

I LEP nel Diritto allo studio universitario

Silvia Duranti e Patrizia Lattarulo*

La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) non è sempre garanzia di equità dei servizi. Vincoli di bilancio, di natura esogena, possono impedirne la completa applicazione, non garantendone la copertura finanziaria. Spetta allora alle Amministrazioni decentrate di far fronte ai fabbisogni dei cittadini. È evidente, così, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie espresse localmente più basse. È quanto avviene anche nel DSU, dove gli stanziamenti dello Stato vengono decisi in sede di L. di bilancio, sulla base dei trend storici piuttosto che dei fabbisogni effettivi, e sulle regioni ricade l'onere di intervenire nel finanziamento dell'offerta.

Il Diritto allo Studio Universitario (DSU) rappresenta uno strumento fondamentale per permettere a studenti con una situazione socio-economica debole di conseguire un titolo di studio terziario. Sono molti gli studi italiani che hanno evidenziato un impatto positivo della borsa di studio sulla probabilità di proseguire gli studi e limitare l'abbandono universitario, sui tempi di laurea e più in generale, sulle performance accademiche (Aristelli et al., 2001; Mealli et al., 2005; IRPET, 2010; Agasisti e Murtinu, 2016; Modena et al., 2020; Graziosi et al., 2021; Faraoni et al., 2022). Dopo vari cambiamenti intervenuti nel tempo, la materia è oggi di competenza esclusiva regionale, all'interno tuttavia di una cornice definita dallo Stato (L. 240/2010) relativamente ai LEP e ai requisiti per l'accesso (D.lgs 68/2012).

Secondo la normativa di riferimento, i LEP e i relativi fabbisogni standard – ovvero le risorse stanziare per finanziare la prestazione di servizi essenziali uniformi sul territorio –, dovrebbero essere determinati con decreto interministeriale MUR-MEF, aggiornato con cadenza triennale, sulla base di un'indagine appositamente implementata per stabilire il costo standard di mantenimento agli studi, relativo a diverse voci: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura¹.

L'eleggibilità alla borsa dipende dal merito e dalla condizione economica². La garanzia del servizio per coloro che, meritevoli, si trovano in situazione di bisogno corrisponde al soddisfacimento dei Livelli essenziali delle prestazioni. Il MUR definisce periodicamente sia il numero minimo di crediti per soddisfare il requisito del merito, che la soglia massima dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e dell'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente (ISPE). Tuttavia, a distanza di oltre un decennio dalla definizione del quadro normativo attuale, l'indagine sui costi non è ancora stata effettuata e il MUR continua a stabilire con cadenza annuale l'importo minimo 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 previsto dalla normativa e appare ben lontano da quello che sarebbe il costo di mantenimento stimato. Su tutti questi aspetti – tanto l'importo delle borse, che le condizioni di eleggibilità, che l'importo delle tasse con le quali finanziare il servizio – le Regioni hanno ampi spazi di autonomia, anche se 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 limite minimo decretato dal MUR (Garbini, 2023).

Il meccanismo di finanziamento delle borse di studio si articola su tre diversi canali: il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS), da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni (studenti meritevoli al netto della tassa regionale), il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio (contributo a carico di tutti gli studenti, beneficiari e non) e le risorse proprie regionali. Queste ultime devono essere in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione relativa al FIS (D. Lgs 68/2012); un contributo regionale aggiuntivo alla quota obbligatoria dà luogo a premialità nell'assegnazione del FIS negli anni successivi³.

A dispetto di tutta l'impalcatura normativa, oggi l'ammontare del FIS è 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. È dunque evidente che la definizione dell'importo finanziario del FIS è del tutto indipendente rispetto alla spesa ipotizzata sostenuta dalle Regioni per l'erogazione delle borse di studio. In altri termini, così come avviene in sanità, i vincoli di bilancio macroeconomici sono sovra-ordinati, una variabile esogena che condiziona la garanzia di finanziamento dei livelli essenziali sul territorio.

Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni è, dunque, determinato come la differenza fra il fabbisogno finanziario complessivo (numero borse nell'ultimo triennio per importo minimo) 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). 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 accademici. Dunque, esso non ha affatto una natura standard, come invece avrebbe dovuto avere ai sensi della normativa vigente, ma si basa sostanzialmente sul criterio del costo storico. Nello specifico, tale fabbisogno viene determinato come sommatoria di quattro voci di spesa: borse di studio, posti alloggio, mobilità internazionale e studenti con disabilità.

