

IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO IN ITALIA, IL MODELLO DI OFFERTA TOSCANO E I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI DOPO IL PNRR

RICONOSCIMENTI

La ricerca, collocata nell'ambito delle attività comuni di IRPET con Regione Toscana, è stata curata da Giada Garbini, all'interno dell'Area di ricerca Economia Pubblica coordinata da Patrizia Lattarulo.
Editing a cura di Elena Zangheri.

Indice

1.	IL QUADRO NORMATIVO	5
1.1	Borse di studio per studenti meritevoli ma privi di mezzi	5
1.2	Il meccanismo di finanziamento delle borse di studio	8
1.3	Il problema del sottofinanziamento statale	13
2.	IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO NELLA REGIONE TOSCANA	15
2.1	Il modello di offerta toscano	15
2.2	Il confronto fra la Toscana e alcune Regioni del Nord e del Mezzogiorno	18
3.	L'HOUSING UNIVERSITARIO E IL PNRR	21

1. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO

1.1 Borse di studio per studenti meritevoli ma privi di mezzi

“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”. Recita così la Costituzione italiana all’art. 34.

Il dettato costituzionale stabilisce dunque che spetta alla Repubblica rimuovere gli ostacoli socioeconomici che limitano di fatto l'uguaglianza dei giovani nell'accesso all'istruzione terziaria. In altre parole, la Repubblica deve garantire il diritto allo studio universitario (DSU) a tutti i cittadini non solamente da un punto di vista formale, ma anche e soprattutto sostanziale¹. Le borse di studio sono lo strumento concreto che consente a uno studente meritevole ma proveniente da un contesto economico svantaggiato di non rinunciare all’università e proseguire il proprio percorso di studi dopo il diploma di scuola superiore di II grado. Non è raro, però, che tale linea di principio si scontri con problemi di insufficienza di fondi: non sempre uno studente idoneo alla borsa di studio ne è anche beneficiario.

La borsa di studio si sostanzia nella ricezione di una quota monetaria, nella fruizione a titolo gratuito di alcuni servizi, come ad esempio la ristorazione, e nell’esonero totale dal pagamento sia delle tasse universitarie che della tassa regionale per il diritto allo studio. Dal mese di ottobre gli studenti vincitori possono usufruire dei servizi connessi alla borsa, ma non della somma di denaro loro spettante, che verrà erogata a rate di ugual misura ad anno accademico avanzato entro le date prestabilite dal bando di concorso. Viste le tempistiche, la borsa di studio sembra dunque quasi assumere la funzione di rimborso spese. Anche gli studenti idonei ma non beneficiari godono dell’esonero dalle tasse universitarie, compresa quella regionale per il diritto allo studio.

La legislazione che disciplina il diritto sociale in questione subisce vari cambiamenti nel corso del tempo. La prima rivoluzione risale a fine anni Settanta (D.P.R. 616/1977)² quando il DSU passa da essere una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato a una di competenza concorrente fra Stato e Regioni³. In questo periodo, le Regioni assumono ancora un ruolo piuttosto marginale e si dovrà aspettare l’inizio degli anni Duemila per assistere all’ascesa definitiva delle Regioni in ambito di DSU. A seguito della riforma del titolo V della Costituzione attuata con la L. Cost. 3/2001⁴, infatti, la potestà legislativa esclusiva passa in capo alle Regioni. Quest’ultime, tuttavia, sono tenute ad agire nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che, a detta della Costituzione, devono essere definiti dallo Stato per garantire la loro uniformità e esigibilità su tutto il territorio nazionale.

In nome di questo nuovo assetto, segue la L. 240/2010⁵ volta a riformare il sistema universitario in Italia: essa delega al Governo la revisione della normativa di principio in materia di DSU e la definizione contestuale dei LEP erogati dalle università. Contestuale è esattamente l’aggettivo che il legislatore usa nel testo normativo per riferirsi alla definizione dei LEP, che, in ambito di DSU, si sostanziano nella scelta dell’importo monetario delle borse di studio e nell’erogazione delle stesse a favore degli studenti che risultano idonei a fronte di un bando pubblico.

In attuazione della suddetta legge, viene emanato il D. Lgs 68/2012⁶, che rappresenta tuttora il principale riferimento normativo in materia di DSU. Secondo tale decreto, il nostro Paese provvede a garantire il diritto allo studio e ad incrementare il bacino della popolazione italiana iscritta ai corsi universitari tramite un sistema integrato di strumenti e servizi al quale partecipano vari soggetti, ciascuno dei quali è chiamato ad espletare una determinata funzione: Stato, Regioni, enti locali e università (D. Lgs 68/2012, art. 3). Come già accennato, le Regioni disciplinano e attivano interventi per il concreto esercizio del DSU nel rispetto dei LEP sanciti a livello centrale. Le università, invece, organizzano i propri servizi e promuovono attività culturali, sportive e ricreative, e l’interscambio di studenti con altre università italiane, europee ed extraeuropee al fine di consentire ai propri studenti il conseguimento del loro successo formativo. I vari ingranaggi di questa macchina complessa vengono poi coordinati dal MUR (Ministero dell’Università e della Ricerca), l’allora

¹ Il DSU concerne l’istruzione superiore offerta sia dalle università che dalle istituzioni dell’Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM). Tuttavia, d’ora in poi, per semplicità, verranno nominate unicamente le università.

² Decreto del Presidente della Repubblica del 24 settembre 1977, n. 616.

³ Di qui in avanti, con il termine Regioni si fa riferimento anche alle province autonome di Trento e di Bolzano.

⁴ Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

⁵ Legge del 30 dicembre 2010, n. 240.

⁶ Decreto legislativo del 29 marzo 2012, n. 68.

MIUR (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), attraverso la promozione di accordi di programma e protocolli d'intesa (D. Lgs 68/2012, art. 12).

Affinché i LEP siano definiti in modo contestuale e siano erogati in modo uniforme agli studenti, l'importo della borsa di studio non deve essere omogeneo per tutta la penisola, ma diversificato a livello territoriale per tenere conto dei differenti costi di mantenimento agli studi. Tale importo, inoltre, deve essere diversificato anche per condizione abitativa cosicché uno studente fuori sede riceva un aiuto economico più corposo rispetto a un pendolare e, soprattutto, a uno in sede (D. Lgs 68/2012, art. 7).

L'ammontare della borsa di studio dovrebbe essere determinato con decreto interministeriale MUR-MEF⁷, aggiornato con cadenza triennale, sulla base di un'indagine appositamente implementata per stabilire il costo standard di mantenimento agli studi nelle varie Regioni italiane. Questa rilevazione avrebbe dovuto quantificare il costo per il materiale didattico, il trasporto, la ristorazione, l'alloggio e l'accesso alla cultura. La voce "materiale didattico" comprende la spesa per gli strumenti didattici indispensabili allo studio, in particolar modo per i libri di testo, ma non per l'acquisto di dispositivi elettronici quali computer o tablet; la voce trasporto include la spesa per spostamenti dall'abitazione all'università, e, limitatamente agli studenti fuori sede, anche per il raggiungimento della sede abitativa di origine due volte l'anno, sulla base delle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico; la voce ristorazione prevede la spesa per un pasto giornaliero per gli studenti in sede e pendolari e per due pasti giornalieri per gli studenti fuori sede nelle mense universitarie o nelle strutture convenzionate con le università; la voce alloggio è presente solamente per gli studenti fuori sede e consiste nella spesa per l'affitto di un posto letto in stanza doppia in un appartamento privato o in una residenza universitaria, tenendo conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi; infine, la voce accesso alla cultura comprende la spesa per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo.

La normativa prevede dunque che gli studenti borsisti, indipendentemente dalla loro condizione abitativa, beneficino del servizio mensa una volta al giorno a titolo gratuito e di una somma di denaro idonea a coprire le spese per il materiale didattico, il trasporto pubblico e la partecipazione a eventi culturali. Oltre a ciò, essa dispone anche che gli studenti fuori sede possano godere gratuitamente di un ulteriore pasto al giorno e di un posto letto.

La suddetta indagine dei costi, tuttavia, non è mai stata effettuata: a distanza di più di un decennio dalla legge di riforma del sistema universitario, i LEP non sono ancora stati definiti in modo contestuale. A fronte di ciò, il MUR continua a stabilire con cadenza annuale la somma di denaro minima delle borse di studio con proprio decreto, aggiustando le cifre del precedente anno accademico, a partire da quelle definite con D.P.C.M. 9 aprile 2001, sulla base della variazione dell'indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati e dell'incremento delle risorse messe a disposizione dallo Stato. L'importo della borsa di studio, quindi, non sembra affatto essere di natura standard, come invece decanta la normativa.

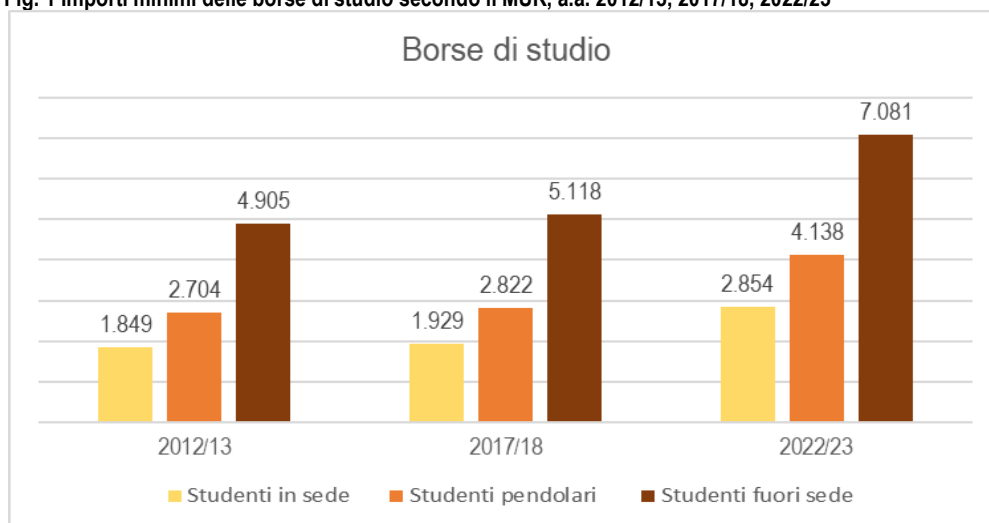
Le Regioni hanno poi facoltà di scegliere l'entità delle borse di studio a favore dei propri studenti nel rispetto di quanto fissato dal MUR, anche se sono legittimate a ridurre la soglia nazionale per adattarla al meglio alle proprie esigenze territoriali. Da un'attenta analisi dei bandi di concorso regionali per il DSU, si riscontra una tendenza delle Regioni a fissare l'importo delle borse in un intorno del livello minimo decretato dal MUR. La definizione dell'importo monetario delle borse rappresenta, di fatti, uno dei principali spazi di autonomia delle Regioni in ambito di DSU, assieme alla determinazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP e della tassa regionale per il diritto allo studio, come si vedrà meglio più avanti.

Nonostante negli ultimi dieci anni l'ammontare minimo delle borse sia stato innalzato dal MUR, come si nota dalla figura 1, esso risulta spesso ancora insufficiente a coprire integralmente il costo di mantenimento agli studi, soprattutto per gli studenti fuori sede.⁸

⁷ Tale decreto dovrebbe essere emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari.

⁸ E. Conti, S. Duranti e L. Piccini (2013). Diritto allo studio universitario: una quantificazione del livello essenziale delle prestazioni. *IRPET - Istituto Regionale Programmazione economica della Toscana*.

Fig. 1 Importi minimi delle borse di studio secondo il MUR, a.a. 2012/13, 2017/18, 2022/23



Fonte: Decreti MUR⁹

Come già detto più volte, la borsa di studio è assicurata, nei limiti delle risorse disponibili, agli studenti meritevoli ma la cui famiglia non dispone dei mezzi necessari per permettere loro di frequentare un corso universitario. In altre parole, i requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP sono due ed entrambe devono essere soddisfatti: merito e condizione economica.

Il requisito del merito si riferisce sostanzialmente al numero minimo di crediti formativi (CFU) che devono essere conseguiti entro specifiche date nel precedente o nei precedenti anni accademici, a seconda dell'anno di iscrizione del candidato borsista. Chiaramente, vigono delle regole diverse per gli studenti iscritti al primo anno in quanto il merito viene necessariamente valutato ex-post. A questi ultimi, infatti, è anticipata la prima rata sulla base delle sole condizioni economiche. Coloro che poi non sono in grado di ottenere i crediti minimi nelle tempistiche predefinite decadono dal diritto di ricevere sia la restante parte della borsa che di beneficiare dei servizi collegata alla stessa e, per di più, sono anche tenuti alla restituzione della somma di denaro già percepita, anche tramite rateizzazione¹⁰.

