



ANDISU
Associazione Nazionale degli Organismi
per il Diritto allo Studio Universitario



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELL'ISEE SUL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO

Firenze, novembre 2016

Premessa

Sono oltre centomila gli studenti universitari che ogni anno sono seguiti dagli enti e organismi per il diritto allo studio universitario associati all'ANDISU.

Non solo borse di studio erogate agli studenti "meritevoli e privi di mezzo" che frequentano le università italiane, ma anche residenze universitarie, mense, attività culturali e sportive e altre iniziative rivolte a tutti li studenti universitari.

Gli enti per il diritto allo studio seguono quotidianamente sul territorio i ragazzi e le ragazze che ottengono i benefici universitari. Un dialogo continuo che ogni giorno ci porta a confrontarci con i loro problemi e le loro necessità. Un "osservatorio" reale di quello che comportano le scelte del legislatore in materia di diritto allo studio universitario agli utenti finali: gli studenti, appunto.

La ricerca che ANDISU ha affidato a IRPET è legata agli effetti dell'introduzione del nuovo calcolo dell'ISEE sulle domande di borsa di studio per l'anno accademico 2014/2015.

Un'analisi dettagliata che partendo dai dati forniti da enti di diverse parti del territorio italiana ha permesso a IRPET di analizzare l'impatto del parametro reddituale e patrimoniale rispetto alle borse di studio degli anni passati.

Il lavoro prende in considerazione anche gli ultimi "adeguamenti" che il legislatore ha applicato nel calcolo dei valori per l'anno accademico 2016/2017.

Consegniamo questo lavoro agli addetti ai lavori, al legislatore e a tutti quelli che sono interessati all'argomento: ANDISU continuerà nel suo lavoro attraverso altre ricerche e analisi dei bisogni partendo dal territorio e dagli studenti certi di dare un contributo effettivo alla discussione sulla riforma del diritto allo studio universitario iniziato con il d.lsl 68/2012.



(Carmelo Ursino)
Presidente nazionale ANDISU

RICONOSCIMENTI

Il presente documento, redatto su incarico dell'AN DI SU, è a cura di Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli e Nicola Sciclone (IRPET) in collaborazione con Federica Laudisa (Osservatorio Regionale per l'Università e il Dirillo allo Studio Universitario).

Si ringraziano le Aziende per il Dirillo allo Studio per la trasmissione dei dati e la collaborazione fornita.

Indice

1. GLI OBIETTIVI E IL DISEGNO DELLA RICERCA	7
1.1 Gli obiettivi	7
1.2 Le domande di ricerca	7
1.3 La natura dei dati disponibili	8
1.4 La popolazione di riferimento	9
2. LA RIFORMA DELL'ISEE E I REQUISITI DI ACCESSO AL DSU	11
2.1 Le nuove modalità di calcolo dell'ISEE	11
2.2 I criteri di eleggibilità	12
3. GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELL'ISEE	15
3.1 La domanda di borse	15
3.2 La selettività nell'accesso	16
3.3 Gli idonei alla borsa	19
3.4 L'identikit degli esclusi	21
4. L'IMPATTO DEL NUOVO DECRETO MINISTERIALE E ALTRE IPOTESI DI RIFORMA	25
4.1 Le nuove soglie del MIUR	26
4.2 Ipotesi di innalzamento dell'ISEE e minore dell'ISPE	27
4.3 Ipotesi eliminazione ISPE	28
4.4 Criteri ulteriori di selezione	29
APPENDICE	31
A1. L'ISEE utilizzato dagli enti per selezionare gli studenti	31
A2. Le modifiche di tipo amministrativo tra l'a.a. 2014/2015 e l'a.a. 2015/2016	31
A3. Le operazioni di pulizia e ricostruzione dei criteri di accesso	32

I PRINCIPALI RISULTATI IN SINTESI

<p>Le domande di ricerca</p>	<p>La riforma dell'Isee, avviata nel 2013 con il Dpcm 5/12 n.159 ha modificato sia la dimensione, che la composizione della platea dei richiedenti e degli idonei al diritto allo studio universitario.</p> <p>Utilizzando i dati resi disponibili dalle Aziende per il Diritto allo Studio Universitario, la presente ricerca valuta gli effetti distributivi connessi alle mutate modalità di calcolo della condizione economica familiare. Chi sono i vincitori? Chi i perdenti? E quanti appartengono all'una e all'altra categoria? L'universo di riferimento è rappresentato dagli studenti iscritti agli anni accademici 2014/15 e 2015/16 negli atenei italiani.</p>
<p>L'impatto sulla domanda di prestazioni</p>	<p>La riforma ha provocato una diminuzione della platea di coloro che fanno domanda di borsa di studio. La flessione osservata in quasi tutti gli atenei è infatti maggiore (-9,6%) del calo registrato nelle iscrizioni (-1%).</p> <p>Il calo riguarda esclusivamente gli studenti con famiglia residente in Italia, in quanto quelli di cittadinanza straniera sono esentati dal calcolo e quindi dalla presentazione dell'Isee.</p>
<p>Il razionamento della domanda: effetto regole o effetto emersione?</p>	<p>La riforma non ha solo modificato le modalità di calcolo dell'Isee, ma ha fatto emergere valori reddituali e patrimoniali precedentemente non dichiarati dalle famiglie.</p> <p>E' possibile stimare che circa un 1/4 dell'incremento dell'Isee sia imputabile ad un effetto emersione (del patrimonio mobiliare), mentre il restante 3/4 alle nuove e più selettive regole di calcolo</p>
<p>L'impatto sugli idonei</p>	<p>Dopo la riforma non solo la domanda di borse di studio è diminuita, ma fra gli studenti che hanno fatto richiesta è diminuita la quota -rispetto al passato- di coloro che riescono ad ottenerla.</p> <p>Complessivamente gli idonei con famiglia residente in Italia hanno subito una flessione del 18%.</p>
<p>L'effetto complessivo sui beneficiari</p>	<p>La riforma ha quindi operato in due direzioni: riducendo la dimensione della domanda di borse di studio (-9,6%) e restringendo il campo degli aventi diritto (-18%)</p> <p>L'effetto complessivo è quindi quello di un restringimento nell'accesso alle prestazioni del diritto universitario per circa un 27,6% degli studenti che precedentemente ne facevano richiesta.</p>
<p>Perché le nuove regole sono più selettive?</p>	<p>Per accedere alla borsa di studio gli studenti devono possedere, al di là dei requisiti di merito, una situazione economica equivalente (Isee) e patrimoniale (Ispe) inferiori ad una certa soglia. La maggiore selettività nell'accesso alle prestazioni del diritto allo studio universitario è riconducibile soprattutto all'incremento dell'Ispe.</p> <p>Dopo l'introduzione della riforma cala vistosamente il numero delle famiglie con Ispe pari a zero.</p> <p>Mediamente l'Isee non subisce variazioni significative (perché le maggiori detrazioni controbilanciano il maggiore valore della componente patrimoniale e l'inclusione dei redditi esenti da tassazione), mentre l'ispe si rivaluta del 60%</p>
<p>Più esclusi ma borse più alte?</p>	<p>La riduzione del numero degli idonei si è accompagnata ad uno spostamento verso sinistra della distribuzione dell'Isee e conseguentemente in un aumento dell'importo della borsa percepita</p>

<p>Chi sono gli esclusi?</p>	<p>Gli esclusi, inclusi prima della riforma, presentano rispetto al totale degli altri studenti che hanno fatto la domanda per il diritto allo studio le seguenti caratteristiche: vivono meno frequentemente in affitto; sono in quota maggiore proprietari di immobile diversi dall'abitazione principale; detengono in valore il doppio del patrimonio immobiliare; possiedono un patrimonio mobiliare due volte più elevato.</p> <p>Gli studenti che dopo la riforma risultano ancora idonei appartengono in quota maggiore a famiglie che, rispetto al passato, abitano in affitto e non sono proprietarie di case.</p> <p>Il nuovo sistema di regole è quindi più selettivo del passato: riduce la dimensione della torta da distribuire, ma definisce gli aventi diritto in modo più appropriato rispetto alla loro condizione economica</p>
<p>Qual è l'impatto del nuovo decreto ministeriale?</p>	<p>La revisione al rialzo delle soglie di accesso (Isse ed Ispe) al diritto allo studio neutralizza gli effetti distributivi della riforma.</p> <p>Da un lato, riduce di circa 8 punti la contrazione degli idonei indotta dalla riforma: gli idonei non diminuirebbero infatti più del 18%, ma dell'10%.</p> <p>Dall'altro, le nuove soglie del Miur avvicinerrebbe la nuova platea di idonei alle caratteristiche di quella precedente la riforma. Infatti i nuovi idonei sarebbero più ricchi di patrimonio.</p>
<p>Dove intervenire?</p>	<p>Un diverso modo di procedere, alternativo a quello di lavorare sulle soglie lsee ed lspe, consisterebbe nell'individuare un mix di indicatori (possesso o meno di 2° case, un valore del patrimonio mobiliare oltre una certa cifra, ecc.), in grado di eliminare dagli aventi diritto alla borsa di studio coloro che -secondo una determinate scala di valori- non sono poveri</p> <p>In ogni caso la sfida che il legislatore ha davanti a sè è quella di migliorare la qualità della spesa sociale, senza necessariamente ridimensionarla. Sarebbe coerente con questa impostazione un meccanismo che favorisse un maggiore numero di iscrizioni all'università fra i diplomati. In questo senso, più che difendere la attuale dimensione dei beneficiari (che hanno già deciso di frequentare l'università), varrebbe la pena riflettere sugli effetti distributivi che potrebbe garantire un aumento dell'importo della borsa che potrebbe incentivare le immatricolazioni.</p>

1. GLI OBIETTIVI E IL DISEGNO DI RICERCA

1.1 Gli obiettivi

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente rappresenta lo strumento con cui sono regolati l'accesso e la compartecipazione al costo di molte prestazioni di natura sociale. Nell'ambito del Diritto allo Studio Universitario il DPCM del 9 aprile 2001 prevede che le condizioni economiche sulla base delle quali gli studenti ottengono la borsa di studio siano misurate attraverso l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) e l'Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente (ISPE)¹. Per l'accesso ai benefici l'ISEE e l'ISPE devono essere fissati da ciascuna Regione entro un limite minimo e massimo stabiliti dal DPCM e aggiornati annualmente dal MIUR, in base all'Indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Ogni Regione, inoltre, individua due o più fasce ISEE in base alle quali differenziare l'importo della borsa di studio, cosicché lo studente con un ISEE inferiore o uguale ai 2/3 del limite massimo di riferimento riceve l'importo pieno di borsa, gli altri ottengono un importo di borsa ridotto².

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2013 n. 159 ha profondamente riformato le modalità di calcolo dell'ISEE, stabilendo che gli enti erogatori dei servizi dovessero adeguarsi alla nuova disciplina. I cambiamenti principali riguardano l'inclusione dei redditi esenti a fini Irpef, nuove e maggiori detrazioni, la valorizzazione del patrimonio immobiliare, la revisione delle scale di equivalenza e una più stringente definizione di nucleo familiare. Tutte queste novità hanno modificato il valore complessivo dell'ISEE a parità di reddito e patrimonio posseduto dalla famiglia e, a regole invariate rispetto ai requisiti di merito richiesti, la dimensione e la composizione di coloro che accedono alle prestazioni del diritto allo studio. Non solo, ma a cambiare possono essere anche i valori dei benefici erogati. Solo nel 2016 il MIUR (con il decreto 23 marzo 2016 n. 174) ha adeguato i limiti massimi di ISEE e ISPE previsti dal DPCM del 2001 per accedere alla borsa di studio sulla base delle nuove modalità di calcolo dell'Indicatore.

