorie (condominio, riscaldamento, luce, acqua, gas, tassa sui rifiuti), tenuto conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi;

e) la voce *accesso alla cultura* include la spesa essenziale effettuata dagli studenti per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo.

Come si può notare le voci di costo sono particolarmente precise nella definizione, risulta quindi molto positivo che venga fatto un calcolo così accurato.

Sulle base di queste voci di costo, cioè di quanto uno studente idoneo a ricevere la borsa, spenderebbe per vivere e per studiare, verrà calcolato l'importo della borsa, che sarà poi aumentato del 20% (es: se sarà prevista per uno studente fuori-sede in Piemonte una somma necessaria di 4.500 euro a questa sarà dovrà essere aggiunto un 20% arrivando così ad avere una cifra definitiva di 5.400) calcolata su 11 mesi.

Come accade oggi le borse di studio saranno assegnate tramite bando.

### ***Come si calcola l'importo?***

L'importo della borsa di studio sarà emanato con decreto del ministro dell'istruzione e dell'università, in accordo con il ministro dell'economia e la conferenza stato regioni e sentito il CNSU, con lo stesso decreto saranno definiti i criteri e le modalità di riparto del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, Il decreto sarà aggiornato con cadenza triennale, per questi primi tre anni il decreto che determinerà gli importi delle borse dovrà essere emanato dal Miur entro 90 giorni dalla pubblicazione del presente decreto.

La definizione degli importi delle borse di studio spetterà al ministero sulla base di una serie di calcoli che tengono conto di tutte le principali spese che no studente sostiene ogni anno della sua vita universitaria. Il meccanismo con cui si determineranno gli importi delle borse ci appare molto positivo, resta aperta la questione delle risorse, senza fondi pur determinando al meglio l'entità delle borse e l'elenco dei servizi necessari non sarà possibile garantire agli studenti un loro diritto.

### ***Chi saranno gli studenti idonei per accedere ai Lep?***

Ad oggi come abbiamo esplicitato nella prima parte della nostra analisi, uno studente viene considerato idoneo a ricevere una borsa di studio a seconda della propria situazione economica, mantiene negli anni la borsa a seconda di una serie di requisiti di merito. Lo studente perde la borsa, se va fuori corso o se non consegue il numero di crediti necessari per mantenerla ogni anno.



I criteri di eleggibilità per l'accesso ai Lep, così come sono scritti nel decreto, dovrebbero servire ad identificare gli studenti idonei a ricevere una borsa di studio per condizioni economiche e di merito.

In realtà all'interno di questo decreto non viene indicato nessun criterio di merito o economico per l'accesso alle borse di studio, ma si rimanda ad un successivo decreto del Miur che dovrebbe determinare gli importi delle borse di studio e i criteri stessi di accesso.

Si specifica però che i requisiti di merito per l'accesso ai Lep sono definiti in base alla durata legale del corso di studio, i fuori corso quindi non avranno accesso ai Lep.

Inoltre all'interno del decreto si prevede che per aver accesso ai Lep verrà fatto riferimento “*ai valori mediani della classe del corso di studio*”, questa frase nebulosa potrebbe significare che verrà calcolato la media del voto per corso di laurea per poter accedere ai livelli essenziali di prestazioni.

*Es: uno studente iscritto a Bologna al corso di laurea triennale di storia potrà aver diritto ad accedere ai Lep solo se la sua media sarà superiore a 27, in quanto quella è il valore medio di tutti gli studenti iscritti quell'anno a quel corso di laurea.*

Dovrà essere utilizzato L'ISEEU come parametro standard per determinare i requisiti economici di accesso ai Lep, come già di fatto accade in quasi tutte le università per accedere alle borse di studio o per poter ricevere riduzioni sui contributi universitari.

### ***Gli studenti possono essere esonerati dal pagamento dei contributi universitari?***

Come accade oggi, gli studenti possono essere esonerati dal pagamento della tassa d'iscrizione o dei contributi all'università, questa possibilità viene prevista per studenti in situazione di handicap con un'invalidità riconosciuta al 66%, gli studenti in possesso dei requisiti di eleggibilità per accedere alla borsa di studio, studenti stranieri in possesso di borsa di studio.