¹ Si veda <https://lavoce.info/archives/95854/nuove-borse-di-studio-per-il-diritto-allo-studio-nelle-universita/>

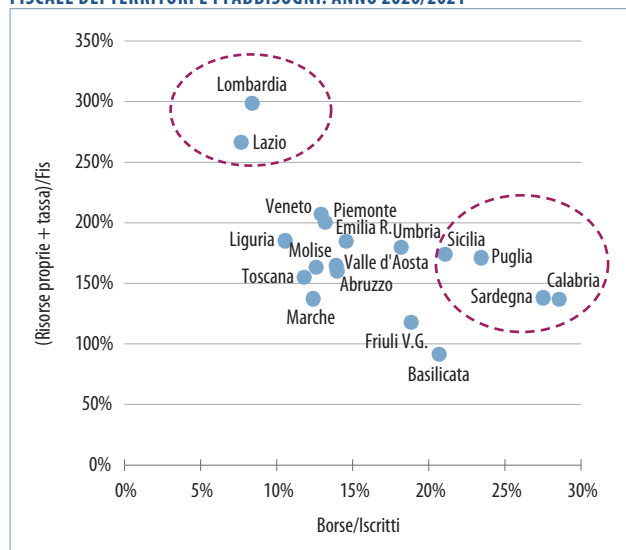
² Per una proposta di riforma si veda <https://lavoce.info/archives/103698/diritto-allo-studio-per-molti-ma-non-per-tutti/>

³ Dall'a.a. 2019/2020 l'80% del FIS è ripartito alle Regioni in proporzione ai fabbisogni finanziari netti regionali mentre il restante 20% (quota premiale) funge da incentivo all'impiego di risorse regionali proprie aggiuntive rispetto alla soglia minima del 40% imposto da normativa e viene quindi ripartito in proporzione ad esse.

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). Evidentemente, le risorse rese disponibili dallo Stato sono decisamente insufficienti a finanziare i fabbisogni regionali quantificati dal MUR nella misura prevista dalla normativa. Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni calcolato ex-ante dal MUR è inoltre assai inferiore all'esborso netto effettivamente sostenuto da queste ultime per la concessione delle borse di studio, rendendo così l'importo del fondo statale ancor più inadeguato (Cerniglia et al., 2022)⁴.

Spetta dunque alle regioni soddisfare le necessità dei territori, che appaiono molto differenziate tra Calabria, Puglia e Sardegna, con un'alta domanda di borse di studio rispetto alla popolazione studentesca, e Lazio e Lombardia con una domanda di borse decisamente inferiore, ma con una importante possibilità di ricorrere in misura maggiore a risorse proprie regionali o al sistema della tassazione⁵.

Grafico 1.
LE DIFFERENZE TERRITORIALI: I BILANCI DELLE REGIONI, LA CAPACITÀ FISCALE DEI TERRITORI E I FABBISOGNI. ANNO 2020/2021



Fonte: Opendata MUR

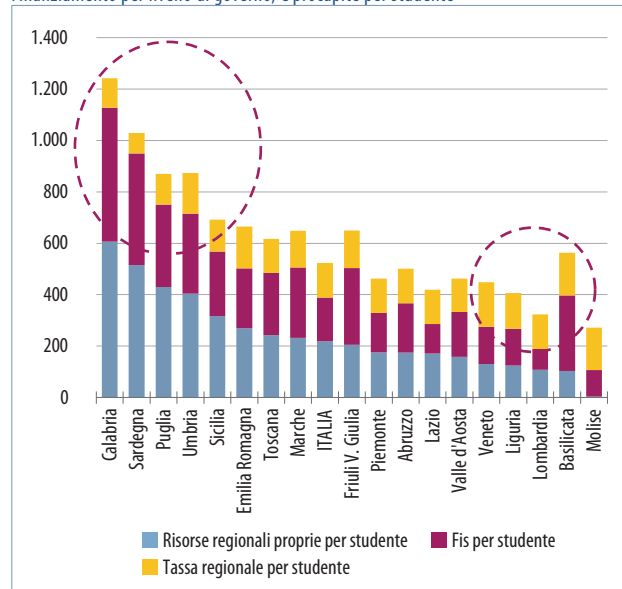
Poter contare su una alta disponibilità/capacità a pagare dei propri cittadini rappresenta una indubbia risorsa in un sistema decentrato, come emerge dall'analisi degli importi per studente stanziati per ogni regione dal livello statale e dalle regioni stesse (attraverso la tassa regionale per il diritto allo studio e altre risorse proprie). In Lombardia, Liguria e Veneto, infatti, la spesa per il diritto allo studio calcolata sul numero degli studenti iscritti è più contenuta che in altre regioni, e contemporaneamente le fonti di finanziamento più equilibrate, con un importante componente proveniente dalle risorse regionali. Al contrario, in condizioni diametralmente opposte la Calabria, la Sardegna e la Puglia, che dedicano al DSU risorse proprie regionali per studente fino a sei volte superiori a quelle lombarde per poter soddisfare una domanda molto più elevata.