Per valutare l'impatto della riforma, l'ANDISU (Associazione Nazionale degli Organismi per il Diritto allo Studio Universitario) ha incaricato l'IRPET (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana), in collaborazione con l'Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario del Piemonte, di analizzare cosa è cambiato nel passaggio dal vecchio al nuovo regime nella platea dei beneficiari, sia sotto il profilo quantitativo sia rispetto alle caratteristiche che li contraddistinguono.

1.2 Le domande di ricerca

La ricerca ha due obiettivi principali: da un lato, comprendere gli effetti della riforma dell'ISEE sui richiedenti prestazioni per il diritto allo studio universitario (capitolo 3), dall'altro, valutare gli effetti della revisione dei sistemi di selezione dei beneficiari delle borse di studio da parte del MIUR e proporre ipotesi alternative (capitolo 4).

¹ L'ISPE rappresenta la componente patrimoniale dell'ISEE. Include il patrimonio mobiliare e immobiliare di tutti i componenti dei nuclei familiari parametrati alla scala di equivalenza.

² DPCM 9 aprile 2001, art. 9, co. 6.

Rispetto al primo obiettivo, lo scopo è di rilevare sia l'impatto dimensionale che quello redistributivo della riforma ISEE, questo significa che si misurerà, in primo luogo, quanti studenti hanno perso la borsa di studio, quanti l'hanno vinta e se gli studenti hanno subito una riduzione o un aumento dell'importo a seguito delle nuove modalità di calcolo; in secondo luogo, si proverà a comprendere le cause che hanno determinato l'esclusione o l'inclusione dal beneficio, ricostruendo i profili degli studenti in base alle condizioni reddituali e patrimoniali delle loro famiglie.

Riguardo al secondo obiettivo, poiché è lo stesso DPCM 159/2013 a prevedere che gli erogatori delle prestazioni sociali si adeguino alla nuova disciplina rivedendo i criteri di selezione dei beneficiari (art. 2, co. 1), si valuteranno i nuovi criteri economici di accesso, stabiliti recentemente dal MIUR con il decreto 23 marzo 2016 n. 174, e si valgheranno diverse ipotesi alternative, come ad esempio l'eliminazione dell'ISPE o l'introduzione di ulteriori criteri, stimando ancora una volta gli effetti sia dal punto di vista dimensionale che distributivo.

1.3

La natura dei dati disponibili

La ricerca è stata svolta ricorrendo a due diverse fonti di dati, entrambe riferite a due anni accademici, quello pre-riforma (2014/2015) e quello post-riforma (2015/2016), che gli enti per il Diritto allo Studio universitario che hanno partecipato alla ricerca hanno messo a disposizione.

La prima è costruita dagli stessi database delle Aziende, che contengono informazioni sugli studenti che hanno partecipato al concorso per ottenere la borsa di studio, come l'esito (idoneo, non idoneo), il motivo di esclusione, l'anno accademico di immatricolazione, la tipologia di studente, la cittadinanza, gli indicatori sintetici ISEE e ISPE. In alcuni enti, tuttavia, gli studenti che non hanno i requisiti economici non possono fare la domanda per la borsa di studio e per questo su di loro non è presente alcuna informazione o sono disponibili solo per una minoranza di richiedenti. Su questi enti (che chiameremo nel corso del lavoro "enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici"), pertanto, il confronto delle domande ricevute nei due anni accademici non può essere effettuato in modo corretto né possono essere svolte valutazioni esaustive su ipotesi di soglie alternative rispetto a quelle vigenti.

A questo proposito è bene chiarire un limite più generale dell'analisi. Anche per gli enti che consentono di fare domanda agli studenti privi di requisiti economici, la quota di studenti che partecipa al concorso, pur senza requisiti, può essere molto diversa tra enti e nei due anni accademici considerati. Esiste, infatti, una platea di studenti, potenzialmente di numerosità non irrilevante, che non ha fatto domanda perché priva di requisiti economici e che, in presenza di soglie di accesso più ampie, avrebbe potuto accedere alla borsa di studio.

La seconda fonte di dati rileva le informazioni anagrafiche, reddituali e patrimoniali individuali contenute nella cd. Dichiarazione Sostitutiva Unica, compilata da ciascuno dei richiedenti la borsa per attestare i propri ISEE e ISPE. Per alcuni enti le informazioni tratte dalla DSU sono disponibili solo per un anno o parzialmente per entrambi gli anni accademici.

Le due fonti, quando disponibili, sono state incrociate attraverso un codice identificativo dello studente. Le analisi che si basano sulle informazioni tratte dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica sono svolte solo sugli studenti per i quali l'incrocio è stato possibile. I dati dei due anni accademici considerati sono uniti tra loro attraverso un codice identificativo dello studente.

La tabella 1 riporta, in sintesi, la natura dei dati disponibili per ciascuno degli enti che ha partecipato al progetto di ricerca.

Tabella 1 - LA NATURA DEI DATI DISPONIBILI

	Dati della graduatoria	Dati della graduatoria e della Dichiarazione Sostitutiva Unica
Dati su tutti i richiedenti	CIDIS, Cagliari, IULM, Lazio, Piemonte, Polimi, Sassari, Venezia	Bergamo, Friuli Venezia Giulia, Pavia, Perugia, Toscana
Dati sui richiedenti, esclusi quelli senza requisiti economici	Calabria, Sicilia	Emilia Romagna, Liguria, Puglia

1.4

La popolazione di riferimento

La presente analisi è svolta sugli studenti che nei due anni accademici pre-riforma e post-riforma hanno fatto la domanda per ottenere una borsa di studio agli enti coinvolti. Gli studenti sono stati suddivisi in due categorie: idonei ed non idonei. Tra gli idonei sono considerati anche i sospesi³.

Gli idonei sono considerati indistintamente, sia che abbiano sia che non abbiano beneficiato effettivamente della borsa di studio.

I non idonei sono suddivisi in tre tipologie. I non idonei per soli motivi economici, cioè per superamento dei limiti di ISEE e/o di ISPE. I non idonei per altre causali, cioè per merito e/o per motivi amministrativi. I non idonei per motivi economici e altre causali. Gli studenti non idonei per motivi economici sono a loro volta suddivisi in tre tipologie. I non idonei per superamento delle soglie ISEE, ISPE o per superamento di entrambe le soglie.

Tabella 2 - LE TIPOLOGIE DI STUDENTE

Tipo	Descrizione
Idoneo	Studente in possesso di requisiti economici e di merito
Non idoneo escluso per motivi economici	Studenti escluso per superamento della soglia ISEE, della soglia ISPE o di entrambe le soglie
Non idoneo escluso per altre causali	Studente escluso per mancanza dei requisiti di merito oppure per causali amministrative
Non idoneo escluso per motivi economici e altre causali	Studente escluso per superamento delle soglie economiche di accesso e per merito/causali amministrative

³ I sospesi sono studenti che sono in attesa di conferma della borsa di studio perché ancora privi di una parte della documentazione necessaria per ottenere l'idoneità. Nella stragrande maggioranza dei casi i sospesi diventano idonei una volta regolarizzata la propria posizione.

2. LA RIFORMA DELL'ISEE E I REQUISITI DI ACCESSO AL DSU

2.1 Le nuove modalità di calcolo dell'ISEE

La riforma dell'ISEE, realizzata tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159 del 2013, è nata con l'obiettivo di ridurre alcuni dei limiti emersi nel primo decennio di utilizzazione dell'Indicatore. Tra questi limiti possono essere ricordati: il peso delle franchigie patrimoniali e la mancata considerazione dei redditi esenti ai fini IRPEF; la sottovalutazione, in sede di autocertificazione, sia del reddito che del valore del patrimonio, soprattutto mobiliare; la sottostima del peso di alcuni carichi familiari e dei costi aggiuntivi che le famiglie in cui sono presenti disabili e non autosufficienti devono sostenere.

Le principali novità della riforma dell'ISEE possono essere sintetizzate nei seguenti punti.

- Una nuova definizione dell'Indicatore della Situazione Reddituale (ISR) che cerca di avvicinarsi al concetto di reddito disponibile delle famiglie. Da una parte, considerando oltre ai redditi imponibili ai fini IRPEF, anche quelli esenti, come le pensioni di invalidità, l'indennità di accompagnamento⁴, la borsa di studio, le collaborazioni a tempo parziale. Dall'altra, prevedendo la possibilità di detrarre le voci di spesa effettive (come le spese sanitarie dei componenti disabili) e presunte (come i costi di produzione del reddito da lavoro dipendente o pensione⁵) a cui una famiglia è sottoposta. La detrazione per le famiglie in affitto, già presente nell'ISEE previgente, viene inoltre innalzata e legata positivamente alla presenza di figli.
- Anche l'altra componente dell'ISEE, l'Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP) è stata notevolmente modificata dalla riforma, sia la parte di patrimonio immobiliare che quella di patrimonio mobiliare. Il patrimonio immobiliare è, infatti, considerato attraverso il valore catastale ai fini IMU, che è superiore del 60% rispetto a quello previgente ai fini ICI. La franchigia sulla casa di abitazione rimane e si innalza per le famiglie che hanno un mutuo residuo. Per il patrimonio mobiliare, invece, viene ridotta la franchigia rispetto all'ISEE previgente (ma legata ai carichi familiari) e viene considerato il valore più elevato tra quello a fine anno e la giacenza media.
- Una revisione delle maggiorazioni della scala di equivalenza a vantaggio delle famiglie numerose e con figli minori e l'eliminazione della maggiorazione per la presenza di disabili in famiglia (sostituita dal sistema delle detrazioni).
- L'introduzione dell'ISEE corrente, vale a dire un indicatore che tiene conto della situazione economica dei nuclei familiari il più aggiornata possibile, nei casi in cui la situazione reddituale delle famiglie si sia modificata in modo rilevante rispetto all'attestazione standard dell'ISEE.
- La possibilità di prevedere una diversa definizione di nucleo familiare a seconda delle prestazioni, distinguendo tra quelle socio-sanitarie, quelle rivolte ai minorenni e quelle per il diritto allo studio universitario.
- Un'ultima importante novità riguarda la modalità di rilevazione del patrimonio mobiliare (che prevedono ora l'indicazione della giacenza media oltre che quella a fine anno) e la acquisizione diretta da parte dell'INPS (e non più tramite autocertificazione) dei valori già noti alle pubbliche amministrazioni, come i redditi a fini IRPEF e le pensioni.

⁴ In seguito ad una sentenza del Consiglio di Stato il decreto-legge 29 marzo 2016 n. 42 ha modificato, in via transitoria, il D.P.C.M 159/2013 prevedendo la non considerazione nel calcolo dell'ISEE dei trasferimenti assistenziali, previdenziali ed indennitari percepiti in ragione della condizione di disabilità e la sostituzione delle detrazioni con una maggiorazione dello 0.5 della scala di equivalenza.

⁵ Il nuovo ISEE prevede una detrazione del 20% del reddito da lavoro dipendente fino ad un massimo di 2.000 euro e del 10% del reddito da pensione fino ad un massimo di 1.000 euro.

Relativamente al Diritto allo Studio Universitario la riforma prevede significative novità per alcune categorie di studenti – indipendenti, stranieri e disabili.

