



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

UNIMI  
20  
40

Discussion  
Papers

## Discussion Paper n°5

**Come costruire un sistema di “diritto alle competenze”  
efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?**

Rebecca Ghio  
Manuela Ghizzoni  
Federica Laudisa  
Luciano Modica





UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

UNIMI  
20  
40

Discussion  
Papers

## Discussion Paper n°5

Febbraio 2021

2040

### Comitato scientifico

Marino Regini (coordinatore)  
Maria Pia Abbraccio  
Antonella Baldi  
Marina Brambilla  
Marina Carini  
Antonio Carrassi  
Roberto Conte  
Marilisa D'Amico  
Elena Del Giorgio  
Rebecca Ghio  
Giuseppe Lodato  
Marisa Porrini  
Alessandro Prinetti  
Chiara Tonelli  
Chiara Torre  
Matteo Turri

### Redazione

Marino Regini  
Elena Del Giorgio  
Rebecca Ghio

© Rebecca Ghio, Manuela Ghizzoni, Federica Laudisa , Luciano Modica

© MilanoUP  
per la presente edizione

Via Festa del Perdono 7 -  
20122 Milano

Sito web:  
<https://milanoup.unimi.it>

e-mail:  
[redazione.milanoup@unimi.it](mailto:redazione.milanoup@unimi.it)



This work is licensed under  
a Creative Commons  
Attribution-ShareAlike 4.0  
International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

**Come costruire un sistema  
di “diritto alle competenze”  
efficace e mirato a diversi  
tipi di destinatari? / Rebecca  
Ghio, Manuela Ghizzoni,  
Federica Laudisa, Luciano  
Modica. Milano: Milano  
University Press, 2021. (UNIMI  
2040; 5)  
ISBN: 979-12-80325-09-9  
DOI: 10.13130/unimi2040.47**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

## **Come costruire un sistema di “diritto alle competenze” efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?**

Rebecca Ghio  
Manuela Ghizzoni  
Federica Laudisa  
Luciano Modica

## **Collana “UNIMI 2040 Discussion Papers”**

**DP 1: Il futuro della governance universitaria** ottobre 2020  
Marino Regini

**DP 2: Scenari socio-economici del post-Covid: quale impatto sull’università?** novembre 2020  
Gaetano Manfredi, Marino Regini, Gianfranco Viesti

**DP 3: L’assenza di un canale di formazione terziaria professionalizzante in Italia: come porvi rimedio?** dicembre 2020  
Andrea Gavosto, Manuela Ghizzoni, Alessandro Mele, Luciano Modica, Francesco Pastore

**DP 4: La riorganizzazione del dottorato di ricerca fra accademia e mercato** gennaio 2021  
Gabriele Ballarino, Alberto Felice De Toni, Marino Regini

**DP 5: Come costruire un sistema di “diritto alle competenze” efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?** febbraio 2021  
Rebecca Ghio, Manuela Ghizzoni, Federica Laudisa, Luciano Modica

IN PREPARAZIONE:

**DP 6: La cooperazione università-imprese per far crescere un sistema nazionale dell’innovazione** marzo 2021  
Roberto Cingolani, Riccardo Pietrabissa, Francesco Ramella, Angelo Riccaboni

## **Rebecca Ghio**

è assegnista nel gruppo di progetto Unimi2040, laureata in Cooperazione sviluppo e innovazione nell'economia globale all'Università degli studi di Torino. È stata coordinatrice nazionale di un'associazione studentesca universitaria e il suo principale interesse di ricerca riguarda i sistemi di istruzione superiore.

## **Manuela Ghizzoni**

è ricercatrice in storia medievale presso l'Università di Bologna, è stata parlamentare dal 2006 al 2018. Nel 2013 è stata eletta Presidente della Commissione Cultura e Istruzione della Camera dei Deputati. Durante il mandato parlamentare si è particolarmente impegnata nelle politiche a favore del sapere, dell'istruzione e della formazione.

## **Federica Laudisa**

è ricercatrice presso l'IRES Piemonte. Dal 2000 lavora nell'Osservatorio regionale per l'Università e per il diritto allo studio universitario. I suoi principali ambiti di studio sono le politiche per il diritto allo studio scolastico e universitario, la mobilità internazionale e il sistema di contribuzione studentesca. Nel 2017, con incarico triennale, è stata nominata in qualità di esperta nell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario.

## **Luciano Modica**

Matematico e politico, è stato Rettore dell'Università di Pisa e presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. Già Senatore della Repubblica è stato Sottosegretario all'Università nel Governo Prodi dal 2006 al 2008.

**Come rendere il sistema di “diritto alle competenze” efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?**

pag 8

Federica Laudisa

**Diritto allo studio universitario e diritto alla formazione superiore: problemi, prospettive, obiettivi**

pag 26

Manuela Ghizzoni

**Capaci e meritevoli: uno spunto di riflessione sulla meritocrazia nell’istruzione terziaria**

pag 52

Rebecca Ghio

**Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario**

pag 60

Luciano Modica

## Come rendere il sistema di “diritto alle competenze” efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?

Federica Laudisa

8

Il diritto allo studio viene spesso menzionato da studiosi e policy makers come rimedio per incrementare la quota di laureati in Italia (una delle più basse tra i paesi UE nella fascia di età 30-34 anni). Sebbene questo diritto sia richiamato di frequente quale leva per aumentare la partecipazione agli studi (quasi fosse un mantra), al di là di qualche sporadica eccezione, raramente si va oltre una mera citazione. Un caso esemplificativo, l'ultimo in ordine temporale, è quello del Programma Nazionale di Riforma (PNR) approvato a luglio 2020. Si tratta di un documento rilevante poiché parte integrante del Documento di Economia e Finanza (DEF), nel quale il governo illustra lo stato di avanzamento delle riforme e il contesto macroeconomico, definisce le priorità del Paese anche sulla scorta delle Raccomandazioni espresse dal Consiglio dell'Unione Europea, e chiarisce quali politiche intende attuare per conseguire gli obiettivi prefissi.

Ebbene, in risposta alla raccomandazione europea di migliorare le “performance” del sistema di istruzione, incluso quella terziaria, e del rilievo del Consiglio secondo cui i progressi raggiunti dall'Italia sono limitati in tale ambito, nel PNR si legge<sup>1</sup>:

«Il PNR 2020 si sofferma anche sulle misure riguardanti l'università e gli enti pubblici di ricerca ricordando che il numero di laureati è inferiore alla maggior parte dei Paesi OCSE. Occorre dunque:

- Aumentare il numero dei laureati anche mediante il potenziamento del **diritto allo studio**;
- Aumentare le interazioni con il mondo del lavoro; [...]
- Coordinare le attività di ricerca, anche mediante l'istituenda Agenzia Nazionale per la Ricerca.

Il Governo punta a “preservare, potenziare e valorizzare” l'alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM)».

<sup>1</sup> *Programma Nazionale di Riforma 2020*, (Sez. III del DEF 2020), Dossier luglio 2020, XVIII Legislatura, Senato della Repubblica, Camera dei deputati, pag. 41.

Come è stato potenziato il diritto allo studio per aumentare il numero di laureati? Nel PNR il governo ha previsto, quale misura per favorire l’accesso alla formazione universitaria, l’aumento del Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio agli studenti universitari di 31 milioni di euro nel 2020<sup>2</sup>.

Un’iniezione di risorse nel sistema del diritto allo studio non può che essere accolta positivamente, stante soprattutto lo storico sottofinanziamento del FIS. Tuttavia, emerge in modo netto dalla lettura del PNR 2020 (come da quella dei PNR precedenti) lo scostamento tra l’obiettivo – elevare il livello di istruzione della popolazione – e gli strumenti messi in campo per conseguirlo. L’impressione è che nessun governo si sia posto concretamente la domanda: in che modo è possibile raggiungere la quota del 40% di laureati nella popolazione 30-34enne (en passant, entro il 2020), come fissato dalla Commissione Europea? Piuttosto, sembra che sia prevalso il meccanismo inverso: prima sono stati decisi gli interventi, poi sono stati fatti ricadere sotto un determinato obiettivo, senza che si ravveda sempre un legame funzionale tra gli uni e gli altri.

La politica per il diritto allo studio, come noto, si fonda sul principio di consentire a tutti di partecipare agli studi fino ai più alti gradi, rimuovendo gli ostacoli di ordine economico e sociale che possano impedirne la prosecuzione (art. 34 della Costituzione), quindi lecitamente si considera uno dei principali strumenti per elevare il livello di istruzione della popolazione (o meglio di quegli strati della popolazione che potrebbero interrompere gli studi a causa di barriere economiche). Non è il solo strumento, e molto opportunamente Manuela Ghizzoni e Luciano Modica, in questo volume, mettono l’accento sulla necessità di attribuire al diritto allo studio un significato “a tuttotondo” rispetto all’accezione costituzionale di provvidenze e servizi.

<sup>2</sup> Documento di Economia e Finanza 2020, Appendice al Programma Nazionale di Riforma 2020, Deliberata dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020, pag. 120.

Questo articolo, tuttavia, si focalizza sul sistema di sostegno in senso stretto o piuttosto sulle sue criticità, poiché finiscono per minarne l'efficacia. Da un lato, se ne evidenziano i limiti, che emergono con particolare risalto nella comparazione con il sistema di supporto agli studenti francese e tedesco, dall'altro, si dà conto delle ultime misure intraprese per ampliare l'accesso agli studi e favorire la transizione scuola-università delle fasce di studenti meno abbienti.

La tesi che si sostiene è che è indispensabile introdurre dei correttivi (senza buttare via il bambino con l'acqua sporca). Si può fare. La condizione *sine qua non* è che esista (o si formi) la volontà politica di investire in questa *policy* mentre il più delle volte è solo blandita.

### **Italia, Francia e Germania: stessi interventi di sostegno ma numeri diversi**

La politica per il diritto allo studio in Italia, sulla carta, sostiene appieno gli studenti universitari poiché prevede la concessione di una *borsa di studio* agli studenti meritevoli (ovvero che hanno conseguito un certo numero di crediti in relazione all'anno di iscrizione), in condizione economica svantaggiata<sup>3</sup>. I beneficiari di borsa hanno diritto a:

- un importo monetario (a parziale copertura delle spese di mantenimento)
- l'esonero totale delle tasse universitarie
- l'assegnazione di un posto letto se sono fuori sede
- il servizio di ristorazione a tariffe agevolate

Questo sistema di sostegno è assolutamente analogo a quello di Francia e Germania<sup>4</sup>. Ciò che li differenzia sono innanzitutto i numeri, vale a dire la platea di studenti che ne beneficia. In Italia appena il 12% degli iscritti universitari è

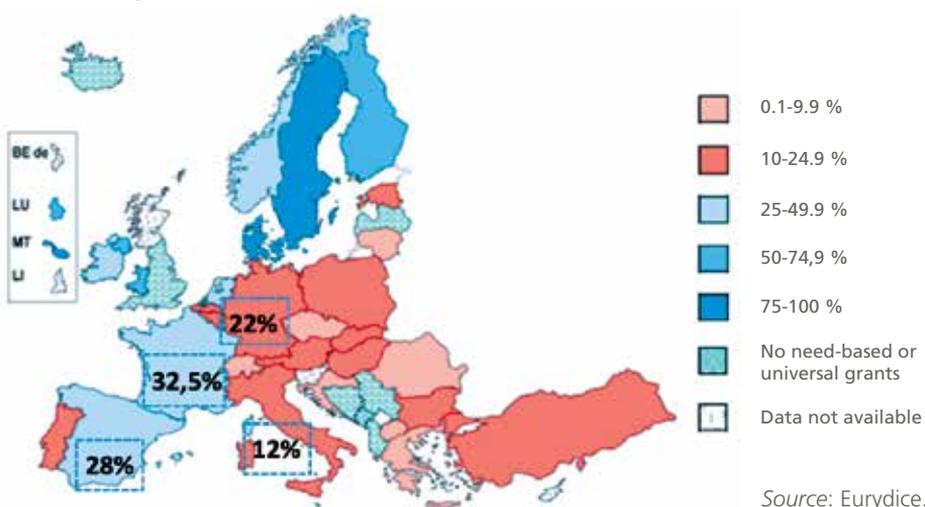
<sup>3</sup> La condizione di svantaggio economico è attestata attraverso l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) e l'ISPE (Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente). Nel 2020/21, i limiti ISEE e ISPE massimi stabiliti dal Ministero, entro i quali gli studenti possono aver diritto alla borsa sono, rispettivamente, 23.626 euro e 51.362 euro.

<sup>4</sup> Il sistema tedesco, più precisamente, prevede il BAföG, un importo monetario erogato per metà a fondo perduto e per metà sotto forma di prestito a tasso zero. Esiste una soglia massima di restituzione del debito, per cui lo studente non restituisce più di 10mila euro del totale del prestito.

beneficiario di borsa, rispetto a uno studente su tre in Francia e a uno su cinque in Germania (Fig. 1). Nonostante l’incremento di borsisti verificatosi a partire dal 2016/17, dopo 15 anni in cui il numero di borsisti è rimasto pressoché invariato, la quota di studenti che accede al beneficio resta assolutamente minoritaria nel nostro Paese.

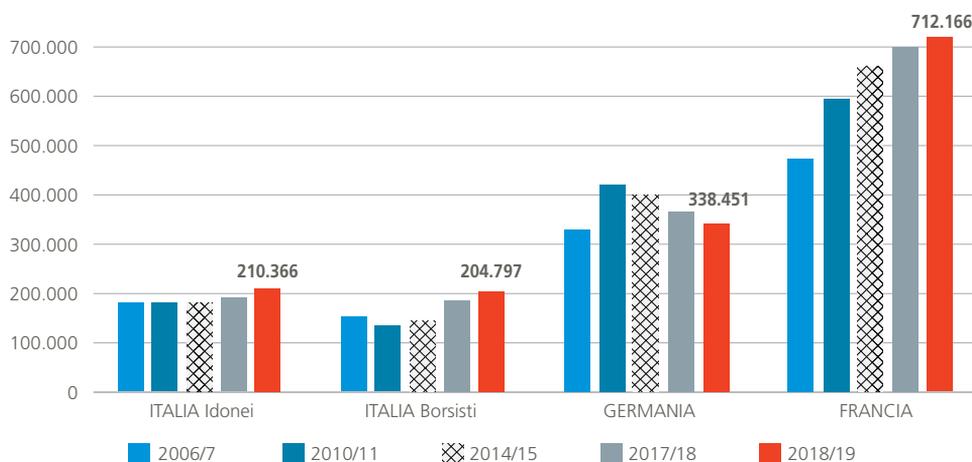
Il divario numerico tra l’Italia, da un lato, e la Germania e soprattutto la Francia, dall’altro, dove si registra una costante crescita di borsisti (+51% tra il 2006/07 e il 2018/19), è mostrato in modo netto dalla figura 2. Lo stesso grafico evidenzia l’esistenza in Italia di due figure: l’avente diritto alla borsa (o idoneo) e il beneficiario di borsa.

**Figura 1 - Percentuale di studenti beneficiari di borsa su iscritti a corsi di primo livello, a.a. 2017/18**



Nota: il dato italiano si riferisce all’a.a. 2018/19 e include tutti gli studenti, anche gli iscritti AFAM.  
Fonte: *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/19*, Eurydice.

**Figura 2 - Numero di borsisti in Italia, Germania e Francia, a.a. 2006/07-2018/19**



Nota: il dato della Germania è relativo all'anno solare 2018.

Fonte: Uff. Stat. MIUR, [www.destatis.de](http://www.destatis.de), [www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr).

### Non tutti gli aventi diritto beneficiano di borsa in Italia

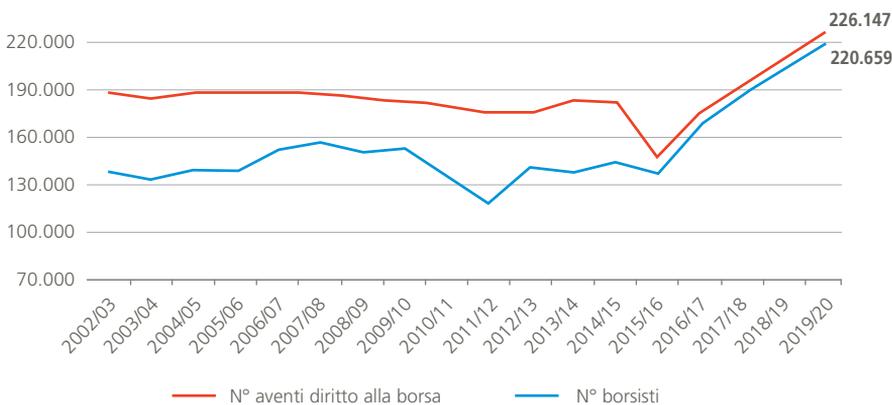
L'anomalia tutta italiana è che gli aventi diritto non necessariamente ottengono la borsa di studio, con l'aggravante che lo studente conosce l'esito del concorso solo ad anno accademico iniziato (a seconda degli enti di gestione tra ottobre e dicembre). Fino al 2014/15, il gap tra aventi diritto e borsisti era piuttosto ampio: in media, quasi un quarto degli idonei non beneficiava di borsa. A partire dal 2016/17, la percentuale di copertura degli idonei sfiora il 98% (Fig. 3)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Nel 2015/16, il 93,6% degli idonei ha ottenuto la borsa ma questo non fu l'effetto dell'aumento dei borsisti ma del crollo del numero di aventi diritto, come si può osservare dal grafico, avvenuto a seguito della riforma dell'ISEE per cui a parità di situazione economico-patrimoniale familiare, il valore ISEE è risultato più alto.

Questo risultato è l'effetto combinato dell'aumento delle risorse finanziarie, come vedremo subito oltre, e della revisione dei criteri di riparto del FIS avvenuta nel 2017<sup>6</sup>. Nel nuovo meccanismo di riparto è stabilita una corresponsabilità precisa di Stato e Regioni al finanziamento delle borse: considerata pari a 100 la spesa per borse di studio, è a carico del primo il 71% circa, mentre la restante quota deve essere coperta da risorse proprie regionali. Inoltre lo stanziamento delle Regioni non può essere inferiore al 40% dell'assegnazione ricevuta attraverso il FIS.

Ciononostante, il 2% degli studenti aventi diritto, ancora nel 2019/20 è rimasto escluso dal beneficio, pari in valore assoluto a quasi 5.500 studenti.

**Figura 3 - Numero aventi diritto alla borsa e numero di borsisti in Italia, a.a. 2002/03-2019/20**



Fonte: Ufficio VIII – MIUR fino al 2013/14; UFF. STAT. MIUR a partire dal 2014/15.

<sup>6</sup> DI MIUR-MEF 11 ottobre 2017 n. 798.

### La percentuale di borsisti su aventi diritto differisce tra regioni e all'interno delle regioni stesse

In cinque regioni su venti non è stata garantita l'erogazione della borsa a tutti gli idonei (Tab. 1), tuttavia al loro interno la situazione non è uniforme. Nello specifico:

- in Calabria, la copertura è stata totale in tutti gli atenei/istituti di formazione terziaria eccetto che presso l'Università per Stranieri dove quasi un terzo degli idonei non ha ottenuto la borsa;
- nel Veneto, a Padova, all'Università "Cà Foscari" di Venezia e all'Università di Verona, avente diritto è equivalso a borsista mentre lo stesso non è stato presso l'ESU di Venezia, l'ESU di Verona e lo IUAV;
- in Lombardia, all'Università Bocconi, all'Università San Raffaele e in diversi Istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), una quota di idonei non ha percepito la borsa in misura che varia da istituto a istituto;
- in Sicilia, presso l'ERSU di Catania e l'ERSU di Messina nessun idoneo è rimasto senza borsa mentre presso l'ERSU di Palermo e di Enna, rispettivamente, solo il 57% e il 53% degli aventi diritto ha beneficiato di borsa.

**Tabella 1 - Regioni in cui non tutti gli idonei hanno percepito la borsa, a.a. 2019/20**

	% di borsisti su aventi diritto
Sicilia	78,8
Molise	93,3
Lombardia	98,2
Veneto	98,4
Calabria	99,5
ITALIA	97,6

Fonte: UFF. STAT. MIUR.

La mancata garanzia del diritto si verifica in regioni del Nord come del Sud Italia. Il comun denominatore di queste realtà sembra piuttosto essere la frammentarietà gestionale degli interventi (fatta eccezione per il Molise). In Lombardia, ad esempio, vi sono 38 istituti di formazione terziaria ed ognuno ha un proprio ufficio DSU. In Veneto, gli atenei gestiscono l'erogazione delle borse mentre è di competenza degli ESU di Padova, Venezia e Verona, la gestione delle borse per i rispettivi AFAM territoriali.