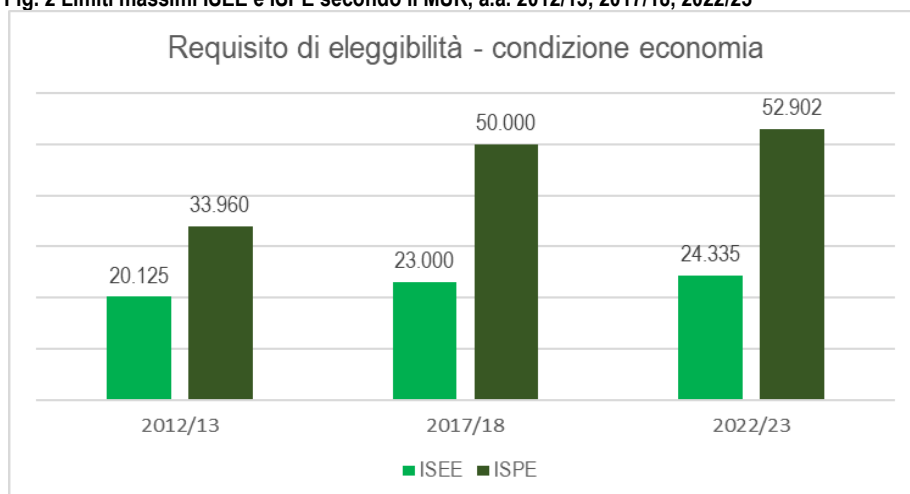
Il numero minimo di CFU necessario per risultare idoneo viene aggiornato periodicamente dal MUR tramite proprio decreto; tuttavia, le Regioni possono cambiarlo e definirlo in modo autonomo, anche in forma differenziata per atenei e corsi di laurea, purché non sia inferiore alla media dei crediti conseguiti dagli studenti negli specifici corsi.

Il requisito della condizione economica fa invece riferimento alle soglie massime dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e dell'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente (ISPE) oltre le quali uno studente è automaticamente non eleggibile. Di nuovo, in assenza dell'indagine dei costi per il mantenimento agli studi e del corrispettivo decreto interministeriale, il MUR aggiorna ogni anno tali limiti massimi tenendo conto della variazione dell'indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati e dell'incremento dei fondi statali destinati alle borse di studio. Al fine di rapportare i valori nazionali alla propria realtà territoriale, le Regioni sono tuttavia autorizzate a diminuire le soglie stabilite dal MUR, ma mai oltre il 30%. Come si vede dalla figura 2, le soglie massime ISEE e ISPE sono aumentate negli ultimi dieci anni rispettivamente di circa € 4.000 e € 19.000, il che implica un'estensione piuttosto significativa della platea dei potenziali beneficiari delle borse di studio.

⁹ Decreto MUR 22 maggio 2012 (a.a. 2012/13), Decreto MUR 29 maggio 2017 n. 335 (a.a. 2017/18), Decreto MUR 17 dicembre 2021 n. 1320 (a.a. 2022/23).

¹⁰ Precisamente, per gli studenti iscritti al primo anno di laurea triennale o di laurea magistrale a ciclo unico, la borsa di studio viene erogata in tre rate: la prima corrisponde al 20% del totale, la seconda al 30% e la terza al 50%. Per gli studenti iscritti al primo anno di laurea magistrale, invece, le rate previste sono due e di eguale importo, proprio come vige per gli studenti iscritti ad anni successivi al primo (Decreto MUR 17 dicembre 2021 n. 1320). Le Regioni, tuttavia, hanno autonomia nel decidere le modalità di attribuzione delle borse di studio. Ad esempio, la Regione Toscana prevede che ciascun borsista, indipendentemente dal proprio corso di laurea e anno di iscrizione, riceva l'importo spettante in due rate.

Fig. 2 Limiti massimi ISEE e ISPE secondo il MUR, a.a. 2012/13, 2017/18, 2022/23



Fonte: Decreti MUR¹¹

1.2 Il meccanismo di finanziamento delle borse di studio

Il meccanismo di finanziamento delle borse di studio prevede tre canali differenziati: il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS)¹², da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio e le risorse proprie regionali¹³. Quest'ultime devono essere in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione relativa al FIS (D. Lgs 68/2012, art. 18).

Le Regioni scelgono in modo autonomo l'importo della propria tassa per il DSU che, come già detto, non deve essere pagata dagli studenti dichiarati idonei alla borsa di studio, indipendentemente che ne siano vincitori o meno. La tassa si articola in tre fasce sulla base dell'ISEE dello studente e può andare da un minimo di € 120 ad un massimo di € 200; tuttavia, nel caso in cui le Regioni non rendano noto l'importo di ciascuna fascia entro il 30 giugno di ogni anno, la stessa è di default dovuta nella misura di € 140.

L'ammontare del FIS è invece determinato annualmente in sede di legge di bilancio e, solo in un secondo momento, il MUR propone una stima del fabbisogno finanziario per la concessione delle borse di studio di ogni singola Regione, sulla quale poi si baserà il riparto dei fondi statali. Anche se controintuitivo, la definizione dell'importo finanziario del FIS appare essere sostanzialmente indipendente dalla spesa prevista dalle Regioni per l'erogazione delle borse di studio.

Come si evince dalla figura 3, negli ultimi dieci anni, il FIS cosiddetto ordinario, o semplicemente FIS, è stato oggetto di vari interventi volti ad aumentare le sue risorse con un duplice scopo: da un lato, ampliare la popolazione degli studenti beneficiari e, dall'altro, garantire borse di studio più generose¹⁴.

¹¹ Decreto MUR 22 maggio 2012 (a.a. 2012/13), Decreto MUR 9 giugno 2017 n. 1456 (a.a. 2017/18), Decreto MUR 17 dicembre 2021 n. 1320 (a.a. 2022/23).

¹² L'attuale FIS è stato costituito a decorrere dall'a.a. 2012/13 e in esso sono confluite le risorse del precedente Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore istituito a inizio anni Novanta (Legge 2 dicembre 1991, n. 390). Ogni anno si assicura inoltre il 3% delle somme nella disponibilità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Decreto-legge del 12 settembre 2012, n. 104).

¹³ Nelle risorse proprie regionali non si annoverano quelle derivanti dalla tassa regionale per il diritto allo studio.

¹⁴ Si veda la L. di stabilità del 2014 all'art. 1, comma 259; la L. di stabilità del 2016 all'art. 1, comma 254; la L. di bilancio del 2017 all'art. 1, comma 268; la L. di bilancio del 2018 all'art. 1, comma 636; la L. di bilancio del 2019 all'art. 1, comma 981; la L. di bilancio del 2020 all'art. 1, comma 265; la L. di bilancio del 2021 all'art. 1, comma 519.

Fig. 3 Serie storica del FIS ordinario, a.a. 2012/13 – 2022/23



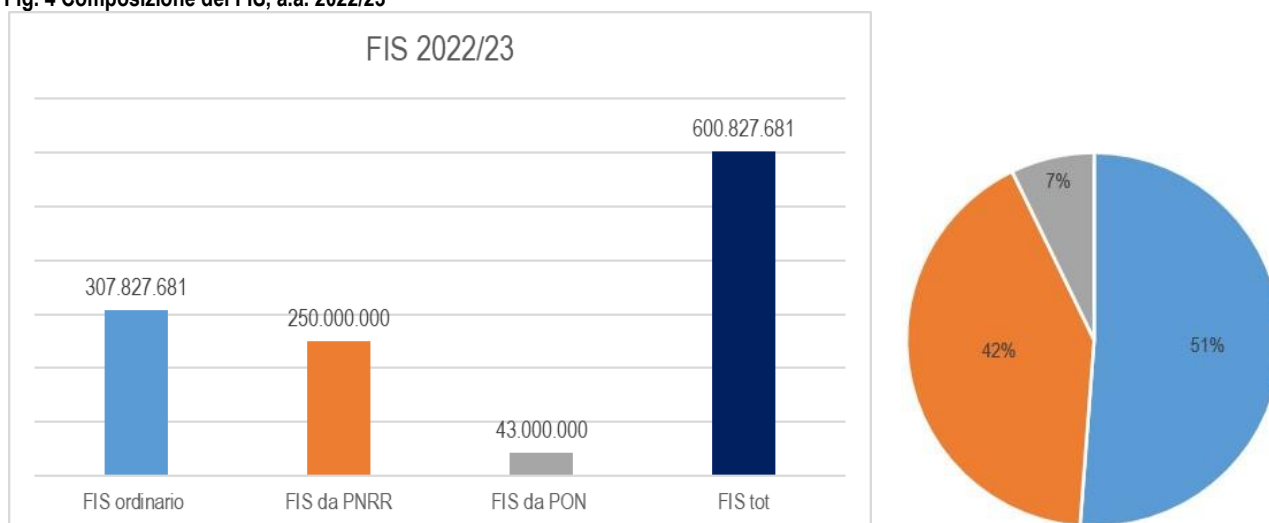
a.a.	FIS ordinario
2012/13	€ 160.161.740
2013/14	€ 149.243.878
2014/15	€ 162.666.308
2015/16	€ 162.037.005
2016/17	€ 216.814.548
2017/18	€ 222.814.548
2018/19	€ 237.357.372
2019/20	€ 254.827.384
2020/21	€ 307.835.399
2021/22	€ 307.826.221
2022/23	€ 307.827.681

Fonte: D.P.C.M., Decreti MUR¹⁵

Dall'a.a. 2012/13 all'a.a. 2022/23, il FIS ordinario passa da circa € 160 milioni a quasi € 308 milioni, aumentando così più del 90%. In particolare, gli incrementi più significativi si sono registrati negli a.a. 2016/17 e 2020/21, e, dopo quest'ultimo anno, il FIS ordinario appare pressoché stabile.

Il 2022/23 è stato un anno accademico particolarmente fortunato in quanto nelle casse del fondo statale destinato alle borse di studio sono confluite ulteriori risorse rispetto a quelle ordinarie: € 250 milioni dal Piano nazionale di ripresa resilienza (PNRR)¹⁶ e € 43 milioni dall'Azione IV.3 del PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020. Il FIS aumenta così in modo esponenziale, come mai prima, raggiungendo ben € 600.827.681, di cui circa il 40% deriva dai fondi europei, come evidenziato in figura 4.

Fig. 4 Composizione del FIS, a.a. 2022/23



Fonte: Decreti MUR¹⁷

I fondi del FIS vengono trasferiti direttamente agli Enti regionali erogatori dei servizi per il diritto allo studio, i quali però sono chiamati ad impiegare prioritariamente le risorse derivanti dal gettito della tassa regionale per il DSU e le risorse proprie e, solo successivamente, quelle di natura statale. Inoltre, a fronte della composizione del FIS 2022/23, le Regioni sono tenute ad utilizzare in primis le risorse derivanti dal PNRR, in ragione del rispetto del termine fissato dalla Commissione europea al 31 dicembre 2023 per il

¹⁵ D.P.C.M. 24 ottobre 2016 (a.a. 2015/16), D.P.C.M. 3 luglio 2015 (a.a. 2014/15), D.P.C.M. 7 agosto 2017 (a.a. 2016/17), Decreto MUR 13 marzo 2018 n. 540 (a.a. 2017/18), Decreto MUR 26 novembre 2018 n. 3162 (a.a. 2018/19), Decreto MUR 3 dicembre 2019 n. 2416 (a.a. 2019/20), Decreto MUR 4 dicembre 2020 n. 138 (a.a. 2020/21), Decreto MUR 25 novembre 2021 n. 2795 (a.a. 2021/22), Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1963 (a.a. 2022/23).

¹⁶ Il Piano di ripresa e resilienza italiano, redatto in forma definitiva durante il Governo Draghi, viene inviato il 30 aprile 2021 alla Commissione europea ed approvato da quest'ultima il 22 giugno 2021.

¹⁷ Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1963 (FIS ordinario), Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1974 (FIS da PNRR), Decreto MUR 24 novembre 2022 n. 19882 (FIS da Azione IV.3 del PON "Ricerca e Innovazione").