- Per gli studenti *indipendenti* è cambiata la modalità di calcolo del reddito percepito, in quanto concorrono a determinarne l'ammontare anche i redditi esenti da imposta. L'altra novità è che se lo studente non soddisfa le condizioni per essere considerato indipendente, pur non vivendo più nella famiglia d'origine da due anni e/o pur essendo coniugato, si fa riferimento ai componenti e alle condizioni economico-patrimoniali del nucleo familiare di origine: ai fini dell'ISEE universitario il nucleo è composto dal solo studente, dai genitori e eventuali altri componenti (es. fratelli/sorelle), ma senza il proprio coniuge e eventuali figli.
- Rispetto agli *stranieri*, sia gli studenti extra-UE il cui nucleo familiare risieda in Italia o in un paese UE, sia gli studenti UE devono presentare l'ISEE, mentre continuano ad applicarsi le norme del DPCM 9 aprile 2001 per gli extra-UE con famiglia residente in un paese extra-comunitario, i quali devono attestare la loro situazione economica e patrimoniale nel paese di provenienza attraverso la documentazione consolare.
- Per i nuclei familiari in cui è presente una *persona disabile*, la nuova normativa aveva previsto delle detrazioni dall'ammontare del reddito di importo differente a seconda del livello di disabilità (medio, grave, non autosufficiente), pari rispettivamente a 4.000 euro, 5.500 euro, 7.000 euro (elevabili se la persona è minorenne). Inoltre si potevano detrarre, in caso di persone non autosufficienti, per ciascuna di esse, la spesa sostenuta per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale o, in alternativa, l'ammontare della retta versata presso strutture residenziali, e le spese sanitarie, mediche e di assistenza fino ad un massimo di 5.000 euro, indicate nella dichiarazione dei redditi (per le quali spetta la detrazione d'imposta o la deduzione dal reddito). In seguito alla sentenza del Consiglio di Stato queste disposizioni, così come la considerazione dei redditi esenti percepiti da persone con disabilità, sono state sospese. E' invece sempre vigente la norma del DPCM 9 aprile 2001, la quale sancisce che le regioni possono definire particolari criteri di determinazione delle condizioni economiche degli studenti disabili, al fine di favorirne l'accesso ai servizi e agli interventi.

Tabella 3 - LE PRINCIPALI NOVITÀ DELLA RIFORMA DELL'ISEE

ISR	Inclusione redditi esenti ai fini Irpef Maggiori detrazioni per dipendenti e pensionati Maggiori detrazioni per famiglie in affitto
ISP	Maggiore valorizzazione del patrimonio immobiliare Minore franchigia per il patrimonio mobiliare
Scala di equivalenza	Revisione delle scale di equivalenza a favore di famiglie numerose e con minori
Nucleo familiare	Diversa definizione di nucleo familiare a seconda della tipologia di prestazione

2.2

I criteri di eleggibilità

Al fine di stabilire i criteri di accesso alle borse per il DSU ogni Regione⁶ stabilisce il valore massimo di ISEE e ISPE entro i limiti stabiliti dal MIUR. Successivamente individua due o più fasce ISEE in base alle quali differenziare l'importo della borsa di studio, cosicché lo studente con un ISEE inferiore o uguale ai 2/3 del limite massimo di riferimento riceve l'importo pieno di borsa, gli altri ottengono un importo di borsa ridotto.

Nel 2014/2015 l'ISEE utilizzato dagli enti per selezionare gli studenti veniva rideterminato rispetto alle modalità standard di calcolo previste dalla disciplina previgente (ISEEU). Nel 2015/2016, invece, gli enti hanno applicato un ISEE differenziato in base a come hanno interpretato la disposizione del DPCM

⁶ In alcuni casi sono le Università a stabilire i criteri di eleggibilità.

159/2013 che prevedeva la possibilità di detrarre la borsa percepita negli anni precedenti. In appendice, paragrafo a1, sono spiegate nel dettaglio le modalità di calcolo nei due anni accademici. La tabella 4 riporta le soglie massime di ISEE e ISPE adottate da ciascun ente nei due anni accademici considerati nella nostra analisi.

Tabella 4 - LE SOGLIE DI ACCESSO STABILITE DA CIASCUNA REGIONE NEGLI A.A.2014/2015 E 2015/2016 (EURO)

	Limite ISEE a.a. 14/15	Limite ISPE a.a. 14/15	Limite ISEE a.a. 15/16	Limite ISPE a.a. 15/16
<i>D.P.C.M.(max)</i>	20.956	35.364	20.998,37	35.434,78
Valle d'Aosta	20.956	35.364	20.998,00	35.435,00
Umbria	20.728	34.979	20.998,37	35.434,78
Basilicata	21.000	35.000	20.998,37	35.434,78
Lombardia	20.728	34.979	20.998,37	35.434,78
Friuli	20.956	35.364	20.998,37	35.434,78
Piemonte	19.596	33.068	20.956,46	35.364,05
Puglia	17.000	31.000	19.000,00	35.000,00
Lazio	18.195	35.364	19.468,75	34.069,40
Liguria	16.382	32.767	16.562,00	33.127,00
Toscana	19.000	33.000	20.000,00	33.000,00
Abruzzo	18.337	32.744	18.373,67	32.809,48
Sicilia	20.956	35.364	19.213,51	32.757,49
Emilia Romagna	19.152	32.320	19.152,97	32.320,64
Marche	18.500	30.000	18.500,00	30.000,00
Catanzaro	18.035	30.640	16.000,00	30.000,00
Reggio Calabria	15.717	27.505	16.500,00	28.500,00
Cosenza	15.780	27.645	15.875,00	27.811,00
Campania	15.800	27.600	15.900,00	27.700,00
Sardegna	17.437	27.506	17.472,00	27.561,00
Veneto	20.956	27.505	20.998,37	27.560,39
Molise	15.717	27.505	15.748,78	27.560,39
<i>D.P.C.M.(min)</i>	15.717	27.505	15.748,78	27.560,39

Nota: non sono comprese le province di Trento e Bolzano.
Fonte: Bandi per la borsa di studio, pubblicati sui siti Internet.

Osservando l'anno pre-riforma si nota come le soglie fissate dalle Regioni siano piuttosto differenziate. Alcune Regioni hanno fissato sia per ISEE che per ISPE soglie molto vicine ai limiti massimi stabiliti dal MIUR. Altre, all'opposto, le hanno tenute vicine ai limiti minimi. Nell'anno successivo alla riforma dell'ISEE la maggioranza delle Regioni non ha modificato le soglie di accesso alle borse di studio (Tab. 5): diverse avevano già le soglie ISEE e ISPE al massimo previsto dai limiti ministeriali, altre si sono adeguate solo all'aggiornamento all'inflazione. Una ridotta parte delle Regioni ha invece modificato le soglie. La Puglia ha innalzato l'ISEE del 12% e l'ISPE del 13%. Il Piemonte le ha innalzata entrambe del 7%. Reggio Calabria ha innalzato la soglia ISEE del 5% e quella ISPE del 4%. La Toscana ha aumentato solo la soglia ISEE del 5%. Il Lazio ha aumentato del 5% la soglia ISEE e ridotto del 4% quella ISPE. Due Regioni hanno ridotto entrambe le soglie: la Sicilia ha previsto una riduzione rispettivamente dell'8% e del 7% della soglia ISEE e ISPE, Catanzaro ha diminuito il valore ISEE massimo per accedere alla borsa dell'11% e il valore ISPE del 2%.

Tabella 5 - MODIFICA DELLE SOGLIE DI ACCESSO TRA IL 2014/2015 E IL 2015/2016

	ISEE già al massimo	ISEE fermo	ISEE aumentato	ISEE diminuito
ISPE già al massimo	Umbria, Basilicata, Lombardia, Friuli, Valle d'Aosta			
ISPE fermo		Veneto, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Sardegna, Liguria, Campania, Cosenza, Molise		
ISPE aumentato		Toscana	Piemonte, Puglia, Reggio Calabria	
ISPE diminuito			Lazio	Sicilia, Catanzaro

I cambiamenti nelle soglie di accesso intervenuti tra i due anni accademici, da soli, al di là della riforma dell'ISEE, hanno influito nel modificare la numerosità e le caratteristiche della platea dei potenziali beneficiari della borsa di studio. Inoltre, nei due anni accademici alcuni enti hanno cambiato aspetti amministrativi o requisiti di accesso non economici per la presentazione della domanda che a loro volta potrebbero aver influenzato gli esiti del concorso, indipendentemente dalla riforma dell'ISEE (in appendice, paragrafo a2, sono riportate le modifiche effettuate da alcuni enti).

Le caratteristiche dei dati a disposizione (come le diverse modalità di calcolo dell'ISEE 2015/2016, la mancanza del dato sugli esclusi, i cambiamenti della domanda dovuti a ragioni amministrative, ecc.), ma anche le modalità con cui sono state modificate le soglie dai veri enti rendono chiaro come si debba procedere con molta cautela sia nell'attribuire alla riforma dell'ISEE i cambiamenti avvenuti nei due anni accademici sia nel fare confronti tra enti.

3.

GLI EFFETTI DELLA RIFORMA DELL'ISEE

3.1

La domanda di borse

La riforma dell'ISEE ha determinato un razionamento della domanda di borse per il diritto allo studio universitario? Per capirlo confrontiamo la variazione del numero di richiedenti borsa di studio tra prima e dopo la riforma dell'ISEE. La riduzione della domanda che si osserva nei due anni non può essere, ovviamente, imputata completamente alla riforma. Altre ragioni legate a modifiche ad aspetti di tipo amministrativo, ai requisiti di merito per accedere, ma anche all'evoluzione delle iscrizioni all'università possono spiegarne i cambiamenti nel tempo⁷.

Per tener conto, per lo meno, dell'andamento generale delle iscrizioni all'università, confrontiamo la variazione del numero di richiedenti borsa di studio nei due anni accademici pre e post-riforma con quella delle iscrizioni del totale degli studenti universitari. Al fine di garantire una maggiore coerenza e confrontabilità, la tabella 6 riporta le domande pervenute nei vari enti, distinti in due categorie, quelli che raccolgono e quelli che non raccolgono informazioni sugli esclusi per motivi economici.

Complessivamente le domande pervenute agli enti che raccolgono le informazioni anche sugli esclusi per motivi economici sono diminuite dell'8,7% a fronte di una sostanziale invarianza delle iscrizioni complessive (-0,5%). Per gli enti per i quali il dato sugli esclusi per motivi economici non è presente la variazione della domanda è ovviamente molto più accentuata (-21,5). In generale si osserva, inoltre, una variazione più consistente della domanda pervenuta da studenti con famiglia residente in Italia⁸ (-9,6%), non sorprendentemente, dato che solo a loro si applica la normativa ISEE.

La variazione percentuale della domanda è piuttosto differenziata tra i vari enti considerati. Innanzitutto, sono presenti due enti, IULM, soprattutto, e Polimi, che hanno avuto un incremento della domanda di borse di studio. L'aumento si attenua notevolmente, tuttavia, se si considera il sottoinsieme delle domande pervenute dagli studenti con famiglia residente in Italia. In diversi enti, non solo la domanda di borsa di studio, ma anche le iscrizioni sono diminuite, sebbene in misura molto minore⁹ (ad esempio CIDIS e Cagliari). In altri invece la riduzione della domanda si è verificata in un contesto di crescita delle iscrizioni (come Piemonte e Venezia).

⁷In Toscana, ad esempio, la fissazione nel 2015/2016 di una sola scadenza, anziché due, avrebbe ridotto il numero di domande anche in assenza della riforma dell'ISEE.

⁸L'informazione non è disponibile per CIDIS, Trieste nel FVG, Liguria, Perugia, Polimi nel 2014/2015, Venezia per alcuni studenti. Solitamente gli enti richiedono agli studenti con famiglia residente non in Italia una documentazione consolare che attesti la loro situazione economica e patrimoniale.

⁹E' possibile, tra l'altro, che la riduzione delle immatricolazioni sia dipesa essa stessa della riforma, che potrebbe aver spinto alcuni potenziali studenti, soprattutto nelle regioni meridionali, a spostarsi verso enti pensavano di aver maggiore possibilità di ottenere la borsa.