Parcellizzare l'amministrazione del DSU, attribuendola a ogni singolo ateneo/istituto di formazione terziaria, porta al paradosso che nella stessa regione, o financo nella stessa sede universitaria, alcuni studenti abbiano assicurato il diritto allo studio e altri no.

### **Oltre 40 bandi di concorso in Italia vs uno in Francia e Germania**

Nel nostro Paese, l'uniformità di trattamento - benché il DPCM 9 aprile 2001 che disciplina la materia sia titolato “Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari” -, è più sulla carta che nella pratica, non soltanto per quel che concerne l'ottenimento del beneficio (a parità di diritto) ma per i criteri di accesso e le modalità di erogazione.

Difficoltà nei requisiti, perché le regioni hanno facoltà di fissare le soglie ISEE e ISPE di accesso entro un *range* stabilito dallo Stato<sup>7</sup>. Sebbene molte, a partire dall'a.a. 2016/17<sup>8</sup>, si siano attestate sui limiti massimi possibili, l'esito di questa norma è che, nel 2020/21, in Molise si può beneficiare di borsa entro i 17.300 euro di ISEE, a Palermo entro i 20.600 euro circa<sup>9</sup>, in Campania e nelle Marche con massimo 21.000 euro, e nelle altre regioni con 23.000 o 23.600

<sup>7</sup> DPCM 9 aprile 2001, art. 5, co. 9.

<sup>8</sup> Questo è attribuibile all'emanazione del DM 23 marzo 2016 n. 174, Aggiornamento soglie ISEE e ISPE 2016/17 che ha elevato le soglie economico-patrimoniali in misura superiore all'inflazione per far fronte alla contrazione del numero di idonei registratisi nel 2015/16, a sua volta conseguente alla riforma dell'ISEE.

<sup>9</sup> L'ERSU di Palermo, nel 2020/21, ha fissato un valore ISEE inferiore a quello che aveva stabilito nel 2019/20, pari a 23.509 euro, e differente rispetto agli altri ERUSU siciliani.

euro (Tab. 2). Si tratta di una disparità immotivata, cui si sarebbe potuto, o meglio dovuto ovviare nel d.lgs. 68/2012, o nel DM n. 174/2016, ma hanno prevalso sugli interessi degli studenti logiche che attengono ai rapporti Stato-Regioni.

**Tabella 2 - I limiti ISEE e ISPE per accedere alla borsa, per regione, a.a. 2020/21**

	Limite ISEE (euro)	Limite ISPE (euro)
D.M.(max)	23.626	51.362
Abruzzo	23.626	51.362
Basilicata		
Calabria		
Friuli Venezia Giulia		
Lazio		
Liguria		
Piemonte		
Sardegna		
Sicilia*		
Umbria		
Valle d'Aosta		
Veneto	36.400	
Toscana	23.600	51.300
Emilia Romagna	23.000	50.000
Lombardia		
Puglia		
Campania	21.000	40.000
Marche	21.000	38.000
Molise	17.324	32.321
D.M.(min)	15.749	27.560

\*Nel 2020/21, l'ERSU di Palermo ha stabilito una soglia ISEE differente dagli altri enti siciliani, pari a 20.626,32 euro.

Fonte: Rilevazione IRES Piemonte-Osservatorio DSU dai Bandi degli enti per il diritto allo studio pubblicati sui siti Internet.

Diffomità nelle procedure di erogazione: come potrebbe essere diversamente considerato che si contano oltre 40 bandi di concorso (peraltro non sempre di agevole lettura)? Vi sono: tredici bandi regionali<sup>10</sup>; un bando per ogni sede universitaria in Abruzzo, Calabria, Sardegna, Sicilia e Trentino Alto Adige; uno per ogni ateneo ed uno per gli AFAM (raggruppati per sede universitaria) in Veneto; un bando di concorso per ogni istituto di formazione terziaria in Lombardia.

In Francia e Germania non è neanche appropriato parlare di bando. In ambedue i Paesi vi è una normativa che disciplina, nel primo caso, *le bourses sur critères sociaux*, nel secondo il BAföG. Agli studenti vengono fornite delle informazioni pratiche (circa i requisiti necessari per ottenere il beneficio, le modalità del pagamento, gli importi, e altro ancora), attraverso un sito istituzionale<sup>11</sup>. Le informazioni sono vevoli per tutti gli studenti su tutto il territorio nazionale (e di facile comprensione anche per chi è esterno al sistema, come la scrivente). In Francia, la stessa richiesta di borsa avviene attraverso una sola modalità, ovvero tramite un unico portale online.

### **Il pagamento della borsa: mensile in Francia e Germania, tardivo in Italia**

L'importo della borsa, infine, è erogato su base mensile e soprattutto in concomitanza con l'avvio dell'anno accademico: in Francia è pagata prima del 5 di ogni mese a partire da settembre<sup>12</sup>, in Germania il finanziamento inizia dal mese in cui è presentata la richiesta<sup>13</sup>. In breve, non esiste – né probabilmente è concepibile – un'attuazione differenziata territorialmente del sistema di soste-

<sup>10</sup> Le regioni nelle quali vi è un'unica azienda regionale per il DSU, e di conseguenza un unico bando, sono: Campania, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta.

<sup>11</sup> Si veda [www.etudiant.gouv.fr](http://www.etudiant.gouv.fr) e [www.bafog.de](http://www.bafog.de).

<sup>12</sup> Gli studenti che intendono iscriversi nell'a.a. 2021/22, in Francia, devono presentare domanda di borsa dal 20 gennaio al 15 maggio 2021; è possibile presentare domanda anche dopo il 15 maggio ma questo può determinare dei ritardi nel pagamento di borsa, che di norma è erogata prima del 5 di ogni mese.

<sup>13</sup> Se lo studente fa domanda di BAföG in ritardo, ovvero nei mesi successivi all'inizio del corso di laurea, non ottiene l'importo per i mesi passati, per questo gli studenti sono sollecitati a fare richiesta nel mese in cui ha inizio la formazione.

gno, tanto in un paese di tradizione centralistica come la Francia, quanto in un sistema federale come quello tedesco.

In Italia, le modalità di pagamento differiscono da ente a ente ma tendenzialmente la borsa è pagata in due tranches, la prima a dicembre, la seconda è erogata tra giugno e novembre dell'anno accademico successivo, in base anche alla situazione curriculare. A titolo esemplificativo, nella tabella 3, è indicato quando viene trasferito l'importo di borsa in quattro diversi enti regionali di gestione del DSU. A seconda di dove si studia vigono delle regole diverse di pagamento, ma a qualsiasi ente lo studente afferisca, deve essere in grado di provvedere autonomamente e interamente al mantenimento degli studi nel lasso di tempo in cui non percepisce la borsa, la quale finisce per assumere la forma di un rimborso spese.

**Tabella 3 - Il pagamento della borsa in alcuni enti regionali di gestione del DSU, a.a. 2020/21**

	EDISU Piemonte (iscritti al 1° anno)		DSU Toscana		ALISEO Liguria	ADISURC Campania	
<b>1° rata</b>	Da fine dicembre	25% importo totale	20 dicembre	50% importo totale		Entro il 31 dicembre	50% importo totale
<b>2° rata</b>	Da fine giugno 2021*	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 30 aprile	Entro il 30 giugno	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 31 maggio autocertificati	<i>In un'unica soluzione al conseguimento di 20 crediti entro il 10 agosto, registrati in carriera</i>	Dopo la verifica del conseguimento di 20 crediti entro il 10 agosto	
	Da fine novembre	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 10 agosto	Entro il 31 ottobre	Se lo studente consegue 20 crediti entro il 10 agosto autocertificati			

\*Ricevono un anticipo della 2° rata a fine giugno, pari al 25% dell'importo totale, anche gli studenti che conseguono 10 crediti entro il 28 febbraio.

Fonte: Bando di concorso EDISU Piemonte; DSU Toscana; ALISEO Liguria; ADISURC Campania, a.a. 2020/21.

In conclusione, il sistema di sostegno in Italia sembra essere guidato per lo più da logiche burocratico-amministrative-localistiche anziché essere orientato alle necessità degli studenti. Eppure istituire un unico punto di accesso online per la presentazione della domanda di borsa non richiederebbe particolari costi di realizzazione, faciliterebbe gli studenti e consentirebbe al Ministero di disporre in tempo reale dei dati relativi al numero di richiedenti e di idonei al beneficio (senza le lungaggini connesse alle rilevazioni dati e alle relative risposte da parte degli enti di gestione). Si ricorda che è stata resa obbligatoria l'iscrizione online per le scuole di ogni ordine e grado, alcuni anni fa, attraverso il portale del Ministero dell'Istruzione. Il “modello” è già collaudato.

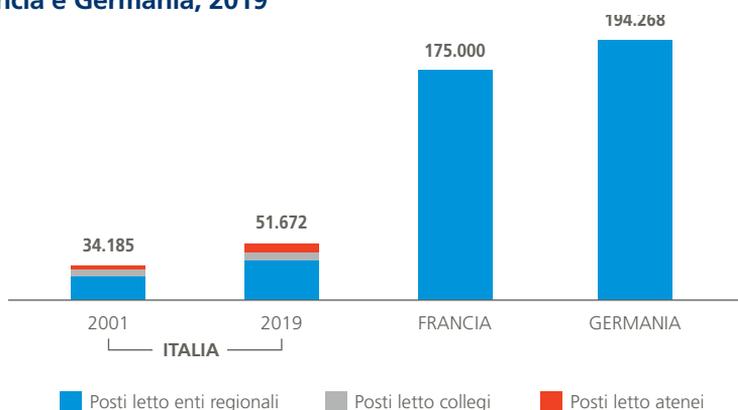
### **L'offerta abitativa è insufficiente**

La distanza che ci separa dai Paesi cugini è considerevole anche sul fronte dei servizi. I dati dell'Indagine Eurostudent<sup>14</sup> ci dicono che il 3% degli studenti universitari in Italia alloggia in una residenza universitaria, rispetto al 12% in Germania e il 14% in Francia. In valore assoluto, sommando i posti gestiti dagli organismi regionali per il DSU, a quelli in capo agli atenei e a quelli dei collegi non statali legalmente riconosciuti, si arriva a sfiorare i 52mila posti alloggio, meno di un terzo dell'offerta residenziale di Francia e Germania (Fig. 4).

Ma guardiamo al bicchiere mezzo pieno, c'è stato un aumento dei posti del 51% tra il 2001 e il 2019, grazie soprattutto alla previsione della legge 338/00 che cofinanzia progetti finalizzati all'acquisto, ristrutturazione o costruzione di immobili da adibire a residenze universitarie, attraverso dei bandi cui è ammesso un elenco di soggetti (senza scopo di lucro). Per la precisione, gli effetti di questa legge dovrebbero essere “misurati” a partire dal 2005, ovvero dall'anno in cui è stato pubblicato il primo elenco di interventi cofinanziati: ebbene, negli ultimi 14 anni, l'offerta abitativa è cresciuta di circa 13.700 posti alloggio.

<sup>14</sup> Cfr. DZHW, *Social and Economic Conditions of Student Life in Europe*, Eurostudent VI, 2016-2018, eurostudent.eu.

**Figura 4 - Numero di posti letto nelle residenze universitarie in Italia, Francia e Germania, 2019**



Nota: i dati dell'Italia si riferiscono al 2019, quelli di Francia e Germania al 2018/19.  
Fonte: [ustat.miur.it](http://ustat.miur.it), CROUS, Studentenwerke.

La legge 338/00 è stata ed è un tassello fondamentale nello sviluppo della residenzialità universitaria ma non si può sottacerne le criticità:

- tempistiche lunghe, sia nell'espletamento delle procedure (basti ricordare che gli esiti del IV° bando emanato nel 2016 sono stati pubblicati due anni dopo), sia nella fase realizzativa degli interventi<sup>15</sup>;
- squilibrata partecipazione regionale ai bandi, per cui si contano sulle dita di una mano le regioni che ne hanno particolarmente giovato (Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna e Toscana).

<sup>15</sup> Nel 2012, successivamente alla pubblicazione della graduatoria del III° bando, erano ancora in corso di realizzazione posti alloggio cofinanziati attraverso il I° e II° bando (i cui esiti sono stati pubblicati, rispettivamente, nel 2005 e nel 2008). Cfr. *Gestire le residenze universitarie*, a cura di G. Catalano, il Mulino, Bologna 2013.

Nonostante i progressi, siamo lontani dall’obiettivo verso cui lo Stato italiano dovrebbe tendere, ovvero disporre di almeno 150mila posti alloggio a fronte dei quasi 100mila borsisti fuori sede, nel 2019/20.

L’investimento nel servizio abitativo trova la sua ragione d’essere non soltanto nella necessità di soddisfare la domanda (ampiamente inevasa) ma per motivi di ordine economico e sociale. Le residenze universitarie, da un lato, rendono possibile la mobilità per studio degli studenti in condizioni disagiate poiché riducono significativamente le spese di mantenimento, su cui incide in misura preponderante la voce “alloggio”; dall’altro, favoriscono l’acquisizione di quella indipendenza e autonomia (citata giustamente da Luciano Modica tra i punti *dolens* della società italiana nel suo contributo) indispensabili nel processo di maturazione e crescita. Ma c’è di più, il valore aggiunto delle residenze è la comunità che si crea, una comunità di persone magari di origine e cultura differente, in cui vi è scambio e supporto reciproco nello studio e nella vita da fuori sede.

### **Incremento del finanziamento statale per le borse**

Dal quadro fin qui tracciato emergono diverse falle del sistema di supporto agli studenti. Pur tuttavia non si può disconoscere che l’Italia ha fatto dei passi in avanti, in particolare sul fronte delle risorse statali, sia in termini di ammontare che di criteri di ripartizione tra le regioni, come già accennato, che hanno portato a sfiorare ciò che fino a non molto tempo fa appariva un miraggio: l’erogazione della borsa a tutti gli aventi diritto<sup>16</sup>.

In venti anni l’ammontare del FIS è triplicato, raggiungendo negli anni 2020-2021 la cifra record di 308 milioni di euro (Fig. 5). Questo stanziamento, insieme al gettito della tassa regionale per il DSU e alle risorse proprie delle regioni, hanno determinato una spesa per borse di studio pari a circa 800 milioni di

<sup>16</sup> Si rimanda all’articolo di Manuela Ghizzoni, in questo stesso numero, per una panoramica più ampia sulle novità introdotte in materia negli ultimi anni e sulle modalità di funzionamento del sistema di finanziamento.

euro nel 2020. Purtroppo non è ancora abbastanza. Affinché lo Stato copra il fabbisogno finanziario regionale nella misura del 71%, come prevede la normativa, il FIS dovrebbe essere aumentato di ulteriori 50 milioni di euro<sup>17</sup>. Non è un impegno finanziario impossibile e pur sempre molto lontano dai 2 miliardi di euro messi a bilancio da Francia e Germania per il pagamento delle borse<sup>18</sup>.

**Figura 5 - Fondo Integrativo Statale per borse di studio, 2000-2021 (valori in milioni di euro)**



Fonte: Decreti di riparto e Legge di bilancio 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>17</sup> Questo valore si basa sul calcolo del fabbisogno finanziario regionale relativo al 2020, effettuato dal Ministero ai fini del riparto del FIS. Il fabbisogno finanziario regionale è pari alla somma della spesa per: pagare la borsa alla totalità degli idonei, contributi di mobilità internazionale, contributi per studenti disabili e per i posti alloggio (in quest'ultimo caso la spesa è calcolata moltiplicando il numero di posti per un costo figurativo di 1.300 euro).

<sup>18</sup> Lo stanziamento della Francia per aiuti diretti agli studenti sale a 3,7 miliardi di euro se si aggiunge nel computo, oltre alla spesa per borse di studio, quella per contributi affitto e per borse per merito.

### **Una “nuova” misura: la *no tax area***

Oltre all’aumento delle risorse, l’altro elemento di rilievo che connota il sistema di sostegno agli studenti negli anni recenti, è la *no tax area*: istituita con la *Legge di Bilancio per l’anno finanziario 2017*, vigente dall’a.a. 2017/18, prevede l’esenzione totale dal pagamento delle tasse universitarie per gli studenti con ISEE fino a 13mila euro. La soglia è stata elevata a 20mila euro nel cosiddetto decreto Rilancio (prima relativamente al solo a.a. 2020/21, successivamente in modo permanente)<sup>19</sup>.

Per il carattere innovativo di questa misura, si può osare definirla rivoluzionaria: è l’unica nuova politica pensata per ampliare l’accesso all’istruzione terziaria degli studenti in condizioni disagiate. Non bisogna peraltro dimenticare che è stata innestata all’interno di un sistema di contribuzione studentesca autonomamente definito dagli atenei, ciò che non era scontato. Questo, d’altro canto, non sarebbe stato probabilmente possibile se alle università non fosse stata riconosciuta una compensazione finanziaria per il mancato gettito, attraverso un apposito fondo che ammonta a 270 milioni di euro nel 2020.

Questo intervento è stato efficace? È servito allo scopo per cui è stato introdotto? Per rispondere in modo adeguato occorrerebbe fare un’analisi ad hoc, tuttavia, si possono osservare due effetti direttamente o indirettamente derivanti dalla *no tax area*:

- in primo luogo, è duplicato il numero di studenti totalmente esonerati dalle tasse universitarie: dal 13% sul totale iscritti, nel 2016/17, al 27% nel 2018/19<sup>20</sup>
- in secondo luogo, è aumentato il numero di aventi diritto alla borsa del 29% nel periodo 2016/17-2019/20, a fronte di un trend piatto nella precedente dozzina di anni e a criteri di accesso alla borsa immutati.

<sup>19</sup> Luciano Modica, nel suo articolo in questo numero, illustra dettagliatamente le specifiche della *no tax area*, qui solo accennate.

<sup>20</sup> Cfr. *La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell’anno accademico 2018-2019*, a cura di C. Pizzella, Ministero dell’Istruzione, agosto 2020.

Sono esiti cui si deve guardare con favore perché ci avvicinano – leggerissimamente – a quei Paesi europei in cui l’accesso alla formazione universitaria è totalmente gratuito (Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia, Norvegia) o poco oneroso (200-300 euro, come in Francia), e nei quali, allo stesso tempo, è significativa la platea di studenti che beneficia di sostegno economico<sup>21</sup>.

Perché la *no tax area* espliciti appieno l’effetto atteso – ovvero favorire la transizione scuola-università in specie degli studenti provenienti da contesti socio-economici più svantaggiati, e quindi principalmente dei diplomati tecnico-professionali – occorrerebbe, tuttavia, una campagna informativa nelle scuole secondarie superiori. Se gli studenti ne vengono a conoscenza dopo che hanno già deciso di iscriversi all’università, quindi all’atto dell’iscrizione, si è persa quella “quota” di studenti che se avessero saputo di essere esentati dalla contribuzione studentesca, forse si sarebbero iscritti. Invece la *no tax area* è passata mediaticamente sotto silenzio né gli atenei ne danno adeguato rilievo sui siti o nei Manifesti delle tasse e contributi. Solo nel 2020 sono apparse delle dichiarazioni al riguardo da parte dell’ex ministro Gaetano Manfredi, gli va riconosciuto. L’obiettivo di elevare il livello di istruzione del nostro Paese non si raggiunge con un’intenzione di facciata ma con una forte volontà politica, a tutti i livelli. Ci si chiede come possa essere diversamente, di fronte al 27% di 30-34enni che nel 2019, in Italia, possiedono al massimo il diploma di scuola secondaria inferiore (la media UE è del 16%) e ad un’analoga percentuale di giovani laureati, che di contro nei Paesi UE, in media, è pari al 40% (Tab. 4). Quale ulteriore dato bisogna aspettare per sobbalzare sulla sedia?

<sup>21</sup> European Commission/EACEA, National Student Fee and Support Systems in European Higher Education, 2018/19, Eurydice, Luxembourg, 2018.

**Tabella 4 - Popolazione di età compresa tra 30-34 anni, per livello di istruzione, 2019**

	Non diplomati	Diplomati	Laureati
ITALIA	26,7%	45,7%	27,6%
Media UE	16,2%	43,5%	40,3%

Fonte: Eurostat, 2020.