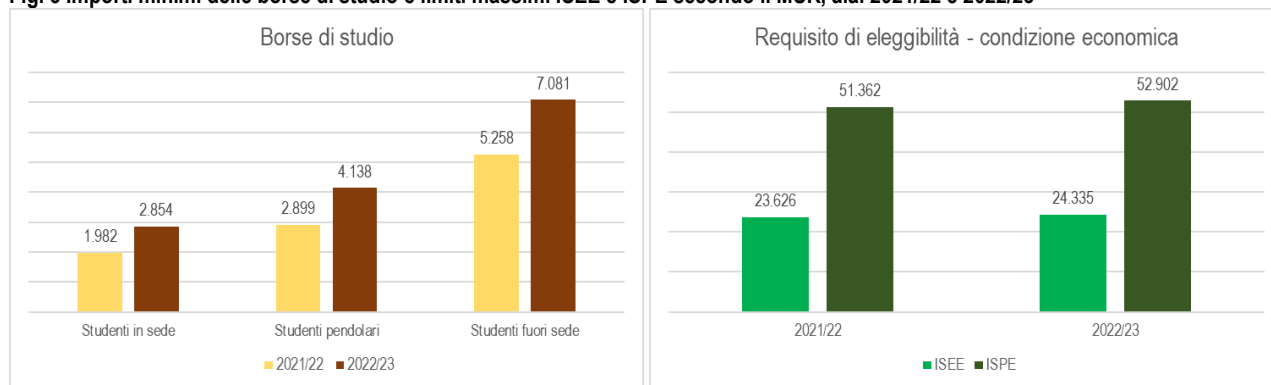
conseguimento degli obiettivi finanziati con i fondi del piano Next Generation EU (NGEU) in relazione al T4 2023, e dall’Azione IV.3 del PON “Ricerca e Innovazione” 2014-2020, e, da ultimo, quelle del FIS ordinario.

A partire dall’a.a. 2010/11, le Province autonome di Trento e Bolzano sono escluse dal riparto del FIS di natura ordinaria, al quale dunque partecipano unicamente le Regioni a statuto ordinario (L. 191/2009)¹⁸. Le risorse del suddetto PON “Ricerca e Innovazione” hanno invece una destinazione ben più vincolata: vengono stanziati per finanziare solo esclusivamente le borse di studio nelle Regioni meno sviluppate, quali Calabria, Campania, Basilicata, Puglia e Sicilia, e, in minor misura, in quelle in transizione, quali Abruzzo, Molise e Sardegna. I fondi derivanti dal PNRR, al contrario, vengono erogati ad ogni singola Regione, comprese le Province autonome di Trento e Bolzano (Decreto MUR 1974/2022)¹⁹.

Le risorse europee fanno parte di un disegno ben più ampio: il Piano di ripresa italiano ha in programma di elargire una cifra complessiva pari a € 500 milioni a favore del DSU in due tranches da € 250 milioni cadauna²⁰. Il primo lotto va appunto ad irrobustire il FIS 2022/23, mentre il secondo confluirà nel FIS dell’anno accademico successivo. Gli scopi di questo cospicuo investimento sono essenzialmente due: incrementare l’importo monetario delle borse di studio e innalzare il numero di studenti che ne beneficiano così da ridurre il gap tra la media italiana della percentuale di borsisti sulla popolazione studentesca universitaria, attualmente al 13%, e quella dell’Unione Europea, che invece ammonta a circa il doppio. In particolare, l’Italia si pone l’obiettivo di garantire 300.000 borse di studio entro dicembre 2023 e 336.000 borse entro dicembre 2024. Si tratta senza dubbio di un obiettivo di incremento significativo se si pensa che nell’a.a. 2020/21 sono state erogate 244 239 borse di studio.

È proprio grazie ai fondi provenienti dall’UE che in un solo anno accademico, dal 2021/22 al 2022/23, si registra un incremento senza precedenti delle somme di denaro a favore dei borsisti e, seppur in misura nettamente inferiore, anche delle soglie massime di ISEE e ISPE per accedere agli aiuti economici, come si nota rispettivamente dalle figure 5 e 6. In particolare, le borse di studio per gli studenti in sede passano da € 1.982 a € 2.854, quelle per gli studenti pendolari da € 2.899 a € 4.138, e quelle per gli studenti fuori sede da € 5.258 a € 7.081. I pendolari, dunque, sono coloro che beneficiano del maggior aumento, pari al 43%, contro il 35% dei fuori sede e il 30% degli studenti in sede. I limiti massimi ISEE e ISPE, invece, aumentano di circa il 3%.

Fig. 5 Importi minimi delle borse di studio e limiti massimi ISEE e ISPE secondo il MUR, a.a. 2021/22 e 2022/23



Fonte: Decreti MUR²¹

Inoltre, sempre per merito dei fondi del PNRR, alle studentesse iscritte ai corsi di studio in materie S.T.E.M. (Scienze, tecnologia, ingegneria e matematica) l’importo della borsa di studio spettante è incrementato del 20%, al fine di promuovere l’accesso del genere femminile alla formazione superiore in tali materie scientifiche e ridurre così il gender gap in tale ambito.

Il meccanismo di assegnazione del FIS ordinario e di quello da PNRR seguono esattamente la stessa logica. Esso prevede che il fondo statale venga ripartito fra le Regioni per l’80% in misura proporzionale al loro fabbisogno finanziario in materia di DSU e, per il restante 20%, dall’a.a. 2019/2020, in base alla eventuale

¹⁸ Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

¹⁹ Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1974.

²⁰ Missione 4 “Istruzione e Ricerca”, Componente 1 “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università”, Investimento 1.7 “Borse di studio per l’accesso all’università” – Piano di Ripresa e Resilienza italiano.

²¹ Borse di studio: Decreto MUR 2 febbraio 2021 n. 157 (a.a. 2021/22), Decreto MUR 17 dicembre 2021 n. 1320 (a.a. 2022/23). Requisito di eleggibilità – condizione economica: Decreto MUR 18 marzo 2021 n. 256 (a.a. 2021/22), Decreto MUR 17 dicembre 2021 n. 1320 (a.a. 2022/23).

quota premiale spettante alle regioni, ovvero al maggior impegno di queste in termini di risorse proprie rispetto alla soglia minima del 40% prevista dalla normativa (Decreto MUR-MEF 798/2017, aggiornato con Decreto MUR-MEF 853/2020, e Decreto MUR 1974/2022)²². Tale modalità ha dunque l'intento di incentivare le Regioni a stanziare un ammontare di risorse proprie maggiore rispetto alla soglia minima del 40% della quota del FIS ricevuta.

In assenza dell'implementazione dell'indagine dei costi di mantenimento agli studi, il fabbisogno finanziario delle Regioni viene calcolato semplicemente come media delle spese sostenute dalle stesse negli ultimi tre anni accademici²³. Dunque, esso non ha una natura standard, come invece avrebbe dovuto avere ai sensi della normativa vigente, ma si basa sostanzialmente sul criterio del costo storico. Si tratta di un metodo di calcolo piuttosto discutibile ed è di fatti, come si vedrà più avanti, la causa principale dello scostamento fra il fabbisogno finanziario stimato ex-ante dal MUR e la spesa effettivamente sostenuta dalle Regioni per l'erogazione delle borse di studio.

Tale fabbisogno viene determinato come sommatoria di quattro voci di spesa: borse di studio, posti alloggio, mobilità internazionale e studenti portatori di disabilità. La prima componente è data dal prodotto fra la media degli studenti idonei di ciascuna Regione degli ultimi tre anni accademici e l'importo minimo della borsa di studio, come decretato annualmente dal MUR e differenziato per condizione abitativa dello studente; la seconda componente è data dal prodotto fra la media dei posti letto assegnati nel triennio accademico agli studenti fuori sede idonei alla borsa e € 1.300 quale costo figurativo per il servizio alloggio; la terza componente risulta dal prodotto fra il 4% della media degli studenti idonei negli ultimi tre anni accademici e € 750 quale contributo per la mobilità internazionale nell'ambito del programma ERASMUS o di altri programmi internazionali che consentano il riconoscimento di CFU ai fini del conseguimento del titolo di studio; la quarta ed ultima componente scaturisce dal prodotto fra la media degli studenti idonei con disabilità non inferiore al 66% degli ultimi tre anni accademici e il doppio dell'importo minimo della borsa di studio loro spettante sulla base della condizione abitativa e di quanto sancito con cadenza annuale dal MUR (Decreto MUR-MEF 853/2020, art. 1). Va dunque sottolineato che il MUR nel suo calcolo considera tutti gli studenti che soddisfano i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio, indipendentemente che ne risultino vincitori o meno.

Più precisamente, il riparto del FIS è proporzionale al fabbisogno finanziario netto delle Regioni, determinato come la differenza fra il fabbisogno finanziario complessivo e il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, quest'ultimo calcolato come il prodotto fra la media degli studenti iscritti in ambito regionale negli ultimi tre anni accademici al netto degli studenti idonei alla borsa e € 140. Per tale decurtazione, dunque, il MUR non tiene conto dell'eventuale diversificazione della tassa regionale sulla base dell'ISEE in ciascuna Regione, ma considera correttamente l'importo standard di € 140.

A titolo di esempio, la tabella 1 illustra il riparto del FIS fra le Regioni negli a.a. 2017/18 e 2022/23²⁴. L'assegnazione per l'a.a. 2017/18 si basa sulla media dei fabbisogni finanziari regionali negli a.a. 2013/14, 2014/15 e 2016/17²⁵, mentre quella per l'a.a. 2022/23 dipende dalle eventuali quote premiali regionali registrate nell'a.a. 2021/22 e dalla media dei fabbisogni finanziari regionali negli a.a. 2018/19, 2019/20 e 2020/21.

Nell'a.a. 2017/18, diversamente da quanto accade nell'a.a. 2022/23, le risorse statali destinate alle borse di studio sono unicamente di natura ordinaria²⁶.

²² Decreto MUR-MEF 11 ottobre 2017 n. 798, Decreto MUR-MEF 12 novembre 2020 n. 853, Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1974.

²³ Precisamente, il FIS viene assegnato sulla base di due elementi: eventuali quote premiali regionali dell'anno accademico precedente al riparto e media dei fabbisogni finanziari regionali negli ultimi tre anni accademici a partire da quello precedente cui si fa riferimento per la quota premiale.

²⁴ Non partecipando al riparto del FIS ordinario, le Province autonome di Trento e Bolzano non vengono riportate nella tabella 1. Esse ricevono però rispettivamente € 3 017 908 e € 1 312 214 dal PNRR.

²⁵ Ai sensi del Decreto MUR-MEF 798/2017, i dati relativi all'a.a. 2015/16 devono essere esclusi nel calcolo per il riparto del FIS.

²⁶ Nell'a.a. 2017/18, il PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020 non destina alcuna risorsa per l'erogazione di borse di studio nelle aree territoriali più svantaggiate.

Tab. 1 Riparto del FIS fra le Regioni, a.a. 2017/18 e 2022/23

Regioni	FIS 17/18	% FIS 17/18	FIS ordinario 22/23	FIS da PNRR 22/23	FIS da PON 22/23	FIS 22/23	% FIS 22/23	Var. % FIS 17/18-22/23	Var. FIS 17/18-22/23
Abruzzo	7.599.431	3,4	6.706.622	6.069.498	1.331.879	14.107.999	2,4	85,6	6.508.567
Basilicata	1.483.809	0,7	1.410.123	1.214.830	579.510	3.204.462	0,5	116	1.720.653
Calabria	12.919.685	5,8	19.131.126	16.696.708	7.862.205	43.690.038	7,3	238,2	30.770.354
Campania	7.366.953	3,3	23.580.612	18.280.909	9.690.783	51.552.304	8,6	599,8	44.185.350
Emilia-R.	25.895.465	11,6	37.513.742	27.889.758	0	65.403.500	11	152,6	39.508.034
Friuli-V. G.	6.318.000	2,8	7.554.998	5.991.901	0	13.546.899	2,3	114,4	7.228.899
Lazio	23.324.334	10,5	35.243.196	27.784.715	0	63.027.910	10,6	170,2	39.703.577
Liguria	3.514.578	1,6	4.035.279	3.103.336	0	7.138.615	1,2	103,1	3.624.037
Lombardia	18.548.638	8,3	26.061.074	19.691.032	0	45.752.106	7,7	146,7	27.203.467
Marche	10.298.669	4,6	11.488.701	8.714.104	0	20.202.805	3,4	96,2	9.904.136
Molise	976.460	0,4	902.620	724.106	179.253	1.805.978	0,3	85	829.518
Piemonte	10.166.656	4,6	20.319.111	15.082.343	0	35.401.455	5,9	248,2	25.234.799
Puglia	17.523.627	7,9	25.377.584	21.866.781	10.429.274	57.673.638	9,7	229,1	40.150.011
Sardegna	11.158.447	5	15.512.694	13.369.689	3.080.690	31.963.073	5,4	186,4	20.804.626
Sicilia	25.700.253	11,5	23.959.293	21.777.480	9.846.407	55.583.180	9,3	116,3	29.882.927
Toscana	21.906.937	9,8	23.630.768	18.173.870	0	41.804.638	7	90,8	19.897.701
Umbria	6.740.224	3	7.904.166	6.118.514	0	14.022.680	2,4	108	7.282.456
Valle d'A.	175.588	0,1	155.087	115.857	0	270.943	0,05	54,3	95.355
Veneto	11.196.792	5	17.340.886	13.004.448	0	30.345.334	5,1	171	19.148.542
ITALIA	222.814.548	100	307.827.681	245.669.878	43.000.000	596.497.559	100	167,7	373.683.011

Fonte: Decreti MUR²⁷

Le quote del fondo statale erogate alle singole Regioni risentono chiaramente dell'entità della popolazione universitaria presente nei vari territori. Non bisogna dunque stupirsi che Basilicata, Molise e Valle d'Aosta ottengono le minori assegnazioni, mentre Emilia-Romagna e Lazio le maggiori. Anche la Lombardia presenta una quota del FIS piuttosto consistente, anche se non occupa le prime posizioni.