Tabella 6 - DOMANDE PER BORSE PER IL DSU E VARIAZIONE DELLE ISCRIZIONI COMPLESSIVE

Ente	A.a. 2015/2016	A.a. 2014/2015	Var. % domanda	Var. % iscrizioni	Var. % domanda studenti con famiglia residente in Italia
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici					
Bergamo	1.589	1.797	-11,6	4,1	-12,9
CIDIS	6.363	8.392	-24,2	-2,1	-24,2
Cagliari	5.316	6.170	-13,8	-4,2	-14,3
FVG	6.581	6.624	-0,6	-2,1	0,2
IULM	375	323	16,1	6,7	14,7
Lazio	24.090	25.044	-3,8	-1,4	-4,0
Pavia	2621	2932	-10,6	-0,9	-10,8
Piemonte	11469	12176	-5,8	1,4	-6,6
Polimi	5289	5032	5,1	1,8	1,6
Sassari	2.772	3.055	-9,3	-3,1	-9,4
Toscana	17.590	20.480	-14,1	-0,2	-15,0
Umbria	4.227	4.271	-1,0	-3,1	-1,0
Venezia	5.610	6.557	-14,4	1,5	-16,1
Totale	93.892	102.853	-8,7	-0,5	-9,6
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici					
Calabria	6.602	9.124	-27,6	-4,2	-28,3
Emilia Romagna	18.420	21.697	-15,1	0,7	-16,0
Liguria	2.759	3.274	-15,7	-3,1	-15,7
Palermo	7.433	10.211	-27,2	-6,6	-27,4
Puglia	11.720	15.505	-24,4	-3,6	-24,4
Totale	46.934	59.811	-21,5	-2,3	-22,2
Totale	140.826	162.664	-13,4	-2,3	-14,4

3.2

La selettività nell'accesso

Il nuovo ISEE è più selettivo? Prima di rispondere a questa domanda vediamo come sono cambiati l'ISEE e l'ISPE medi dei richiedenti borse di studio tra prima e dopo la riforma (Tab. 7). Mentre sull'ISEE la variazione è piuttosto differenziata tra gli enti, con aumenti ma anche alcune riduzioni¹⁰, l'evoluzione dell'ISPE è piuttosto chiara. In tutti gli enti si sperimenta un innalzamento considerevole dell'ISPE degli studenti che hanno fatto richiesta di una borsa di studio. L'aumento, mediamente del 60,2% negli enti con esclusi per motivi economici e del 50,1% in quelli che ne sono privi, dipende, sostanzialmente, dalla maggiore valorizzazione degli immobili ai fini IMU introdotta dal DPCM 159/2013 rispetto a quella prevista dalla normativa ICI.

¹⁰ A spiegare queste differenze contribuiscono sicuramente anche le diverse modalità con cui nel 2015/2016 gli enti hanno detratto l'importo della borsa di studio percepita dall'ISEE standard.

Tabella 7 - ISEE E ISPE MEDI (EURO) DEI RICHIEDENTI BORSE DI STUDIO

	ISEE medio			ISPE medio		
	2015/2015	2015/2016	Var. %	2015/2015	2015/2016	Var. %
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici						
Bergamo	13.859	13.623	-1,7	11.396	18.178	59,5
CIDIS	13.714	12.286	-10,4	11.268	15.113	34,1
Cagliari	10.199	10.293	0,9	6.101	12.407	103,4
FVG	14.980	15.267	1,9	13.992	20.762	48,4
IULM	13.226	14.028	6,1	15.200	21.956	44,4
Lazio	8.740	9.012	3,1	7.938	15.945	100,9
Pavia	12.702	13.267	4,5	11.899	18.233	53,2
Piemonte	10.314	10.854	5,2	7.973	15.817	98,4
Polimi	11.472	9.494	-17,2	11.319	14.861	31,3
Sassari	10207	10080	-1,2	7043	13206	87,5
Toscana	12537	12983	3,6	11423	18929	65,7
Umbria	9903	11127	12,4	8599	16978	97,4
Venezia	17491	16901	-3,4	17694	24910	40,8
Totale	12257	12247	-0,1	10911	17484	60,2
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici						
Calabria	8843	7533	-14,8	6089	7177	17,9
Emilia Romagna	9615	9536	-0,8	6116	9101	48,8
Liguria	6497	6261	-3,6	3677	5707	55,2
Palermo	9263	9184	-0,8	6668	11094	66,4
Puglia	8380	8712	4,0	6891	11105	61,2
Totale	8520	8245	-3,2	5888	8837	50,1
Totale enti						
Totale	10579	10571	-0,1	8707	14401	65,4

Box 3.1

Riforma dell'ISEE: effetto "regole" o effetto "emersione"?

La riforma dell'ISEE introdotta con il DPCM 159/2013 non ha solo modificato le modalità di calcolo dell'Indicatore. Una parte importante della riforma ha, infatti, riguardato le modalità di raccolta dei dati contenuti nella Dichiarazione Sostitutiva Unica. In seguito all'acquisizione automatica, tramite le banche dati già in possesso delle pubbliche amministrazioni, di alcune informazioni, come i redditi a fini IRPEF e le pensioni erogate dall'INPS, e alla raccolta di dati più accurati relativi alla giacenza media annua e al saldo a fine anno dei patrimoni mobiliari, da richiedere direttamente al proprio istituto di credito, il nuovo ISEE ha fatto emergere valori reddituali e patrimoniali non precedentemente dichiarati dalle famiglie.

Per capire quanto della variazione dell'ISEE in seguito alla riforma è dipeso dalle nuove modalità di calcolo e quanto da un effetto "emersione" abbiamo calcolato per gli studenti richiedenti borsa di studio in Toscana¹¹ presenti in entrambi gli anni accademici, 2014/2015 e 2015/2016, l'ISEE secondo le regole del 2014 sui redditi, patrimoni e composizione familiare del 2014, l'ISEE secondo le regole del 2015 sui redditi, patrimoni e composizione familiare del 2015 ed infine l'ISEE secondo le regole del 2014 sui redditi, patrimoni e composizione familiare del 2015 (Tab. 8).

Tabella 8 - ISEE E SUE COMPONENTI PRIMA E DOPO LA RIFORMA (VALORI MEDI IN EURO PER GLI STUDENTI PRESENTI IN ENTRAMBI GLI A.A.)

ISEE 2014 con redditi, patrimoni e composizione familiare del 2014	11.150
Redditi	23.792
Patrimonio immobiliare	40.476
Patrimonio mobiliare	8.293
ISEE 2015 con redditi, patrimoni e composizione familiare del 2015	12.632
Redditi	22.559
Patrimonio immobiliare	66.511
Patrimonio mobiliare	17.237
ISEE 2014 con redditi, patrimoni e composizione familiare del 2015	11.472

La variazione dell'ISEE medio del 2015, quello effettivamente presentato dagli studenti per attestare la propria condizione economica, quindi calcolato con redditi, patrimoni e composizione familiare del 2015, rispetto all'ISEE medio che avevano attestato invece l'anno prima, secondo le regole del 2014 con redditi, patrimoni e composizione familiare del 2014, è pari a circa il 13% (passa da 11.150 a 12.632 euro). L'aumento dell'ISEE è stato trainato dalla componente patrimoniale, quella immobiliare è

¹¹Tutti i dati di dettaglio contenuti nelle DSU per i due anni accademici necessari per questo tipo di valutazione sono disponibili solo per questa Regione.

umentata mediamente del 64%, quella mobiliare del 108%. La riduzione delle voci di reddito dopo la riforma non è stata in grado di bilanciare l'incremento del valore del patrimonio. Non tutto l'incremento che l'ISEE ha subito dopo la riforma è dovuto, tuttavia, alla nuove modalità di calcolo dell'Indicatore, una parte è legata all'emersione di valori reddituali e soprattutto patrimoniali precedentemente non dichiarati.

L'ISEE che gli studenti avrebbero attestato nel 2014, secondo le regole previgenti, se avessero dichiarato i redditi, i patrimoni e la composizione familiare del 2015, sarebbe stato pari mediamente a 11.472 euro. A parità di condizioni economiche e patrimoniali (e familiari) la variazione dell'ISEE post riforma (12.632 euro) rispetto a quello pre-riforma (11.472 euro) sarebbe stata più contenuta di quella effettivamente registrata (+10% contro +13%). Possiamo concludere, quindi, che circa un 25% dell'aumento dell'ISEE sperimentato dagli studenti universitari dopo la riforma sia dipeso da un effetto "emersione", e la restante parte da un effetto "regole".

Se l'ISEE, e soprattutto, l'ISPE aumentano e le soglie non vengono riviste adeguatamente è molto probabile un effetto di riduzione della platea degli idonei alla borsa di studio. E, in effetti, come mostra la tabella 9, tra il 2015/2016 e il 2014/2015 il numero di studenti che sono risultati idonei per ricevere una borsa di studio si è ridotto in praticamente tutti gli enti considerati. Solo IULM sperimenta un aumento, seppur non marcato, che tuttavia dipende solo dalla domanda proveniente da cittadini con famiglia residente non in Italia. Tra gli enti in possesso del dato sugli esclusi ad una variazione della domanda dell'8,7% ha corrisposto una riduzione degli idonei alla borsa di studio quasi doppia, del 15,9%. Dopo la riforma, quindi, non solo la domanda di borse di studio è diminuita, ma tra gli studenti che hanno fatto richiesta sono meno quelli che sono riusciti ad ottenerla. E', quindi, aumentata la selettività nei criteri di accesso.

Tabella 9 - IDONEI PER BORSE PER IL DSU

Ente	2015/2016	2014/2015	Var. % idonei	Var. % idonei con famiglia residente in Italia
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Bergamo	1.039	1.212	-14,3	-16,5
CIDIS	4.347	4.931	-11,8	-12,8
Cagliari	4.046	5.130	-21,1	-21,8
FVG	3.857	4.229	-8,8	-9,6
IULM	250	245	2,0	-0,4
Lazio	14.703	17.478	-15,9	-18,0
Pavia	1.515	1.732	-12,5	-14,4
Piemonte	8.063	9.155	-11,9	-14,4
Polimi	2.999	3.136	-4,4	-19,0
Sassari	1.909	2.320	-17,7	-15,6
Toscana	12.155	15.341	-20,8	-21,9
Umbria	3.022	3.518	-14,1	-14,5
Venezia	2.549	3.463	-26,4	-28,1
Totale	60.454	71.890	-15,9	-17,9
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Calabria	4.621	5.762	-19,8	-20,9
Emilia Romagna	16.247	19.264	-15,7	-17,2
Liguria	2.550	3.144	-18,9	-19,3
Palermo	6.582	8.081	-18,5	-18,1
Puglia	10.632	14.366	-26,0	-26,0
Totale	40.632	50.617	-19,7	-20,5
Totale enti				
Totale	101.086	122.507	-17,5	-19,0

Perché in alcuni enti la riduzione del numero di idonei è stata più consistente? Il confronto tra gli esiti nei diversi enti non è immediato per i molteplici aspetti che potrebbero aver inciso sulla variazione degli idonei nei due anni considerati, indipendenti dall'ISEE. Una semplice analisi di correlazione sembrerebbe mostrare come la variazione sia stata più consistente negli enti in cui la soglia ISPE nel 2015 era più bassa. Ad esempio, Venezia ha visto ridurre gli idonei del 26% con una soglia ISPE di appena 27.560 euro. La riduzione è molto forte anche negli altri enti con soglia ISPE contenuta come Cagliari, Sassari e Calabria. Meno forte sembra la riduzione negli enti dove invece la soglia ISPE era fissata praticamente al

massimo previsto dalle disposizioni ministeriali, come negli enti della Lombardia, nel Friuli, Piemonte e Umbria. Meno chiaro è l'effetto negativo molto marcato della Puglia, nonostante la soglia ISPE elevata, grazie all'innalzamento nel 2015/2016 rispetto al 2015/2014. Nelle regioni che nei due anni accademici hanno deciso di ridurre il valore massimo di ISPE di accesso, come Lazio e Sicilia, la riduzione del numero di studenti idonei è risultata sicuramente più accentuata di quella che avrebbero avuto con soglie inalterate.