## Diritto allo studio universitario e diritto alla formazione superiore: problemi, prospettive, obiettivi

Manuela Ghizzoni

26

In questi tempi – di passaggio tra il primo ventennio del secolo XXI e quello successivo – «uno spettro si aggira per l'Europa...»; non si tratta però di un progetto internazionalista rivoluzionario di unità dei proletari, ma degli effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19, che forse solo un paio di sceneggiature distopiche erano riuscite a immaginare ma con un lieto fine di cui ancora, nella drammatica realtà dei fatti, non si ha certezza assoluta.

E a caccia dello spettro non ci sono «il papa e lo zar, Metternich e Guizot, radicali francesi e poliziotti tedeschi...» ma i governi di stati di antica e più recente tradizione democratica che, da un anno, cercano di contrastare gli esiti sanitari di un contagio dilagante e di prevenirne le gravissime conseguenze sociali, economiche, politiche, culturali e psicologiche. Esse avranno, inevitabilmente, il passo dell'onda lunga inasprito, in alcuni paesi del Vecchio Continente tra i quali l'Italia, dal mancato aggancio di una ripresa solida e duratura dopo la lunga crisi internazionale, finanziaria e produttiva, del 2008 che ha profondamente aggravato le disuguaglianze e pregiudicato la capacità di sviluppo sostenibile. Non è questa la sede per valutare l'efficacia della ricetta assunta dal nostro Paese per uscire da quella crisi, ma lo è invece per ricordare che la complessiva contrazione della spesa pubblica adottata nel quinquennio 2010-15 ha pesantemente coinvolto anche i finanziamenti ai diversi segmenti del sistema di formazione terziario non ritenuto, a torto, volano di "buona" crescita, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi, come Francia e Germania.

Una ricognizione attuale sul tema del diritto allo studio universitario nel nostro Paese non può pertanto non tenere conto delle riflessioni in corso sulla "via d'uscita strutturale" al difficile contesto attuale; il Governo italiano – a fatica e lentamente – ha tracciato le proprie proposte nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR)<sup>1</sup>, in gran parte a valere sulle risorse a disposizione del nuovo strumento europeo *Next Generation* EU (750 miliardi di euro complessivamente), che inte-

<sup>1</sup> *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #Next Generation Italia*, trasmesso dal Governo alla Camera dei Deputati il 15 gennaio 2021.

grerà il Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. Si tratta della risposta unitaria ed interdependente dell'Unione Europea per «riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus, per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future»<sup>2</sup>. *Next Generation EU* e il QFP costituiscono oggi un «pacchetto di stimoli senza precedenti» di cui è necessario saper approfittare con il rigore della responsabilità<sup>3</sup> e con lo sguardo degli interventi posto all'orizzonte, in modo da poter assegnare alle prossime generazioni un legato testamentario, e non una mera eredità debitoria, che oggi si deve basare su riforme strutturali e innovative. Ecco perché dalle riflessioni aggiornate sul diritto alla formazione terziaria (che intercetta i temi dell'inclusione sociale, della riduzione dei divari di cittadinanza e della crescita di conoscenze, competenze e possibilità occupazionali) non si può escludere quanto il Governo italiano prefigura nel proprio PNRR (e che sarà suscettibile di modifiche da parte del Parlamento). Altro utile riferimento al quale ancorare le considerazioni sui problemi, sulle prospettive e sugli obiettivi di un organico sistema di diritto allo studio è il recente rapporto della Corte dei Conti dedicato al finanziamento delle borse di studio<sup>4</sup>, che – sebbene orientato all'analisi dei profili gestionali e finanziari – non è esente da spunti di indirizzo politico, che pare opportuno non ignorare. Anzi, le considerazioni conclusive e le raccomandazioni

<sup>2</sup> In questa affermazione, e nella decisione di sostenere un grande investimento sul e per il futuro, si sentono gli echi delle critiche alle modalità assunte dall'Europa per (non) dare soluzione alla precedente crisi economica se non in termini di interventi prociclici, che hanno acuito i crescenti divari sociali ed economici; il *Next Generation EU* è consultabile al link [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it#nextgenerationeu](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it#nextgenerationeu).

<sup>3</sup> Si ricorgerà infatti a prestiti sui mercati finanziari il cui «calendario dei rimborsi è fissato... in modo da ridurre costantemente e prevedibilmente le passività fino al 31 dicembre 2058». Si rinvia alle conclusioni adottate dal Consiglio europeo nella riunione straordinaria del 17-21 luglio 2020, al link <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>.

<sup>4</sup> Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, *Il finanziamento delle borse di studio: il Fondo integrativo borse di studio*, Deliberazione 23 dicembre 2020, n. 16/2020/G, Relatore consigliere L. Venturini, consultabile al link: <https://www.corteconti.it/Download?id=561d9ffa-5d5a-4cc3-90d1-4eca385b3bb4>.

proposte nel rapporto<sup>5</sup> sono un vero e proprio “manifesto politico”, con il quale si fatica a non concordare, soprattutto se si osserva la legislazione sul Diritto allo Studio Universitario (DSU) nel medio periodo.

### **I problemi**

I problemi – conosciuti e denunciati da tempo – che attanagliano l’attuale sistema del DSU<sup>6</sup>, semplificabile in un paniere non particolarmente ricco di prestazioni e servizi (borse di studio, gratuità all’accesso ai Corsi di Studio, servizi abitativi e ristorativi...) possono essere ricondotti a tre categorie interconnesse: carenza di finanziamenti; ritardi nell’assegnazione delle risorse disponibili e nell’attuazione normativa; frammentazione delle competenze e delle informazioni.

### **Frammentazione**

L’ultima categoria aiuta ad inquadrare il complesso intreccio di responsabilità e cause che, in parte, non rendono l’attuale DSU all’altezza del compito, a cominciare dai molti soggetti che hanno specifiche competenze decisionali, programmatiche e gestionali sui citati servizi e prestazioni: Stato, Regioni, Aziende regionali per il diritto allo studio, Istituzioni accademiche (università, accademie di Belle Arti, conservatori musicali...)<sup>7</sup>. Da questi enti promana una regolamentazione nei propri ambiti di competenza non armonizzata, sui quali si sofferma Federica Laudisa in questo stesso volume: ad esempio, i bandi per concorrere alla borsa di studio e ad altri sostegni emanati dalle varie aziende regionali hanno scadenze e criteri differenti sia per accedere sia per mantenere il godimento delle prestazioni,

<sup>5</sup> *Ivi*, pp. 111-113.

<sup>6</sup> L’analisi che segue è limitata al diritto allo studio per studenti e studentesse universitari, pertanto non si fa riferimento ai sostegni per i frequentanti dell’Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) che, per la specificità del sistema, meritano un approfondimento dedicato.

<sup>7</sup> Art. 3, Dlgs. 68/2012.

così come diversi sono anche i regolamenti dei singoli atenei per agevolare la frequenza ai corsi di studio e per sostenere il successo formativo<sup>8</sup>.

Per comprendere la difficoltà dell'aspirante candidato al DSU a conoscere le opportunità offerte dal sistema e ad orientarcisi, è sufficiente consultare il portale online *Universitaly*, realizzato dai ministeri competenti «appositamente per accompagnare gli studenti nel loro percorso di studi»<sup>9</sup>. La pagina dedicata al nostro tema si limita – anche graficamente – a citare le tipologie di borse di studio (regionali, universitarie e di mobilità) e di sostegno economico (prestiti d'onore) erogati da quattro diversi soggetti (regioni, università, ministero ed istituti di credito). Solo per le borse di studio regionali e di mobilità è presente un rinvio per ottenere maggiori informazioni: per le prime, si rimanda al sito istituzione dell'Associazione nazionale degli Organismi per il Diritto allo Studio universitario (ANDISU)<sup>10</sup> che – a sua volta – indirizza alle news provenienti dai singoli enti associati che erogano servizi universitari e benefici economici (mentre la pagina dedicata ai bandi per le borse di studio si riferisce a quelli dell'a.a. 2019/20...); per le borse di mobilità, le informazioni si riferiscono al bando per le immatricolazioni dell'a.a. 2013/14. Esaustività, aggiornamento e chiarezza non paiono gli elementi qualificanti del portale...

*Universitaly* include anche una sezione dedicata ai costi di iscrizione ai corsi di studio universitari: un elemento dirimente per facilitare o, al contrario, ostacolare l'accesso alla formazione terziaria, ma che nel nostro Paese è sempre stato considerato come una "variabile indipendente", sebbene negli anni più duri della crisi (2008 – 2014) i costi della formazione si siano trasferiti sulle spalle delle famiglie, con un aumento del 21%, «sotto forma di tasse di iscrizione che, sebbene si mantengano a livelli relativamente bassi rispetto a paesi quali gli Stati Uniti,

<sup>8</sup> Esemplificativa delle differenze di trattamento è la percentuale degli studenti idonei che ricevono effettivamente la borsa di studio: diverse Regioni arrivano a soddisfare il 100% della domanda, mentre alcuni enti regionali di gestione si attestano al 53-57%.

<sup>9</sup> Il portale è consultabile al link <https://www.universitaly.it/index.php/>.

<sup>10</sup> Il sito ufficiale dell'ANDISU è consultabile al link <http://www.andisu.it/>.

Giappone, Corea e Canada, risultano comunque più elevate in Italia rispetto a più della metà dei paesi censiti dall'OCSE e, con l'eccezione della Gran Bretagna, a tutti i paesi europei»<sup>11</sup>. Per l'ultimo anno rilevato, il 2018, le contribuzioni degli studenti (esclusa la tassa di scopo per il diritto allo studio) iscritti ai corsi di studio degli atenei statali sommano a 1.565 migliaia di euro<sup>12</sup>. Ad ogni buon conto, sull'argomento il portale online si limita a dirottare lo studente sulle singole sedi universitarie: una scelta quasi obbligata, dato che l'importo della contribuzione onnicomprensiva annuale corrisposta dagli universitari per l'accesso ai corsi è prerogativa esclusiva degli atenei nel rispetto «dei criteri di equità, gradualità e progressività»<sup>13</sup>. Meno comprensibile, però, è che non si diano informazioni generali sulla cosiddetta *no-tax area*<sup>14</sup>, vale a dire la disposizione entrata in vigore dall'anno accademico 2017/18 per la quale gli studenti appartenenti a nuclei familiari con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore ai 20.000 euro<sup>15</sup>, e che soddisfano i requisiti richiesti rispetto all'anno di iscrizione e ai crediti formativi (CFU) acquisiti, beneficiano dell'esonero totale dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale; esoneri parziali, ad analoghe condizioni di merito (anno di iscrizione e CFU), sono previsti per gli universitari con ISEE inferiore

<sup>11</sup> Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Referto sul sistema universitario*, Deliberazione 22 novembre 2017, n. 11/SSRRCO/REF/17), relatori consiglieri V. Palomba, L. D'Evoli, D. Scandurra, pp. 20-21, consultabile al link <https://www.corteconti.it/Download?id=dad8772b-4f48-4c25-8571-ec628cff4bb9>.

<sup>12</sup> Cfr. gli *open data* relativi alla contribuzione studentesca disponibili al Portale dei dati dell'istruzione superiore, consultabile al link <http://ustat.miur.it/opendata/>.

<sup>13</sup> L'art. 1, cc. 252-254, L. 232/2016 ha ridefinito la disciplina della contribuzione studentesca nel sistema di formazione terziario statale: l'importo del contributo annuale onnicomprensivo – che assorbe la pregressa tassa di iscrizione – è stabilito da ciascun ateneo nell'esercizio della propria autonomia.

<sup>14</sup> La *no-tax area* è stata introdotta dall'art. 1, cc. 255-258, L. 232/2016, dopo una lunga discussione parlamentare durata oltre tre anni, il cui esito è "approdato" al testo della legge di Bilancio per il 2017; è ancora attivo, ma non aggiornato, il sito allestito in occasione dell'avvio della misura, consultabile al link <http://www.dsu.miur.gov.it/>.

<sup>15</sup> L'originaria soglia di esonero totale, fissata a 13.000 euro ISEE, è stata revisionata, anche su sollecitazione della crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19, dall'art. 236 c. 3, D.L. 34/2020 e attuata con il D.M. 234/2020; la misura è stata confermata, a regime, dall'art. 1, c. 518, L. 178/2020.

re ai 30.000 euro. Una informazione che, potenzialmente, interessa una percentuale significativa degli aspiranti universitari e che può rappresentare un incentivo all'immatricolazione<sup>16</sup> ma che, spesso, è taciuta. *Universitaly* si limita ad una avvertenza generica: «Alcune categorie di studenti sono esonerate dal pagamento delle tasse e dei contributi, per esempio... quanti dimostrano condizioni di reddito particolarmente disagiate». Anche sui siti istituzionali degli atenei, in generale, sono rare le informazioni sulla *no-tax area* (spesso ne sono incaricate le aziende regionali per il DSU, sebbene non sia loro diretta competenza), mentre molta attenzione è giustamente dedicata alle opportunità di esoneri (per merito e/o per reddito) e incentivi offerti con risorse del proprio bilancio e che quindi derivano da precise scelte locali di sostegno al successo formativo<sup>17</sup>. Non è da escludere che la *no-tax area* sia stata subita dagli atenei come una indebita ingerenza sulla propria autonomia di bilancio<sup>18</sup>; a questa argomentazione, legittima, si potrebbe

<sup>16</sup> A questo proposito: «Nel 2018/2019, si rileva che l'8,9% degli iscritti risulta esonerato perché appartenente alla "NO-TAX Area" (in lieve calo rispetto al primo anno di applicazione della legge)... è [inoltre] interessante notare l'aumento delle "Altre motivazioni" di esonero, in cui sono anche racchiusi i casi di esonero totale decisi in autonomia da diversi Atenei che hanno innalzato il livello ISEE sotto il quale esonerare totalmente lo studente, rispetto a quanto imposto dalla normativa in vigore», in *La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2018-2019*, agosto 2020, Ministero dell'Istruzione, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica, p. 10-11, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2020-notiziario-statistico-n-2/>. Resta da indagare l'effetto della *no-tax area* sulla graduazione delle contribuzioni per gli universitari "paganti", ma i dati attualmente a libero accesso del Ministero non permettono analisi di dettaglio.

<sup>17</sup> Si veda, ad esempio, la ricca pagina dedicata agli esoneri ed agli incentivi promossi dall'università di Bologna <https://www.unibo.it/it/servizi-e-opportunita/borse-di-studio-e-agevolazioni/esoneri-e-incentivi>; l'informazione sulla *no-tax area* è reperibile, dopo una navigazione relativamente breve, ma che può diventare dispersiva per un principiante della materia, sul sito dell'Azienda regionale per il DSU dell'Emilia-Romagna (ER.GO), <http://www.er-go.it/index.php?id=6765>.

<sup>18</sup> Il mancato introito degli atenei per le contribuzioni «gratuite, totalmente e parzialmente» è compensato da risorse statali dedicate, che oggi sommano a 272 milioni annui: la previsione è stata introdotta dall'art. 1, c. 265, L. 232/2016, con un iniziale stanziamento di 105 milioni, recentemente accresciuto di ulteriori 167 milioni dall'art. 1, c. 518, L. 178/2020.

opporre il dato della crescita delle immatricolazioni registrata negli ultimi anni dopo un lungo periodo di calo, soprattutto al Sud, ed è plausibile ritenere che vi abbia influito positivamente anche la gratuità totale o parziale delle contribuzioni studentesche per fasce sociali non abbienti<sup>19</sup>.

La pluralità di soggetti coinvolti nel sistema di DSU, a cui si è accennato, è diretta conseguenza degli indirizzi costituzionali, in particolare dell'articolo 117: già nella sua forma originaria, la potestà legislativa delle Regioni includeva l'assistenza scolastica che, all'avvio dell'ordinamento regionale, incluse anche gli studenti universitari<sup>20</sup>. Pertanto, la competenza regionale in materia di diritto allo studio gode ormai di una consolidata tradizione legislativa<sup>21</sup> che ha determinato, nel tempo, una frammentazione localistica di disposizioni disomogenee circa le provvidenze in aiuto alle studentesse e agli studenti universitari, tale da ostacolare – per eterogeneità dei fini – l'esecuzione di un altro articolo della Costituzione, il 34, là dove dispone che la Repubblica rende effettivo il diritto a raggiungere i più altri gradi degli studi da parte dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, attraverso borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, quest'ultime da attribuire per concorso<sup>22</sup>. Per latitanza della politica di governo nazionale, nemmeno la "nuova previsione" di competenza assoluta dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che attengono ai diritti civili e sociali da ga-

<sup>19</sup> Andrebbe approfondita anche la eventuale capacità di leva della *no-tax area* rispetto alle motivazioni degli universitari nell'affrontare il loro percorso di studi, in considerazione all'incremento, in numeri assoluti, degli studenti beneficiari e idonei di borsa di studio per l'a.a. 2018/19.

<sup>20</sup> Art. 44, DPR 616/1977.

<sup>21</sup> Una rassegna del dibattito sugli esiti delle competenze regionali e la conseguente frammentazione normativa in N. Tanno, Il diritto allo studio universitario in Italia. *L'evoluzione normativa e le problematiche attuali delle politiche di welfare in favore degli studenti universitari*, Tesi di laurea, Relatore prof. B. Caravita di Toritto, Facoltà di Scienze politiche, Università La Sapienza di Roma, a.a. 2009/10, pp. 45-57.

<sup>22</sup> «In ragione della concordanza, solo queste ultime possono essere attribuite su base comparativa...» in M. Benvenuti, Articolo 34, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54)*, il Mulino, Bologna 2018, p. 231.

rantire su tutto il territorio nazionale, introdotta dalla legge costituzionale 3/2001 di modifica al Titolo V Parte II della Carta<sup>23</sup>, è riuscita ad assicurare l'omogeneità delle condizioni di accesso, erogazione e fruizione degli interventi e dei servizi di DSU. Frammentazione di competenze e universalità del diritto non vanno d'accordo, ma l'auspicabile pacificazione non si raggiunge attraverso interventi normativi ordinari, che non risolvono alla radice il problema. Ad esempio, la legge 390/1991 sul diritto agli studi universitari è stata promossa con l'apprezzabile volontà di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore" (art. 1), ma con esiti lontani dal raggiungimento dell'obiettivo. Eppure quella legge ha disciplinato con coerenza gli aspetti più rilevanti del sistema di DSU: ha indicato precisamente gli ambiti di intervento per i diversi soggetti attuatori, ha assegnato l'uniformità di trattamento – riconoscendone fino a quel momento la difficile ottemperanza – all'aggiornamento triennale dei criteri «per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti», dei livelli di intervento regionali e degli indirizzi «per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi» (art. 4) ed ha istituito il «Fondo per l'erogazione di borse di studio finalizzate all'incentivazione ed alla razionalizzazione della frequenza universitaria» (art. 17), a vigenza biennale ma poi stabilizzato nel Fondo integrativo statale (FIS)<sup>24</sup>, divenendo una delle principali fonte per garantire l'erogazione di provvidenze finanziarie per studentesse e studenti. Tutte decisioni

<sup>23</sup> Su riforma costituzionale e DSU si rinvia a R. Bin, F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, «Le Istituzioni del Federalismo», n. 5, 2002, pp. 817-841 e F. Laudisa, *Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni*, in L. Biggeri, G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari. L'esperienza italiana nel panorama internazionale*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 45-67.

<sup>24</sup> Oltre al Fondo per le borse di studio, la L. 390/1991 ha istituito anche il Fondo di intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore (art. 16), anch'esso con vigenza biennale: successivamente, i due Fondi sono stati unificati (art.1, c. 89, L. 662/1996) con l'obiettivo congiunto di integrare le risorse regionali per l'erogazione di borse di studio e prestiti d'onore.

“coerenti e corrette” ma non sufficientemente adeguate a rimuovere quegli ostacoli che la legge stessa si prefiggeva di superare. Analogo esito tocca alla normativa attualmente in vigore, vale a dire il decreto legislativo 68/2012, attuativo della delega in materia di diritto allo studio disposta dalla legge 240/2010: il decreto ha completamente abrogato la precedente legge 390/1991 ma, di fatto, ne ha preservato l’impianto e l’“inefficacia”, anche a causa della sua parziale attuazione<sup>25</sup>.