Dall'a.a. 2017/18 all'a.a. 2022/23, le risorse statali registrano un incremento del 168%, corrispondente a quasi € 374 milioni, anche grazie al PNRR. La loro variazione è però tutt'altro che omogenea nel Paese, va di fatti dal 54% in Valle d'Aosta al 600% in Campania, il che è dovuto ad una differente allocazione del fondo nei due periodi. Nell'a.a. 2022/23, in alcune Regioni si osserva un aumento, talvolta anche significativo, della porzione di FIS ricevuta, mentre in altre si rileva una quota pressoché stabile o, nel peggiore dei casi, una sua diminuzione. Tenuto conto del meccanismo di riparto del FIS, ciò è da imputarsi alle quote premiali e/o, soprattutto, all'alterazione del numero degli studenti idonei alla borsa di studio.

La Campania spicca, dunque, in termini di accrescimento delle risorse statali, passando da € 7.4 milioni a quasi € 51.6 milioni grazie ad un elevato aumento della percentuale del FIS ottenuta (3% nell'a.a. 2017/18 vs 8.6% dell'a.a. 2022/23). In modo analogo, seppur in misura decisamente inferiore, anche Piemonte e Calabria godono di un importante aumento, rispettivamente del 248% e 238%, in virtù di distribuzione del FIS più favorevole nell'a.a. 2022/23 rispetto all'a.a. 2017/18.

Molise, Abruzzo e Toscana, al contrario, sono le Regioni che beneficiano di un minor incremento delle risorse statali dopo la Valle d'Aosta, rispettivamente pari all'85%, 86% e 91%, a fronte di una porzione del fondo statale inferiore rispetto a quella conferitosi in precedenza. In particolare, la Toscana si scontra contro un'assegnazione del FIS decisamente meno generosa nei suoi confronti (9.8% nell'a.a. 2017/18 vs 7% nell'a.a. 2022/23), registrando così una crescita ben al di sotto della media nazionale. Essa si annovera infatti fra le pochissime Regioni in cui non si osserva neppure il raddoppio dell'ammontare delle risorse statali.

Anche nell'a.a. 2022/23, l'Emilia-Romagna si riconferma come la Regione nelle cui casse confluisce la maggior somma di denaro di origine statale, nonostante il suddetto notevole incremento a favore della Campania e la lieve riduzione della propria quota del FIS (11.6% nell'a.a. 2017/18 vs 11% dell'a.a. 2022/23). Si noti inoltre che la Regione presenta una variazione delle risorse statali di poco al di sotto della media italiana, pari al 153%.

La Lombardia, proprio come l'Emilia-Romagna, subisce un leggero calo della quota del FIS nell'a.a. 2022/23 (8.3% nell'a.a. 2017/18 vs 7.7% dell'a.a. 2022/23). Alla Sicilia, invece, viene assegnata una

²⁷ Decreto MUR 13 marzo 2018 n. 540 (FIS a.a. 2017/18), Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1963 (FIS ordinario a.a. 2022/23), Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1974 (FIS da PNRR a.a. 2022/23), Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1973 (FIS da PON "Ricerca e Innovazione" a.a. 2022/23).

porzione del FIS di non poco inferiore a quella dell'a.a. 2017/18 (11.5% nell'a.a. 2017/18 vs 9.3% dell'a.a. 2022/23), lasciano così il secondo posto per ammontare di risorse statali al Lazio.

Il Lazio, analogamente al Veneto, ottiene una quota del FIS pressoché identica nei due anni accademici sotto analisi e vede aumentare le proprie risorse statali di circa il 170%, dunque di un valore appena superiore alla media nazionale. Nel Lazio, tuttavia, tale aumento corrisponde a € 39.7 milioni, mentre nel Veneto a poco più di € 19 milioni.

Si osservi, infine, l'enorme beneficio apportato dai fondi comunitari: nell'a.a. 2022/23, le Regioni vedono lievitare, anche in misura piuttosto significativa, l'importo delle risorse statali a loro assegnate. È lecito, dunque, chiedersi cosa accadrà a partire dall'a.a. 2024/25, con il venir meno del denaro aggiuntivo garantito dal PNRR. Lo Stato sarà disponibile ad integrare le casse del proprio fondo in misura tale da garantire i livelli di prestazioni raggiunti negli a.a. 2022/23 e 2023/24? In caso contrario, le Regioni si prenderanno carico di questo onere? Considerato il problema del sottofinanziamento statale, di seguito illustrato, e le diverse disponibilità economiche degli Enti regionali in materia di DSU, è plausibile ritenere che lo Stato non contribuirà ad accrescere il FIS, o perlomeno non in misura sufficiente, e che le Regioni, di fronte a ciò, risponderanno in modo diverso, assistendo così ad un ampliamento dei divari territoriali nell'offerta dei servizi per il diritto allo studio.

1.3 Il problema del sottofinanziamento statale

Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni dovrebbe essere coperto prevalentemente dai fondi statali e solo in minor parte dalle risorse proprie regionali. Precisamente, secondo il piano di copertura vigente, ben il 71,43% del fabbisogno dovrebbe essere a carico del FIS e dunque solo il 28,57% a carico delle Regioni (Decreto MUR-MEF 853/2020, art. 2)²⁸.

Tuttavia, le risorse rese disponibili dallo Stato sono spesso decisamente insufficienti a finanziare i fabbisogni regionali quantificati dal MUR nella misura prevista dalla normativa. Tale discrasia non deve però destare stupore: essa è dovuta sia dalla carenza di fondi statali che dalle tempistiche di definizione dell'importo finanziario del FIS che, come già detto, avviene in sede di legge di bilancio, prima che l'ipotetica spesa delle Regioni in ambito di DSU venga resa nota e, dunque, è del tutto svincolata da tale stima.

La questione, però, non finisce qui e il problema del sottofinanziamento statale è in realtà ancora più allarmante. Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni calcolato ex-ante dal MUR è infatti assai inferiore all'esborso netto effettivamente sostenuto da quest'ultime per la concessione delle borse di studio, rendendo così l'importo del fondo statale ancor più inadeguato di quanto già lo fosse.

Esistono due motivazioni principali alla base della sottostima sistematica del fabbisogno finanziario netto regionale. La prima, come facilmente intuibile, concerne i criteri di calcolo adottati dal MUR. In particolare, poiché gli idonei e gli importi delle borse di studio presentano un trend crescente nel tempo, la loro media nel triennio antecedente all'anno accademico di riferimento non è di fatto indicativa ma, con buone probabilità, è più bassa dei dati che le Regioni registreranno. Dunque, ancora una volta, il problema può essere riconducibile, almeno in parte, alla mancata implementazione dell'indagine di costo per il mantenimento agli studi a livello territoriale. La seconda motivazione, invece, riguarda le politiche autonome che le Regioni possono esercitare in ambito di DSU. Come già illustrato, le Regioni hanno infatti campo libero nella definizione dei requisiti di eleggibilità, degli importi delle borse di studio ed anche dei servizi accessori a quelli definiti dalla normativa nazionale, sempre nel rispetto dei limiti minimi vigenti. Queste eventuali spese aggiuntive non vengono però considerate in fase di stima dal MUR, il quale tiene conto di valori uniformi territorialmente.

Al fine di sopperire al sottodimensionamento delle risorse statali ed assicurare comunque il livello standard delle prestazioni previsto dalla legge, le Regioni si vedono costrette a stanziare somme di denaro più elevate, talvolta nettamente più elevate, rispetto a quelle stimate ex-ante dal MUR. Lo Stato pone dunque un onere decisamente gravoso in capo alle Regioni, le quali tuttavia rispondono in modo piuttosto eterogeneo in termini di ulteriore apporto di risorse proprie.

A titolo esemplificativo, la tabella 2 riporta sia l'assetto finanziario a livello regionale ipotizzato (ex-ante) dal MUR per l'erogazione delle borse di studio che l'assetto finanziario effettivo (ex-post) con riferimento all'a.a. 2020/21.

²⁸ Si noti che "risorse proprie delle regioni in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione relativa al fondo integrativo statale" (D. Lgs 68/2012, art. 18) e "fabbisogno finanziario netto coperto per il 28,57% dalle risorse proprie delle regioni" (Decreto MUR-MEF 853/2020, art. 2) hanno di fatto lo stesso significato, infatti $71,43\% * 40\% = 28,57\%$.

Tab. 2 Assetto finanziario stimato (ex-ante) ed effettivo (ex-post) in ambito DSU, a.a. 2020/21

ASSETTO FINANZIARIO STIMATO (EX-ANTE), a.a. 2020/21					
Regioni	Fabbisogno finanziario A	Entrate da tassa regionale (stima) B	Fabbisogno finanziario netto C = A - B	Copertura a carico del FIS D = C*71,43%	Copertura a carico delle risorse regionali E = C*28,57%
Abruzzo	21.038.230	6.053.227	14.985.003	10.703.788	4.281.215
Basilicata	4.036.702	861.747	3.174.955	2.267.870	907.085
Calabria	42.570.131	4.991.560	37.578.571	26.842.373	10.736.198
Campania	57.310.376	27.893.553	29.416.823	21.012.437	8.404.386
Emilia-R.	85.501.403	20.029.287	65.472.116	46.766.732	18.705.384
Friuli-V. G.	19.865.086	3.859.707	16.005.379	11.432.642	4.572.737
Lazio	94.895.472	33.274.640	61.620.832	44.015.760	17.605.072
Liguria	12.423.262	4.374.767	8.048.495	5.749.040	2.299.455
Lombardia	87.781.398	40.893.907	46.887.491	33.491.735	13.395.756
Marche	28.485.851	6.288.147	22.197.704	15.855.820	6.341.884
Molise	2.208.290	973.700	1.234.590	881.868	352.722
Piemonte	51.344.716	16.304.027	35.040.689	25.029.564	10.011.125
Puglia	58.136.504	10.068.660	48.067.844	34.334.861	13.732.983
Sardegna	34.145.116	4.576.507	29.568.609	21.120.857	8.447.752
Sicilia	65.526.454	13.787.947	51.738.507	36.956.816	14.781.691
Toscana	62.206.102	15.730.260	46.475.842	33.197.694	13.278.148
Umbria	18.519.776	3.081.587	15.438.189	11.027.498	4.410.691
Valle d'A.	447.883	138.647	309.236	220.887	88.349
Veneto	44.489.706	14.459.387	30.030.319	21.450.657	8.579.662
ITALIA	790.932.458	227.641.264	563.291.194	402.358.900	160.932.294

ASSETTO FINANZIARIO EFFETTIVO (EX-POST), a.a. 2020/21								
Regioni	Spesa complessiva F	Entrate effettive da tassa regionale G	Spesa complessiva netta H = F - G	Diff. spesa netta-fabbisogno finanziario netto I = H - C	Entrate da FIS L	Risorse proprie regionali M = H - L	Copertura a carico delle risorse regionali N=M/H*100%	Diff. risorse regionali stimate ed effettive O = M - E
Abruzzo	22.091.099	5.913.668	16.177.431	1.192.428	8.471.979	7.705.452	47,6	3.424.237
Basilicata	3.431.286	1.016.796	2.414.490	-760.465	1.788.271	626.219	25,9	-280.866
Calabria	50.169.998	4.608.940	45.561.058	7.982.487	21.032.904	24.528.154	53,8	13.791.957
Campania	89.080.131	26.315.554	62.764.577	33.347.754	10.220.044	52.544.533	83,7	44.140.147
Emilia-R.	108.044.117	26.293.301	81.750.816	16.278.700	37.906.385	43.844.431	53,6	25.139.048
Friuli-V. G.	19.964.196	4.494.106	15.470.090	-535.289	9.148.303	6.321.787	40,9	1.749.051
Lazio	120.982.338	38.439.206	82.543.132	20.922.300	32.977.573	49.565.559	60	31.960.488
Liguria	13.083.298	4.483.506	8.599.792	551.297	4.576.648	4.023.144	46,8	1.723.689
Lombardia	101.986.025	42.466.895	59.519.130	12.631.639	25.566.494	33.952.636	57,0	20.556.880
Marche	29.998.972	6.620.440	23.378.532	1.180.828	12.622.872	10.755.660	46	4.413.776
Molise	1.809.251	1.100.000	709.251	-525.339	685.839	23.412	3,3	-329.311
Piemonte	57.778.395	16.704.660	41.073.735	6.033.046	19.191.005	21.882.730	53,3	11.871.605
Puglia	72.435.480	9.919.560	62.515.920	14.448.076	26.667.526	35.848.394	57,3	22.115.411
Sardegna	39.315.541	3.061.763	36.253.778	6.685.169	16.566.847	19.686.931	54,3	11.239.179
Sicilia	74.873.992	13.402.060	61.471.932	9.733.425	27.266.066	34.205.866	55,6	19.424.175
Toscana	72.226.090	15.565.279	56.660.811	10.184.969	28.292.726	28.368.085	50,1	15.089.937
Umbria	23.872.857	4.328.102	19.544.755	4.106.566	8.510.564	11.034.191	56,5	6.623.500
Valle d'A.	479.920	134.925	344.995	35.759	181.111	163.884	47,5	75.535
Veneto	49.722.969	19.152.522	30.570.447	540.128	16.162.244	14.408.203	47,1	5.828.541
ITALIA	951.345.955	244.021.283	707.324.672	144.033.478	307.835.399	399.489.273	56,5	238.556.979

Fonte: Cerniglia et al. (2022)²⁹

Secondo l'assetto finanziario del MUR per l'a.a. 2020/21, le risorse statali avrebbero dovuto essere € 402.358.900, mentre di fatto lo Stato ne mette a disposizione € 307.835.399, riuscendo a coprire solamente il 54,6% del fabbisogno finanziario netto regionale stimato, anziché il 71,43%, come sancito invece dalla normativa. In base a tale prospetto, il sottofinanziamento statale ammonterebbe dunque a ben € 94,5 milioni.