3.3

Gli idonei alla borsa

In questo paragrafo e in quelli successivi concentriamo l'analisi su un sottoinsieme delle domande pervenute agli enti nei due anni accademici considerati. Al fine di escludere dall'analisi gli studenti ai quali non si applica la normativa ISEE prevista dal DPCM 159/2013 non sono considerati quelli che, in uno dei due anni accademici considerati, hanno famiglia residente non in Italia. Inoltre, anche gli studenti che risultano idonei da graduatoria, ma hanno l'informazione sull'ISEE e/o sull'ISPE mancante, sono esclusi dall'analisi. Sul sottoinsieme degli studenti con famiglia residente in Italia, che costituirà la base dell'analisi successiva di valutazione degli effetti del nuovo decreto ministeriale, sono state svolte una serie di operazioni di omogeneizzazione, controllo e riclassificazione descritti dettagliatamente in appendice (paragrafo a3).

Come sono cambiati gli idonei alla borsa di studio tra prima e dopo la riforma? Se calcoliamo l'ISEE e l'ISPE medio, nonché la percentuale di valori nulli per entrambi gli indicatori (Tab. 10) notiamo che:

- gli idonei alla borsa di studio nell'anno accademico successivo alla riforma tendono ad avere un ISEE più basso ed un ISPE più elevato rispetto all'anno pre riforma;
- tende ad essere maggiore il numero di studenti con ISEE nullo e minore quello con ISPE pari a zero tra i due anni accademici considerati.

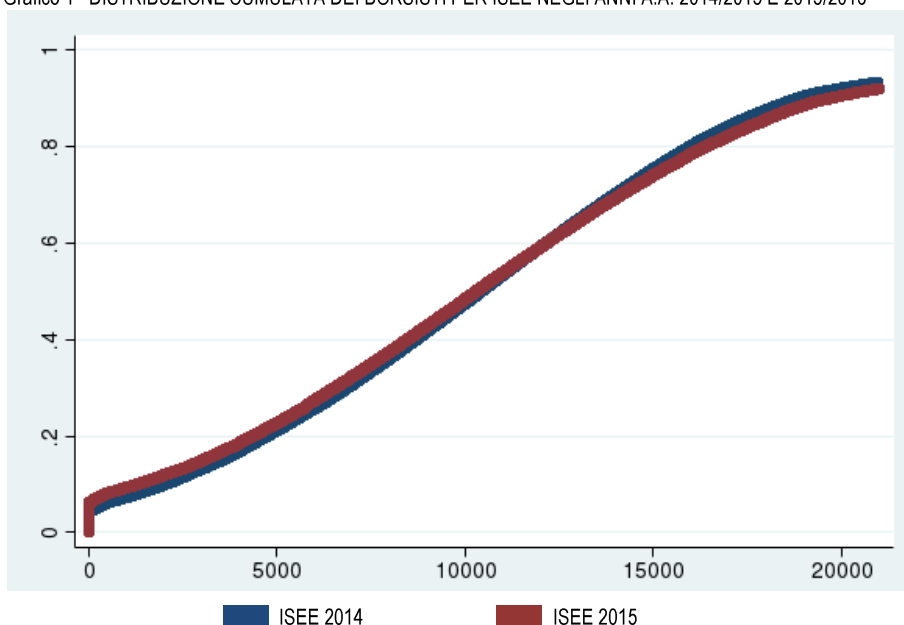
Dopo la riforma gli studenti idonei alla borsa tendono, quindi, ad essere più ricchi di ISPE e meno di ISEE, ma è soprattutto il patrimonio che subisce le variazioni più consistenti. Mediamente l'ISPE subisce un aggravio del 41%.

Tabella 10 - ISEE E ISPE DEGLI IDONEI

	2014/2015				2015/2016			
	ISEE medio	% ISEE=0	ISPE medio	% ISPE=0	ISEE medio	% ISEE=0	ISPE medio	% ISPE=0
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici								
Bergamo	12.145	1,1	6.599	30,9	11.509	1,1	8.735	28,2
CIDIS	11.208	2,2	6.564	35,3	10.345	2,5	8.615	33,4
Cagliari	9.197	2,7	4.267	44,3	8.992	2,3	7.248	29,8
FVG	11.740	2,6	7.251	34,0	11.420	3,1	9.444	29,9
IULM	10.288	2,5	7.176	35,0	9.675	2,9	8.001	35,5
Lazio	9.152	0,5	5.972	33,4	8.668	5,6	8.867	32,5
Pavia	11.104	2,1	7.131	31,5	10.415	3,1	9.085	29,7
Piemonte	10.481	2,7	6.688	36,0	10.370	3,3	9.616	28,4
Polimi	12.373	1,1	8.659	24,5	8.957	11,3	10.915	23,5
Sassari	9.021	3,0	4.931	40,2	8.725	3,0	7.486	30,2
Toscana	9.942	3,5	6.196	38,4	9.676	3,6	8.631	33,2
Umbria	8.194	13,3	5.201	40,6	8.153	3,9	7.688	34,6
Venezia	11.581	2,0	6.018	35,5	10.712	5,5	7.595	31,8
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici								
Calabria	7.588	4,4	4.682	40,5	7.387	4,6	6.968	32,1
Emilia Romagna	10.421	2,3	6.147	37,7	10.024	2,8	8.245	33,4
Liguria	6.479	13,4	3.604	62,9	5.654	13,8	4.085	63,0
Palermo	9.509	4,2	6.793	34,2	8.566	4,3	8.653	29,0
Puglia	8.476	2,9	6.960	28,9	8.773	2,5	10.812	21,6
Totale enti								
Totale	9.643	3,2	6.140	36,4	9.270	4,0	8.648	31,3

Coerentemente con l'abbassamento del valore medio, la distribuzione cumulata degli idonei per fasce di ISEE è più spostata verso i valori bassi dopo la riforma, seppur in modo non marcato (Graf. 1). Se è chiaro che nell'anno post riforma il numero di idonei si è ridotto è altrettanto vero che l'abbassamento del loro ISEE medio e lo spostamento della distribuzione potrebbe aver determinato un aumento dell'importo della borsa percepita.

Grafico 1 - DISTRIBUZIONE CUMULATA DEI BORSISTI PER ISEE NEGLI ANNI A.A. 2014/2015 E 2015/2016



Per gli enti che disponevano dei dati dalla Dichiarazione Sostitutiva Unica sono rilevabili informazioni aggiuntive utili per inquadrare il profilo degli idonei alla borsa prima e dopo la riforma (Tabb. 11 e 12). Come precisato nella nota metodologica in appendice il dato è riferito solo agli studenti per i quali è stato possibile effettuare un incrocio tra DSU e graduatoria. Inoltre, è possibile effettuare un confronto solo per gli enti che disponevano del dato in entrambi gli anni accademici (il totale nelle due tabelle che seguono è riferito solo a tali enti).

Tabella 11 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI IDONEI

	In affitto (%)		Proprietari di ii case (%)		Valore medio rendite immobiliari (euro)	
	2014/2015	2015/2106	2014/2015	2015/2106	2014/2015	2015/2106
Enti con esclusi per motivi economici						
Bergamo	32,3	33,0	63,3	58,0	476	410
FVG		23,3		50,4		457
Pavia		18,8		50,5		413
Perugia		18,0		51,2		448
Toscana	36,9	41,4	47,4	42,6	483	392
Enti senza esclusi per motivi economici						
Emilia Romagna	36,1	41,7	56,1	46,6	520	382
Liguria		39,4		22,1	0	288
Puglia	26,4	29,6	56,4	52,0	598	483
Totale enti con l'informazione disponibile						
Totale	32,8	37,8	53,5	47,3	519	417

Coerentemente con gli obiettivi della riforma, che intendeva agevolare maggiormente le famiglie che non hanno una casa di proprietà e che devono pagare un canone di locazione, dopo la sua introduzione sono aumentati gli studenti che vivono in case in affitto.

Come abbiamo visto nella tabella 7, il valore medio dell'ISPE degli studenti è cresciuto inevitabilmente per effetto della maggiore valorizzazione della rendita catastale. Gli studenti che, nonostante la maggiore valorizzazione del patrimonio, sono risultati idonei, dopo la riforma tendono ad essere meno spesso proprietari di abitazioni diverse dalla prima¹² e hanno un valore complessivo delle rendite catastali più basso rispetto agli idonei pre-riforma.

Tabella 12 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO MOBILIARE DEGLI IDONEI

	Valore patrimonio mobiliare medio (euro)		Senza patrimonio mobiliare (%)	
	2014/2015	2015/2106	2014/2015	2015/2106
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Bergamo	12.164		18,6	
FVG	1.330	7.469	72,7	3,5
Pavia		6.771		6,4
Toscana	6.901	11.668	50,4	5,7
Umbria	348	6.615	88,5	7,0
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Emilia Romagna	22.677 ¹³	11.480	45,9	6,1
Liguria		4.517		8,7
Puglia	4.511	8.338	68,1	6,9
Totale enti				
Totale	7.154	9.114	57,4	6,1

Dopo l'introduzione del nuovo ISEE è cresciuto il patrimonio mobiliare dichiarato dalle famiglie e si sono ridotte enormemente quelle che non dichiaravano affatto valori mobiliari. Anche questo era uno degli obiettivi della riforma, far emergere il patrimonio mobiliare precedentemente non dichiarato dalla quasi totalità delle famiglie.

In sintesi, quindi, il numero di idonei alla borsa per il diritto allo studio universitario è senz'altro diminuito. La riduzione è dipesa da una maggiore capacità selettiva dell'Indicatore, a sua volta causata principalmente dalla maggiore valorizzazione della componente patrimoniale. Gli idonei dopo la riforma sono più poveri di ISEE e più ricchi di ISPE. Meno spesso possiedono immobili diversi dalla casa di abitazione, più spesso vivono in affitto e dichiarano valori mobiliari più realistici del passato.

3.4

L'identikit degli esclusi

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come la riforma dell'ISEE ha cambiato le caratteristiche degli idonei ad una borsa di studio. Vediamo quali sono, invece, gli elementi distintivi degli studenti esclusi, cioè quelli che risultavano idonei della borsa nell'a.a. 2014/2015 e non nell'a.a. 2015/2016. Per analizzare le caratteristiche degli esclusi la prima operazione da compiere è incrociare i dati dei due anni accademici per codice identificativo (Tab. 13). Del totale degli studenti inclusi nella nostra analisi, poco più del 30% ha fatto richiesta in entrambi gli anni accademici e su questi concentriamo l'analisi.

¹² Al fine di evitare di considerare come seconde case anche pertinenze delle abitazioni non sono stati considerati gli immobili con rendita catastale inferiore a 100 euro.

¹³ Il dato potrebbe essere distorto a causa dell'incrocio incompleto degli studenti del 2014/2015 con le Dichiarazioni Sostitutive Uniche del medesimo anno.

Tabella 13 - INCROCIO DELLE DOMANDE DEI DUE ANNI ACCADEMICI. Valori %

	Presente nel 2014 e non nel 2015	Presente nel 2015 e non nel 2014	Presente in entrambi gli anni
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici			
Bergamo	39,1	30,1	30,7
CIDIS	44,4	26,6	29,0
Cagliari	37,6	27,1	35,3
FVG	32,2	32,3	35,5
IULM	33,1	41,7	25,2
Lazio	35,9	33,2	30,9
Pavia	39,1	31,8	29,1
Piemonte	35,7	31,2	33,1
Polimi	34,3	35,3	30,4
Sassari	36,2	29,6	34,1
Toscana	37,8	26,8	35,4
Umbria	31,6	30,9	37,5
Venezia	39,0	27,3	33,6
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici			
Calabria	44,5	22,6	32,9
Emilia Romagna	39,3	27,7	32,9
Liguria	39,4	28,1	32,6
Palermo	45,4	24,7	29,9
Puglia	43,8	25,6	30,6
Totale enti			
Totale	38,9	28,6	32,5

Tra gli studenti che sono presenti in entrambi gli anni accademici la stragrande maggioranza, il 72%, è comunque idoneo alla borsa di studio. Una minoranza, il 4%, risulta idoneo nel 2015 e non lo era l'anno prima. Una discreta fetta di studenti, il 16%, è, invece, non idoneo nel 2015, mentre lo era nell'anno accademico pre riforma.