### Ritardi

A questo proposito, non si può tacere che i livelli essenziali di prestazione che il Dlgs. 68/2012 reca tra i propri obiettivi<sup>26</sup> (art. 2) attendono ancora, dopo poco meno di un decennio, di essere definiti. Eppure, la delimitazione dei LEP e le iniziative per «garantirne l’uniformità e l’esigibilità su tutto il territorio nazionale» – sebbene limitati all’erogazione delle borse di studio e all’assistenza sanitaria – costituirebbero dei passi avanti nella soluzione di alcune delle strozzature del sistema, che impediscono l’uguaglianza sostanziale dei cittadini nell’accesso all’istruzione universitaria. Perché tanta lentezza o resistenza? Si può ipotizzare che, se da un lato la prestazione da erogare e i livelli da garantire siano facili da individuare in via teorica, soprattutto nell’ambito delle borse di studio (come mostrano le «voci di costo» elencate all’art. 7, comma 2<sup>27</sup>), dall’altro potrebbe apparire più complesso<sup>28</sup> assicurare le risorse economiche necessarie ad affrontare la «spesa stimata in valore standard». In altre parole, la definizione dei LEP fissa nero su bianco il fabbisogno standard necessario per dare garanzia di esigibilità degli stessi livelli essenziali di prestazione: ma se a valle dell’individuazione di quel fabbisogno non si mettono a disposizione le risorse per farvi fronte, il re appare in tutta la sua nudità... Se ne ricava che, a tutt’oggi, si preferisca mantenere inattuata la norma

<sup>25</sup> Per una ricognizione si rinvia a M. Sguazzini, *Il diritto allo studio universitario: evoluzione a partire dalla Legge 240/2010*, Tesi di Laurea, relatore Prof. S. Gerzeli, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia, a.a. 2018/19.

<sup>26</sup> Insieme alla individuazione degli strumenti e dei servizi per il diritto allo studio.

<sup>27</sup> Le voci di costo sono individuate in materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura.

<sup>28</sup> Ma, come per ogni iniziativa politica, si tratta, a ben vedere, di scelte non agite...

invece di garantire i necessari finanziamenti, sebbene i LEP costituiscano «la parte non comprimibile del diritto stesso»<sup>29</sup>.

Sul tema è intervenuta anche la legge di stabilità per il 2017<sup>30</sup> che, secondo la valutazione della Corte dei Conti ha «rivisitato l'impianto e rimosso parzialmente alcune delle criticità in rapporto al vuoto legislativo... e ai ritardi nell'erogazione delle risorse finanziarie alle Regioni»<sup>31</sup>. Infatti, se anche la XVII legislatura è passata invano per l'individuazione dei LEP, le nuove norme hanno comunque determinato maggiore efficacia e certezza del sistema, attraverso la definizione: dei criteri per determinare i fabbisogni finanziari delle Regioni per far fronte al DSU; del riparto del Fondo integrativo statale (FIS) in misura proporzionale ai fabbisogni regionali; di una data certa (30 settembre di ciascun anno) entro la quale i finanziamenti statali sono trasferiti agli enti territoriali erogatori del DSU, così da permettere alle Regioni di poter erogare le borse di studio all'avvio dell'anno accademico.

Rispetto a questa specifica previsione, nell'anno di prima applicazione (2017) si è registrato un ritardo dovuto alla determinazione, per la prima volta, dei fabbisogni regionali ma, successivamente, il trasferimento del FIS è avvenuto nei tempi stabiliti. Nonostante questo allineamento con la previsione di legge, si deve osservare, con rammarico, che le borse di studio hanno continuato e continuano a non essere assegnate ai beneficiari all'avvio dei corsi, quando l'universitario ha l'evidente necessità di organizzare la propria "vita di formazione". Un ritardo che non è dovuto a problemi gestionali od organizzativi bensì alla scelta delle Regioni di interpretare le provvidenze previste dall'articolo 34 della Costituzione come una sorta di "rimborso spese"<sup>32</sup>. Poche le regioni che anticipano una percentuale della borsa di studio all'avvio dell'anno accademico: la maggior parte procede con l'assegnazione dell'importo alla verifica del conseguimento del requisito di merito

<sup>29</sup> Corte dei Conti, *Il finanziamento delle borse di studio*, cit., p. 16.

<sup>30</sup> Cfr. l'art. 1, cc. 271-272, L. 232/2016, attuato dai successivi decreti interministeriali (Mef-Miur) 798/2017 e 853/2020.

<sup>31</sup> Corte dei Conti, *Il finanziamento delle borse di studio*, cit., p. 37.

<sup>32</sup> Federica Laudisa affronta il tema in questo stesso volume.

richiesto (CFU conseguiti). Nel frattempo, pertanto, gli universitari “privi di mezzi” devono provvedere con risorse proprie...

### **Finanziamenti**

Rispetto alle borse di studio c'è una specificità tutta italiana della quale non andare particolarmente fieri: non tutte le studentesse e gli studenti che posseggono i requisiti per godere di prestazioni e servizi – cosiddetti “idonei” – riescono a beneficiarne effettivamente, soprattutto – ma non solo<sup>33</sup> – perché i finanziamenti non sono sufficienti. Il disallineamento tra domanda e offerta ha creato la italiana categoria degli universitari “idonei non beneficiari”: una formula burocratica che cela il sottrarsi della Repubblica dal rendere esigibile un diritto costituzionale.

La legislazione vigente prevede che al finanziamento delle borse di studio<sup>34</sup> concorrano tre diverse fonti di risorse: il Fondo integrativo statale (FIS), il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio<sup>35</sup> e i finanziamenti propri delle regioni (oltre a quelli derivati dalla tassa regionale ora citata), che devono essere pari almeno al 40% dell'assegnazione del Fondo statale. In sintesi, il sistema è alimentato da tre “affluenti con diversa portata idrica”, sui quali vale la pena soffermarsi brevemente. Il FIS costituisce, oggi, la fonte più significativa: con le recenti disposizioni della legge di bilancio per il 2021, l'ammontare del fondo si attesta, a regime, a 307,8 milioni<sup>36</sup>. La possibilità di attingere ad un fondo stabile e in crescita è conquista relativamente recente, che data dal 2014<sup>37</sup>: nel decennio precedente i finanziamenti erano stati caratterizzati da un andamento altalenante, pernicioso per ogni tentativo di programmazione degli interventi. L'incremento costante del fondo negli ultimi anni, sebbene con minore o maggiore impulso

<sup>33</sup> Ancora una volta il saggio di Federica Laudisa è di aiuto, e ad esso si rinvia, perché riferisce delle difformità dei requisiti regionali per l'eleggibilità all'idoneità oltre a fornire dati aggiornati sugli “idonei non beneficiari”.

<sup>34</sup> Art. 18, c. 1, Dlgs. 68/2012 e successive modifiche.

<sup>35</sup> Istituita dall'art. 3, c. 20, L. 549/1995.

<sup>36</sup> L'ultimo incremento, stabile nel futuro, si deve alla disposizione dell'art. 1, c. 519, L. 178/2020.

<sup>37</sup> Art. 2, c. 1, D.L. 104/2013, convertito con modificazioni dalla L. 128/2013.

legato ai colori dei governi, testimonia l'affermarsi di una sensibilità politica all'argomento che ha impiegato molto ad affermarsi ma che ora pare ritenersi al riparo da marce indietro. La tassa regionale per il diritto allo studio è stata, a lungo, la "gamba" più solida e certa del sistema, tanto da far affermare alla Corte dei Conti: «Le tasse pagate da tutti gli studenti rappresentano ancora, oggi, la principale fonte di finanziamento delle borse di studio»<sup>38</sup>. In verità, grazie ai recenti incrementi, dal 2018 il FIS supera l'ammontare complessivo della tassa regionale, che nell'a.a. 2018/19 è stato pari a 231,8 milioni<sup>39</sup>.

Resta poi il terzo affluente, quello delle risorse proprie delle Regioni, il cui ammontare (art. 3, DI Mef-Miur 853/2020) è calcolato sottraendo gli introiti della tassa regionale e le entrate dal FIS dalla spesa complessiva sostenuta regionalmente per l'«erogazione di strumenti e servizi esclusivamente agli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi idonei al conseguimento della borsa di studio»: questa specificazione, purtroppo, incoraggia una politica regionale di respiro limitato, circoscritta all'azione protettiva, perché eventuali risorse destinate alla promozione allo studio sarebbero escluse dal computo. L'Osservatorio del Piemonte ha ricostruito la serie storica di queste risorse – con modalità che consentono una corretta comparazione di dati omogenei<sup>40</sup> – che permette una lettura complessiva, riferita al dato nazionale, ed una selettiva, per singola Regione. Rispetto alla prima, balza agli occhi un trend di crescita della spesa molto significativo – che per l'ultimo anno considerato ammonta a 270 milioni – ma che non ha proceduto con andamento costante, bensì con fluttuazioni molto nette lungo tutto il periodo di riferimento; dall'a.a. 2016/17, tranne che per il Centro, si registra comunque una crescita generale, esito dell'applicazione delle novità introdotte dalla legge di

<sup>38</sup> Corte dei Conti, *Il finanziamento delle borse di studio*, cit., p. 40.

<sup>39</sup> *Le fonti di finanziamento del diritto allo studio in Italia: le entrate da tassa regionale, le risorse proprie regionali e il Fondo Statale Integrativo*, Tabella 3, elaborazione dell'Osservatorio regionale per l'Università e per il diritto allo studio del Piemonte su dati Ufficio VIII e Ufficio Statistica e Studi – MIUR, consultabile al link [http://www.ossreg.piemonte.it/doc\\_02\\_02.asp?id\\_documento\\_padre=2012](http://www.ossreg.piemonte.it/doc_02_02.asp?id_documento_padre=2012).

<sup>40</sup> *Ivi*, Tabella 7, consultabile al link: [http://www.ossreg.piemonte.it/doc\\_02\\_02.asp?id\\_documento\\_padre=2012](http://www.ossreg.piemonte.it/doc_02_02.asp?id_documento_padre=2012).

bilancio per il 2017, a cui si è già fatto cenno. Ma per avere reale contezza di come le Regioni affrontano la competenza costituzionale a “favore degli studenti universitari” occorre riferirsi alle spese complessive sostenute da ciascuna di esse: le differenze diventano ancora più marcate e non mancano, anche negli ultimi anni, i casi di Regioni le cui risorse proprie investite per il DSU sono state pari a zero e che, quindi, si limitano – illegittimamente – a garantire i servizi con le sole risorse provenienti dallo Stato e dalla tassa di scopo per il diritto allo studio.

Per quanto siamo venuti illustrando, si comprende come nell’ultimo quinquennio la questione (o la vergogna) degli idonei non beneficiari sia andata nettamente migliorando: nell’a.a. 2019/20 la percentuale nazionale di borse erogate è stata pari al 97,6% delle richieste, rispetto al 79,3% dell’a.a. 2014/15<sup>41</sup>. Ma, ancora una volta, sono i dati regionali ad essere più interessanti e a presentare significative differenziazioni: nell’a.a. 2018/19, ad esempio, quattro regioni non hanno soddisfatto tutte le richieste (Lombardia e Veneto si attestano al 99%, la Calabria lambisce il 94% e la Sicilia sfiora l’80%)<sup>42</sup>, mentre per l’a.a. 2019/20 sono cinque quelle a non raggiungere l’obiettivo (Veneto, Calabria e Lombardia lo mancano per qualche decimo di punto, Molise ha un 7% circa di idonei non beneficiari, mentre la Sicilia è in continuità con l’anno precedente)<sup>43</sup>. Questa “disomogenietà” di sistema, fotografata dal dato statistico significa, a livello sociale, che tanti giovani universitari di diverse regioni che hanno ottenuto una borsa di studio, seppur in regola con i criteri di merito e di condizione economica, nell’anno successivo non vi hanno potuto fare affidamento, con conseguenze del tutto immaginabili. Il sostegno finanziario al diritto allo studio è un patto che si basa sul rispetto di criteri e di impegni reciproci tra i contraenti: che a sottrarsi a quel patto sia il soggetto

<sup>41</sup> *Il Diritto allo Studio Universitario nell’anno accademico 2018-2019*, agosto 2020, Elaborazioni su banche dati MIUR, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica, p. 8, consultabile al link <http://ustat.miur.it/media/1182/focus-il-diritto-allo-studio-universitario-nellanno-accademico-2018-2019.pdf>.

<sup>42</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>43</sup> Cfr. gli *open data* relativi al Diritto allo Studio Universitario regionale disponibili al Portale dei dati dell’istruzione superiore, consultabile al link <http://ustat.miur.it/opendata/>.

“pubblico” contribuisce a minare, in quello “privato”, il senso di riconoscimento nelle istituzioni oltre a compromettere l’affidabilità delle medesime.

E si potrebbe aggiungere – nonostante il rischio di una sterile generalizzazione – che in ballo c’è l’etica pubblica piuttosto che l’aiuto economico in sé, dato che l’ammontare medio di una borsa di studio è 3.310 euro annui (in uno spettro che va dai 2.347 euro di media nella provincia autonoma di Bolzano e di 3.931 euro in Friuli Venezia Giulia), tenuto conto che gli importi massimi definiti con decreto ministeriale sono i seguenti: 5.257,74 euro per gli studenti fuori sede, 2.898,51 euro per gli studenti pendolari e 1.981,75 euro per gli studenti in sede<sup>44</sup>. Cifre che, di certo, non sono sufficienti a garantire agli studenti “privi di mezzi” una piena autonomia nell’affrontare il percorso di studi.

### **I nodi irrisolti**

L’analisi dei sostegni che, a vario titolo, sono erogati in favore degli universitari «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», illumina retrospettivamente le caratteristiche del rapporto che la politica intrattiene con questo tema. In sintesi, potremmo definirlo un rapporto non privilegiato, discontinuo, condizionato da “agende” che non lo hanno mai visto tra le priorità e, circoscrivendo l’analisi al passato prossimo, da una sequenza di visioni politiche egemoni di segno opposto: dalla stagione della fiducia nelle capacità politiche e gestionali delle Regioni, in quanto territorialmente vicine ai bisogno dei loro cittadini e cittadine, alla successiva fase della regolarizzazione e dell’affidamento alla “tecnica burocratica”, dalla salvifica forza del federalismo (anche nella variante differenziata) allo “Stato che deve farsi da parte”, dal costo standard al rigore di bilancio “costi quel che costi”. Il diritto alla formazione terziaria, nel tempo, è parso affidato alla protezione di un guscio di noce in mezzo ai marosi: la lunga disattenzione, l’annosa carenza di risorse così come i ritardi nell’attuazione normativa sono le spie di una prolungata e perigliosa navigazione che però, non lo si vuole negare, proprio negli ultimi anni ha cominciato ad approdare a lidi più sicuri.

<sup>44</sup> Art. 1, DM 63/2020.

L'incremento del FIS, che trascina con sé anche l'ammontare delle risorse proprie delle Regioni – grazie anche al circolo virtuoso instaurato dal meccanismo che lega proporzionalmente il trasferimento dei finanziamenti statali alle risorse proprie regionali – così come l'introduzione della *no-tax area* nel sistema della contribuzione universitaria sono ottime notizie che non vanno sottaciute. Ma non bisogna accontentarsi. Anzi, il rischio che si corre ora è proprio quello di sedersi sugli allori, o presunti tali, dato che i finanziamenti pubblici nel 2020 (vale a dire FIS, risorse proprie delle Regioni e fondo di compensazione per la *no-tax area*) hanno raggiunto la cifra di 850 milioni, mai toccata in precedenza, ma è altrettanto vero che continuano ad esserci universitari idonei non beneficiari, che la borsa di studio ammonta a cifre non adeguate, che i posti nelle residenze universitarie non sono sufficienti... Invece, proprio in virtù degli importanti passi avanti compiuti sarebbe necessario – oltre all'avvio di una non episodica e pubblica analisi dell'efficacia delle misure intraprese, con particolare attenzione alla dimensione sociale e formativa<sup>45</sup> – cominciare a sciogliere quei nodi culturali che relegano tutt'oggi il diritto allo studio nell'ambito delle politiche specialistiche e non in quelle di sistema che alimentano la buona crescita del Paese. Nodi che, a ben vedere, sono il frutto di una riflessione mai completamente affrontata su che cosa significhi sostenere e promuove l'"università di massa" o, per utilizzare un linguaggio più aggiornato, un sistema di formazione terziario aperto, inclusivo, in grado di trasferire saperi e aggiornare competenze lungo tutto l'arco della vita.

Un primo nodo da sciogliere – tanto nell'opinione pubblica, quanto nei soggetti che governano e gestiscono il sistema – è quello che, di fatto, vuole far coincidere il diritto allo studio e alle competenze con alcune specifiche prestazioni mentre

<sup>45</sup> Sono di interesse e utilità gli studi di Banca d'Italia, quali F. Modena, E. Rettore, G. M. Tanzi, *The effect of grants on university drop-out rates: evidence on the Italian case*, «Temi di discussione», n. 1193, Banca d'Italia, 2018 e F. Modena, S. Pereda Fernandez, G. M. Tanzi, *On the design of grant assignment rules*, «Temi di discussione», n. 1307, Banca d'Italia, 2020, ai quali associare il più datato L. Biggeri, G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari*, cit., che tuttavia limitano l'analisi sull'efficacia del DSU nell'ambito ristretto di una transazione (la borsa in cambio del conseguimento di CFU), su cui ci si soffermerà oltre.

la possibilità di raggiungere, oggi, i più alti gradi della formazione non può semplicemente corrispondere con l'ottenimento della borsa di studio (come, di fatto, afferma l'art. 6 del Dlgs. 68/2012) o dell'alloggio: è tempo di fissare i paletti per la creazione di un "organico *welfare* studentesco".

Che ancora oggi il sistema di sicurezza e benessere degli studenti e delle studentesse si faccia coincidere con l'elenco degli strumenti e dei servizi «per il conseguimento del successo formativo» (art. 6 Dlgs. 68/2012) o con la partecipazione ad organismi elettivi di indirizzo e di controllo degli atenei – che però mantengono un impianto raramente paritetico, stante anche la inevitabile asimmetria dei ruoli dei partecipanti – discende da un altro nodo non sciolto e che ha una portata ben più generale: la limitata e paternalistica attenzione alla rapida maturazione dell'autonomia e dell'indipendenza personali<sup>46</sup>, culturali e formative dei giovani, a loro volta incapaci e impossibilitati, anche per la loro sempre meno numerosa consistenza demografica, a tornare ad essere un "soggetto politico".

Altro impegnativo ostacolo da rimuovere è poi il pregiudizio sociale maturato nel corso dell'ultimo ventennio nei confronti della "spendibilità" del titolo di laurea – *rectius* di formazione terziaria: prima sottotraccia, poi sempre più ad alta voce e da sedi autorevoli si è diffusa la vulgata «molti laureati, molti disoccupati» e «la laurea è un inutile pezzo di carta». Certo, il tema è complesso e trasversale poiché mette in causa il nostro sistema produttivo e professionale oltre a quello formativo, il *gender gap*, il divario Nord-Sud... ma basterebbe la diffusione dei dati per smentire i luoghi comuni: senza contare il valore delle conoscenze e competenze acquisite e limitandoci all'ambito strettamente economico, il livello di retribuzione del laureato è migliore di quella di chi non ha conseguito il titolo così come lo è il tasso di occupazione<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Testimonianza di questa limitata attenzione all'autonomia dei giovani la si evince, ad esempio, dall'assenza nel già citato portale on line *Universitaly* del caso di studenti o studentesse con "famiglia propria"...

<sup>47</sup> «Negli ultimi dieci anni la laurea si è dimostrata la "barricata" più solida per contrastare la disoccupazione giovanile: nonostante i periodi non favorevoli, la disoccupazione tra i laureati è uguale a quella del 2019, mentre in tutti gli altri casi è cresciuta sensibilmente» in *University Report 2020. Quanto vale il titolo di studio nel mercato del lavoro?*, Osservatorio JobPricing, p. 7, consultabile al link <https://www.jobpricing.it/blog/project/university-report/>.

Questo pregiudizio ha condizionato il dibattito politico e, in generale, l'investimento nel sistema terziario, inclusi i finanziamenti per rendere più facile l'accesso agli studi: non ci si riferisce solo alle scelte dei tagli inferti al sistema (a partire dall'estate del 2008 e acuiti con l'avanzare degli effetti della crisi economico-finanziaria), ma al clima di "sospetto" verso l'intera filiera ritenuta non "adeguatamente produttiva" rispetto alle necessità di un Paese in recessione.

Infine, resta un ultimo nodo, di estrema delicatezza per il suo rilievo costituzionale: stanti i dati riportati in precedenza e in considerazione di un Paese ormai socialmente fermo, dove i talenti hanno meno valore delle posizioni di rendita e dove le disuguaglianze si aggravano, non è forse legittimo chiedersi se non sia giunto il momento di aggiornare ed ampliare il perimetro delimitato dalla definizione data di «...capaci e meritevoli, *anche* se privi di mezzi...» e se, analogamente, non si possa rivedere il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nel sostegno agli universitari?