Le singole università possono poi prevedere esoneri totali o parziali per gli studenti con un'invalidità inferiore al 66%, studenti che concludono il proprio percorso di studio entro i termini previsti dalla legge, quindi senza andare fuori corso, studenti lavoratori (in possesso di regolare documentazione – contratto di lavoro).

Il decreto prevede la possibilità per le università di variare gli importi delle tasse e dei contributi a seconda della condizione economica dello studente e in base alla corso di laurea a cui lo studente è iscritto.

Se le graduatorie per le borse di studio vengono pubblicate dopo le scadenze per l'iscrizione ai corsi, come avviene in quasi tutte le regioni, le università restituiscono la prima rata della tasse d'iscrizione e dei contributi versati.

Gli studenti iscritti ad un anno successivo al primo, in possesso dei requisiti di eleggibilità per il conseguimento della borsa, non sono tenuti al pagamento dei contributi universitari fino alla pubblicazione delle graduatorie.



I meccanismi di esonero dal pagamento delle tasse e dei contributi universitari sono molto simili a quelli già esistenti, gli studenti disabili, e quelli con borsa di studio non pagano nulla. L'unico elemento negativo: la possibilità per le università di differenziare le tasse e i contributi a seconda dei corsi di laurea.

### ***Quali saranno i controlli fiscali previsti?***

Le regioni, le università, e le aziende per il diritto allo studio procederanno al controllo dei dati ISEEU dichiarati dagli studenti, tramite la stipulazioni di precise convenzioni con l'agenzia delle entrate, potranno avere accesso a tutti i dati fiscali dei nuclei familiari delle persone richiedenti borsa di studio.

Gli enti che erogano i servizi e le borse di studio ( a seconda dei casi regioni, università, aziende per il diritto allo studio) potranno richiedere specifici controlli delle dichiarazioni degli studenti richiedenti borsa di studio all'agenzia delle entrate

Coloro i quali presenteranno dichiarazioni non veritiere saranno costretti a pagare una somma doppia rispetto a quella percepita e non potranno più fare richiesta di borsa di studio, Saranno inoltre soggetti alle sanzioni penali per i fatti costituenti reato.

I sistemi di controllo resteranno molto simili a quelli presenti oggi, anche se con questo decreto viene fatta chiarezza in merito ai controlli e alle convenzioni che le università potranno sviluppare con l'agenzia delle entrate.

### ***Si potranno prevedere attività a tempo parziale per gli studenti?***

Le università, con fondi propri, potranno prevedere delle forme di collaborazione ad attività connesse ai servizi che offre l'ateneo.

Queste forme di collaborazione non si configureranno come un rapporto di lavoro subordinato, e sarà previsto il versamento dei contributi previdenziali.

Gli studenti verranno selezionati in base al merito e alla condizione economica.

Questo tipo di prestazione non potrà mai superare le 200 ore lavorative ed un corrispettivo in denaro pari al massimo a 3.500 euro.

Rispetto ai regolamenti oggi esistenti non cambia quasi nulla, viene alzato il limite orario, ad oggi in quasi tutte le università pari a 150 ore e viene aumentato il massimale del corrispettivo economico.

### ***Con quali fondi si dovrebbero coprire le borse di studio?***

Il diritto allo studio universitario continuerà ad essere finanziato, come avviene oggi, dallo stato, dalle regioni, dagli studenti tramite le tasse regionali sul diritto allo studio.





Lo stato finanzierà il diritto allo studio attraverso il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, all'interno del decreto non viene definita nessuna cifra, poiché, come specificato nei paragrafi precedenti, sarà il Miur sentito il ministero dell'economia ha definire ogni anno tramite decreto l'entità dei finanziamenti per la copertura dei Lep.

Le regioni dovranno contribuire almeno in misura superiore al 10% per la definizione dei requisiti di eleggibilità riferiti alla condizione economica dello studente rispetto ai fondi stanziati dallo stato a copertura dei Lep.

*es. se lo Stato, stabilisse il limite ISEEU a 17.000 euro per l'accesso alle borse di studio, le Regioni sarebbero tenute a coprire con fondi propri un 10% aggiuntivo pari a 1.700 euro e quindi a coprire le borse di studio tra i 17.000 e i 18.700 euro.*

Viene quindi richiesto uno sforzo assolutamente misero alle regioni, inoltre è presumibile che continueranno in questo modo ad esistere enormi divari tra le varie regioni, alcune che finanzieranno il diritto allo studio in maniera cospicua e altre che, non avendo nessun vincolo, potrebbero limitarsi a quel 10%.