Tabella 14 - STUDENTI PRESENTI IN ENTRAMBI GLI ANNI PER ESITO DEL CONCORSO. Valori %

	Idonei in entrambi gli anni	Idonei nel 14 e non nel 15	Idonei nel 15 e non nel 14	Comunque non idonei
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Bergamo	66,0	20,5	6,3	7,2
CIDIS	71,7	14,3	5,3	8,6
Cagliari	77,2	17,4	2,1	3,3
FVG	58,1	20,8	3,4	17,6
IULM	65,2	22,5	5,8	6,5
Lazio	62,7	21,6	7,7	7,9
Pavia	60,3	20,1	3,7	15,9
Piemonte	72,4	18,3	3,4	5,9
Polimi	55,9	25,5	5,3	13,3
Sassari	71,3	17,5	6,7	4,5
Toscana	69,7	18,2	2,9	9,1
Umbria	74,1	18,4	2,3	5,2
Venezia	43,4	23,5	3,8	29,3
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Calabria	60,1	22,2	4,8	13,0
Emilia Romagna	88,7	7,2	2,0	2,0
Liguria	92,3	6,4	1,1	0,2
Palermo	83,8	8,0	7,1	1,1
Puglia	89,2	7,2	3,2	0,4
Totale enti				
Totale	72,3	16,0	4,2	7,5

I motivi di esclusione sono, invece, riportati nella tabella 15. Una buona parte di studenti idonei nel 2014 ma non nel 2015, circa il 60%, è escluso per altre causali, come la mancanza di merito o ragioni amministrative (ed eventualmente per motivi economici). Gli altri sono stati esclusi solo per motivi

economici. Per questi ultimi molto spesso (in circa l'87% dei casi) è la soglia ISPE o questa assieme alla soglia ISEE ad aver determinato la non idoneità. Meno frequentemente gli studenti sono risultati idonei per il superamento della sola soglia ISEE. Ancora una volta, quindi, si conferma il ruolo cruciale della maggior valorizzazione del patrimonio a fini ISEE nello spiegare gli effetti della riforma. Gli studenti che sono stati esclusi sono risultati ricchi di patrimonio, per lo meno secondo la valorizzazione ai fini IMU, e per questo non sono riusciti a riottenere l'idoneità alla borsa di studio.

Tabella 15 - STUDENTI INCLUSI NEL 14 E NON NEL 15 PER MOTIVI DI ESCLUSIONE

	Per ISPE e non per altre causali	Per ISEE e non per altre causali	Per ISEE e ISPE e non per altre causali	Per altre causali
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Bergamo	20,1	14,8	21,5	43,6
CIDIS	29,7	6,9	12,8	50,5
Cagliari	24,6	6,6	9,9	58,9
FVG	20,4	11,8	14,5	53,3
IULM	32,3	6,5	22,6	38,7
Lazio	18,5	2,1	7,0	72,4
Pavia	33,2	7,0	16,8	43,0
Piemonte	35,3	5,6	14,7	44,3
Polimi	35,0	2,8	7,8	54,4
Sassari	33,9	5,1	9,4	51,6
Toscana	40,9	5,3	16,4	37,4
Umbria	36,6	7,3	23,0	33,1
Venezia	23,0	4,2	11,5	61,4
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici				
Calabria	1,8	0,5	1,2	96,6
Emilia Romagna	9,1	4,3	5,5	81,1
Liguria	0,0	0,0	0,0	100,0
Palermo	28,1	7,2	16,9	47,8
Puglia	4,4	0,2	0,7	94,7
Totale enti				
Totale	24,0	4,6	10,7	60,7

Soffermando l'attenzione sugli studenti esclusi solo per motivi economici (e quindi anche solo sugli enti che hanno raccolto questa informazione) ne emerge un identikit molto chiaro (Tabb. 16 e 17). Rispetto al totale degli studenti che hanno fatto domanda di borsa di studio nel 2015 gli esclusi per motivi economici:

- vivono meno frequentemente in affitto,
- sono molto più spesso proprietari di immobili diversi dall'abitazione principale,
- detengono un valore complessivo del patrimonio immobiliare praticamente doppio,
- possiedono un patrimonio mobiliare due volte più elevato,
- e in meno delle metà dei casi sono privi di patrimonio mobiliare.

Tabella 16 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ESCLUSI

	In affitto (%)		Proprietari di ii case		Valore medio rendite immobiliari (euro)	
	Inclusi nel 14 e non nel 15	Richiedenti nel 15	Inclusi nel 14 e non nel 15	Richiedenti nel 15	Inclusi nel 14 e non nel 15	Richiedenti nel 15
Bergamo	21,43	30,13	69,0	36,3	2.271	585
FVG	4,29	17,87	63,7	41,9	957	611
Pavia	4,92	15,08	74,6	44,3	915	547
Toscana	13,37	34,43	83,2	48,7	1.022	541
Umbria	3,18	14,61	74,6	42,5	994	572
Totale	10,02	26,89	77,3	45,6	1.058	561

Tabella 17 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO MOBILIARE DEGLI ESCLUSI

	Valore patrimonio mobiliare medio		Senza patrimonio mobiliare	
	Inclusi nel 14 e non nel 15	Richiedenti nel 15	Inclusi nel 14 e non nel 15	Richiedenti nel 15
Bergamo				
FVG	15.477	11.373	1,3	2,9
Pavia	2.310	10.161	3,3	5,9
Toscana	42.026	19.597	1,3	4,9
Umbria	18.266	9.207	1,8	6,3
Totale	31.798	15.703	1,5	4,8

4. L'IMPATTO DEL NUOVO DECRETO MINISTERIALE E ALTRE IPOTESI DI RIFORMA

La riforma dell'ISEE ha profondamente rivisto le modalità di calcolo dell'Indicatore con potenziali effetti sulla platea dei beneficiari del Diritto allo Studio e, più in generale, delle prestazioni sociali da esso regolate. Come anche previsto dal DPCM 159/2013, gli enti erogatori delle prestazioni regolate tramite ISEE avrebbero dovuto adeguarsi alla nuova normativa rivedendo le soglie di accesso e le modalità di compartecipazione ai costi dei servizi. Nel caso del DSU nel primo anno di applicazione della riforma il Ministero dell'Istruzione non si è adeguato alle nuove modalità di calcolo. Solo alcune Regioni hanno anticipato provando ad innalzare le soglie. Altre le hanno addirittura diminuite.

Nel 2016 è arrivata la revisione delle soglie di accesso massime da parte del MIUR. Per l'anno accademico 2016/2017 le Regioni hanno quindi rivisto le soglie di accesso di ISEE e ISPE sulla base dei nuovi limiti ministeriali, adeguati alla riforma dell'ISEE (Tab. 18). Come è facile notare, per molte Regioni l'intervento è stato consistente, dato che sia l'ISEE che l'ISPE sono stati portati alle soglie massime. Altre, invece, hanno lasciato inalterato i criteri economici di selezione dei beneficiari.

Tabella 18 - I NUOVI LIMITI FISSATI PER L'ANNO ACCADEMICO 2016/2017

	Limite ISEE a.a. 14/15	Limite ISPE a.a. 14/15	Limite ISEE a.a. 15/16	Limite ISPE a.a. 15/16
D.P.C.M.(max)	20.998,37	35.434,78	23.000	50.000
Abruzzo	18.373,67	32.809,48	23.000	50.000
Basilicata	20.998,37	35.434,78	23.000	50.000
Cosenza	15.875	27.811	23.000	50.000
Emilia Romagna	19.152,97	32.320,64	23.000	50.000
Friuli	20.998,37	35.434,78	23.000	50.000
Lazio	19.468,75	34.069,4	23.000	50.000
Lombardia	20.998,37	35.434,78	23.000	50.000
Piemonte	20.956,46	35.364,05	23.000	50.000
Puglia	19.000	35.000	23.000	50.000
Sicilia	19.213,51	32.757,49	23.000	50.000
Umbria	20.998,37	35.434,78	23.000	50.000
Veneto	20.998,37	27.560,39	23.000	35.434,78
Valle d'Aosta	20.998	35.435	n.d.	n.d.
Toscana	20.000	33.000	22.000	45.000
Marche	18.500	30.000	21.000	38.000
Liguria	16.562	33.127	20.000	50.000
Sardegna	17.472	27.561	20.000	50.000
Catanzaro	16.000	30.000	18.000	40.000
Reggio Calabria	16.500	28.500	16.500	28.500
Campania	15.900	27.700	15.900	27.700
Molise	15.748,78	27.560,39	15.748,78	27.560,39
D.P.C.M.(min)	15.748,78	27.560,39	15.748,78	27.560,39

In questo paragrafo analizziamo i possibili effetti delle nuove soglie del MIUR sulla platea dei richiedenti borse per il DSU nell'a.a. 2015/2016. In particolare, simuliamo che cosa sarebbe successo in termini dimensionali e distributivi se nel 2015/2016 fossero state in vigore, in tutti gli enti, le nuove soglie massime stabilite nel 2016 dal MIUR.

Come già anticipato in questo tipo di simulazione non si tiene conto della domanda non pervenuta agli enti, con le soglie vigenti, che sarebbe potuta intervenire con le nuove soglie ministeriali. Questo limite dell'analisi vale per tutti gli enti e non solo per quelli che non hanno raccolto il dato sugli esclusi.

Oltre alle nuove soglie del MIUR saranno, inoltre, analizzati gli effetti di soglie alternative che selezionino un numero di idonei simile a quello derivante dalle soglie ministeriali. A parità di numero di idonei, quindi, potranno essere analizzate le differenze in termini di caratteristiche patrimoniali tra le varie simulazioni.

Nell'analisi saranno presentati i risultati anche per gli enti privi di informazioni sugli esclusi per motivi economici. Le caratteristiche patrimoniali saranno analizzate, invece, solo per gli enti con informazione sugli esclusi e con i dati provenienti dalle Dichiarazioni Sostitutive Uniche. La valutazione di criteri ulteriori di selezione saranno effettuate solo sugli enti con informazioni tratte dalle Dichiarazioni Sostitutive Uniche in entrambi gli anni accademici considerati.

4.1

Le nuove soglie del MIUR

Nel Maggio del 2016 il Ministero dell'Istruzione e dell'Università ha rivisto le soglie massime di accesso alle prestazioni per il DSU. La soglia massima dell'ISEE è stata innalzata a 23.000 euro, mentre quella dell'ISPE a 50.000 euro. In questa simulazione ipotizziamo che nel 2015/2016 in tutti gli enti fossero in vigore le soglie massime stabilite dal MIUR.