### **Le prospettive e gli obiettivi**

Risolvere nodi a lungo irrisolti, come quelli richiamati, non è facile e richiede un'azione di intervento che, per essere efficace, deve essere sostenuta da un ampio schieramento di forze, sociali, culturali e partitiche. Le ricette, in alcuni casi già avanzate – si pensi a quelle destinate all'inserimento lavorativo dei "giovani" e gli interventi sulla regolazione del mercato del lavoro – non paiono aver goduto della necessaria forza aggregativa e dell'adeguata capacità persuasiva nei confronti dei diversi interlocutori a cui si rivolgono (ambito economico-produttivo, finanziario, sindacale, accademico-scientifico...). Non è nella nostra disponibilità preconizzare che l'emergenza pandemica da Covid-19 possa indurre a sintesi forze politiche e culture di pensiero niente affatto affini, mentre è più facile pensare che la crisi riesca ad imprimere la spinta giusta per rimuovere alcuni ostacoli, anche con il supporto delle risorse del PNRR... C'è quindi agibilità per intervenire su questioni non più procrastinabili, accompagnate dalla definizione di una linea di intervento successiva che, ci auguriamo, osi un cambio di paradigma.

L'impianto normativo su cui si regge l'attuale DSU è un sistema di scatole cinesi<sup>48</sup>, che cela ritardi, rinvii, incapacità e/o mancata volontà a risolvere i problemi e, soprattutto, rileva l'ossificazione del sistema. Infatti, l'esigibilità del diritto all'accesso all'istruzione superiore per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi è ancora oggi ancorata al DPCM del 9 aprile 2001<sup>49</sup> per quanto riguarda la determinazione dei criteri di merito (art. 6) e delle condizioni economiche individuate in base ad ISEE e ISPE (art. 5) ai fini dell'erogazione dei «servizi e interventi non destinati alla generalità degli studenti... concessi dalle regioni e dalle province autonome» (art.2). Le previsioni dei commi 3 e 4 dell'art. 34 Cost. – ma si ricordi che ancora oggi la dottrina non esprime un'interpretazione univoca circa la natura universalistica o selettiva del diritto allo studio<sup>50</sup> – sono declinate automaticamente, strozzando il respiro costituente: il sostegno a capacità e merito (concetti che non hanno una definizione assoluta, in particolare il secondo) è inserito nell'ambito ristretto di una transazione, vale a dire la borsa in cambio del conseguimento di crediti formativi universitari che diventano, in una sorta di corto circuito, l'unità di misura dell'impegno individuale ma indipendente dal contesto personale; di converso, il perimetro della platea – i privi di mezzi, la cui specificazione qualifica il valore sociale della disposizione<sup>51</sup> – andrebbe delimitato in stretta relazione con l'evoluzione continua del contesto socioeconomico, mentre è stato ed è condizionato dalle mere disponibilità di bilancio. Ad esempio, dopo la crisi del 2008 e la contrazione prolungata e significativa di immatricolazioni, dove sarebbe stato

<sup>48</sup> Sarebbe di certo utile un testo normativo chiaro, omogeneo nel contenuto e complessivo nella disciplina: la parziale mancata attuazione del Dlgs. 68/2012, ad esempio, costringe il rinvio a norme del secolo scorso, redatte quando ancora non era stata riformata, ad esempio, la Parte II Titolo V della Costituzione.

<sup>49</sup> DPCM 9 aprile 2001, *Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari*; il DPCM, attuativo dell'art. 4, L. 390/1991, avrebbe dovuto essere aggiornato ogni tre anni, mentre è ancora esecutivo quello del 2001.

<sup>50</sup> Per una sintesi del dibattito cfr. F. Grandi, *L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista)*, in M. Della Morte, *La dis-uguaglianza nello Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, pp. 57-58 e, da ultimo, A. M. Poggi, Per un «diverso» stato sociale. *La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, il Mulino, Bologna 2019, pp. 116-119.

<sup>51</sup> M. Benvenuti, *Articolo 34*, cit., p. 230.

“giusto” posizionare le soglie ISEE e ISPE per ricomprendere tutti i privi di mezzi per l’accesso alla formazione terziaria<sup>52</sup>? O, in altre parole, queste soglie, quanto possono essere mobili in relazione ad un contesto di prolungata recessione, di incremento dei divari sociali e di impoverimento grave, tanto dei ceti meno abbienti quanto di quelli medi? Qualcuno ha già risposto – in dottrina e nella legislazione dell’ultimo decennio – che l’innalzamento di dette soglie può avvenire nel limite delle risorse disponibili, sebbene la Corte Costituzionale riconosca, in generale, che «i vincoli di bilancio non possano incidere sul nucleo fondamentale dei diritti»<sup>53</sup>: e in questa spirale si inserisce anche il principio del Dlgs. 68/2012, che subordina la concessione delle borse di studio «a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità... nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del Ministero a legislazione vigente» (artt. 7; analoga previsione, all’art. 19, per l’attuazione di tutte le disposizioni del provvedimento).

A proposito di ossificazione, il Dlgs. 68/2012 si è adagiato sull’impianto della precedente normativa, accentuando il tema della compatibilità di bilancio<sup>54</sup>, come abbiamo visto, e l’idea di merito “puro” o “astratto”, rispetto a quello “ponderato” che esce o dovrebbe uscire dal principio personalistico che innerva la Costituzione: le ragioni risiedono nell’enfasi, anche comunicativa, con la quale la legge 240/2010 ha “preteso” di legare le risorse per l’intero sistema universitario a criteri meritocratici o presunti tali, frutto di un dibattito molto acceso a quel tempo. A distanza di un decennio non ci sono ancora analisi adeguate a valutare sistematicamente l’impatto e gli esiti di quell’impianto, che attendiamo con interesse,

<sup>52</sup> A questo proposito, si sottolinea nuovamente la discrezionalità lasciata alle Regioni nel circoscrivere la platea dei beneficiari: all’interno di un *range* di valori minimi e massimi dell’ISEE e dell’ISPE, fissato dal ministro (da ultimo, art. 1, DM 65/2020), le Regioni individuano i propri limiti minimi e massimi dei due indicatori potendo così determinare un *range* regionale più ristretto: ne segue che universitari con analoga situazione economica e patrimoniale in alcune regioni saranno esclusi dai benefici mentre in altre saranno considerati idonei al trattamento.

<sup>53</sup> F. Grandi, *L’accesso ai più alti gradi dell’istruzione*, cit. p. 58.

<sup>54</sup> L’art. 4, c. 7, DPCM 9 aprile 2001 prevedeva che le Regioni potessero non erogare a tutti gli idonei i benefici previsti per carenza di risorse: la soluzione, in quella eventualità, era la predisposizione di graduatorie.

mentre il concetto di merito legato alla formazione superiore, alla mobilità sociale, all'etica pubblica e alla coesione sociale conosce una nuova stagione di dibattito internazionale: sul tema si sofferma Rebecca Ghio, in questo stesso volume.

La continuità del sistema di DSU tra gli anni '90 e i primi decenni del nuovo secolo è il tratto che più dovrebbe sorprendere, in particolare per quanto riguarda il ristretto campo in cui si è inteso ascriverlo. Nonostante le finalità dichiarate (art. 2), anche il Dlgs. 68/2012 ha mancato di disegnare un impianto di supporto generale allo studio superiore, nell'indirizzo del primo comma dell'art. 34, meno di frequente richiamato, che dispone la scuola aperta a tutti, intesa anche nei gradi più alti degli studi, per la sua «formidabile attitudine alla costruzione della cittadinanza repubblicana»<sup>55</sup>. Ad esempio, per il «conseguimento del successo formativo» (art. 6), in generale, ci si limita all'elencazione di strumenti e servizi<sup>56</sup>, certamente utili e pertinenti (anche se non esaustivi): ma, al netto della mancata attuazione dei LEP, come garantirne reale efficacia, diffusione uniforme sul territorio nazionale e, soprattutto, l'accesso il più ampio possibile affinché "la scuola sia davvero aperta a tutti"?

Per quanto anticipato, almeno due sono le questioni che andrebbero affrontate di petto, e che l'opportunità del PNRR potrebbe agevolare, ma con l'accortezza di non disgiungerle, anzi, di tenerle in un unico quadro di riferimento o di missione. La prima è quella relativa ad istruire, progettare e realizzare un complessivo sistema, con adeguati servizi e strutture, di sostegno alla formazione terziaria e continua lungo tutto il corso della vita, per giovani e adulti; i destinatari del sistema non devono essere i soli neodiplomati, perché conseguire un titolo superiore, aggiornare saperi e conoscenze, acquisire e rafforzare le proprie competenze sono,

<sup>55</sup> M. Benvenuti, *Articolo 34*, cit., pp. 230 e 228.

<sup>56</sup> Sono citati: servizi abitativi; servizi di ristorazione; servizi di orientamento e tutorato; attività a tempo parziale; trasporti; assistenza sanitaria; accesso alla cultura; servizi per la mobilità internazionale; materiale didattico; altri servizi, definiti dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

dovrebbero, essere obiettivi alla portata di tutti, mentre noti a tutti sono gli ostacoli, soprattutto organizzativi e gestionali, che si frappongono nella formazione superiore per chi, ad esempio, ha già una responsabilità lavorativa, professionale o familiare... La seconda questione, strettamente connessa alla prima, riguarda la revisione degli strumenti (insieme al potenziamento di quelli per l'età dell'obbligo e della scuola superiore) a sostegno di quanti, per la loro condizione economica, non potrebbero accedere all'università, sebbene capaci e meritevoli. È ben vero che le riforme del PNRR devono avere un evidente effetto moltiplicatore, ma per il Paese con il più basso tasso di laureati nella fascia d'età 25-34 anni (27,7% contro il 44,5% di media OCSE) destinare risorse per l'accesso all'istruzione superiore – che deve includere anche il canale di formazione terziaria professionalizzante – e al successo formativo è un buon investimento, che il Paese non ha mai sperimentato in modo sistematico e dalla cui assenza non possiamo escludere dipendano i nostrani alti tassi di disoccupazione giovanile e femminile, la scarsa innovazione di processo e di prodotto, la debole struttura economico-produttiva, i divari generazionali, di genere e geografici...

Sull'attuale inadeguatezza del sistema attuale a garantire il diritto allo studio a coloro che la Costituzione indica chiaramente ci si è soffermati a lungo, pertanto riteniamo sufficiente enunciare gli interventi più urgenti, così noti da risultare quasi "pedanti" nella loro solida ordinarietà: garantire una informazione corretta, esaustiva, aggiornata, facilmente reperibile sulle opportunità di DSU (basterebbe un portale web al quale rinviare tramite una comunicazione a tutti gli studenti delle scuole superiori, disposizione già prevista da una norma mai attuata e poi soppressa<sup>57</sup>); far convergere i diversi bandi locali in uno solo, con termini validi per l'intero territorio nazionale e vincolare l'erogazione delle borse all'avvio dei

<sup>57</sup> Art. 2-bis, L. 128/2013: «... invia entro il 31 marzo di ciascun anno a tutti gli studenti iscritti agli ultimi due anni di corso delle scuole secondarie di secondo grado, per via telematica, un opuscolo informativo sulle borse di studio... con l'indicazione dei criteri e delle modalità per accedervi...»; la norma è stata abrogata dal Decreto legislativo 10/2016 di "semplificazione amministrativa".

corsi di studio<sup>58</sup>; cancellare definitivamente la vergogna degli “idonei non beneficiari” con risorse adeguate; revisionare l’ammontare della borsa di studio, in modo che essa copra decorosamente i costi di mantenimento agli studi e istruire un più complessivo sistema di assegni alle famiglie di universitari: le due misure hanno una diversa funzione anche rispetto all’autonomia che, progressivamente, bisognerebbe garantire ai giovani; assicurare la disponibilità di residenze e alloggi per gli universitari che non risiedono nella provincia sede dell’ateneo; assegnare uniformità nazionale ai criteri di eleggibilità all’ottenimento delle provvidenze, anche chiamando in causa i livelli di governo degli interventi<sup>59</sup> con la previsione, per gli inadempienti, di forme sanzionatorie che però non abbiano ricadute dirette o indirette sugli universitari beneficiari<sup>60</sup>; valutare nuovi criteri, non algoritmici ma sociali, per definire la platea dei beneficiari.

Questi provvedimenti devono essere inclusi in un complessivo welfare studentesco destinato a tutte le tipologie di formazione terziaria (ad oggi gli iscritti agli ITS non godono di alcun beneficio o sostegno, così come accade agli iscritti ai *master...*) che, attraverso il coordinamento di interventi, strutture e politiche dei diversi livelli di responsabilità e governo, garantisca tanto il diritto allo studio quanto il più complessivo diritto alla formazione terziaria. Un *welfare* che possa corrispondere ad un cambio di paradigma nel rapporto tra chi è in formazione superiore e il sistema nel quale si inserisce per attuare questo progetto di vita, che ha rilievo personale ma soprattutto sociale. Quindi, le misure protettive vanno accompa-

<sup>58</sup> Su questo aspetto è intervenuto anche il Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziative per il rilancio “Italia 2020-2022”. Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, giugno 2020, pp. 35-36, consultabile al link <http://www.governo.it/it/articolo/iniziative-il-rilancio-italia-2020-2022/14726>.

<sup>59</sup> Una necessità individuata già da tempo, ma ancora sulla carta: G. Catalano, *Una sfida per il futuro: equità e merito nelle politiche di sostegno agli studenti*, in G. Tognon (a cura di), *Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l’università italiane*, il Mulino, Bologna 2006, p. 137.

<sup>60</sup> La più tipica forma sanzionatoria, agita come uno spauracchio, è la mancata erogazione di finanziamenti (si veda, ad esempio la L. 38/2010 *Disposizioni per garantire l’accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore*), ma a pagarne le conseguenze sono i cittadini e non i decisori inadempienti: una soluzione, da valutare, potrebbe essere il commissariamento *ad acta*.

gnate con quelle – più difficili da schematizzare – di promozione della persona nel suo percorso di studi affinché, fin dall’accesso, possa svolgerlo in una condizione di benessere.

In questo senso, gli ambiti di azione sono necessariamente diversi e vanno dalla gratuità nell’accesso per chi si trova in condizioni economiche basso-media ad una contribuzione equa, graduale e progressiva<sup>61</sup>; dall’offerta di servizi di orientamento a quelli di tutorato e di supporto alla didattica, anche mediante l’utilizzo di tecnologie innovative; da sistemi bibliotecari sempre più accessibili<sup>62</sup> a sgravi fiscali per l’acquisto di libri; dagli ordinamenti didattici all’aggiornamento e flessibilità dell’offerta formativa; dai servizi abitativi<sup>63</sup> e di ristorazione alle opportunità culturali, sportive e di mobilità internazionale; dai trasporti all’assistenza sanitaria<sup>64</sup> e ai diritti di cittadinanza che, di fatto, non esistono per gli studenti “fuori sede”<sup>65</sup>;

<sup>61</sup> L’introduzione della *no-tax area* va nel senso della costruzione di uno stato sociale che non solo protegge ma promuove, poiché apre letteralmente le porte della formazione terziaria a chi non le avrebbe mai varcate, per censo e condizione sociale: questa opportunità, slegata dal requisito di merito, si inserisce nella direzione del primo comma dell’art. 34 Cost. Inoltre, non si trascuri che la norma ha “forzato”, per riequilibrarlo, un sistema di tassazione sostanzialmente regressivo, applicato da quasi tutti gli atenei con più di 40.000 studenti, analizzato da C. Fiorio, V. Peragine, F. Scervini, *Equità orizzontale e verticale nelle tasse universitarie dei grandi atenei italiani*, in *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, ANVUR, 2016, pp. 349-350.

<sup>62</sup> Durante il lungo *lockdown* della primavera 2020 imposto dalla pandemia da Covid-19, è apparso a tutti evidente come la biblioteca tradizionale non sia più sufficiente per sostenere lo studente nel reperire i materiali necessari alla preparazione degli esami.

<sup>63</sup> L’inedito fenomeno delle città universitarie “svuotate”, ha sollecitato gli atenei a sperimentare forme di sostegno alla residenzialità o all’ospitalità breve che hanno incontrato l’esigenza speculare delle amministrazioni locali e delle associazioni di categoria: soluzioni puntuali ed emergenziali che potrebbero trovare uno sbocco duraturo e nazionale.

<sup>64</sup> L’iter per avere il medico di famiglia in un comune diverso da quello di residenza richiede specifici requisiti, tra i quali la “permanenza” nel nuovo comune per un periodo compreso tra tre mesi e un anno, che male si adattano alla situazione tipica dello studente fuori sede.

<sup>65</sup> Non sono ancora all’orizzonte forme di partecipazione attiva alla rappresentanza amministrativa della comunità ospitante (nemmeno nelle forme delle Consulte civiche) così come non si riesce a garantire agli universitari l’esercizio del voto politico o referendario nella città sede dell’ateneo che si frequenta.

dalla collaborazione studentesca al supporto all'associazionismo studentesco. Programma ambizioso? Lo fu anche quello della progettazione e creazione della scuola media unica agli inizi degli anni Sessanta...

È evidente che il *welfare* studentesco è destinato al fallimento se non lo si interseca, in una visione di sistema, con il versante del finanziamento dell'intera filiera di formazione terziaria e con quello del personale che nelle università lavora, insegna e fa ricerca: solo il coordinamento di questi piani può permettere quella flessibilità organizzativa, di programmi, strumenti e offerte formative necessarie al successo di ogni studente e studentessa<sup>66</sup>, e di cui parla Luciano Modica nel suo intervento in questo volume. Senza studenti si può fare ricerca, ma non si fa l'università.

Per concludere, il PNRR<sup>67</sup> va nella direzione auspicata, cioè di una visione (e costruzione) olistica del diritto alla formazione terziaria? Le riforme elencate nel Piano fanno in gran parte riferimento a progetti da tempo in discussione, spesso rinviati per carenze di risorse o, ed è più grave, campo di reiterati interventi e, proprio per questo, mai risolutivi (si pensi alla formazione dei docenti o agli ITS): le novità paiono risiedere – per quanto se ne ricava dalla sintetica descrizione – nella riforma che dovrebbe coinvolgere le modalità dell'orientamento<sup>68</sup> e quella che riguarda le Classi di laurea per rimuovere i «vincoli nella definizione dei crediti formativi» al fine di permettere «ordinamenti didattici che consentano il rafforzamento di competenze multidisciplinari, sulle tecnologie digitali ed in campo ambientale oltre alla costruzione di soft skills» (nella speranza che lo "svicolo" non sia seguito a ruota da nuove indicazioni prescrittive). Nel Piano vi è poi un laconico riferimento a «Innovazione del quadro normativo legato all'edilizia universitaria, all'offerta di

<sup>66</sup> Ad esempio, il lavoratore-studente è inserito in un percorso di studi che non è progettato per le sue esigenze e male si concilia con le esigenze del lavoro.

<sup>67</sup> *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 114 - 124. In chiusura di questo lavoro è sopraggiunta una crisi di governo dagli esiti ignoti, come lo sono le eventuali conseguenze sui contenuti del Piano stesso.

<sup>68</sup> Ambito straordinariamente strategico per il successo formativo, incluso anche tra le *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*, cit., p. 37, con un'ampiezza di visione, pare di poter affermare, più qualificante di quella riscontrabile nel PNRR, anche rispetto al riferimento alla piattaforma digitale di *Education-to-employment*.