⁴ Si veda https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF1-DSU_CTFPS_22_10_2022.pdf; sul 2023-24 si veda <https://lavoce.info/archives/103008/sul-diritto-allo-studio-un-anticipo-da-sfruttare>

⁵ Si veda <https://lavoce.info/archives/103008/sul-diritto-allo-studio-un-anticipo-da-sfruttare/>

Grafico 2.
LE RISORSE DSU PER STUDENTE UNIVERSITARIO, L'IMPEGNO DELLE REGIONI E LE DISPONIBILITÀ DEL TERRITORIO

Finanziamento per livello di governo, € procapite per studente



Fonte: Opendata MUR

La mancanza di standard in termini di LEP fa sì che la capacità di risposta ai bisogni degli studenti sia ancora eterogenea tra territori, tanto che in alcune regioni il tasso di copertura della domanda di borse di studio è inferiore alla domanda espressa (Calabria, Lombardia, Veneto, Molise, Abruzzo e Sicilia). Sorprende in questo senso che tra le regioni del Sud si inserisca anche la Lombardia, dotata di una buona capacità di finanziamento, ma ciò si spiega con il modello di quasi - mercato che applica su più ambiti.

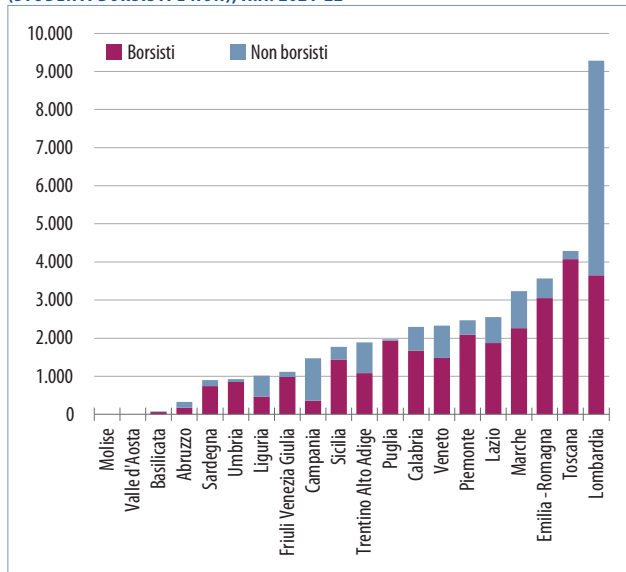
Da qui modelli regionali anche molto diversi e altrettanto diversi modelli di offerta, tra questi merita particolare attenzione **il servizio abitativo**.

Al di là dello sforzo delle regioni nel soddisfare i fabbisogni locali e della dotazione di risorse del territorio rese disponibili attraverso le tasse, i modelli regionali si differenziano ulteriormente dal punto di vista dell'articolazione delle politiche e della configurazione economica dei territori amministrati, come è il caso della componente del DSU relativa al servizio abitativo.

In particolare, 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 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).

Al di là della maggiore o minore dotazione, in alcune regioni i posti letto vengono destinati quasi esclusivamente ai beneficiari di borsa di studio, diversamente da quanto avviene in altre regioni, dove è più rilevante la percentuale di posti letto adibita a foresteria. La Lombardia si colloca così al primo posto in Italia per offerta complessiva di posti letto, ma anche per posti letto ad uso foresteria. Al contrario la Toscana presenta il più alto numero di posti letto offerti ai borsisti, mentre la componente ad uso foresteria è trascurabile.

Grafico 3.
NUMERO DI POSTI LETTO IN RESIDENZE UNIVERSITARIE, PER DESTINAZIONE (STUDENTI BORSISTI E NON), A.A. 2021-22



Fonte: Opendata MUR

È possibile distinguere i diversi modelli adottati dalle regioni incrociando la copertura della domanda potenziale con la destinazione dei posti letto a borsisti vs foresteria. Emergono così alcune regioni che ad una buona offerta residenziale accompagnano la destinazione a studenti in condizione di bisogno, mentre altre, nonostante un'ampia offerta di posti alloggio, mostrano una limitata copertura del fabbisogno espresso dai borsisti (Grafico 4).