Tabella 19 - VARIAZIONE % DEL NUMERO DI IDONEI RISPETTO ALL'A.A. 2014/2015

	2015/2016	Riformato
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici		
Bergamo	-16,5	-7,8
CIDIS	-12,8	-8,1
Cagliari	-21,8	-14,7
FVG	-9,6	1,4
IULM	-0,4	11,1
Lazio	-18,0	-13,0
Pavia	-14,4	-4,7
Piemonte	-14,4	-7,5
Polimi	-19,0	-7,9
Sassari	-15,6	-5,5
Toscana	-21,9	-11,7
Umbria	-14,5	-7,0
Venezia	-28,1	-14,7
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici		
Calabria	-20,9	-20,2
Emilia Romagna	-17,2	-16,2
Liguria	-19,3	-19,3
Palermo	-18,1	-15,2
Puglia	-26,0	-25,8
Totale		
Totale	-19,0	-14,1

Tabella 20 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI IDONEI

	In affitto (%)		Proprietari di ii case		Valore medio rendite immobiliari (euro)	
	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato
Bergamo	33,0	32,0	25,4	29,4	371,5	414,3
FVG	23,3	21,1	30,9	34,3	421,2	468,6
Pavia	18,8	17,5	34,6	38,8	373,2	425,2
Toscana	41,1	37,9	39,6	44,2	366,1	428,4
Umbria	18,0	16,7	34,2	37,6	409,7	452,2
Totale	32,9	30,4	36,3	40,5	382,4	437,7

Tabella 21 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO MOBILIARE DEGLI IDONEI

	Valore patrimonio mobiliare medio		Senza patrimonio mobiliare (%)	
	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato
Bergamo				
FVG	7.469	8.372	3,5	3,2
Pavia	6.771	7.682	6,4	6,1
Toscana	11.668	13.894	5,7	5,3
Umbria	6.615	7.443	7,0	6,5
Totale	9.804	11.510	5,6	5,2

Con le soglie massime del MIUR una maggiore platea di studenti sarebbe risultata idonea. La riduzione del numero di idonei rispetto all'anno accademico pre-riforma sarebbe stata quasi 5 punti percentuali inferiore rispetto a quella effettivamente registrata. L'aumento del numero di idonei non sarebbe comunque stato tale da recuperare il numero di studenti del 2014/2015. Anche se nulla sappiamo sugli studenti che non hanno fatto domanda e che in presenza di soglie più elevate avrebbero potuto farla. Per effetto dell'aumento delle soglie ISEE e soprattutto ISPE gli studenti idonei alla borsa sarebbero risultati più ricchi di patrimonio, sia immobiliare che mobiliare.

4.2

Ipotesi di innalzamento maggiore dell'ISEE e minore dell'ISPE

Per evitare di far entrare studenti con condizioni patrimoniali agiate, che forse giustamente la riforma aveva escluso, una strada alternativa alle modifiche del MIUR poteva essere quella di agire maggiormente sull'innalzamento della soglia ISEE anziché su quella ISPE. Tuttavia, dato che la riforma ha modificato l'ISEE soprattutto attraverso la valorizzazione del patrimonio immobiliare, senza innalzare la soglia ISPE (a meno di non portare la soglia ISEE a valori molto elevati, oltre i 40.000 euro) non è possibile recuperare un sufficiente numero di studenti idonei. Ipotizzando di applicare una soglia massima di ISEE di 28.000 euro (anziché 23.000) ed una di ISPE di 42.000 euro (anziché 50.000) il numero di idonei sarebbe approssimativamente lo stesso rispetto ai criteri del MIUR. I nuovi idonei sarebbero stati leggermente meno ricchi di patrimonio rispetto a quanto previsto dal MIUR, con differenze tuttavia molto contenute.

Tabella 22 - VARIAZIONE % DEL NUMERO DI IDONEI RISPETTO ALL'A.A. 2014/2015

	2015/2016	Riformato
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici		
Bergamo	-16,5	-6,5
CIDIS	-12,8	-8,4
Cagliari	-21,8	-15,0
FVG	-9,6	5,7
IULM	-0,4	9,9
Lazio	-18,0	-13,7
Pavia	-14,4	-5,1
Piemonte	-14,4	-8,0
Polimi	-19,0	-6,6
Sassari	-15,6	-6,2
Toscana	-21,9	-12,3
Umbria	-14,5	-7,3
Venezia	-28,1	-9,8
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici		
Calabria	-20,9	-20,3
Emilia Romagna	-17,2	-16,1
Liguria	-19,3	-19,3
Palermo	-18,1	-15,6
Puglia	-26,0	-25,8
Totale enti		
Totale	-19,0	-14,0

Tabella 23 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI IDONEI

	In affitto (%)		Proprietari di ii case		Valore medio rendite immobiliari (euro)	
	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato
Bergamo	33,0	31,4	25,4	29,8	371,5	411,9
FVG	23,3	20,2	30,9	34,8	421,2	473,5
Pavia	18,8	17,5	34,6	38,7	373,2	417,8
Toscana	41,1	38,0	39,6	43,6	366,1	416,3
Umbria	18,0	16,6	34,2	37,1	409,7	443,6
Totale	32,9	30,1	36,3	40,1	382,4	430,2

Tabella 24 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO MOBILIARE DEGLI IDONEI

	Valore patrimonio mobiliare medio		Senza patrimonio mobiliare (%)	
	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato
Bergamo				
FVG	7.469	8.454	3,5	3,1
Pavia	6.771	7.488	6,4	6,1
Toscana	11.668	13.501	5,7	5,3
Umbria	6.615	7.314	7,0	6,5
Totale	9.804	11.225	5,6	5,1

4.3

Ipotesi eliminazione ISPE

Un'altra ipotesi che era circolata nei mesi successivi all'approvazione delle nuove graduatorie del 2015/2016 era quella proposta dagli studenti di eliminazione completa del requisito ISPE. L'eliminazione della soglia ISPE, da sola, non sarebbe stata in grado di recuperare il numero di studenti recuperabili tramite i nuovi criteri ministeriali. Solo con un contemporaneo aumento della soglia dell'ISEE a circa 21.000 euro avrebbe consentito di recuperare un sufficiente numero di borsisti. Questa ipotesi, in modo simile ai criteri ministeriali, avrebbe determinato una platea di idonei alla borsa di studio tendenzialmente più ricchi di abitazioni diverse dalla prima e di patrimoni mobiliari rispetto alla platea del 2015/2016.

Tabella 25 - VARIAZIONE % DEL NUMERO DI IDONEI RISPETTO ALL'A.A. 2014/2015

	2015/2016	Riformato
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici		
Bergamo	-16,5	-9,7
CIDIS	-12,8	-8,1
Cagliari	-21,8	-14,4
FVG	-9,6	-2,1
IULM	-0,4	12,3
Lazio	-18,0	-11,7
Pavia	-14,4	-5,2
Piemonte	-14,4	-6,8
Polimi	-19,0	-6,4
Sassari	-15,6	-4,3
Toscana	-21,9	-10,8
Umbria	-14,5	-6,4
Venezia	-28,1	-17,6
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici		
Calabria	-20,9	-20,1
Emilia Romagna	-17,2	-16,3
Liguria	-19,3	-19,3
Palermo	-18,1	-14,8
Puglia	-26,0	-25,7
Totale enti		
Totale	-19,0	-13,8

Tabella 26 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI IDONEI

	In affitto (%)		Proprietari di ii case		Valore medio rendite immobiliari (euro)	
	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato
Bergamo	33,0	32,1	25,4	29,2	371,5	411,4
FVG	23,3	21,9	30,9	33,9	421,2	469,2
Pavia	18,8	17,4	34,6	38,6	373,2	431,9
Toscana	41,1	37,8	39,6	45,0	366,1	444,9
Umbria	18,0	16,6	34,2	38,0	409,7	466,8
Totale	32,9	30,5	36,3	41,0	382,4	449,5

Tabella 27 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO MOBILIARE DEGLI IDONEI

	Valore patrimonio mobiliare medio		Senza patrimonio mobiliare (%)	
	2015/2016	Riformato	2015/2016	Riformato
Bergamo				
FVG	7.469	8.261	3,5	3,3
Pavia	6.771	8.004	6,4	6,1
Toscana	11.668	14.671	5,7	5,2
Umbria	6.615	7.764	7,0	6,6
Totale	9.804	12.064	5,6	5,2

4.4

Criteri ulteriori di selezione

La nuova normativa ISEE prevede che gli enti erogatori dei servizi sociali non possano cambiare le modalità di calcolo dell'ISEE, livello essenziale delle prestazioni, ma possano modificare la platea dei beneficiari introducendo criteri ulteriori di selezione (art. 2 DPMC 159/2013). La riforma dell'ISEE ha certamente contribuito a ridurre la platea degli studenti idonei a ricevere una borsa per il diritto allo studio universitario ma ha, d'altra parte, aiutato a far conoscere meglio chi sono gli utilizzatori di questi servizi. Gli esclusi a causa della riforma sono tendenzialmente famiglie dotate di patrimonio immobiliare, che per questo sono state penalizzate.

Attraverso criteri ulteriori rispetto al solo ISEE o al solo ISPE è teoricamente possibile selezionare meglio la platea dei potenziali beneficiari di borse di studio, magari escludendo quelli che meritano meno degli altri, secondo un giudizio di valore che è comunque soggettivo, un supporto economico. Come esempio, in questa simulazione immaginiamo di innalzare l'ISEE e l'ISPE rispetto a quelli in vigore nel 2015, ma di accompagnare i due indicatori ad ulteriori criteri di selezione che escludano famiglie con patrimoni mobiliari e valori dei beni immobiliari elevati. Applicando i seguenti criteri otteniamo lo stesso numero di idonei che avremmo ottenuto se nel 2015/2016 fossero state in vigore le soglie massime di ISEE e ISPE previste dal decreto MIUR:

- ISEE<30.000.
- ISPE<50.000.
- Patrimonio mobiliare familiare inferiore a 100.000 euro.
- Valore complessivo catastale degli immobili familiari inferiori a 1.600 euro (circa 240.000 euro ai fini IMU).

Ovviamente questa simulazione può essere effettuata solo per gli enti con tutte le informazioni tratte dalle Dichiarazioni Sostitutive Uniche disponibili e solo per gli studenti per i quali l'incrocio è stato possibile¹⁴.

Tabella 28 - VARIAZIONE % DEL NUMERO DI IDONEI RISPETTO ALL'A.A. 2014/2015

Ente	2015/2016	Riformato
FVG	-22	-7,8
Toscana	-17	-8,8
Umbria	-18,9	-11,1
Totale	-18,3	-8,9

Tabella 29 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI IDONEI

	In affitto (%)			Proprietari di ii case			Valore medio rendite immobiliari (euro)		
	2015/2106	2015/2016 criteri MIUR	2015/2016 nuovi criteri	2015/2106	2015/2016 criteri MIUR	2015/2016 nuovi criteri	2015/2106	2015/2016 criteri MIUR	2015/2016 nuovi criteri
FVG	20,0	18,1	17,4	32,3	35,2	34,7	455	506	478
Toscana	41,0	38,1	38,4	40,3	44,6	43,7	369	427	393
Umbria	15,5	14,3	14,4	37,0	40,3	39,5	429	470	441
Totale	34,6	32,0	32,0	38,7	42,7	41,8	390	444	413

¹⁴ Sono stati esclusi gli enti senza informazioni sugli esclusi.

Tabella 30 - CARATTERISTICHE RELATIVE AL PATRIMONIO MOBILIARE DEGLI IDONEI

	Valore patrimonio mobiliare medio			Senza patrimonio mobiliare (%)		
	2015/2106	2015/2016 criteri MIUR	2015/2016 nuovi criteri	2015/2106	2015/2016 criteri MIUR	2015/2016 nuovi criteri
FVG	8.233	8.939	9.272	2,5	2,3	2,2
Toscana	11.801	13.772	13.435	5,4	4,9	5,0
Umbria	7.348	8.413	8.347	6,7	6,4	6,4
Totale	10.694	12.361	12.134	5,1	4,7	4,7

Rispetto ai criteri MIUR, che selezionano solo attraverso ISEE e ISPE, la nuova platea di idonei tende ad essere composta da famiglie meno ricche di beni immobiliari e mobiliari. Le differenze sono tuttavia molto contenute e non sempre coerenti. Risulta, infatti, molto difficile selezionare tra gli esclusi quelli più poveri di patrimonio, dato che molti possiedono più di una abitazione e i loro beni mobiliari sono di importo elevato.