Crediamo sia importante ricordare che oggi le regioni finanziano il diritto allo studio per una cifra pari circa al 60% dei fondi stanziati dallo stato (fondo statale 175 milioni, regioni 90 milioni).

Lo stato e le regioni non saranno i principali finanziatori del sistema di diritto allo studio, perché saranno gli studenti attraverso le loro tasse a versare la quota maggiore.

Il decreto prevede infatti un cospicuo aumento delle tasse sul diritto allo studio.

Sono previste tre fasce per la tassa sul diritto allo studio: la tassa minima è fissata sui 120 euro e si applica a coloro che possiedono i requisiti di eleggibilità per l'accesso ai Lep, le altre due fasce sono fissate a 140 euro e 160 euro, per la fascia massima, e si applicano a quegli studenti che presentano un valore ISEEU superiore al limite per accedere ai Lep (tassa da 140 euro) e superiore al doppio del limite per accedere ai Lep (160 euro).

La tassa massimo può essere innalzata dalle regioni fino a 200 euro.

Ipotizzando per il futuro un limite di 17.000 euro ISEE per fare richiesta di borsa di studio, pari a quello presente oggi in molte regioni italiane, con questo nuovo sistema di tassazione si verrebbe a creare la seguente suddivisione per fasce:

ISEEU	< 17.000	17.000 < 34.000	>34.000
Importi delle tasse	120 €	140 €	160 >200 €

Ad oggi gli studenti pagano delle tasse regionali non fasciate e diverse a seconda delle regioni, ma spesso ben inferiori a 120 euro (Puglia 77,47 euro, Toscana 98 euro), questo nuovo sistema di tassazione, pur inserendo un meccanismo di divisione per fasce, aumenterà le tasse a tutti gli studenti universitari.



Malgrado questo aumento crediamo sarà molto difficile coprire tutte le borse di studio, in particolar modo se lo Stato e le Regioni dovessero continuare a ridurre gli stanziamenti per tale capitolo di spesa.

Si verificherà quindi una situazione paradossale per cui gli studenti si vedranno nuovamente tasse aumentate per finanziare maggiormente il diritto allo studio che sarebbe dovuto esser finanziato da Stato e Regioni.

## **Conclusioni**

Questo nuovo decreto modificherà alla radice tutto il sistema di diritto allo studio in Italia.

L'introduzione dei Lep riteniamo sia un passo in avanti importante verso la definizione di nuovi e migliori criteri per l'assegnazione delle borse e la determinazione dei servizi agli studenti.

Crediamo però che per garantire realmente agli universitari dei servizi adeguati, si debba procedere ad una definizione di un finanziamento stabile dei Lep, che non viene previsto in questo decreto.

Inoltre l'introduzione di forme alternative alle borse di studio per il sostegno agli studi universitari come quelle del prestito d'onore introdotte con questo decreto (per quanto già ad oggi in uso) riteniamo siano da rifiutare in quanto riteniamo sbagliato che uno studente sia costretto ad indebitarsi per poter studiare e siamo a conoscenza degli effetti devastanti che ha avuto l'introduzione su larga scala dei prestiti negli USA, un paese dove oggi centinaia di studenti si ritrovano con dei debiti di migliaia di dollari che non saranno in grado di restituire.

Crediamo sia sbagliato non esplicitare all'interno di questo decreto quali saranno i nuovi importi delle borse di studio e i nuovi criteri economici e di merito per l'accesso ai Lep.

Si rischia di costruire un sistema con criteri di merito più stringenti di quelli presenti oggi (ipotesi contenuta nella prima bozza di questo decreto) e con dei limiti ISEEU per l'accesso ai Lep e quindi alle borse più bassi di quelli oggi esistenti.

L'aumento delle tasse ci sembra una misura sbagliata, in particolare in questo momento di crisi economica e di sotto-finanziamento del sistema universitario, gli studenti non solo saranno i primi finanziatori del sistema di diritto allo studio ma si ritroveranno a pagare l'anno prossimo tasse molto più alte di quelle oggi esistenti in molte regioni, dando così l'alibi alle regioni per diminuire i finanziamenti locali.