Su questo tema è intervenuto il PNRR, che ha previsto tra i suoi interventi per il diritto allo studio anche lo stanziamento di ingenti risorse per garantire approssimativamente 60.000

posti letto aggiuntivi entro la fine del 2026 e coprire così (un totale di circa 100.000 studenti). Per la realizzazione di questo obiettivo piuttosto ambizioso, il PNRR fa leva su investitori di natura non pubblica, senza tuttavia prevedere un esplicito vincolo sulla destinazione prioritaria agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi. A due anni dall'avvio del Programma, la gestione del finanziamento dell'housing universitario, desta quindi non poche preoccupazioni e in molti 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 benestanti⁶.

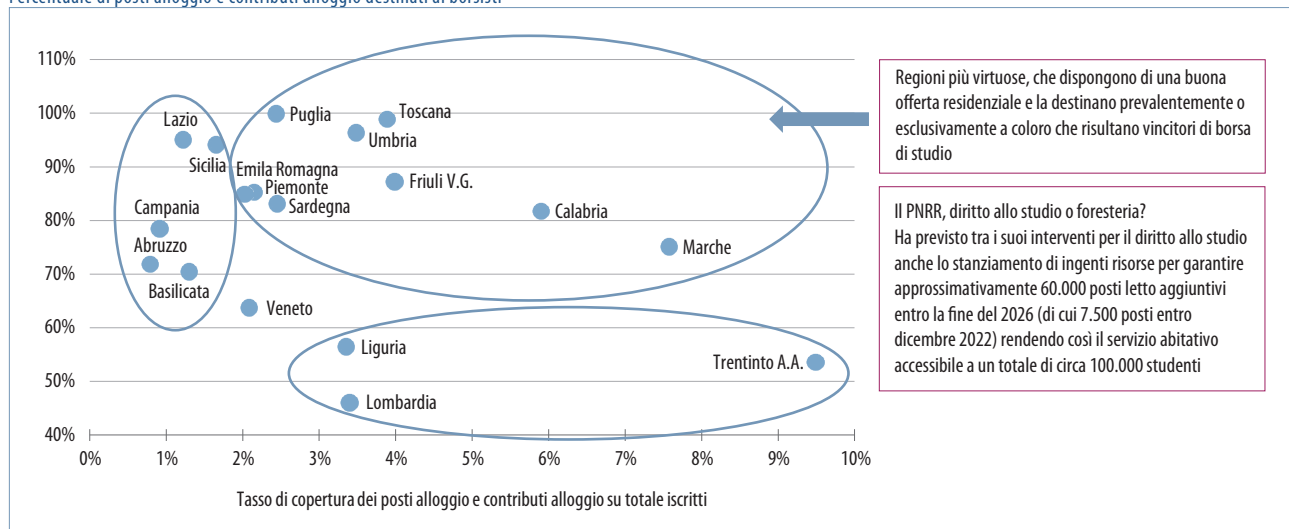
In sintesi, l'esperienza insegna (in sanità come nel DSU) che garantire i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio è una operazione costosa e difficile, tanto più in un paese gravato dai pesanti vincoli di bilancio come il nostro. È per questo motivo che l'ammontare delle risorse che lo Stato rende disponibili a copertura dei bisogni è stabilito in sede di L. bilancio, in misura indipendente dai fabbisogni emersi. Questo è particolarmente evidente nel caso del DSU, dove le risorse del FIS sono ben lontane dai fabbisogni stimati dallo stesso Ministero e tanto più dalla spesa ex post. È chiaro, dunque, che lo sforzo che si richiede ai territori è maggiore dove i bisogni sono più alti e le capacità finanziarie degli studenti più basse. Emerge anche che, una volta fissati i LEP, garantirli solo in alcune regioni (es quelle che richiedono autonomia) o operare un taglio proporzionale è solo apparentemente neutrale, visto che solo in alcune aree – laddove disponibile – potrà subentrare la capacità a pagare dei cittadini.

*IRPET

⁶ Si veda <https://lavoce.info/archives/101061/residenze-universitarie-loccazione-persa-del-pnrr/>

Grafico 4.
AUTONOMIA REGIONALE E MODELLI DI OFFERTA. IL SERVIZIO ABITATIVO: DIRITTO ALLO STUDIO O FORESTERIA?

Percentuale di posti alloggio e contributi alloggio destinati ai borsisti



Regioni più virtuose, che dispongono di una buona offerta residenziale e la destinano prevalentemente o esclusivamente a coloro che risultano vincitori di borsa di studio

Il PNRR, diritto allo studio o foresteria? Ha previsto tra i suoi interventi per il diritto allo studio anche lo stanziamento di ingenti risorse 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 abitativo accessibile a un totale di circa 100.000 studenti