

DIRITTO ALLO STUDIO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA IN PIEMONTE: QUALE ATTUAZIONE?

2019

L'**IRES PIEMONTE** è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Viano, Presidente
Luca Angelantoni, Vicepresidente
Gianluca Aimaretti, Antonio Amoroso, Lia Fubini

COLLEGIO DEI REVISORI

Maurizio Cortese, Presidente
Paola Dall'Oco e Sara Ronaldo, Membri effettivi
Annamaria Mangiapelo e Pierangelo Reale, Membri supplenti

COMITATO SCIENTIFICO

Nerina Dirindin, Presidente
Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo, Sergio Conti, Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte, Stefania Ravazzi

DIRETTORE

Marco Sisti

STAFF

Luciano Abburrà, Marco Adamo, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Giorgio Bertolla, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Filomena Gallo, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Francesca Silvia Rota, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

COLLABORANO

Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Silvia Caristia, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Simone Contu, Giovanni Cuttica, Fabrizio Floris, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Gabriella Gianoglio, Enrico Gottero, Giulia Henry, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Luigi Nava, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligrà, Ilaria Perino, Stefano Piperno, Samuele Poy, Francesca Prunotto, Alessandro Sciullo, Paolo Saracco, Antonio Soggia, Francesco Tarantino, Elide Delponte, Anda Tarbuna, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

**DIRITTO ALLO STUDIO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA IN
PIEMONTE: QUALE ATTUAZIONE?**

2019

© 2019 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 - 10125 Torino

www.ires.piemonte.it

GLI AUTORI

Il rapporto è stato realizzato da Federica Laudisa. Ha contribuito Carla Nanni, autrice del paragrafo *I beneficiari del voucher a.s. 2017/18* nel capitolo 3.

Si ringraziano tutti i referenti comunali, Marco Gallo (Cnos-Fap) e Ilaria Poggio (Fondazione Piazza dei Mestieri) per aver gentilmente acconsentito all'intervista. Un sentito grazie va inoltre a Guido Ferraris (CSI Piemonte), Anna Maria Del Vescovo (Edenred Italia), Elena Russo (Regione Piemonte), Arturo Faggio (Regione Piemonte) e in particolare a Maurizio Pepe (Regione Piemonte) per la preziosa disponibilità.

INDICE

PREFAZIONE <i>di Elena Chiorino</i>	VII
PERCHÉ QUESTO STUDIO?	IX
CAPITOLO 1	1
DIRITTO ALLO STUDIO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA: UN QUADRO D'INSIEME	
CAPITOLO 2	23
IL CONTRIBUTO STATALE PER LIBRI DI TESTO: COME FUNZIONA(VA)?	
CAPITOLO 3	33
IL VOUCHER REGIONALE: IL PROFILO DEI BENEFICIARI	
CAPITOLO 4	51
IL VOUCHER LIBRI, POF, TRASPORTI: COME È SPESO?	
QUALI INDICAZIONI DI POLICY?	66
ALLEGATO I	69
BIBLIOGRAFIA	70

PREFAZIONE

L'istruzione è un fattore chiave per lo sviluppo di un territorio. Non è un caso se nel piano strategico «Europa2020», la Commissione Europea, per rilanciare e rafforzare l'economia comunitaria, ha stabilito degli obiettivi finalizzati ad incrementare il livello di istruzione dei Paesi della UE. Gli Stati avrebbero dovuto impegnarsi per ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e per disporre di una quota di laureati pari ad almeno il 40% nella popolazione di età compresa tra 30-34 anni.

Questi traguardi da conseguire entro il 2020, già raggiunti in media negli altri Paesi dell'Unione Europea, appaiono ancora lontani nel nostro Paese. Il Piemonte presenta per entrambi gli obiettivi dei valori leggermente migliori rispetto al dato medio nazionale, ma non in confronto a quello delle Regioni tradizionalmente assunte come benchmark.

Nel 2018, quasi un giovane piemontese su tre (il 30,4%) nella fascia di età 30-34 anni ha conseguito un titolo di studio terziario, a fronte del 33,2% dei giovani residenti nelle regioni del nord-est; in Piemonte, il tasso di dispersione scolastica è pari al 13,6% (questa è la percentuale di chi ha un'età compresa fra 18-24 anni, possiede al massimo il diploma di "terza media" e non risulta più in formazione e istruzione), un valore che scende al 10,6% nelle regioni del Nord-Est. Come perseguire i target posti da Europa2020 prima, e dall'Agenda 2030, poi? Non tanto e non solo perché lo richiede l'agenda internazionale, ma per le ricadute positive che l'elevamento del livello di istruzione avrebbe su tutto il territorio regionale.

In Piemonte la legge regionale n. 28/2007 promuove proprio per questo *«interventi volti a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno godimento del diritto allo studio»* e tutela *«il principio della libertà di scelta educativa delle famiglie e degli studenti»*. Quale attuazione ha questa legge? Questa è la domanda conoscitiva che il Consiglio regionale ha sottoposto ad IRES Piemonte.

La risposta è contenuta in questo rapporto che presenta un quadro esauriente dei benefici economici erogati in forma diretta alle famiglie in condizioni economiche disagiate per sostenerne i costi di istruzione, siano essi finanziati da Stato o da Regione. L'analisi - una delle poche effettuate su questa materia sia a livello locale sia nazionale e che per questa ragione assume ancor più valore conoscitivo - dà conto di quanti sono gli studenti beneficiari di intervento, delle risorse investite e delle modalità di erogazione dall'anno di avvio della legge a oggi, un arco temporale lungo 13 anni.