²⁹ F. Cerniglia, G. Di Ielsi, M. Mastracci, G. Messina, L. Minzyuk e A. Zanardi (2022). Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento. *Ministero dell'economia e delle finanze-Commissione tecnica per i fabbisogni standard*. https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF1-DSU_CTFS_22_10_2022.pdf

Nella realtà, però, i dati sono ancora più preoccupanti in quanto l'assetto finanziario effettivo (ex-post) differisce, e nemmeno di poco, da quello stimato (ex-ante). In particolare, il fabbisogno finanziario netto complessivo delle Regioni ipotizzato dal MUR è € 563.291.194, inferiore di circa il 25% della spesa netta complessiva effettivamente sostenuta da quest'ultime, pari a € 707.324.672. Il contributo statale copre quindi poco più del 40% della spesa netta complessiva in ambito di DSU: in Italia, il finanziamento per la concessione delle borse di studio grava, dunque, in larga parte sulle Regioni.

Il suddetto scostamento, tuttavia, varia in modo significativo a livello territoriale. Le Regioni in cui si osserva le differenze maggiori sono Campania (€ 33,3 milioni), Lazio (€ 20,9 milioni) ed Emilia-Romagna (€ 16,3 milioni). Lombardia e Toscana non si annoverano fra queste, ma anch'esse presentano un divario piuttosto consistente (rispettivamente, € 12,6 milioni e € 10,2 milioni). Al contrario, Valle d'Aosta (€ 35,8mila), Veneto (€ 540,1mila) e Liguria (€ 551,3mila) registrano le minor discrepanze. Friuli-Venezia Giulia, Molise e Basilicata, inoltre, sono le uniche Regioni in cui la spesa netta ex-post è di fatto inferiore al fabbisogno finanziario netto stimato ex-ante.

Le Regioni provvedono, dunque, con un importo monetario piuttosto diversificato al fine di controbilanciare la carenza di fondi statali. Tralasciando Friuli-Venezia Giulia, Molise e Basilicata, la copertura della spesa netta a carico delle risorse proprie regionali varia dal 46,8% in Liguria a ben l'83,7% in Campania, con una media nazionale del 56,5%. Quest'ultima Regione versa addirittura € 44,1 milioni in più rispetto a quanto riportato nel prospetto del MUR. In Emilia-Romagna e Lombardia, invece, la copertura a carico regionale è in linea con la media italiana, o comunque di poco inferiore (rispettivamente, 53,6% e 57%), mentre in Toscana è ripartita in egual misura fra fondi statali e quelli regionali.

Si noti, inoltre, che l'entrata effettiva da tassa regionale a livello nazionale è superiore a quella stimata dal MUR (€ 227.641.264 vs € 244.021.283), il che però non sempre vale anche a livello territoriale. Infatti, per alcune Regioni il MUR produce una sovrastima, mentre per altre una sottostima. Tale differenza è semplicemente dovuta ai margini di autonomia che le Regioni hanno nel determinare l'importo della propria tassa per il diritto allo studio, come già spiegato in precedenza.

Alla luce di ciò, ci si augura, infine, che i fondi aggiuntivi apportati dal PNRR negli a.a. 2022/23 e 2023/24 permettano al FIS di finanziare le borse di studio nella misura prevista dalla legge, o perlomeno di avvicinarsi ad essa, così da ridurre l'ingiustificato ed ingente onere monetario a carico delle Regioni, e, dunque, anche di equilibrare a livello territoriale la copertura delle spese da parte delle risorse proprie regionali. Una volta disponibili i dati completi in merito all'a.a. 2022/23, sarà possibile confermare o smentire questo auspicio.

2. IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO NELLA REGIONE TOSCANA

2.1 Il modello di offerta toscano

Quanto illustrato in merito ai benefici connessi alla borsa di studio durante la trattazione del quadro normativo italiano del DSU vale chiaramente anche per la Regione Toscana. Gli studenti vincitori di borsa di studio iscritti ad un corso di laurea avente sede sul suolo toscano hanno diritto all'esonero totale dal pagamento delle tasse universitarie e della tassa regionale per il diritto allo studio³⁰, oltre che ad una quota monetaria, alla fruizione gratuita del servizio ristorazione e, se fuori sede, anche del servizio abitativo presso le residenze universitarie dell'ARDSU Toscana (Azienda della Regione Toscana per il Diritto allo Studio Universitario). La somma di denaro viene erogata in due tranches di egual importo, la prima entro fine dicembre e la seconda entro fine giugno³¹.

Anche gli studenti idonei ma non vincitori a causa dell'esaurimento di fondi godono dell'esenzione dalle tasse universitarie, compresa quella regionale per il diritto allo studio, ed a pasti gratuiti nelle mense universitarie. Al contrario degli assegnatari della borsa di studio, essi possono però usufruire di un posto letto presso gli alloggi dell'ARDSU Toscana solo se disponibile e a titolo non gratuito ma oneroso, alla tariffa mensile di € 250. Si sottolinei tuttavia che la Toscana, così come poche altre Regioni, quali Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche e Basilicata, si distingue da tempo nel panorama nazionale per la copertura

³⁰ La Toscana fissa l'importo della tassa regionale per il diritto allo studio a € 140, non prevedendo alcuna diversificazione sulla base delle fasce ISEE.

³¹ Come si capirà meglio più avanti, gli studenti iscritti al primo anno ricevono la seconda rata della borsa di studio entro fine ottobre del secondo anno anziché entro fine giugno del primo anno.

totale della domanda di borse di studio, non dando dunque origine alla categoria infelice dell'ideone ma non beneficiario.

La domanda per la concessione della borsa di studio deve essere obbligatoriamente compilata on line sull'apposito sito dell'ARDSU Toscana nei termini previsti dal bando relativo a ciascun anno accademico, solitamente dal mese di luglio ai primi di settembre. In questa fase, agli studenti è richiesto di dichiarare la sede del corso di studi frequentato, o che frequenteranno, e il proprio comune di residenza, così che il portale possa determinare il loro status fra fuori sede, pendolare e in sede, dove la qualifica di fuori sede è attribuita a chi impiega almeno un'ora di tempo con i mezzi di trasporto pubblici per raggiungere l'università dalla propria abitazione³². Gli studenti fuori sede vengono poi inseriti automaticamente senza alcuna richiesta aggiuntiva negli aventi diritto del servizio abitativo, chiaramente previa verifica dei requisiti di eleggibilità, che, come già illustrato nel precedente paragrafo, sono merito e condizione economica. Vengono infine stilate due graduatorie, una in merito alle borse di studio e l'altra ai posti alloggio, oggetto entrambe di eventuali scorrimenti nel corso dell'anno accademico in caso di rinunciatari e/o disponibilità di nuovi fondi.

Il requisito del merito si riferisce al numero minimo di CFU da conseguire entro il 10 agosto di ciascun anno accademico, diversificato per corso di laurea (triennale, magistrale, magistrale a ciclo unico), ma non per corso di studi e ateneo³³. Questa regola vale per tutti gli studenti, fatta eccezione, come già illustrato precedentemente, per gli iscritti al primo anno. A quest'ultimi viene infatti anticipata la prima rata ed i servizi collegati alla borsa di studio tenendo conto delle sole condizioni economiche, secondo le tempistiche previste per gli studenti iscritti ad anni successivi al primo. Il loro merito viene poi valutato in itinere in corrispondenza di due scadenze: 10 agosto e 30 novembre. In particolare, se entro il 10 agosto gli studenti iscritti al primo anno non sono in grado di ottenere il numero minimo prestabilito di CFU decadono automaticamente dal diritto di riscossione della seconda rata ed anche dalla fruizione dei servizi annessi alla borsa, quest'ultimi a decorrere dal 1° settembre. Ma non tutto è ancora perduto. Viene infatti offerta loro un'ulteriore possibilità: possono mantenere il diritto al denaro già percepito se ottemperano ai requisiti di merito entro il 30 novembre. Laddove ancora una volta dovessero risultare negligenzi, sono tenuti alla restituzione definitiva della cifra già riscossa, senza però l'onere di alcuna sanzione.

Per quanto riguarda invece il requisito della condizione economica, oramai da molto tempo, la Toscana si allinea alle soglie massime di ISEE ed ISPE definite di anno in anno dal MUR, non appellandosi dunque alla propria autonomia con la volontà di offrire borse di studio al più alto numero possibile di universitari. Ad esempio, proprio come si legge nel Decreto MUR 1320/2021, uno studente iscritto ad un ateneo toscano per essere definito eleggibile alla borsa di studio per l'a.a. 2022/23 non deve avere i valori ISEE ed ISPE superiori rispettivamente a € 24.335 e € 52.902.

I vincitori della borsa di studio hanno il diritto di godere dei benefici loro spettanti per tutto l'anno accademico, dunque dal 1° ottobre al 30 settembre dell'anno successivo, fatta eccezione per la fruizione dei servizi di ristorazione e alloggio nel mese di agosto e durante le vacanze natalizie stabilite dall'ARDSU Toscana per le varie sedi causa chiusura delle strutture. Gli studenti possono inoltre ottenere la borsa di studio per un periodo massimo, calcolato dall'anno di prima iscrizione, pari alla durata standard del proprio corso di laurea maggiorato di un semestre. Oltre a ciò, i fuori sede hanno anche facoltà di usufruire del proprio posto letto presso una residenza universitaria per un ulteriore semestre, purché a pagamento.

La Regione Toscana è solita differenziare l'importo della borsa di studio in due o al massimo tre fasce ISEE e, sulle orme del MUR, anche in base alla condizione abitativa degli studenti. Come illustrato nella tabella 3, le fasce ISEE previste per l'a.a. 2022/23 sono tre, in attuazione del PNRR³⁴: la prima va da € 0 a € 12.167, la seconda da € 12.168 a € 16.223 e la terza da € 16.224 a € 24.335.

Tab. 3 Importi della borsa di studio e servizi ad essa annessi in Toscana, a.a. 2022/23

IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 12.167	€ 2.020 + 1 pasto gratuito al	€ 3.290 + 1 pasto gratuito al	€ 2.690 + 2 pasti gratuiti al giorno + posto letto

³² Ogni Regione ha facoltà di definire lo status di studente fuori sede a proprio piacimento. Ad esempio, in Campania, uno studente è qualificato come fuori sede se frequenta un corso di studi tenuto ad almeno 30 Km di distanza dal proprio comune di residenza o che, a prescindere dalla distanza chilometrica, risiede in una delle isole del Golfo di Napoli (Ischia, Capri, Procida).

³³ Esistono tuttavia dei corsi di studi che prevedono un numero minimo di CFU specifico diverso da quello definito a livello regionale: laurea in ingegneria edile ed architettura, laurea magistrale in chimica e tecnologie farmaceutiche e laurea magistrale in medicina e chirurgia presso l'Università di Pisa, laurea magistrale in medicina e chirurgia presso l'Università di Firenze.