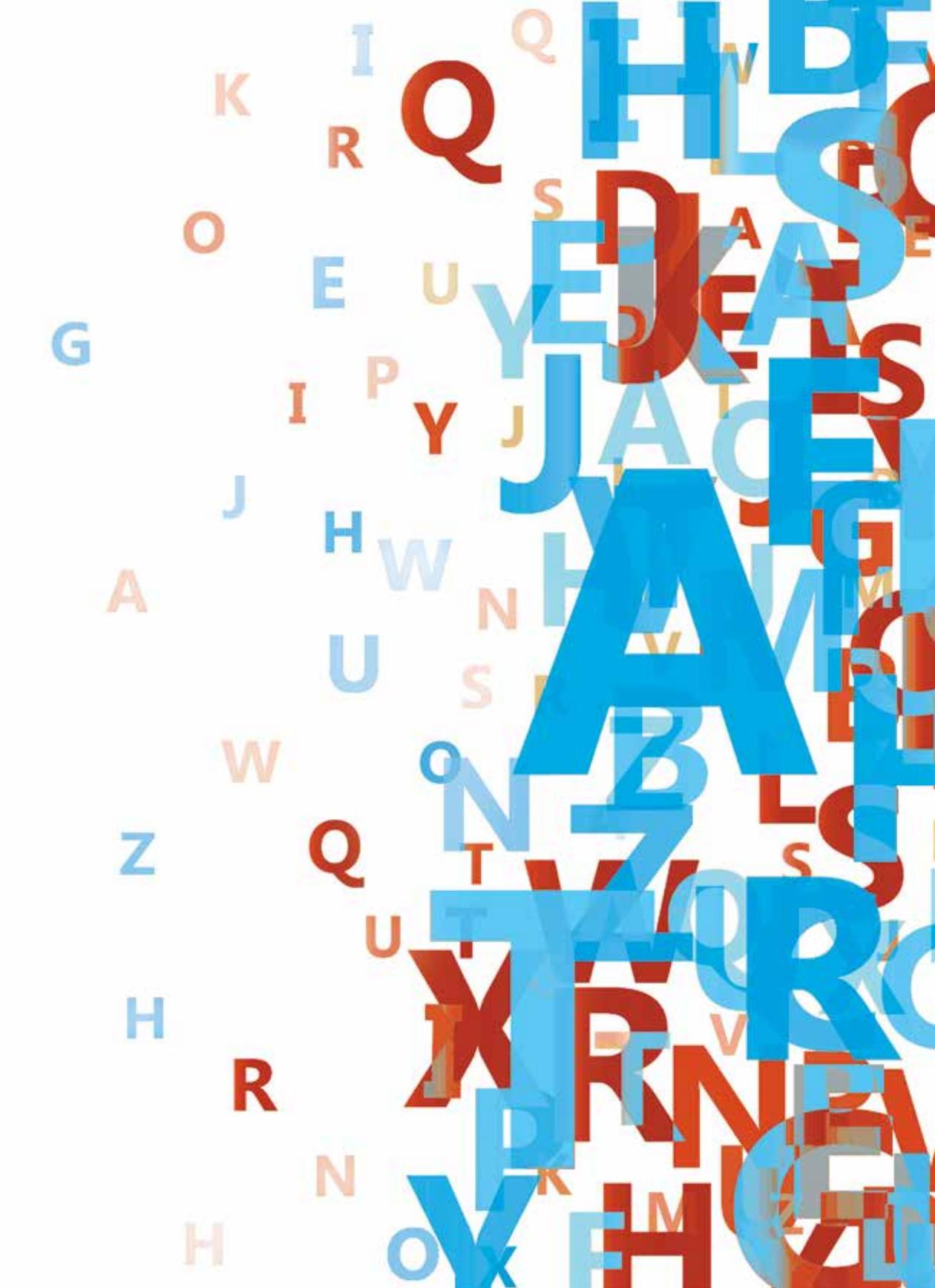
residenze per studenti e all'erogazione di borse di studio»: difficile commentare, data l'assenza di qualsiasi riferimento all'indirizzo che si vuole imprimere all'innovazione... In soccorso vengono le descrizioni degli "interventi" calendarizzati in favore degli «Alloggi per studenti» e per le «Borse di studio e accesso gratuito all'università». Rispetto al primo tema, l'intenzione espressa è quella di potenziare «i servizi abitativi destinati agli studenti fuori sede al fine di migliorare le condizioni di accessibilità, agendo sulle barriere legate alla condizione reddituale con meccanismi di eleggibilità basati sull'ISEE della famiglia di origine»; per il secondo, il proposito è perseguire «l'integrazione delle politiche di contribuzione con quelle per il sostegno allo studio attraverso: l'estensione della *no-tax area* a studenti provenienti da famiglie con ISEE inferiore ai 23.500 €; incremento delle borse di studio di 700 €; finanziamento delle borse per una quota più ampia di iscritti»<sup>69</sup>. Se fumoso è "il come" migliorare l'accesso alla residenzialità studentesca fermo restando il criterio di eleggibilità basato sull'ISEE, più chiari, almeno nelle intenzioni, appaiono gli interventi di DSU e di intervento sulla contribuzione universitaria. Misure condivisibili e apprezzabili ma che non mostrano – almeno in apparenza – di essere inserite in un piano complessivo di *welfare* studentesco.

Questo è il tempo del cuore oltre l'ostacolo, e in tal senso pare averlo gettato l'estensore del recente rapporto della Corte dei Conti che auspica «l'avvio di un regime sperimentale che riconosca il reddito di formazione a tutti gli studenti che vivono in condizioni economiche particolarmente disagiate» e una carta di cittadinanza studentesca<sup>70</sup>.

Certo è che la realizzazione di un *welfare* studentesco necessita di sguardi divergenti e alti oltre l'orizzonte, di riflessioni trasversali ad ambiti di intervento pubblico, di una stretta collaborazione interministeriale, di una visione strategica che incrocia quella per lo sviluppo del Paese.

<sup>69</sup> Questi interventi beneficiano, per 660 milioni, di risorse già stanziare nella Legge di Bilancio per il 2021.

<sup>70</sup> Vedi la precedente nota 5.



## Capaci e meritevoli: uno spunto di riflessione sulla meritocrazia nell'istruzione terziaria

Rebecca Ghio

52

Nel censimento del 1951 gli italiani con un titolo post-secondario rappresentavano l'1% della popolazione. Dopo sessant'anni (Censimento del 2011) la percentuale raggiunge soltanto l'11,2%.

A più di vent'anni dall'elaborazione della strategia di Lisbona che fissava l'obiettivo di far raggiungere un titolo di formazione terziaria ad almeno il 40% di tutta la popolazione entro il 2020, non riusciamo ad avvicinarci a quella percentuale nemmeno restringendo il campo ai soli giovani compresi tra i 25 e i 34 anni. Il rapporto "Education at a glance" (2020) riporta infatti che, se consideriamo solo questa fascia d'età, la media europea raggiunge il traguardo del 40%, mentre gli italiani in possesso di titolo post-secondario sono ancora solo il 28% della popolazione, scendendo al 21,2% se si guarda solo al Mezzogiorno<sup>1</sup>.

La profonda distanza dagli obiettivi fa sorgere dunque il dubbio, o forse l'auspicio, che questo fallimento non possa essere unicamente addebitato a mancanze di natura amministrativa, organizzativa o economica (seppure ampiamente e sapientemente illustrate in questo volume dagli altri autori), quanto piuttosto ad una mancanza di volontà politica come sottolineato a più riprese negli interventi precedenti.

Se i sistemi di sostegno agli studenti in tutti i paesi europei rappresentano infatti lo strumento fondamentale per raggiungere questi obiettivi, le questioni fin qui richiamate, quali la frammentazione a livello di governance, la confusione normativa, le profonde disparità territoriali, la mancata corrispondenza tra il riconoscimento del diritto al sostegno e l'erogazione delle prestazioni corrispondenti, sembrano rappresentare una prova di un'ambigua determinazione a perseguirli.

Si ritiene quindi possa essere utile riflettere se, considerato questo quadro, non esistano ragioni più profonde e radicate per cui risulta così timido o

<sup>1</sup> Istat, (2019), Livelli di istruzione e ritorni occupazionali, p.5. Disponibile online: <https://www.istat.it/it/files/2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>

assente il dibattito, per esempio, sulla gratuità dell'istruzione superiore o sulla necessità di un welfare studentesco ampio e garantito a chiunque decida di intraprendere un percorso di studi universitario, nonostante l'insignificanza del peso sul bilancio totale dello Stato delle risorse necessarie<sup>2</sup>.

In questo senso l'evoluzione del dibattito sugli strumenti per il diritto allo studio ha spesso avuto una dimensione stretta intorno ad un confronto in cui appariva che, a fronte di una certa trasversale e generale unità di intenti, rimanesse sul tavolo unicamente un problema di alternative tra soluzioni tecniche. Questo intervento è invece un tentativo di far uscire questo dibattito fuori dall'alveo degli addetti ai lavori e far emergere paradossi e contraddizioni che possano concorrere a spiegare parte delle ragioni che hanno contribuito a far scivolare il diritto allo studio in fondo alle priorità.

Una delle questioni contraddittorie affonda le proprie radici proprio nel dettato costituzionale dove si ancora il diritto di accesso ai più alti gradi di studio ai "capaci e meritevoli". Nel dibattito costituzionale il significato di "capacità" e "merito" sembra maggiormente condiviso, al punto da suscitare la richiesta di una formulazione ancora più forte che introducesse addirittura "solo ai capaci e meritevoli"<sup>3</sup> allo scopo di maggiore garanzia e argine affinché la ricchezza non costituisse l'unico requisito di acquisizione dei titoli di studio. Un altro esempio, rispetto a cui è necessaria maggiore contestualizzazione, riguarda l'ultimo capoverso dell'articolo 34 che recita: "La Repubblica rende effettivo

<sup>2</sup> Le spese complessive dello Stato nel bilancio di esercizio 2019 risultano pari a 869 miliardi. Le spese per la missione "istruzione universitaria" ammontano a circa 8 miliardi. Le spese dello Stato (solo una delle fonti pubbliche essendo l'istruzione materia concorrente con le Regioni) per "Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore" risultano pari a 322.710.590 euro. Si può quindi dedurre che le spese in questo ambito incidano dello 0,037%. Fonte: Banca dati amministrazioni pubbliche - [openbdap.mef.gov.it](http://openbdap.mef.gov.it)

<sup>3</sup> Seduta del 30 aprile 1947: l'Assemblea Costituente prosegue l'esame degli emendamenti agli articoli del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali»

questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso". La volontà di inserire la parola "concorso", pur evocando oggi il carattere di competizione, al tempo era chiaramente riferita alla necessità di non potere esercitare alcuna discrezionalità nell'assegnazione delle provvidenze del diritto allo studio universitario, come avvenne invece durante il ventennio in cui la gestione delle opere universitarie era interamente in mano a gerarchi grandi e piccoli del partito nazionale fascista.

Nel contesto contemporaneo tuttavia appare fondamentale una reinterpretazione, se non un ripensamento del significato attribuito a questi termini, che come suggerito anche da alcuni costituzionalisti<sup>4</sup>, andrebbe valutato alla luce all'intero articolo 34 che inizia con l'espressione "La scuola è aperta a tutti.". In quest'ottica non vi è forse stata sufficiente chiarezza su due domande di fondo, sottese alla questione, alle quali potrebbe risultare utile rispondere affinché l'obiettivo di rendere l'accesso e il successo formativo il più ampio possibile, anche per la formazione terziaria, sia coerente con il dettato costituzionale.

La prima domanda è a chi spetti eticamente godere delle risorse e del supporto, cioè per chi sia giusto, in un contesto limitato di risorse, investire denaro e impegno pubblico. La seconda, necessariamente connessa e determinata dal responso della prima, è rispetto a chi debba quindi rivolgersi l'istruzione superiore. La mancata risposta pubblica e condivisa a queste domande può forse considerarsi una delle ragioni di consolidamento di quella stratificazione di soluzioni tecnicamente troppo complesse e piene di contrappesi e precauzioni di cui il sistema del diritto allo studio nel nostro paese è vittima.

<sup>4</sup> M. Benvenuti, Articolo 34, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54)*, il Mulino, Bologna 2018, p. 231.

Di come queste domande abbiano a che fare con la nozione di merito e di meritocrazia ne hanno discusso, anche recentemente, moltissimi autori.

Il legame naturale tra la retorica meritocratica e l'istruzione nasce dalla funzione ad essa attribuita fin dall'origine del termine coniato da Young in "Rise of meritocracy" (1958)<sup>5</sup>. Nella società distopica disegnata dall'autore il compito della scuola fin dall'età di tre anni era distinguere gli individui per merito, secondo una formula che ponderasse quoziente intellettivo e impegno. Anche senza una particolare estremizzazione, la dimensione pervasiva e convincente di quest'idea è facilmente riscontrabile anche quando mescolata ad un contesto di capitalismo contemporaneo. Si prenda ad esempio cosa Cipollone e Visco (2007)<sup>6</sup> intendono con "merito" nella società della conoscenza (di cui peraltro lamentano la scarsità di incentivi che lo valorizzino). Dopo aver compiuto la distinzione tra il talento e "l'intensità di un certo comportamento", premiare il merito significa per i due autori incentivare "lo sforzo" tramite un meccanismo strettamente legato al risultato ottenuto. Per essere meritevoli, infatti, non basta un comportamento adeguato a quelli che sono ritenuti atti meritevoli, non è una logica di premio al processo, all'azione di per sé, ma i comportamenti, gli sforzi sono meritevoli solo se associati ai risultati ottenuti. In tal senso l'incentivo del premiare il merito è lo strumento tramite il quale si ottiene un efficientamento delle risorse. Nella società della conoscenza, di conseguenza, ciò che va stimolato è l'accumulo di "capitale umano" che permette di aumentare la "produttività del lavoro" e quindi accrescere il "benessere sociale".

Sebbene il dibattito abbia radici profonde sia in Europa che oltreoceano, è stato recentemente rianimato soprattutto nella descrizione di una società ameri-

<sup>5</sup> Young, M. (1958), *The rise of the meritocracy 1870–2033: An essay on education and society*, London: Thames and Hudson

<sup>6</sup> Cipollone, P., Visco, I. (2007), *Il merito nella società della conoscenza*, 21-34, Il Mulino, Bologna.

cana segnata da profonde disuguaglianze. Diversi osservatori critici del merito e della meritocrazia convergono, con differenti prospettive, nel sostenere che la retorica meritocratica, appartenente a tutti gli schieramenti politici, rappresenti un sistema di legittimazione di queste disuguaglianze (Markovits, 2019; Piketty 2020)<sup>7</sup>. Proprio dal legame tra disuguaglianze e merito parte anche il recente saggio di Michael Sandel "The tyranny of merit" (2020)<sup>8</sup> che sottolinea l'esigenza sempre più pressante, in una società sempre più iniqua, di attribuire al successo una giustificazione morale. Per esemplificare questo concetto, Sandel inizia il suo libro riportando lo scandalo balzato agli onori delle cronache nella primavera del 2019, i cui protagonisti erano ricchi genitori accusati di aver corrotto, di nascosto dai loro figli, diversi soggetti coinvolti nel processo di selezione dei più importanti college americani per garantirne l'ammissione. In questo episodio l'autore sottolinea come il gesto di voler regalare il riconoscimento del merito che l'ammissione ad un college d'élite porta con sé, comprovi la rilevanza del credere che sia frutto del proprio valore. Tramite questo esempio l'autore evidenzia ciò che lui stesso definisce il più importante fraintendimento che il concetto di merito porta con sé, con conseguenze sia sul piano individuale sia sul piano collettivo. La spinta alla competizione meritocratica focalizza l'attenzione di chi concorre pienamente su se stesso. Così la dimensione di successo e fallimento non solo si associa al concetto di vincitore e vinto, ma si attribuisce principalmente come esito e premio unicamente del proprio sforzo individuale. Il portato di questa concezione sul piano individuale consiste, nel migliore dei casi, nel coltivare in chi ha successo una sorta di senso di superiorità e tracotanza che Sandel definisce 'hubris meritocratica' e, nel peggiore dei casi, a scaricare su chi fallisce un estremo senso di solitudine e di colpa. Sul piano collettivo questo si traduce invece in

<sup>7</sup> Markovits, D. (2019), *The Tyranny of Just Deserts*, Penguin UK; Piketty, T. (2020), *Capitale e ideologia*, Cambridge: Harvard University Press

<sup>8</sup> Sandel, M. J., (2020), *The tyranny of merit*, Allen Lane, Penguin UK

un mancato riconoscimento dei fattori che contribuiscono non solo a raggiungere gli obiettivi individuali (ad esempio, famiglia, risorse), ma anche a riconoscerli e valorizzarli (ad esempio, comunità, sistema del lavoro) portando quindi ad una profonda sottovalutazione del valore sociale della conoscenza. In questa prospettiva, la risposta alla prima domanda, ovvero a chi spettino eticamente le risorse, non si riferisce solamente ad un concetto di equità o di pari opportunità (in ogni caso nemmeno queste garantite nel nostro sistema di supporto agli studenti) ma interroga più profondamente sull'opportunità di introdurre una natura competitiva e una dimensione meritocratica come parametri per la scelta.

In questo contesto il legame naturale tra istruzione e meritocrazia che porta ad assegnare agli istituti di formazione la funzione di conferire e misurare valore e merito diventa riduttivo e controproducente, e ci conduce alla seconda domanda, cioè a chi si rivolga l'istruzione superiore. Rispetto a questa, il paradosso percepito da studenti e famiglie è lo specchio della tensione tra due opposte ambizioni di formazione proprie del sistema di istruzione superiore nel nostro paese. Da una parte, l'università italiana sembra coltivare la necessità di offrire un'istruzione olistica che riconosca e assegni il ruolo alle élite, che selezioni e che sia in grado di "formare" nel senso più alto e ampio possibile. Dall'altra, subisce la costante pressione di una domanda crescente di competenze utili e funzionali all'ingresso in un mondo del lavoro con professioni sempre più qualificate e ad alto valore aggiunto che diano sostanza a quello che definiamo successo formativo.

Nello spettro di questa oscillazione vengono nutriti molti dei pregiudizi sociali nei confronti del titolo di laurea e delle ragioni di disorientamento da parte di chi deve decidere se intraprendere un corso di studi. In questo senso non aiuta il profondo scollamento tra aspettative e realtà.

Come è evidente anche dai dati di accesso ai percorsi di studio universitario<sup>9</sup>, la promessa del merito premiato non è stata una forza attrattiva sufficiente a coinvolgere chi possiede background economicamente e culturalmente più fragili e il ruolo delle connessioni e reti informali nella determinazione del successo nel proprio percorso risulta ancora molto significativo<sup>10</sup>. Chi ha invece immaginato di intraprendere un percorso universitario facendo forza sul desiderio di acquisire conoscenze e competenze che garantissero l'accesso al mondo del lavoro si trova di fronte un cammino molto più lungo, competitivo, accidentato e dipendente dalle risorse economiche di provenienza. Basti pensare ai percorsi necessari per accedere anche per le professioni più tradizionali e codificate come psicologi, avvocati, magistrati, in cui sono previsti tirocini professionalizzanti obbligatori e non pagati per 12/18 mesi post-laurea che consentono unicamente di poter accedere al concorso di abilitazione alla professione o all'esame di stato per i quali la stragrande maggioranza degli studenti frequenta corsi privati a pagamento per avere più chance di successo. E se in questo la complicità degli ordini professionali è sicuramente un fattore determinante, il fiorire di master offerti dalle stesse università necessari nel post-laurea in moltissimi ambiti (editoria, criminologia, management, digitale) evidenziano la necessità non solo di allargare il campo dell'offerta formativa, ma una complessiva rivalutazione di un sistema di diritto alle competenze così come suggerito dal titolo del volume.

<sup>9</sup> L'andamento delle immatricolazioni per tipo di diploma in Italia mostra che solo il 5,6% degli studenti proviene da un percorso professionale e che in dieci anni (2003/04-2013/14) il numero di studenti provenienti da un diploma tecnico sono dimezzati rappresentando meno di un quarto del totale degli studenti (23,7%). Fonte: Università in declino, Fondazione RES, Donzelli, 2016.

<sup>10</sup> Il ricorso a parenti, amici o conoscenti come modalità di ricerca di un lavoro in Italia negli ultimi dieci anni è cresciuta del 10% raggiungendo quota 84,4%. Un valore quasi quindici punti percentuali superiore alla media UE (70,7%) e più che doppio rispetto a quella tedesca (40,4%). Per quanto riguarda i giovani compresi tra i 25 e i 34 l'86,4% si è rivolto ad amici, conoscenti o sindacati per trovare lavoro e la percentuale più consistente (36%) degli occupati nella stessa fascia di età ha effettivamente avuto successo puntando su questa strategia. Fonte: Indagine sull'approccio alla ricerca del lavoro dei giovani in Italia, Censis (2017).

In conclusione dunque sembra che l'università, elemento chiave della costituzione di una società della conoscenza, perda l'aspirazione ad essere la dimensione fondativa di una società globalizzata che offre stabilità e garanzie su ciò "che conta sapere" (Brennan 2004)<sup>11</sup> e si accartocci intorno ad una necessità riduttiva e inefficace di ordinare persone e società in graduatorie dai criteri opachi e scarsamente con-divisi.

Il valore moltiplicativo della conoscenza e dei suoi benèfici effetti, immaginati nella proiezione di un mondo in cui sia l'istruzione a costituirsi come pilastro di società e mercato, si contorce intorno al carattere sottrattivo della competizione e della valorizzazione del successo di uno a discapito dell'altro, come se fosse l'unico modo di dar riconoscimento e valore al talento.