APPENDICE

A1. L'ISEE utilizzato dagli enti per selezionare gli studenti

L'ISEE utilizzato dagli enti per il Diritto allo Studio per selezionare i beneficiari di borsa di studio è ricalcolato rispetto alle modalità standard di determinazione dell'Indicatore. Nel 2014/2015 gli enti utilizzavano l'ISEE universitario che veniva rideterminato dalle Aziende per il DSU in questo modo:

- i redditi e il patrimonio dei fratelli/sorelle che vivono con lo studente venivano considerati solo per il 50% e non per intero come avviene nell'ISEE e ISPE standard;
- venivano considerati anche i redditi e il patrimonio dei componenti il nucleo familiare dello studente conseguiti o posseduti all'estero;
- lo studente non coniugato non convivente con i propri genitori veniva considerato indipendente solo quando abitava da almeno due anni in alloggio non di proprietà di uno dei suoi membri e quando aveva reddito lordo da lavoro non inferiore a 6.500 euro, altrimenti veniva considerato come facente parte del nucleo dei suoi genitori.

La riforma dell'ISEE ha in parte assorbito alcune di queste rideterminazioni, ad esempio quella relativa al possesso di redditi e patrimoni all'estero o alle caratteristiche dello studente indipendente.

Nel 2015/2016, invece, primo anno di applicazione della riforma gli enti hanno rideterminato l'ISEE in modalità differenti in base a come hanno interpretato la disposizione prevista dal DPCM 159/2013, articolo 4, che prevede che nel caso in cui colui che richiede una prestazione sia già beneficiario dal valore dell'ISEE è sottratto l'ammontare della predetta prestazione, percepita nell'anno precedente la presentazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica, rapportato alla scala di equivalenza. In alcuni enti l'importo della borsa percepita non è stato detratto, in alcuni casi è stato sottratto rapportandolo alla scala di equivalenza, in altri ancora per intero (tabella A1).

Tabella A1 - MODALITÀ DI DETERMINAZIONE DELL'ISEE NEL 2015/2016

Nessun ricalcolo	Bergamo, Calabria, Friuli, Pavia, Sicilia
Detrazione importo della borsa percepita negli anni precedenti rapportato alla scala di equivalenza	Cagliari, Lazio, Umbria, Piemonte, Puglia, Sassari
Detrazione importo della borsa percepita negli anni precedenti per intero	CIDIS, IULM, Toscana, POLIMI, Venezia

In entrambi gli anni accademici per gli studenti i cui redditi e patrimonio familiari non sono prodotti in Italia gli enti applicano un ISEE diverso rispetto alle modalità di calcolo standard, attraverso la richiesta della documentazione consolare che attesta le loro condizioni economiche e patrimoniali. Su questi studenti non sono pertanto cambiate le modalità di calcolo dell'ISEE che restano diverse da quelle tradizionali.

A2. Le modifiche di tipo amministrativo tra l'a.a. 2014/2015 e l'a.a. 2015/2016

Per gli enti che hanno informazioni anche sugli esclusi la variazione della domanda di borse di studio nei due anni considerati non dipende necessariamente dalle modifiche nell'ISEE. Possono esserci, infatti, anche altre motivazioni di tipo amministrativo come potrebbero aver modificato sensibilmente il numero di domande. Di seguito sono riportate alcune di queste motivazioni indicate dagli enti.

- La Toscana ha modificato le modalità di presentazione della domanda. Nell'anno precedente erano previste due diverse scadenze che hanno permesso ad una platea molto ampia di studenti di fare domanda. Nel 2015/2016 l'ente è tornato ad una scadenza che ha ridotto sensibilmente il numero di domanda, riportandola al livello del 2013/2014.

- POLIMI ha anticipato la scadenza per la presentazione dell'ISEE per gli anni successivi al primo anche se solo di una dozzina di giorni.
- Il Piemonte ha cambiato i requisiti di merito.
- Venezia ha previsto scadenze per la presentazione della domanda più ampie.

A3. Le operazioni di pulizia e ricostruzione dei criteri di accesso

Prima di svolgere le analisi necessarie per la ricerca, in particolare quelle in cui sono previste modifiche ai criteri di accesso alle borse di studio, sono state svolte una serie di operazioni di controllo e omogeneizzazione dei dati ricevuti dai vari enti. Le operazioni sono state svolte sulla selezione degli studenti con famiglia residente in Italia.

Prima di tutto sono stati ricalcolati i requisiti economici e non economici per accedere alla borsa di studio.

- Uno studente con ISEE¹⁵ inferiore al limite della soglia è stato considerato in possesso del requisito ISEE.
- Uno studente con ISPE inferiore al limite della soglia è stato considerato in possesso del requisito ISPE.
- Uno studente con requisito ISEE e ISPE è stato considerato in possesso dei requisiti economici.
- Uno studente con requisiti di merito e privo di esclusioni per motivi amministrativi è stato considerato non escluso per altre causali.
- Gli studenti con requisiti economici e non escluso per altre causali sono stati considerati idonei, gli altri non idonei.

Successivamente abbiamo controllato che gli studenti idonei secondo i requisiti da noi ricalcolati fossero idonei anche in base all'esito della graduatoria fornita dall'ente. In presenza di differenze contenute il controllo è stato ritenuto soddisfacente¹⁶.

Nella simulazione dei criteri di accesso in vigore è emersa la presenza di studenti per i quali non era presente il valore dell'ISEE e/o dell'ISPE¹⁷ in entrambi gli anni accademici considerati.

Tabella A2 - STUDENTI CON ISEE E/O ISPE MANCANTE - A.A. 2014/2015

Ente	Idoneo	Non idoneo	Totale
Bergamo	7	0	7
FVG	44	0	44
Lazio	483	1.865	2.348
Liguria	0	2	2
Pavia	56	40	96
Piemonte	1	0	1
Polimi	75	0	75
Total	666	1.907	2.573

* Esclusi stranieri con famiglia non in Italia

¹⁵ L'ISEE considerato è quello ricalcolato, sulla base del quale uno studente risulta idoneo o non idoneo.

¹⁶ Quando la differenza è risultata superiore al 2% gli enti per il diritto allo studio sono stati sentiti per capire le motivazioni ed allineare il ricalcolo dei requisiti di accesso in vigore all'esito della graduatoria.

¹⁷ Nel Lazio il valore dell'ISPE risulta mancante per gli studenti che nel 2014 hanno confermato il dato dell'ISEE dell'anno prima. Per questi studenti il valore dell'ISPE è stato imputato ad un valore che gli avrebbe, comunque, consentito di accedere alla borsa, dati i limiti in vigore nella Regione.

Tabella A3 - STUDENTI CON ISEE E/O ISPE MANCANTE - A.A. 2015/2016

Ente	Idoneo	Non idoneo	Totale
Bergamo	34	0	34
CIDIS	77	5	82
Emilia Romagna	28	34	62
FVG	366	13	379
IULM	1	0	1
Lazio	1659	11	1670
Liguria	55	12	67
Palermo	38	0	38
Pavia	2	5	7
Piemonte	115	0	115
Polimi	531	0	531
Puglia	583	4	587
Venezia	640	0	640
Totale	4129	84	4213

* Esclusi stranieri con famiglia non in Italia

Tale problematica è stata riscontrata in misura maggiore nel 2015, primo anno di applicazione della riforma. Come confermato da alcuni enti per il diritto allo studio, nel 2015 molti studenti non hanno fatto in tempo a presentare la nuova DSU e per questo per loro il dato è mancante. Nella nostra analisi gli studenti con informazioni ISEE e/o ISPE mancanti sono trattati nel seguente modo.

- Sono considerati come non idonei per motivi non economici nei casi in cui gli studenti siano risultati non idonei da graduatoria, nella maggioranza dei casi;
- sono esclusi dall'analisi nei casi (rari) in cui gli studenti siano risultati idonei da graduatoria.

In seguito alle operazioni di omogeneizzazione e controllo sul sottoinsieme degli studenti con famiglia residente in Italia gli studenti richiedenti nei due anni accademici considerati risultano riclassificati come riportato nelle due tabelle che seguono.

Tabella A4 - STUDENTI PER ESITO DEL CONCORSO A.A.2014/2015

2014/2015					
	Esclusi per altre causali	Esclusi per motivi economici e altre causali	Esclusi per motivi economici	Idonei	Totale
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici					
Bergamo	281	21	253	1.095	1.650
CIDIS	1.869	832	680	5.008	8.389
Cagliari	506	267	264	5.090	6.127
FVG	774	197	1.292	3.722	5.985
IULM	31	2	43	243	319
Lazio	5.449	324	1.239	15.611	22.623
Pavia	642	106	273	1.481	2.502
Piemonte	1.587	291	754	7.702	10.334
Polimi	529	158	539	1.776	3.002
Sassari	424	115	187	2.271	2.997
Toscana	1.757	437	2.544	13.281	18.019
Umbria	289	47	404	3.531	4.271
Venezia	682	371	2.013	3.344	6.410
Totale	14.820	3.168	10.485	64.155	92.628
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici					
Calabria	3.114	52	143	5.697	9.006
Emilia Romagna	2.127	12	32	17.140	19.311
Liguria	0	130	0	3.142	3.272
Palermo	2.175	1	0	7.917	10.093
Puglia	1.098	13	9	14.225	15.345
Totale	8.514	208	184	48.121	57.027
Totale enti					
Totale	23.334	3.376	10.669	112.276	149.655

* Esclusi stranieri con famiglia non in Italia

Tabella A5 - STUDENTI PER ESITO DEL CONCORSO A.A.2015/2016

	2014/2015				
	Esclusi per altre causali	Esclusi per motivi economici e altre causali	Esclusi per motivi economici	Idonei	Totale
Enti senza informazioni sugli esclusi per motivi economici					
Bergamo	192	58	273	914	1.437
CIDIS	1.009	434	548	4.367	6.358
Cagliari	424	319	525	3.980	5.248
FVG	911	282	1.443	3.363	5.999
IULM	38	10	76	242	366
Lazio	5.421	1.958	1.529	12.807	21.715
Pavia	428	138	398	1.268	2.232
Piemonte	1.393	321	1.347	6.592	9.653
Polimi	888	120	604	1.438	3.050
Sassari	321	149	329	1.917	2.716
Toscana	1.476	397	3.076	10.367	15.316
Umbria	409	59	741	3.018	4.227
Venezia	1.127	421	1.426	2.405	5.379
Totale	14.037	4.666	12.315	52.678	83.696
Enti con informazioni sugli esclusi per motivi economici					
Calabria	1.860	21	74	4.505	6.460
Emilia Romagna	1.507	195	334	14.184	16.220
Liguria	0	221	0	2.537	2.758
Palermo	386	7	447	6.483	7.323
Puglia	987	33	60	10.525	11.605
Totale	4.740	477	915	38.234	44.366
Totale enti					
Totale	18.777	5.143	13.230	90.912	128.062

* Esclusi stranieri con famiglia non in Italia

Una volta ricalcolati e controllati i criteri di accesso in vigore è possibile modificarli con i nuovi limiti ministeriali o con ipotesi alternative di riforma. Le simulazioni di ipotesi di criteri di selezione, diversi rispetto a quelli attuali e basati sulle informazioni tratte dalle Dichiarazioni Sostitutive Uniche, sono effettuate solo per gli enti che disponevano delle informazioni tratte dalla DSU per entrambi gli anni accademici e solo per gli studenti della graduatoria per i quali è stato possibile incrociare il dato della DSU attraverso il codice identificativo individuale.

RICONOSCIMENTI

Il presente documento, redatto su incarico dell'ANDISU, è a cura di Maria Luisa Maitino, Letizia Ravagli e Nicola Sciclone (IRPET) in collaborazione con Federica Laudisa (Osservatorio Regionale per l'Università e il Diritto allo Studio Universitario).

Si ringraziano le Aziende per il Diritto allo Studio per la trasmissione dei dati e la collaborazione fornita.