³⁴ Il Decreto MUR 1320/2021 relativo alle borse di studio per l'a.a. 2022/23 afferma che "al fine di agevolare gli studenti economicamente più svantaggiati, agli studenti con indicatore ISEE inferiore o uguale alla metà del limite massimo di riferimento, l'importo della borsa di studio spettante è incrementato del 15%". Per ciascuna Regione, il limite superiore della prima fascia ISEE deve dunque essere almeno pari alla metà del valore massimo stabilito per tale indicatore economico quale requisito di eleggibilità. La Toscana aumenta quindi le fasce ISEE da due a tre in corrispondenza dell'a.a. 2022/23.

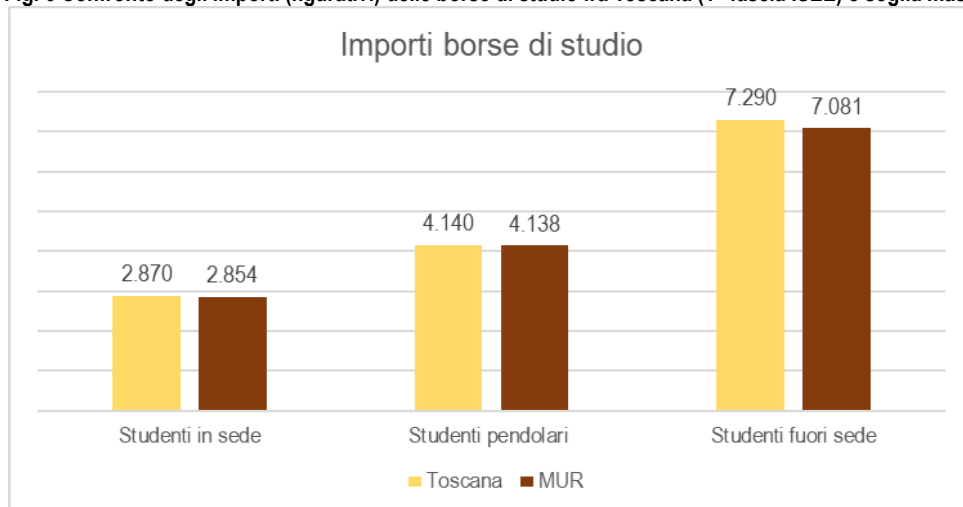
	giorno	giorno	gratuito
€ 12.168 - € 16.223	€ 1.640 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 2.750 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 1.740 + 2 pasti gratuiti al giorno + posto letto gratuito
€ 16.224 - € 24.335	€ 1.480 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 2.060 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 1.050 + 2 pasti gratuiti al giorno + posto letto gratuito
SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	€ 850	€ 850	€ 1.600
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 3.000

Fonte: Bando borse di studio Toscana

Il modello toscano di DSU prevede l'erogazione di una somma di denaro diversificata per fascia ISEE e condizione abitativa già decurtata del valore monetario attribuito ai servizi di mensa e alloggio. Tale somma di denaro, come facilmente deducibile, diminuisce all'aumentare del valore ISEE. In particolare, dalla prima all'ultima fascia, l'importo si riduce di circa il 27% per gli studenti in sede (da € 2.020 a € 1.480), di circa il 37% per i pendolari (da € 3.290 a € 2.060) e di addirittura il 61% per i fuori sede (da € 2.690 a € 1.050). I servizi annessi alla borsa variano invece in base alla condizione abitativa e sono del tutto indipendenti dall'indicatore della condizione economica. I borsisti in sede, così come i pendolari, godono di diritto di un pasto giornaliero gratuito presso le mense universitarie e i fuori sede, oltre a ciò, beneficiano anche di un ulteriore pasto giornaliero e di un posto letto gratuito in una residenza universitaria.

L'ARDSU Toscana attribuisce alla gratuità del servizio abitativo € 3.000 e a quella del servizio ristorazione € 850 in caso di un pasto giornaliero e € 1.600 in caso di due pasti giornalieri. Gli importi figurativi delle borse di studio a favore della fascia ISEE più bassa (somma fra il denaro effettivamente erogato e il valore dei servizi offerti) ammontano dunque a € 2.870 per gli studenti in sede, € 4.140 per gli studenti pendolari e € 7.290 per gli studenti fuori sede, cifre del tutto analoghe alle somme minime imposte dal MUR, salvo quella inerente ai fuori sede, di circa € 200 maggiore, come illustrato in figura 6.

Fig. 6 Confronto degli importi (figurativi) delle borse di studio fra Toscana (1° fascia ISEE) e soglia massima fissata dal MUR, a.a. 2022/23



Fonte: Bando borse di studio Toscana, Decreto MUR³⁵

Il sistema toscano verte, dunque, sulla non monetizzazione dei servizi da esso offerti, salvo indisponibilità di posti letto³⁶. In altre parole, i borsisti non hanno facoltà di richiedere la liquidazione in denaro dei servizi, nemmeno in caso di mancata fruizione degli stessi. Solo gli studenti fuori sede assegnatari della borsa ma non beneficiari di un posto letto sono legittimati a ricevere, previa richiesta corredata da un contratto di locazione, la somma di denaro equivalente al valore mensile del servizio abitativo, il cosiddetto contributo affitto, pari a € 250 al mese. Tale beneficio è concesso solo esclusivamente in presenza di un contratto di affitto regolarmente registrato della durata di almeno sei mesi riferito ad un alloggio ubicato nel comune o nei comuni limitrofi dove ha sede il corso di studi frequentato e garantito unicamente per il periodo

³⁵ Decreto MUR 1320/2021.

³⁶ Per l'a.a. 2022/23, l'ARDSU Toscana ha a disposizione 3.487 posti letto presso le proprie residenze universitarie, di cui 1.248 a Firenze, 1.291 a Pisa (25 nella sede di Carrara assegnati prioritariamente agli studenti dell'Accademia di Belle Arti) e 948 a Siena (25 nella sede di Arezzo).

esplicitato in esso. Gli studenti che poi risultano vincitori del posto letto a fronte di uno scorrimento in graduatoria e rinunciano a tale servizio, o non si presentano affatto alla convocazione, non hanno la possibilità di usufruire del contributo affitto nel successivo anno accademico.

2.2 Il confronto fra la Toscana e alcune Regioni del Nord e del Mezzogiorno

Come illustrato precedentemente, il DSU rientra nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, le quali hanno quindi piena facoltà di sviluppare un proprio modello di offerta in termini di importi delle borse di studio ed erogazione dei servizi mensa e alloggio, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello statale.

La scelta attuata dalla Toscana in ambito di DSU è piuttosto chiara: vantando un'offerta di ristorazione e alloggi universitari efficiente e capillare sul proprio territorio, frutto di cospicui investimenti nel tempo, non intende monetizzare tali servizi al fine di incentivare i borsisti al loro utilizzo.

La Toscana non è l'unica a adottare questa strategia, ma è senza dubbio una delle poche. Come si evince dalla tabella 4, la maggior parte delle Regioni, anche decisamente differenti fra loro, punta maggiormente sulla monetizzazione dei servizi annessi alla borsa di studio, o perlomeno la consente.

La trattazione che segue in merito al confronto regionale sui modelli di offerta di diritto allo studio si focalizza sulle Regioni benchmark in ambito di DSU, ovvero Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, e anche su alcune Regioni del Mezzogiorno, quali Campania e Puglia, oltre che chiaramente la Toscana, con riferimento all'a.a. 2022/23.

Tab. 4 Importi della borsa di studio e servizi ad essa annessi in Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Campania, Puglia, a.a. 2022/23

PIEMONTE IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 11.813	€ 2.705	€ 3.989	€ 4.232 + posto letto gratuito oppure € 6 932
€ 11.814 - € 15.749	€ 2.332	€ 3.449	€ 3.308 + posto letto gratuito oppure € 6 008
€ 15.750 - € 23.626	€ 1.836	€ 2.729	€ 2.076 + posto letto gratuito oppure € 4 776
SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	€ 3 a pasto completo	€ 3 a pasto completo	€ 3 a pasto completo
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 2.700

Fonte: Bando borse di studio Piemonte

LOMBARDIA IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 12.167	€ 2.415 + 1 pasto gratuito oppure € 3.127	€ 3.427 + 1 pasto gratuito oppure € 4.139	€ 3.967 + 1 pasto gratuito (oppure € 4.679) + posto letto gratuito
€ 12.168 - € 16.223	€ 2.007 + 1 pasto gratuito oppure € 2.719	€ 2.887 + 1 pasto gratuito oppure € 3.599	€ 3.043 + 1 pasto gratuito (oppure € 3.755) + posto letto gratuito
€ 16.224 - € 24.335	€ 1.220 + 1 pasto gratuito oppure € 1.932	€ 2.121 + 1 pasto gratuito oppure € 2.833	€ 1.914 + 1 pasto gratuito (oppure € 2.626) + posto letto gratuito
SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	€ 712	€ 712	€ 712
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 2.403

Fonte: Bando borse di studio Lombardia

VENETO IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede

€ 0 - € 12.167	€ 2.854 + 1 pasto gratuito	€ 3.638 + 1 pasto gratuito	€ 4.781 + 1 pasto gratuito + posto letto gratuito
€ 12.168 - € 16.223	€ 2.481 + 1 pasto gratuito	€ 3.098 + 1 pasto gratuito	€ 3.58 + 1 pasto gratuito + posto letto gratuito
€ 16.224 - € 24.335	€ 1.240 + 1 pasto gratuito	€ 1.299 + 1 pasto gratuito	€ 779 + 1 pasto gratuito + posto letto gratuito
SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	non definito	€ 500	€ 700
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 1.600

Fonte: Bando borse di studio Venezia, Bando borse di studio Verona, Bando borse di Studio Padova

EMILIA-ROMAGNA			
IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 12.167	€ 2.854 *	€ 4.138 *	€ 7.081* oppure € 4.581* + posto letto gratuito
€ 12.168 - € 16.223	€ 2.482 *	€ 3.598 *	€ 6.158* oppure € 3.658* + posto letto gratuito
€ 16.224 - € 17.845	€ 1.613 *	€ 2.399 *	€ 4.002* oppure € 1.502* + posto letto gratuito
€ 17.846 - € 20.264	€ 1.340 *	€ 1.943 *	€ 3.325* oppure € 825* + posto letto gratuito
€ 20.265 - € 24.335	€ 1.241 *	€ 1.799 *	€ 3.079* oppure € 579* + posto letto gratuito
SERVIZIO RISTORATIVO, a.a. 2022/23			
(studenti in sede, pendolari, fuori sede)			
Importo borsa convertito in servizio ristorazione	Contributo ER.GO		Importo complessivo di prepagato
€ 200	€ 100		€ 300
€ 400	€ 200		€ 600
€ 500	€ 250		€ 750
€ 600	€ 300		€ 900
SERVIZIO ABITATIVO, a.a. 2022/23			
(studenti fuori sede)			
€ 2.500			

* Comprensivo della quota eventualmente convertita in servizio ristorativo

Fonte: Bando borse di studio Emilia-Romagna

CAMPANIA			
IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 11.350	€ 2.854 + 1 pasto gratuito*	€ 3.438 + 1 pasto gratuito*	€ 3.781 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
€ 11.351 - € 15.133	€ 1.781 + 1 pasto gratuito*	€ 2.898 + 1 pasto gratuito*	€ 2.858 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
€ 15.134 - € 17.655	€ 1.431 + 1 pasto gratuito*	€ 2.480 + 1 pasto gratuito*	€ 2.302 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
€ 17.656 - € 20.177	€ 1.080 + 1 pasto gratuito*	€ 2.063 + 1 pasto gratuito*	€ 1.746 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
€ 20.178 - € 22.700	€ 730 + 1 pasto gratuito*	€ 1.645 + 1 pasto gratuito*	€ 1.190 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	non definito	€ 700	€ 700
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 2.600

*Se disponibile struttura adibita a mensa universitaria nei pressi della sede del corso di studi frequentato (se disponibile, fruizione servizio ristorazione a fronte di nessuna decurtazione per studenti in sede)

Fonte: Bando borse di studio Campania

PUGLIA			
IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 11.813	€ 1.992 + 1 pasto gratuito*	€ 3.275 + 1 pasto gratuito*	€ 4.034 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
€ 11.814 - € 15.750	€ 1.732 + 1 pasto gratuito*	€ 2.848 + 1 pasto gratuito*	€ 3.508 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
€ 15.750 - € 23.626	€ 1.386 + 1 pasto gratuito*	€ 2.278 + 1 pasto gratuito*	€ 2.806 + 1 pasto gratuito* + posto letto gratuito
SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	€ 750	€ 750	€ 750**
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 1.900

*Se disponibile struttura adibita a mensa universitaria nei pressi della sede del corso di studi frequentato

**Per studenti fuori sede, se disponibile struttura adibita a mensa universitaria nei pressi della sede del corso di studi frequentato, fruizione del secondo pasto giornaliero su richiesta previa ulteriore decurtazione di € 750

Fonte: Bando borse di studio Puglia

Il sistema veneto condivide esattamente la stessa ratio di quello toscano: l'importo della borsa di studio è al netto delle trattenute per i servizi annessi alla stessa, di cui non è possibile richiedere la liquidazione in denaro, anche a fronte del non utilizzo delle mense universitarie e/o di un posto letto. Si noti tuttavia che in Toscana, diversamente da quanto accade in Veneto, i borsisti fuori sede hanno diritto non a un pasto giornaliero ma a ben due, dunque non solo al pranzo ma anche alla cena. La Toscana attribuisce inoltre valori monetari più alti ai servizi da essa fruiti gratuitamente nel corso dell'anno accademico, pari a € 850 per i pasti e € 3.000 per l'alloggio, contro rispettivamente i € 700 e € 1.600 in Veneto.