Se è certamente vero che il merito da solo non è l'unico fattore scatenante di questa dinamica, si può identificare nella retorica meritocratica una solida base di come gli individui interiorizzano il proprio destino (Sennet e Cobb, 1972)<sup>12</sup> e sembra apparire come un tentativo fallito di risposta all'esigenza di negoziare valori etici condivisi su cui fondare una società globalizzata.

Ecco quindi perché ritengo che l'incertezza e le difficoltà non tanto nel definire gli obiettivi, quanto nel perseguirli in un ambito strategico come l'istruzione sembra avere radici in un dibattito aperto, trasparente e democratico completamente mancato, non solo sul diritto allo studio e alle competenze.

In questo senso l'opportunità, in una fase critica come quella che stiamo affrontando, di riformulare condizioni e valori utili per la ricostruzione di un nuovo e più ampio patto sociale potrebbe rappresentare un scommessa da non perdere e potrebbe contribuire a disegnare quello che Luciano Modica nel suo intervento chiama "sistema formativo integrato mirato alla crescita culturale, professionale e civile di un numero sempre maggiore di cittadini e cittadine".

<sup>11</sup> Brennan J. (2004), *The Social Role of the Contemporary University: Contradictions, Boundaries and Change*, "Ten Years On: Changing Education in a Changing World", Center for Higher Education Research and Information, Milton Keynes, The Open University.

<sup>12</sup> R. Sennett e J. Cobb, *The Hidden Injuries of Class*, New York, Knopf, 1972.

# Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario

Luciano Modica

60

Condivido pienamente le analisi e le riflessioni sviluppate in questo stesso volume da Manuela Ghizzoni, Federica Laudisa e Rebecca Ghio sul tema del diritto allo studio universitario. Mi limiterò quindi ad un solo aspetto della questione, quello del ruolo che le università, le accademie, i conservatori possono e devono giocare. Per semplicità espositiva utilizzerò solo il termine “università”, ma devono intendersi incluse in esso anche tutte le altre istituzioni della formazione terziaria, sia dell’alta formazione artistica e musicale, sia dell’istruzione tecnica superiore. È proprio nel campo del diritto allo studio che sarebbe opportuno agire in modo che la confusa galassia dell’istruzione terziaria italiana acquistasse la natura di un sistema formativo integrato mirato alla crescita culturale, professionale e civile di un numero sempre maggiore di cittadini e cittadine. Obiettivo finora largamente mancato rispetto alla quasi totalità dei paesi europei (inutile ripetere ancora una volta il dato della bassa percentuale in Italia di persone dotate di titolo terziario nella fascia di età tra 25 e 34 anni), certamente anche a causa di un imperfetto funzionamento degli interventi di diritto allo studio.

## Cenni di storia della normativa

Sarebbe interessante ripercorrere la storia del diritto allo studio universitario (ma non si chiamava così!) nei decenni tra l’Unità e la Costituzione della Repubblica, alla ricerca delle radici di punti di vista, scelte e comportamenti presenti tutt’oggi. Ma, rinviando ai molti saggi già pubblicati sul tema, qui ci limiteremo a dare solo qualche cenno relativamente al ruolo assegnato alle università nel diritto allo studio universitario (DSU) dal 1948 in poi.

L’articolo 34 della Costituzione cancellò la preesistente impostazione assistenziale del DSU e stabilì invece il *diritto* di ciascun giovane capace e meritevole di raggiungere i più alti gradi degli studi mediante la rimozione di ogni ostacolo di natura economica e sociale, in diretta applicazione dei più generali principi di eguaglianza e di sviluppo della persona enunciati nei primi articoli

della Carta. Però l'articolo 117 lasciò alle regioni potere legislativo in merito a "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica" purché "nei limiti dei principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato". Nel dibattito tra i costituzionalisti sul significato da dare alle parole "assistenza scolastica", prevalse l'interpretazione che il DSU vi rientrasse, ma passarono molti anni prima che la nuova impostazione costituzionale trovasse attuazione. Per l'esattezza 29 anni affinché le regioni assumessero il ruolo loro assegnato e 43 anni affinché fosse emanata una legge dello Stato sui principi generali del DSU.

Nelle more, le preesistenti "Opere universitarie", introdotte dalla riforma Gentile del 1923 come strutture autonome degli atenei dedicate all'assistenza degli studenti, tornarono ad esserlo, dopo la torsione operata durante il ventennio fascista che le aveva mantenute in vita ma poste sotto il controllo diretto del regime. Quindi dal 1948 al 1977 le università, tramite le Opere, ebbero il compito di svolgere gli interventi di DSU, ma senza precisi indirizzi di legge e senza solidi e stabili finanziamenti, con il risultato che il "nuovo" DSU rimase di natura essenzialmente assistenziale e di estensione molto limitata nonostante il forte aumento degli studenti universitari di classi non agiate dovuto alle riforme degli anni '60 (scuola media unica, liberalizzazione degli accessi etc.).

L'unico cambiamento profondo fu indotto dalla legge n. 80/1963 che stabilì il diritto dello studente universitario appartenente a famiglie poco abbienti di ricevere un "assegno di studio" (comunemente chiamato "presalario") e, nel caso che fosse risultato beneficiario, di essere esonerato dal pagamento di tasse e contributi universitari. La legge stabiliva i requisiti di reddito e di merito per ottenere il presalario mentre le università non vi giocavano alcun ruolo, salvo l'approntamento delle liste dei beneficiari e l'erogazione dell'assegno tramite le Opere, né era previsto un ristoro del diminuito incasso dei contributi. Inutile dire che ci si imbatté subito nel problema generale dell'evasione ed elusione fiscale – per giunta in mancanza di un'imposta generale sul reddito

delle persone fisiche (che sarebbe arrivata solo dieci anni dopo) e di procedure per stabilire indicatori delle reali condizioni economiche reddituali e patrimoniali della famiglia (i primi saranno sperimentati trent'anni dopo) – oltre a quello su come bilanciare tra loro i requisiti economici con quelli di merito. Si levarono quindi aspre polemiche di fronte a non pochi casi in cui il presalario andò a studenti di famiglie di condizioni economiche effettivamente non disagiate. In ogni caso l'assegno di studio, per la sua entità, non mirava alla reale indipendenza e autonomia di scelta da parte dello studente ma continuava a rappresentare una forma di assistenza economica alla sua famiglia, sulla quale ricadeva (e ricade tuttora...) gran parte dell'onere del mantenimento agli studi.

Nel 1977 le funzioni del diritto allo studio universitario vennero trasferite alle regioni, insieme a tutto il personale e patrimonio delle Opere universitarie, che furono contestualmente sciolte. Ma le regioni si trovarono nelle medesime difficoltà in cui si erano trovate le università: mancanza di principi generali, incertezza e carenza dei finanziamenti statali. Per di più in anni in cui aumentò molto la mobilità studentesca universitaria verso regioni differenti da quelle di residenza della famiglia.

Nel 1991 vide finalmente la luce la prima legge quadro nazionale sul DSU (legge n. 390), le cui idee fondamentali lo permeano tuttora, anche se la legge è stata quasi interamente abrogata dal decreto legislativo n. 68/2012, che però ne ha ripreso da vicino, adeguato e perfezionato lo schema. Nella legge 390 è delineato con chiarezza un sistema con tre attori – lo Stato, le regioni, le università – e ne sono indicati ruoli e competenze distinte. Tralasciando qui quelli dello Stato e delle regioni, alle università spettano le regole di esonero o riduzione dei contributi universitari e tutte le azioni di agevolazione degli studi (orientamento, tutorato, apertura serale di laboratori e biblioteche, corsi per studenti lavoratori, corsi intensivi etc.), oltre alla possibilità di impiegare studenti in attività a tempo parziale retribuite presso le strutture universitarie.

La legge 390 abrogò le norme sul presalario e introdusse un fondo integrativo statale destinato alle regioni per concedere i prestiti d'onore, che però nel 1996<sup>1</sup> fu trasformato in fondo integrativo statale (FIS) anche (e, in pratica, solamente) per le borse di studio. In questa forma esiste tuttora. L'anno prima<sup>2</sup> era stata introdotta, a favore delle regioni per finanziare le borse di studio, la tassa regionale per il DSU, dovuta da tutti gli studenti: anche questo strumento vige tuttora. Si noti che l'idea che tutti gli studenti contribuiscano economicamente a sostenere gli studi di quelli tra loro che sono in peggiori condizioni economiche era già presente, in forma diversa, nella Riforma Gentile del 1923<sup>3</sup>, che prevedeva che alla "Cassa scolastica" di ogni ateneo, incaricata di aiutare nel pagamento di tasse e contributi gli studenti meno abbienti, affluisse il 10% di tutte le tasse e contributi pagati dalla generalità degli studenti.

Per tutti gli anni '90 le università rivendicarono senza successo un ruolo nel DSU maggiore di quello stabilito dalla legge, in corrispondenza con il vento autonomistico che spirava allora sul sistema universitario. Anche le regioni contestarono alcuni aspetti della legge 390 ma la Corte Costituzionale consolidò il suo impianto giudicandolo coerente con la Costituzione. Però le università ottennero una notevole autonomia impositiva con le norme su tasse e contributi universitari<sup>4</sup>. Tra il 1997 e il 2017 queste norme hanno infatti previsto che le università debbano rispettare un unico limite di tipo budgetario su tasse e contributi studenteschi: il loro gettito totale non può superare il 20% del fondo statale di finanziamento ordinario dell'ateneo. Si cita questo aspetto perché la forma della curva di prelievo contributivo sugli studenti è un aspetto non marginale del DSU di competenza universitaria ed è rimasta ap-

<sup>1</sup> Legge n. 662/1996, articolo 1, comma 89.

<sup>2</sup> Legge n. 549/1995, articolo 3, commi 19-23.

<sup>3</sup> Regio Decreto n. 2102/1923, articolo 55.

<sup>4</sup> Legge n. 537/1993, articolo 5, comma 14; decreto del Presidente della Repubblica n. 306/1997.

punto nella piena disponibilità delle università fino al 2017, cioè fino alla legge sulla *no-tax area*, come vedremo. Le università non ottennero invece, fino a questa stessa legge, un ristoro per il calo di gettito derivante dall'esonerazione da tasse e contributi dei beneficiari e degli idonei alle borse di studio del DSU. Anche se raramente viene inclusa tra gli interventi di DSU, lo è, almeno in parte, la legge n. 338/2000 che stabilisce le modalità con cui lo Stato cofinanzia la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari da parte non solo delle aziende regionali del DSU ma anche delle università, dei consorzi universitari e di altre istituzioni che operano nel campo del diritto allo studio senza fini di lucro. Soprattutto nei primi anni, in presenza di specifici finanziamenti, questa legge ha fortemente aumentato la disponibilità di posti letto per il DSU, in alcuni casi forniti e addirittura gestiti direttamente dalle università.

La riforma costituzionale del 2001 modificò profondamente l'articolo 117 con una nuova impostazione: alcune materie sono di legislazione esclusiva dello Stato; altre sono di legislazione concorrente tra Stato e regioni e, in questo caso, lo Stato può dettare per legge solo i principi fondamentali; tutte le altre rimangono di legislazione esclusiva delle regioni. Dopo questa modifica della Costituzione le "norme generali sull'istruzione" diventano di legislazione esclusiva dello Stato, mentre "l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale" diventa di legislazione concorrente. Sparisce comunque ogni riferimento al DSU, anche nella forma originaria dell'assistenza scolastica. Per il nostro particolare punto di osservazione, quello del ruolo delle università nel DSU, sostanzialmente non cambia nulla.

Nello stesso 2001 viene emanato il terzo (e ultimo) decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>5</sup> che, secondo quanto stabilito dalla legge 390, doveva

<sup>5</sup> DPCM 13 aprile 1994, 30 aprile 1997, 9 aprile 2001.

ogni tre anni stabilire i criteri per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti, le tipologie minime e i livelli degli interventi di DSU da parte delle regioni (sarebbero gli antecedenti dei cosiddetti LEP = livelli essenziali delle prestazioni) e gli interventi per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai "capaci e meritevoli privi di mezzi"<sup>6</sup>. Citiamo questi decreti non perché abbiano particolare rilievo sulla tematica che stiamo trattando ma perché introducono per la prima volta e perfezionano nel tempo particolari indicatori della situazione economica e patrimoniale della famiglia che costituiranno il fondamento e la prima sperimentazione dell'attuale ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), che diventerà nel 2013 parametro unico di accesso alle prestazioni e servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei cittadini, tra cui appunto l'esenzione o la riduzione dei contributi universitari.

Dopo il 2001 la produzione normativa sul DSU si arresta per qualche tempo, salvo interventi sporadici e di minor peso, fino alla legge n. 240/2010 con la quale il Governo è delegato ad intervenire mediante decreti legislativi con l'obiettivo della "revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore, e contestuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) erogate dalle università statali", sulla base di alcuni principi e criteri direttivi che qui riassumiamo:

a) definire i LEP, anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, tali da assicurare gli strumenti ed i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti "capaci e meritevoli, ma privi di mezzi"<sup>7</sup>;

<sup>6</sup> Si noti la leggera modifica operata dalla legge n. 390/1991 rispetto al testo della Costituzione: "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi".

<sup>7</sup> Ancora un'altra leggera modifica rispetto al testo costituzionale.

- b) garantire agli studenti la più ampia libertà di scelta in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario;
- c) definire i criteri per l'attribuzione alle regioni del fondo integrativo per la concessione di prestiti d'onore e di borse di studio;
- d) favorire il raccordo tra le regioni e le diverse istituzioni che concorrono al successo formativo degli studenti al fine di potenziare la gamma dei servizi e degli interventi posti in essere dalle predette istituzioni, nell'ambito della propria autonomia statutaria;
- e) prevedere la stipula di accordi con le regioni per la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell'erogazione degli interventi;
- f) definire le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari e le caratteristiche peculiari delle stesse.

A parte la curiosa dizione della legge che definisce i LEP per le prestazioni delle università invece che delle regioni<sup>8</sup>, come sarebbe esatto e naturale, solo il circonvoluto punto (d) concerne effettivamente, peraltro in forma molto debole, il ruolo delle università nel DSU. Dal testo si ricava comunque la sensazione che la legge lasci aperta la possibilità (e forse sottilmente la incentivi) che le università si "riprendano" il DSU e ne diventino le nuove protagoniste in luogo delle regioni o insieme ad esse, diffondendo insomma quello che è comunemente chiamato il "modello lombardo" del DSU.

Il decreto legislativo che discende dalla delega della legge 240 sarà emanato nel 2012<sup>9</sup> ed è la base normativa attuale del DSU. Per la parte riguardante il ruolo delle università sarà esaminato in dettaglio più avanti, ma qui si anticipa che questo decreto, pur con vari miglioramenti e chiarificazioni, non abbandona affatto l'impianto della legge 390 e anzi, come già detto, lo conferma e completa alla luce dell'esperienza maturata nei precedenti vent'anni.

<sup>8</sup> A questo lapsus rimedierà il testo del decreto delegato 68/2012 con il testo dell'articolo 1, comma 2.

<sup>9</sup> Decreto legislativo n.68/2012.

Invece un successivo intervento legislativo innoverà proprio un aspetto primario del ruolo delle università nel DSU: l'entità del prelievo contributivo. La legge di bilancio per il 2017<sup>10</sup> riunisce infatti in un unico contributo onnicomprensivo annuale tutte le tasse e contributi da parte di ciascuno studente e stabilisce che, pur nell'autonomia di ciascun ateneo di stabilirne l'importo nel rispetto dei criteri di equità, gradualità e progressività, ne siano esonerati gli studenti fino al primo anno fuori corso la cui famiglia abbia un ISEE inferiore o eguale a 13.000 euro (*no-tax area*), purché abbiano superato nell'anno precedente esami per almeno 10 crediti per chi si iscrive al secondo anno e per almeno 25 crediti per chi si iscrive ad anni successivi. Inoltre la legge stabilisce un calmieramento del contributo onnicomprensivo per gli studenti di famiglie con ISEE tra 13.000 e 30.000 euro: non può superare il 7% della quota di ISEE eccedente i 13.000 euro. Altre forme minori di calmieramento sono previste per gli studenti fuori corso da più di un anno con ISEE inferiore a 30.000 euro. Oltre a questi limiti sul valore del singolo contributo onnicomprensivo, rimane comunque valido il limite budgetario al gettito complessivo stabilito nel 1997 e già citato in precedenza.

Le stesse norme prevedono inoltre, per la prima volta, uno specifico stanziamento finanziario annuale di 105 milioni di euro per ristorare le università del calo di gettito che può derivare dall'applicazione della *no-tax area* e dall'esenzione da ogni contribuzione degli studenti beneficiari o idonei alle borse di studio del DSU. Nell'ambito dei provvedimenti emergenziali dovuti alla pandemia da COVID-19<sup>11</sup>, questo stanziamento è passato da 105 a 270 milioni e la *no-tax area* è stata ampliata, incrementando da 13.000 a 20.000 il valore di ISEE sotto il quale si ha l'esenzione completa e riducendo ancora, rispetto alla legge precedente, l'importo massimo del contributo onnicomprensivo per gli ISEE tra 20.000 e 30.000 euro.

<sup>10</sup> Legge n. 232/2016, articolo 1, commi 252-267.

<sup>11</sup> Decreto-legge n. 34/2020, articolo 236, comma 3; Decreto ministeriale n. 234 del 26 giugno 2020.

Per concludere questa parte e a puro titolo di cronaca, citiamo anche la fallita riforma costituzionale della XVII legislatura, quella che, approvata dal Parlamento, fu poi rigettata dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Infatti quella riforma interveniva anche sull'articolo 117 ripristinando, addirittura con una citazione diretta, il riferimento al DSU, o, per essere precisi, alla "promozione" del DSU. La legge di riforma prevedeva infatti che l'articolo 117 fosse così modificato: "... Spetta alle Regioni la potestà legislativa ... , salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; ...".

### **Analisi e proposte**

Il decreto 68 descrive innanzitutto come si possono perseguire le finalità del DSU<sup>12</sup>, quali che siano gli attori che realizzano gli interventi:

- 1) promuovendo e valorizzando il merito degli studenti;
- 2) potenziando i servizi volti a facilitare l'accesso e la frequenza del sistema universitario anche da parte di studenti con disabilità;
- 3) individuando gli strumenti e i servizi volti a facilitare la condizione di studente non impegnato a tempo pieno negli studi;
- 4) realizzando interventi per la mobilità territoriali degli studenti verso le sedi più idonee ad assecondarne aspirazioni e vocazioni;
- 5) favorendo l'internazionalizzazione.

Se analizziamo da vicino quali sono i compiti specifici assegnati alle università nell'ambito del DSU, l'articolo 3, comma 4, del decreto li definisce con un certo grado di dettaglio ma non ci si allontana molto dai contenuti tradizionali, come si può vedere da questa lista riassuntiva:

<sup>12</sup> Articolo 2, comma 5.

- a) forniscono servizi, tra cui orientamento e tutorato, mirati al successo formativo degli studi;
- b) promuovono le attività di orientamento e tutorato fornite da associazioni e cooperative studentesche o dai collegi universitari (istituzioni esterne alle università);
- c) agevolano la frequenza ai corsi e lo studio individuale anche mediante l'apertura prolungata di laboratori, biblioteche e sale studio;
- d) promuovono attività culturali, sportive e ricreative degli studenti, anche avvalendosi di associazioni e cooperative studentesche;
- e) curano l'informazione sul diritto allo studio e sui programmi di mobilità internazionale;
- f) sostengono le attività formative autogestite dagli studenti nei settori della cultura, dello sport e del tempo libero.

Occorre anche aggiungere che le università, come anche le regioni, possono concedere speciali prestiti d'onore *in aggiunta alla borsa di studio*<sup>13</sup> per dottorandi di ricerca o studenti della laurea magistrale, ma non sembra che questo particolare strumento del DSU sia stato estesamente attivato. Più in generale la ragione per cui in Italia lo strumento dei prestiti d'onore a studenti universitari non abbia mai avuto vero successo (era già presente nella legge n. 390 ma vide solo sporadiche attuazioni) andrebbe analizzata più in profondità e non è questo il luogo per farlo. Di certo vanno registrati la forte contrarietà della quasi totalità delle associazioni studentesche, la poca propensione delle famiglie a far indebitare i propri figli per studiare, per giunta in presenza di una pesante e duratura disoccupazione giovanile, il rapido diffondersi delle notizie degli effetti finanziari perversi dell'analogo strumento negli Stati Uniti. Un altro articolo del decreto 68 che parla dei compiti delle università per il DSU è l'articolo 9, che stabilisce le norme per la graduazione dei contributi

<sup>13</sup> Articolo 3, comma 6.

studenteschi e per gli esoneri da tasse e contributi, ma non presenta questioni particolari e importanti da segnalare rispetto a quanto già discusso a proposito della (successiva) legge sulla *no-tax area* che innoverà integralmente questa materia.