Campania e Puglia riproducono il modello promosso da Toscana e Veneto solo per un numero circoscritto di sedi universitarie a causa della loro offerta meno sviluppata sul territorio, soprattutto di mense universitarie. La detrazione per il servizio abitativo avviene di default, pari a € 2.600 in Campania e € 1.900 in Puglia, previa disponibilità di un posto letto in una residenza universitaria, mentre quella per il servizio ristorazione avviene solo esclusivamente per gli studenti nelle cui sedi del corso di studi frequentato siano effettivamente presenti strutture adibite a mense. Laddove ciò non dovesse accadere, i borsisti hanno pieno diritto all'erogazione dell'importo inclusivo della quota monetaria per il servizio ristorazione, pari a € 700 in Campania e € 750 in Puglia.

Le suddette Regioni del Mezzogiorno si distinguono da Veneto e Toscana anche per la scelta in merito al requisito della condizione economica per l'accesso ai benefici: entrambe decidono di ridurre il limite massimo ISEE fissato dal MUR a € 24.335, andando così a ridurre automaticamente il numero dei potenziali idonei. In particolare, tale limite ammonta a € 22.700 in Campania e € 23.626 in Puglia.

Il Piemonte è invece promotore di un modello diametralmente opposto a quello presente nel territorio toscano. La differenza principale riguarda il servizio mensa: l'importo della borsa include sempre, senza alcuna eccezione, la quota monetaria per far fronte alle spese relative ai pasti. I borsisti devono infatti pagare di volta in volta per consumare un pasto presso le mense EDISU (Ente Regionale per il Diritto allo Studio Universitario del Piemonte), chiaramente ad un prezzo agevolato, corrispondente a quello vigente per la fascia ISEE più bassa, che ammonta a € 3 per un pasto completo. Si tratta sicuramente di una cifra contenuta per il servizio fornito, ma non estremamente bassa se si paragona ai € 4,5 pagati dagli studenti iscritti in un'università toscana e aventi un ISEE superiore a € 75 mila. Inoltre, ipotizzando il consumo di pasti al giorno per l'intero anno accademico, l'importo pagato dagli studenti in Piemonte sarebbe di circa il 50% più elevato rispetto a quello detratto dalla Toscana per i fuori sede. Al contrario, la monetizzazione del servizio abitativo dipende dalla volontà del borsista stesso: durante la compilazione della domanda ciascun candidato può richiedere o meno di usufruire di un posto letto presso una residenza universitaria. In caso di assegnazione di un alloggio, EDISU procede poi alla decurtazione della borsa per un ammontare equivalente a € 2.700. Infine, l'ultima differenza concerne il valore del limite massimo ISEE oltre il quale decade l'eleggibilità: il Piemonte, proprio come la Puglia, fissa il tetto massimo ISEE a € 23.626.

Il modello lombardo, invece, non prevede alcuna monetizzazione del servizio abitativo, il cui valore ammonta a € 2.403, salvo indisponibilità di posti letto presso gli alloggi universitari. Esso gode però di una certa flessibilità per il servizio ristorazione: è di fatto il soggetto gestore a decretare quale tipologia di erogazione effettuare fra somma di denaro corrispondente alla trattenuta sull'importo della borsa di studio, pari a € 712, e voucher, buoni pasto o simili. In altre parole, la monetizzazione del servizio ristorazione dipende dal luogo specifico della sede del corso di studi frequentato.

In Emilia-Romagna, infine, l'eventuale monetizzazione sia del servizio ristorazione che abitativo dipende dalla volontà del borsista stesso. Analogamente al sistema piemontese, in fase di compilazione della

domanda, al candidato borsista viene richiesto se abbia intenzione di usufruire o meno di un posto letto presso gli alloggi universitari. Solo in caso di fruizione di un posto letto, ER.GO (Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia-Romagna) procederà alla decurtazione di € 2.500 dalla borsa di studio. Ciò che però rende peculiare il modello emiliano, almeno rispetto a quelli analizzati nella presente sede, è la strategia finalizzata ad incentivare il consumo dei pasti presso le proprie strutture: i borsisti che richiedono la conversione di una quota della borsa in prepagato per il servizio ristorativo (€ 200, € 400, € 500 o € 600) godono di diritto di una maggiorazione pari a ben 50%. Coloro che invece optano per l'importo della borsa comprensivo della quota monetaria per il servizio mensa non beneficiano di alcun contributo aggiuntivo da parte di ER.GO.

La Toscana si qualifica dunque come la Regione che attribuisce i più alti valori monetari ai servizi ristorativo e abitativo, perlomeno fra quelle qui esaminate, lasciando così meno risorse liquide ai suoi studenti per gli aspetti della vita studentesca diversi da vitto e alloggio.

3. L'HOUSING UNIVERSITARIO E IL PNRR

Il servizio abitativo si annovera fra quelli definiti come essenziali per il conseguimento del pieno successo formativo dei giovani iscritti nei corsi di istruzione terziaria (D. Lgs 68/2012, art. 6).

Gli utenti delle residenze universitarie sono in primis, come facilmente deducibile, gli studenti universitari, in particolar modo i borsisti fuori sede. I gestori delle strutture possono tuttavia destinare dei posti letto anche ad altri soggetti, quali dottorandi, borsisti, assegnisti, docenti ed esperti di altro tipo coinvolti nell'attività didattica e di ricerca al fine di favorire lo scambio di conoscenze ed esperienze, e persone del tutto esterne al mondo universitario per un utilizzo più efficiente delle stesse, soprattutto nei periodi di chiusura estiva e fermo restando la prevalenza degli studenti universitari (D. Lgs 68/2012, art. 14).

Il quadro di riferimento normativo in merito all'housing universitario poggia su una legge emanata nel 2000, la L. 338/2000³⁷, oggetto di recenti modifiche. Secondo la sua stesura iniziale, il finanziamento per la realizzazione delle residenze universitarie doveva essere coperto, da un lato, dallo Stato, in misura pari al massimo al 50% dei costi totali degli interventi, e, dall'altro, dalle Regioni e/o università³⁸. In origine, dunque, solo esclusivamente i soggetti pubblici potevano partecipare al cofinanziamento statale per gli alloggi destinati agli studenti: nessun privato, senza alcuna eccezione, aveva accesso ai fondi statali. Gli interventi potevano poi essere affidati anche a soggetti privati, purché nel rispetto delle disposizioni in materia di lavori pubblici (L. 338/2000, art. 1).

In tale contesto, il MUR aveva il compito, come tutt'ora ha, di emanare bandi di concorso tramite propri decreti per la partecipazione al cofinanziamento statale, seguiti di volta in volta dalla definizione degli standard minimi qualitativi degli interventi per gli alloggi e delle linee guida relative ai parametri tecnici ed economici per la realizzazione degli stessi.

L'avvento del PNRR segna un netto punto di rottura con il passato, aprendo un nuovo capitolo piuttosto intricato e di non immediata lettura, oggetto di numerosi dibattiti, resi ancora più accesi dalla recente questione del "caro affitti" e dalla conseguente "protesta delle tende" organizzata dagli studenti in varie città italiane.³⁹

Il PNRR si propone di revisionare la legislazione in vigore introducendo un'architettura del tutto originale per il panorama italiano con il fine ultimo, almeno in linea di principio, di assicurare in tempistiche relativamente brevi un posto letto a titolo non oneroso ad un numero sempre più crescente di borsisti fuori sede⁴⁰. In particolare, esso intende stanziare ben € 960 milioni per garantire approssimativamente 60.000 posti letto aggiuntivi entro la fine del 2026 (di cui 7.500 posti entro dicembre 2022), rendendo così il servizio

³⁷ Legge 14 novembre 2000, n. 338.

³⁸ L'elenco completo dei soggetti ammessi al cofinanziamento è il seguente: Regioni, università statali e non statali legalmente riconosciute, ad esclusione di quelle telematiche, Istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale statali e legalmente riconosciute, collegi universitari legalmente riconosciuti, cooperative di studenti il cui statuto prevede tra gli scopi la costruzione e/o gestione di strutture residenziali universitarie, organizzazioni non lucrative di utilità sociale provviste di riconoscimento giuridico, il cui statuto prevede tra gli scopi la costruzione e/o gestione di strutture residenziali universitarie.

³⁹ https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/23_maggio_08/i-ragazzi-delle-tende-la-protesta-degli-universitari-contro-il-caro-affitti-si-estende-da-milano-a-roma-ffb15759-0956-4b34-ac30-4c200d10b1k.shtml, <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2023/05/15/studenti-tenda-protesta-emergenza-alloggi-va-ascoltata/>.

⁴⁰ Missione 4 "Istruzione e Ricerca", Componente 1 "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università", Riforma 1.7 "Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti" – Piano di Ripresa e Resilienza italiano.

abitativo accessibile a un totale di circa 100.000 studenti. Si tratta, dunque, di un progetto piuttosto ambizioso, rispetto all'esperienza passata.

Il PNRR ha un piano ben preciso per velocizzare i tempi di realizzazione degli alloggi universitari: concedere anche a soggetti privati e partenariati pubblico-privati di prendere parte al finanziamento ed incentivare la loro partecipazione attraverso la copertura anticipata da parte del MUR degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione ed un regime di tassazione decisamente favorevole, simile a quello applicato per l'edilizia sociale, pur consentendo loro l'utilizzo flessibile delle strutture quando non necessarie per l'ospitalità studentesca. Diversamente dal passato, si fa dunque leva su investitori di natura non pubblica che, per definizione, sono mossi da logiche di mercato, destando così nell'opinione pubblica non poche preoccupazioni in merito al destino delle strutture da loro finanziate e anche all'effettivo soddisfacimento delle esigenze degli studenti fuori sede vincitori di borsa di studio.

Tra le altre principali modifiche previste, inoltre, si annovera anche l'adeguamento degli standard per gli alloggi attraverso la mitigazione dei requisiti di legge relativi allo spazio comune per studente a favore di camere singole meglio attrezzate, la garanzia dei più alti standard ambientali degli interventi in nome del Green Deal europeo⁴¹ e la digitalizzazione della procedura per la presentazione e la selezione dei progetti.

In attuazione del PNRR, il nostro paese provvede a adeguare la normativa vigente attraverso più fasi e, in modo analogo, stanziando i fondi europei in varie tranches. In particolare, l'apertura della partecipazione al cofinanziamento statale a privati non ha luogo fin da subito, ma solo in un momento successivo, come si vedrà a breve.

La prima revisione risale a maggio 2021, coinvolgendo la L. 338/2000 (Decreto MUR 77/2021)⁴². Essa consiste nell'aumentare l'onere finanziario a carico dello Stato nella realizzazione delle residenze universitarie, incrementando la soglia massima delle spese da esso sostenute dal 50% a ben il 75%, decretando così le Regioni e/o università come investitori di minoranza, nella speranza di coinvolgerle in gran numero. Si dovrà poi aspettare novembre 2021 prima che il MUR emani il bando per le candidature alla realizzazione di nuovi posti letto (Decreto MUR 1257/2021)⁴³. In questa fase, e soltanto in questa, vengono stanziati sia fondi di provenienza nazionale che europea, quest'ultimi nella misura di € 300 milioni, per un importo totale di € 467 milioni.

È previsto che il 50% di tali risorse venga ripartito a livello territoriale sulla base dell'incidenza del fabbisogno di posti letto di ciascuna Regione rispetto al fabbisogno totale, tenendo conto che, in ogni caso, il 40% deve essere destinato al Mezzogiorno, storicamente più arretrato in materia di residenze universitarie, fino al completamento degli interventi giudicati idonei dalla Commissione ministeriale.

I soggetti ritenuti eleggibili sono unicamente coloro aventi natura di ente pubblico, sui quali grava l'obbligo di avvio tempestivo e completamento dell'opera, pena la revoca del denaro loro assegnato. Viene dunque escluso a priori ogni eventuale investitore privato, proprio come sancito dall'originaria L. 338/2000.

Il MUR ammette inoltre solo quattro tipologie di operazioni al cofinanziamento: manutenzione straordinaria, recupero, ristrutturazione, restauro, risanamento di immobili esistenti adibiti o da adibire a strutture residenziali universitarie, con obbligo di interventi di efficientamento e/o miglioramento energetico; demolizione e ricostruzione, trasformazione, ampliamento o completamento di immobili esistenti; nuova edificazione, ma solo nel caso di interventi in Campus già esistenti, o in aree limitrofe a insediamenti universitari; acquisto di edifici da adibire a strutture residenziali universitarie, riferiti a immobili esistenti, compresi quelli oggetto di demolizione e ricostruzione, trasformazione, ampliamento e completamento. Una volta terminati i lavori, vige poi l'obbligo di destinare almeno il 60% dei posti letto aggiuntivi agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi sulla base delle graduatorie definite dagli Enti regionali erogatori dei servizi per il diritto allo studio, a pena di revoca del cofinanziamento. È dunque innegabilmente chiaro il beneficio a favore dei borsisti fuori sede. Si anticipa, però, che si riscontra tale chiarezza solo in questo primo decreto e che verrà invece a mancare in quelli successivi.

Il suddetto bando ha però vita breve in quanto nella primavera del 2022 il MUR realizza di aver mal interpretato l'obiettivo intermedio fissato dalla Commissione europea: i 7.500 posti letto devono essere completati entro dicembre 2022 e non è affatto sufficiente l'espletamento delle procedure amministrative di aggiudicazione dei fondi del PNRR. L'Italia capisce quindi di non poter ottemperare alle richieste dell'UE nei tempi prestabiliti, vedendosi così costretta a ritirare i € 300 milioni stanziati nel mese di novembre ed a formulare velocemente una nuova strategia al fine di alleviare la propria negligenza.

⁴¹ Il Green Deal europeo è un insieme di iniziative politiche definito dalla Commissione europea a partire dal 2019 volto a rendere l'Europa sostenibile e climaticamente neutrale entro il 2050.

⁴² Decreto MUR 31 maggio 2021 n. 77.

⁴³ Decreto MUR 30 novembre 2021 n. 1257.

Il Governo provvede dunque a revisionare ulteriormente la L. 338/2000 a inizio agosto 2022, così da permettere anche ad investitori privati di accedere ai fondi comunitari, e soltanto a questa tipologia di fondi, per la realizzazione di posti letto nelle residenze universitarie (D. L. 115/2022)⁴⁴. Si tratta quindi di un'aggiunta piuttosto che di una modifica alla legge già in vigore: così come accadeva prima del PNRR, le risorse provenienti direttamente dalle casse italiane continuano ad essere destinate solo esclusivamente ad enti pubblici⁴⁵.

Dopo qualche settimana, a fine agosto 2022, il MUR dichiara di devolvere i € 300 milioni in questione in interventi volti all'acquisizione della disponibilità di posti letto mediante acquisizione del diritto di proprietà o instaurazione di un rapporto di locazione a lungo termine (Decreto MUR 1046/2022)⁴⁶. In altre parole, preferisce bypassare le procedure e gli standard tradizionali puntando sull'acquisto o locazione di immobili già esistenti al fine di rendere disponibile il servizio abitativo a quanti più borsisti nel minor tempo possibile. Gli obblighi derivanti da queste due tipologie di contratto sono definiti in modo chiaro: durata ultranovennale per la locazione e non alienazione e mantenimento della destinazione d'uso della struttura per non meno di 25 anni per l'acquisto.

Dapprima, il MUR rivolge il cofinanziamento alla sola realtà pubblica e, solo verso metà settembre, ritratta quanto detto offrendo per la prima volta anche ad investitori privati la possibilità di candidarsi, previo accordo con gli Enti regionali in ambito di DSU allo scopo di assicurare la disponibilità dei posti alloggio per gli studenti universitari (Decreto MUR 1089/2022)⁴⁷. Si sottolinei che l'oggetto di tale accordo sono gli studenti in senso lato e non nello specifico i borsisti, il che fa destare qualche perplessità.

Ancora una volta, il MUR riserva il 40% delle risorse ai soggetti proponenti con sede legale nel Mezzogiorno. Qualora però tali risorse dovessero essere in eccesso rispetto ai progetti giudicati ammissibili dalla Commissione ministeriale, le eccedenze verranno assegnate alle prime proposte utili nella graduatoria in cui sono presenti tutte le Regioni.

In particolare, la suddetta Commissione ritiene un intervento cofinanziabile solo se prevede un incremento minimo di 20 posti letto e non impiega più di € 40.000 per la realizzazione di ciascuno, da valutarsi semplicemente come rapporto tra l'importo totale del costo sostenuto e il corrispondente numero di posti resi disponibili.

Il MUR afferma inoltre più e più volte nel corso del proprio decreto che le strutture residenziali universitarie oggetto del cofinanziamento debbano essere destinate prioritariamente agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi. Tuttavia, come già anticipato, non vi è alcun obbligo in merito alla quota minima dei posti da riservare a favore di questa categoria, aspetto che senza dubbio incrementa l'appetibilità economica dell'investimento agli occhi di un privato.

Di fatto, i primi € 300 milioni del PNRR non vengono stanziati in un'unica tranche come previsto inizialmente, ma in due, approssimativamente di eguale importo⁴⁸ (Decreto MUR 1252/2022)⁴⁹, a fronte di un numero relativamente contenuto di progetti ritenuti ammissibili dalla Commissione dopo l'analisi delle prime candidature. La prima graduatoria viene pubblicata a novembre 2022 (Decreto MUR 1246/2022)⁵⁰, mentre la seconda a febbraio 2023 (Decreto MUR 77/2023)⁵¹.

Il suddetto importo viene impiegato per la realizzazione di 9.139 nuovi posti letto, di cui ben il 75% viene cofinanziato da investitori privati, i quali prediligono la locazione all'acquisto, tenuto conto della durata inferiore dei vincoli derivanti e il minor esborso monetario.

È curioso inoltre notare che quattro società private ricorrono nelle graduatorie in modo piuttosto ricorrente: Campus X S.r.l., Camplus International S.r.l., Fondazione Camplus e Fondazione CEUR. La prima presenta dei progetti di locazione per Roma, Bari, Firenze e Torino. Nel capoluogo toscano, ad esempio, essa intende realizzare 234 posti letto⁵², accaparrandosi così ben € 9.360.000 dal PNRR, a fronte degli appena € 5 milioni da essa sborsati. Tale progetto viene dunque finanziato per il 65% dai fondi comunitari e solo per il 35% dalla società in questione.

⁴⁴ Decreto-legge 9 agosto 2022 n.155.

⁴⁵ Si veda la L. 338/2000 all'art. 1, commi 1 e 4-ter.

⁴⁶ Decreto MUR 26 agosto 2022 n. 1046.

⁴⁷ Decreto MUR 15 settembre 2022 n. 1089.

⁴⁸ La prima tranche conta € 150.035.525,59, mentre la seconda € 149.964.464,41.

⁴⁹ Decreto MUR 2 dicembre 2022 n. 1252, del tutto analogo al Decreto MUR 1046/2022 (modificato con Decreto MUR 1089/2022), fatta eccezione per l'importo stanziato.

⁵⁰ Decreto MUR 28 novembre 2022 n. 1246.

⁵¹ Decreto MUR 14 febbraio 2023 n. 77. Di fatto, il finanziamento non ammonta a € 149.964.464,41, ma a € 135.589.406,38.

⁵² Viale Morgagni 51, Firenze.

È doveroso far presente che Camplus International S.r.l., Fondazione Camplus e Fondazione CEUR facciano in realtà parte dello stesso gruppo societario. Esse sono intenzionate ad operare in numerose città italiane, quali Campobasso, L'Aquila, Parma, Verona, Milano, Torino, Bologna, Pavia, Padova e Ferrara, rendendo disponibili 3.110 posti letto⁵³ ed ottenendo così ben € 112.262.591 dal PNRR, pari a più di un terzo dei fondi inizialmente messi a disposizione.

Nel frattempo, a fine dicembre 2022, il MUR stanziava gli ultimi € 660 milioni di provenienza europea per l'acquisizione della disponibilità di nuovi posti letto presso alloggi universitari già edificati o immobili già esistenti ma adibiti ad altri scopi nei pressi degli atenei, non appellandosi a nessuna tipologia di contratto specifica (Decreto MUR 1437/2022)⁵⁴.

Esso mette in campo una strategia ancora diversa rispetto ai mesi precedenti: in attuazione del PNRR, al fine di attirare un gran numero di investitori, soprattutto di natura privata, dichiara di farsi carico della copertura anticipata degli oneri corrispondenti ai primi 3 anni di gestione, con obbligo a carico dei vincitori del concorso di destinazione d'uso delle strutture a residenze universitarie per un periodo totale pari ad almeno 12 anni, con possibilità tuttavia di destinare le parti eventualmente non utilizzate ad ulteriori finalità.

Stavolta il MUR formula un meccanismo di assegnazione delle risorse molto più raffinato, fondato su tre criteri: numero proposto di posti letto aggiuntivi, ricognizione dei fabbisogni territoriali di posti letto e destinazione del 40% delle risorse al Mezzogiorno. Nuovamente, in caso di effettiva impossibilità di assegnare alle Regioni del Sud tutte le risorse a loro prioritariamente riservate, si ricorre a correggere la redistribuzione dei fondi sulla base della graduatoria stilata.

In particolare, la suddetta ricognizione si basa sulla stima del "fabbisogno teorico di posti letto": il MUR si propone di dotare ciascun capoluogo di provincia italiano sede di ateneo di un numero di posti letto pari ad almeno il 20% dei suoi studenti fuori sede, tasso di copertura rilevato nei paesi europei più all'avanguardia in ambito di DSU. Ancora una volta, inoltre, vige l'obbligo in capo ai soggetti ammessi al cofinanziamento di destinare i posti letto prioritariamente agli studenti borsisti fuori sede, anche se di fatto non viene definito alcun vincolo preciso in termini quantitativi.

Il finanziamento derivante dal PNRR pari a € 660 milioni subisce però una battuta d'arresto fino alla primavera del 2023, quando finalmente le interlocuzioni fra il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e PNRR, da un lato, e la Commissione europea, dall'altro, consentono di escluderne la natura di aiuto di Stato. Precisamente, il MUR comunica ufficialmente con proprio decreto che tali risorse sono state sbloccate a maggio 2023 (Decreto MUR 469/2023)⁵⁵.

Il suddetto decreto è di fatto un avviso finalizzato all'individuazione della manifestazione di interesse da parte di investitori, sia pubblici che privati, che intendono rendere disponibili immobili da destinare a residenze universitarie. Lo scopo primario è semplicemente avere una panoramica approssimativa dei posti letto disponibili entro l'estate 2023. Si tratta dunque di una vera e propria candidatura di idoneità dell'immobile e non di un bando, che invece sarà pubblicato verso settembre/ottobre 2023. In questa fase, quindi, non conosciamo ancora le modalità di aggiudicazione, concessione ed erogazione del cofinanziamento, che potrebbero essere analoghe, come non, a quelle definite a dicembre 2022.

Per l'ennesima volta, il MUR ribadisce che i nuovi posti letti dovranno essere assegnati prioritariamente agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi, senza però esplicitare il vincolo esatto in capo ai cofinanziatori. Dopo numerose sollecitazioni mosse da tale ambiguità, esso dichiara che questo aspetto sarà chiarito nel prossimo bando.

Ad oggi, dunque, la questione dell'housing universitario e PNRR è piuttosto complessa, e l'esito finale non è ancora del tutto chiaro. In molti, prima fra tutti l'Unione degli Universitari (UDU), ritengono che il PNRR rischi di essere un'occasione persa rispetto alla tutela del diritto allo studio, andando soltanto a beneficio degli investitori privati intenzionati a realizzare non alloggi per borsisti, ma veri e propri alberghi dotati di tutti i comfort per studenti appartenenti a famiglie benestanti.⁵⁶ Vista la mancata definizione dell'obbligo della percentuale minima di posti letti da destinare agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi, tale preoccupazione non è ingiustificata. Ci si augura dunque che gli ultimi € 660 milioni del PNRR saranno impiegati in modo da soddisfare in modo più mirato i bisogni di coloro per cui sono stati stanziati.

⁵³ Camplus International S.r.l.: 947 posti letto; Fondazione Camplus: 1 404 posti letto; Fondazione CEUR: 759 posti letto.

⁵⁴ Decreto MUR 27 dicembre 2022 n. 1437.

⁵⁵ Decreto MUR 12 maggio 2023 n. 469.

⁵⁶ <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/il-business-degli-studentati-sono-in-mano-ai-privati-491214ad>.