Infine l'articolo 11 detta le norme per le attività a tempo parziale connesse ai servizi universitari (uffici, segreterie etc.) che le università possono affidare a studenti in forma retribuita e per un massimo di 200 ore e di 3.500 euro l'anno. Anche qui nulla di nuovo, salvo dettagli ininfluenti rispetto alla nostra analisi.

Da un certo punto di vista, sembra quindi che i compiti delle università si siano addirittura leggermente ridotti rispetto a quanto previsto dalla legge n. 390. Ad esempio, pur avendo lo stesso decreto sollecitato nell'articolo 2 l'attenzione sui problemi degli studenti non impegnati a tempo pieno negli studi tra gli strumenti per perseguire le finalità del DSU, nulla si chiede poi alle università per rimuovere gli ostacoli al successo formativo di studenti part-time, a differenza di quanto stabiliva, almeno in linea di principio, la legge n. 390 che prevedeva l'istituzione di speciali corsi per studenti lavoratori. Peraltro il numero degli studenti (sostanzialmente anche se non formalmente) part-time si è enormemente accresciuto negli ultimi anni perché molti studenti autofinanziano parte del loro mantenimento agli studi, o comunque della loro vita privata, impegnandosi in una miriade di lavori precari, purtroppo spesso al nero o senza alcuna tutela. Lo stesso si può dire per la previsione dei corsi intensivi della legge 390, sparita dal decreto 68, anche se occorre riconoscere che è sempre rimasta una norma largamente inapplicata.

In via generale, si può notare una certa tendenza a esternalizzare alcuni interventi del DSU, affidandoli ad associazioni o cooperative studentesche, e a mettere sempre il merito come elemento primario: si vedano ad esempio il già citato comma 5 dell'articolo 2 e il comma 4 dell'articolo 11 teso a valorizzare il

merito come primo fattore della selezione degli studenti cui affidare le attività retribuite a tempo parziale nei servizi universitari.

Concludiamo questa parte di analisi del decreto 68 osservando ancora che i LEP sono indicati esclusivamente per le attività di DSU in capo alle regioni (articoli 7 e 8) e, comunque, assomigliano più a requisiti di accesso alle prestazioni che a veri livelli essenziali delle prestazioni. Ma questo è un problema generale irrisolto, che riguarda in realtà tutta o gran parte della normativa sulle prestazioni di natura sociale fornite ai cittadini dalle regioni o da altri enti pubblici diversi dallo Stato.

Certamente queste critiche possono sembrare minute e ingenerose se si considera, come è vero, l'estrema complessità del tema, per giunta in un paese con abissali divari tra i suoi territori, e il suo cronico sottofinanziamento rispetto a ogni parametro possibile, come da anni dimostrano le ricerche di Federica Laudisa. Però occorre anche riconoscere che l'attività legislativa e di bilancio è stata per molti anni carente e quasi timida rispetto al DSU, che pure è un tema cruciale del futuro dello sviluppo culturale ed economico dell'Italia. Vent'anni sono stati necessari solo per riconoscere che la tassazione universitaria, lasciata all'autonomia degli atenei salvo il limite budgetario sul gettito complessivo (peraltro spesso superato come le associazioni studentesche avevano dimostrato chiamando in giudizio le singole università), aveva finito non di rado col trasformarsi in uno strumento contrario al DSU, con curve di prelievo spesso molto "piatte", per cui il carico contributivo pesava ovviamente molto più sulle famiglie meno abbienti che su quelle agiate. E così, in questi vent'anni, l'Italia ha scalato le classifiche europee della tassazione universitaria (ora la *no-tax area* le sta facendo fare lentamente il cammino inverso), mentre nello stesso periodo non pochi Stati europei già si muovevano, addirittura, verso forme di gratuità totale per tutti dell'iscrizione all'università, almeno per le lauree (triennali).

Del resto pressappoco vent'anni sono passati anche tra la legge 390 e il decreto 68, vent'anni cruciali per gli enormi cambiamenti sociali e culturali che si sono manifestati ovunque, con crescente velocità attorno al cambio di secolo. Purtroppo l'adeguamento delle norme del DSU non ne ha risentito che molto poco, come si è cercato di evidenziare poc'anzi, col risultato di poterlo fare apparire oggi come in ritardo sui tempi. Del resto lo stesso dibattito pubblico sul tema del DSU è rimasto sempre asfittico e non di rado ancorato a punti di vista tradizionali e conservatori sul ruolo delle università nella società di oggi, con il "merito" (da definire! e qui si rinvia all'analisi di Rebecca Ghio) a fungere da fattore discriminante primario nell'accesso alle prestazioni del DSU. Provo allora a tracciare concisamente alcune piste che, a mio modo di vedere, potrebbero in futuro essere seguite, insieme a molte altre, se si volesse aprire un dibattito su nuove prospettive e caratteristiche del DSU.

Il primo punto riguarda una sorta di cortocircuito mentale che porta a ridurre un *diritto allo studio* ad una *provvidenza per lo studio*, per di più spesso di natura solo finanziaria o, se va meglio, infrastrutturale (alloggi, mense, sale studio, biblioteche, laboratori etc.). Ora, non vi è dubbio che un aiuto economico o la disponibilità di infrastrutture dedicate sono fattori importanti e irrinunciabili di un sistema di diritto allo studio. Ma, se guardiamo specificamente al ruolo delle università, non stiamo forse dimenticando o sottovalutando qualcosa? Lo studente, oltre ad aver diritto a studiare, non ha anche diritto ad acquisire quelle conoscenze e competenze che soddisfano le sue aspirazioni in relazioni alle sue capacità, fino a conseguire meritatamente quel titolo di studio per cui si è rivolto al sistema universitario? In che senso e in che modo le università devono intervenire perché questo diritto diventi realmente esigibile, senza naturalmente che si trasformi nel lassismo di ridurlo al "diritto" di conseguire *tout court* la laurea?

Sarebbe a mio giudizio sbagliato considerarlo un non-problema, tantomeno un problema semplice, o addossare tutte le responsabilità passate e future agli atenei, proprio in un momento in cui le università continuano a fronteggiare l'enorme emorragia di docenti che l'hanno lasciata nel decennio 2008-2018 e il persistente sottofinanziamento rispetto ai parametri internazionali: con pochi docenti e scarse risorse finanziarie è davvero complicato assicurare servizi formativi articolati ed efficienti. Ma siamo sicuri che l'attuale schema di finanziamento statale premiale, che premia soprattutto la posizione in dubbie graduatorie del successo nella ricerca, non abbia finito con l'indebolire questa missione storica dell'università? Possibile che il diritto allo studio universitario non veda le università protagoniste nella normativa altro che per l'esenzione o la riduzione dei contributi studenteschi e per le attività (benemerite) di orientamento e tutorato? Tra l'altro, se si riequilibrasse questo aspetto, si potrebbe valutare opportunamente la qualità dei risultati delle attività di diritto allo studio progettate e condotte dalle singole università, in collaborazione con le aziende DSU, e premiare quelle che, nella loro autonomia, ottengono i risultati migliori.

Vorrei trattare due esempi particolari di questa tematica. L'offerta didattica universitaria, in altre parole i corsi di laurea e la loro organizzazione interna, sembrano spesso far riferimento ad una specifica tipologia di studente: diplomato in un liceo, ha una buona cultura generale; abita con la famiglia in città e frequenta regolarmente lezioni ed attività laboratoriali; intende seguire un curriculum tradizionale per conseguire la laurea. Ma, ovviamente, non tutti gli studenti rientrano in questa tipologia, tutt'altro. D'altra parte, se vogliamo portare la quota di laureati al 40% di ogni classe di età (obiettivo europeo dal quale siamo lontanissimi), non si può pensare che il 40% dei diciannovenni rientri in questa tipologia, anzi in nessuna tipologia specifica. È come avere a che fare con un caleidoscopio di moltissime differenti capacità e aspirazioni.

Eppure spesso si ragiona come se conoscenze e competenze a fine percorso siano esclusivamente da misurare in termini di attese dei docenti più che degli studenti, pur tanti e così differenti tra loro. Quindi, se quest'analisi ha senso, occorrerebbe flessibilizzare – e di molto – l'attuale offerta didattica (corsi di laurea e curricula) proprio come strumento di diritto allo studio, o anche per questo scopo. Esempio nell'esempio: le famose lauree professionalizzanti (per geometra, per perito industriale etc.) che, dopo lustri di dibattiti e proposte, solo nell'estate 2020 sono finalmente decollate. Anzi forse, perché gli adeguamenti di legge che pure sembravano necessari, sono ancora di là da venire.

Conosco bene un'obiezione: così si deforma l'università forzandola a compiti che non le sono propri. Personalmente non sono d'accordo ma, in ogni caso, può l'istruzione terziaria di un paese mancare di quella varietà e flessibilità di offerta formativa che è necessaria per incrociare caratteristiche e aspirazioni di almeno il 40% dei suoi cittadini?

Un secondo esempio è presente da tempo ma è stato rafforzato dalle recenti esperienze di didattica universitaria a distanza durante la pandemia da COVID-19, uno sforzo immenso prodotto in poche settimane da atenei, docenti e studenti. La didattica a distanza ha una caratteristica particolare: mette a disposizione, più o meno automaticamente, il materiale didattico audiovisivo preparato e utilizzato dai docenti. Si pensi solo alla selva di microfoni e registratori che campeggiavano sulle cattedre delle aule trent'anni fa e che richiedevano agli studenti noiose e interminabili "sbobinature" e la si confronti con la facilità odierna di registrare, trasmettere, archiviare e, quando lo si desidera, consultare un video. Il successo tra gli studenti di poter disporre di questi materiali didattici è stato immediato, lo dicono tutti gli studi condotti negli ultimi mesi da chi ha voluto raccogliere dati e opinioni sul fenomeno della DAD universitaria. Certo, vi sono molti problemi, alcuni davvero delicati

perché collegati alle nuove problematiche dei “social” e ai diritti di privacy e di proprietà intellettuale. Sarebbe sbagliato sottovalutarli. Così come vi sono rischi di meccanicità ripetitiva degli insegnamenti ed è quindi auspicabile che si ritorni presto alla didattica in presenza. Ma, quando vi saremo ritornati, siamo sicuri che mettere a disposizione degli studenti adeguati materiali didattici non sia un compito delle università, in generale e *anche* per il DSU? E dove si potrebbero reperire le notevoli risorse finanziarie, di personale docente e tecnico, di tecnologie che sarebbero necessarie per questo obiettivo?

Un secondo punto è proprio *dolens* nella società italiana degli ultimi decenni: il ritardo nella conquista dell’indipendenza e dell’autonomia da parte dei giovani. Ci si può domandare se non dipenda anch’esso, ovviamente in piccola parte, dal funzionamento del DSU e delle università. Meglio: se le università e il DSU non possano contribuire a far maturare prima negli studenti l’autonomia e l’indipendenza culturali, professionali e civili che ci si attende in cittadini maggiorenni che hanno concluso sedici o più anni di formazione iniziale. Non si tratta di sostituire attuali strumenti di DSU con altri, ma di capire se non occorra metterne in campo altri, da parte delle università ma non solo, meno consueti e più improntati all’obiettivo della maturazione di autonomia e indipendenza dei giovani.

Un esempio può essere dato dai tirocini lavorativi intra-curricolari, presenti in pochi corsi di laurea ma, non casualmente, in genere molto apprezzati dai relativi studenti. Certo, non di rado i tirocini non raggiungono purtroppo gli obiettivi attesi e rappresentano una parentesi non esaltante della formazione. Ma ciò dipende, la maggior parte delle volte, da una cattiva organizzazione, sia da parte universitaria, sia soprattutto dalla parte di chi offre l’occasione di tirocinio lavorativo. Più in generale, lo sviluppo delle cosiddette abilità trasversali, utili se non indispensabili per l’accesso all’attuale mondo del lavoro, non potrebbe essere un aspetto su cui dedicare attenzione e risorse del DSU

universitario, soprattutto visto che, per le famiglie che ne hanno i mezzi, queste vengono spesso acquisite fuori della realtà universitaria? Potrebbe questo aspetto intersecarsi e integrarsi con esperienze all'estero, altro campo in cui il divario di possibilità economiche delle famiglie ha effetti preponderanti?

Un altro esempio proviene dalla vita studentesca universitaria. Molti giovani chiedono sempre più di poter "vivere" la loro università, anzi il loro dipartimento, di avere spazi autonomi e strutture dedicati ai loro studi e anche alle loro attività extra-universitarie, che siano politiche, culturali, sociali, sportive o ricreative. È come se desiderassero di ripetere in Italia le esperienze che hanno visto nei film sui *campus* statunitensi o conosciuto in soggiorni Erasmus all'estero, che puntano proprio a stimolare la crescita di indipendenza e autonomia giovanile. Certo, gli esempi vanno adattati alla società italiana, in cui la "città", specie se piccola e storica, è l'indiscusso luogo centrale della vita sociale. Ma un impegno in questo campo delle università e delle città, in collaborazione tra loro e con le aziende regionali DSU, non potrebbe essere visto come un ulteriore tassello per l'acquisizione di una vera e completa cittadinanza studentesca?

Un ultimo esempio – non ci si meravigli – è dato dalle tesi di laurea e di laurea magistrale. Renderle un passaggio banale o addirittura sopprimerle sarebbe, a mio giudizio, un errore, proprio in vista della maturazione dell'autonomia dello studente. In fondo, se correttamente intese, è la prima volta che uno studente si trova a tu per tu con la necessità di produrre un *proprio* testo complesso e articolato, di raccogliere le *proprie* conoscenze e idee su un tema specifico, naturalmente sotto la guida di un docente. Quasi mai si tratterà di un saggio originale nel senso della ricerca accademica, ma sarà comunque uno scritto originale che lo studente conserverà per sempre nella sua memoria se è coinciso appunto con la prima occasione di esprimere la propria autonomia intellettuale. Da questo punto di vista, il sistema a tre livelli di laurea, laurea magistrale e dottorato consente di fare più esperienze di tesi con una

graduale crescente maturazione dei propri strumenti intellettuali, tanto che molti docenti segnalano che la tesi di laurea (triennale), quale che ne sia la forma, corrisponde spesso ad una sorta di crescita improvvisa dello studente che è poi portato, se prosegue gli studi, ad affrontare con mentalità e maturità diverse il corso di laurea magistrale. Tutto ciò ha una valenza generale, ma assume particolare importanza proprio per gli studenti titolari di interventi del DSU. Occorrerebbe quindi che le università vi dedicassero maggiore attenzione.

Un terzo e ultimo punto è di natura più organizzativa ma non si creda che non giochi un ruolo. L'attuale organizzazione del DSU, sia da parte delle regioni che delle università, non sembra rendersi conto che ogni ritardo e ogni asimmetria informativa rappresentano robusti colpi di piccone contro gli obiettivi del DSU. Comunicare con ritardo l'attribuzione della borsa di studio e versare allo studente con estremo ritardo il suo importo (come capita nella grande maggioranza dei casi) è un impedimento *reale* agli studenti delle famiglie meno abbienti di assumere liberamente le proprie scelte formative, soprattutto in termini di argomento di studio e mobilità. Quale famiglia con pochi mezzi economici può permettersi di iscrivere e mantenere il figliolo o la figliola all'università per mesi, magari in una sede lontana da quella di residenza, senza nemmeno poter sapere in anticipo se accederà o meno agli interventi del DSU? Un sito web diverso per ogni azienda DSU e, molto spesso, la mancanza nei siti istituzionali delle università di uno spazio dedicato al DSU chiaro ed esauriente, talora persino per l'importo di tasse e contributi e per la *no-tax area*, rappresenta un ostacolo reale all'esigibilità del diritto allo studio da parte degli studenti interessati. Tutto ciò si riverbera anche in un ritardo nell'acquisizione dell'indipendenza dalla famiglia di origine, cioè al secondo punto che abbiamo trattato, con conseguenze di natura sociale e sociologica che sarebbe interessante analizzare approfonditamente.

Insomma, a conclusione, ritengo che il *welfare* studentesco non possa essere ridotto alle borse di studio, alle case dello studente e alle mense, pur essendo questi tutti aspetti fondamentali, così come il welfare sociale non può essere circoscritto e ridotto alla somma delle singole prestazioni sociali. O, per meglio dire: il DSU deve gradualmente trasformarsi in un vero e ampio welfare studentesco, in cui *tutti* i diritti degli studenti universitari sono presenti e armonizzati e *tutti* gli attori giocano in sinergia il loro ruolo. In ogni sistema di welfare l'eguaglianza tra i cittadini ne è poi un punto cruciale e non può essere perseguita senza un'attenta regia nazionale. Da questo punto di vista la mancata attivazione da parte dello Stato, per trent'anni, sia della Consulta della legge 390 sia dell'Osservatorio del decreto 68 sono segni negativi che andrebbero presto cancellati.

I *diritti degli studenti* sono apparsi per la prima volta nei primi statuti universitari autonomi dei singoli atenei, all'inizio degli anni '90, non senza dibattiti polemici e critiche. Da quell'epoca pionieristica molto è mutato e migliorato, certamente. Parole come orientamento e tutorato, allora del tutto nuove, sono entrate nei compiti standard delle università e costituiscono aspetti importanti del welfare studentesco, che però non può ridursi ad essi e alla *no-tax area*. La riforma dell'autonomia didattica (1999) tendeva, come si disse allora, ad operare un leggero spostamento del baricentro della coppia docenti-studenti o della coppia conoscenze-competenze, rispettivamente verso gli studenti e le competenze. In ambedue i casi non si tratta assolutamente di termini in avversione tra loro, anzi interagiscono e si sostengono l'un l'altro. Ma certamente l'università tradizionale era più attenta ai docenti e alle conoscenze che agli altri termini dei binomi. Né si trattava nemmeno di stravolgere i tradizionali equilibri, perché lo spostamento di baricentro era stato voluto cauto e limitato, ma di puntare ad una maggiore centralità dello studente e delle sue caleidoscopiche attese. Tutto ciò è ancora più significativo degli studenti che hanno accesso alle prestazioni del DSU.

Dal diritto allo studio al diritto alle competenze, insomma. Alle università è richiesto un nuovo protagonismo e devono essere sostenute in questa impresa da risorse mirate e da fiducia pubblica. La sfida è proprio quella di puntare a una *Next Generation EU*, il nome dato al colossale intervento dell'Unione Europea per contrastare gli effetti della disastrosa pandemia di questi anni.

## Gruppo di progetto Unimi 2040

Istituito dal Rettore nel 2019, il Gruppo di progetto Unimi 2040 ha il compito di individuare i possibili scenari futuri che riguardano la formazione, la ricerca e gli assetti di governance di una grande università multidisciplinare come la Statale. L'obiettivo è quello di stimolare la comunità accademica dell'Università degli Studi di Milano a riflettere sulle tendenze recenti e sulle sfide future, con particolare attenzione ai cambiamenti in atto in Europa.

Il confronto con altri atenei e realtà che operano nel campo dell'istruzione e della ricerca è la principale modalità di lavoro prescelta. Il *benchmark* sarà costituito dai migliori atenei italiani e dalle università europee che, insieme alla Statale, fanno parte della LERU, la League of European Research Universities.

Il Gruppo si è dato un programma di lavoro pluriennale che consiste nell'organizzazione di seminari e nell'elaborazione di reports su diverse tematiche "di frontiera" nel campo dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione. Alcuni dei reports e dei testi discussi nei seminari verranno poi pubblicati in questa collana Unimi 2040 Discussion Papers e messi a disposizione di tutta la comunità accademica.

*Il Gruppo di progetto UNIMI 2040 è coordinato da Marino Regini, professore emerito con una lunga esperienza di ricerche comparative sui sistemi universitari. A far parte del gruppo - oltre al Direttore generale Roberto Conte e alle Prorettrici Maria Pia Abbraccio, Antonella Baldi, Marina Brambilla, Marina Carini, Marilisa D'Amico e Marisa Porrini - sono: Antonio Carrassi, Elena Del Giorgio, Rebecca Ghio, Giuseppe Lodato, Alessandro Pinetti, Chiara Tonelli, Chiara Torre e Matteo Turri.*



Milano University Press