Dallo studio emergono luci ed ombre sull'attuazione della politica. Le ombre riguardano, in particolare, la difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali - Stato, Regione, Comuni, Istituti scolastici -, la presenza di una quota di aventi diritto al voucher che non lo utilizzano e l'utilizzo del voucher forse troppo sbilanciato verso l'acquisto di beni elettronici. Le luci

riguardano invece i correttivi apportati, già nel corso della ricerca. A partire dal 2019/20 il voucher è stato accreditato prima dell'avvio dell'anno scolastico e il contributo statale è stato integrato all'interno del voucher per evitare, da un lato, sovrapposizioni nel pagamento di una stessa spesa, quella per libri di testo, dall'altro, modalità di erogazione differenti (il contributo statale era erogato dai Comuni).

In conclusione, va dato merito a questa analisi di aver evidenziato l'investimento compiuto dalla Regione Piemonte in questa politica, sia sotto il profilo normativo che sotto quello attuativo, ed è probabilmente una delle realtà più attive a livello nazionale. Allo stesso tempo la ricerca ha fornito quegli strumenti conoscitivi che hanno consentito di aggiustare il tiro affinché gli interventi attuati fossero più rispondenti agli scopi per cui sono posti in essere.

L'analisi delle politiche pubbliche serve proprio a questo: a restituire conoscenza su come funzionano le politiche al fine ultimo di migliorarle, soprattutto per renderle più efficaci e funzionali al raggiungimento degli obiettivi che ci si è posti.

Per governare serve innanzitutto conoscere ed è quello che ci proponiamo di fare anche per il futuro. Partiamo dagli esiti di questa ricerca proprio per valutare come e con quali strumenti lavorare, per garantire a tutte le famiglie piemontesi, e agli studenti meritevoli la possibilità di proseguire nel proprio percorso di studi.

Elena Chiorino

Assessore Istruzione, Lavoro, Formazione
professionale, Diritto allo Studio
universitario

PERCHÉ QUESTO STUDIO?

La legge regionale del Piemonte n. 28/2007 promuove “interventi volti a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al pieno godimento del diritto allo studio”, tutelando “il principio della libertà di scelta educativa delle famiglie e degli studenti”. Nello studio, commissionato a IRES Piemonte dal Consiglio regionale, ci si è posti l'obiettivo di analizzare quale attuazione ha avuto la legge.

Sebbene la normativa regionale disciplini l'assistenza scolastica «a tutto tondo», l'analisi condotta da IRES si è focalizzata sui benefici economici erogati in forma diretta alle famiglie: questi consistevano in borse di studio (attive fino al 2010/11) e assegni di studio, che a partire dal 2016/17 sono erogati sotto forma di voucher. Il voucher è un importo in denaro – differenziato per fascia ISEE e ordine di scuola frequentata – caricato sulla tessera sanitaria che può essere speso presso una rete costituita da Comuni, istituzioni scolastiche, agenzie formative, aziende di trasporto ed esercizi commerciali convenzionati. Esistono due tipi di voucher, non cumulabili tra loro, uno finalizzato al pagamento delle rette di iscrizione, destinato quindi a chi frequenta le scuole paritarie, e l'altro per aiutare le famiglie a sostenere le spese per libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa e trasporti.

Oltre agli aiuti stabiliti dalla Regione Piemonte, vi sono altri interventi previsti e finanziati dallo Stato ma la cui erogazione è gestita o direttamente dalla Regione in collaborazione con i Comuni (contributi per libri di testo) – questo è vero fino al 2018/19 – o avvalendosi del supporto della Regione (borsa loStudio). Ne risulta un quadro piuttosto articolato, in cui si sovrappongono interventi con finalità simili, concessi con modalità operative differenti.

Lo studio si compone di quattro parti.

Nella prima, dopo aver illustrato in maniera sintetica la normativa in materia, è stata effettuata una ricognizione dei benefici di cui possono godere le famiglie; si dà conto dei criteri di accesso, degli importi, di quanti sono i beneficiari e delle risorse finanziarie investite da Stato e Regione.

Nella seconda parte l'attenzione si concentra sul contributo statale per libri di testo, e specificatamente sulle modalità con le quali i Comuni del Piemonte lo eroga(va)no; sono state effettuate per questo delle interviste in profondità ai referenti comunali.

Nella terza parte, si descrivono le caratteristiche dei richiedenti e dei beneficiari dei due tipi di voucher negli a.s. 2016/17 e 2017/18. Grazie ai microdati trasmessi dal CSI, si è osservato come si distribuiscono in base a: fascia ISEE, numero di figli, stato di nascita, tipo di scuola, importo medio ricevuto. Il capitolo contiene anche un focus su come è cambiata la popolazione beneficiaria del supporto regionale nel passaggio dal “buono scuola” al voucher.

Nell'ultima parte, attraverso i dati forniti dalla società Edenred, dapprima si è ricostruito il profilo di chi, pur assegnatario di voucher, non spende *per nulla* l'importo accreditato, quindi si è analizzato in che modo viene speso il voucher libri, POF e trasporti, in quale settore si concentrano le transazioni. Il tentativo è stato anche quello di capirne le ragioni.

L'analisi si prefigge di far comprendere come funziona il sistema del diritto allo studio e suggerisce alcuni correttivi da apportare per renderlo sempre più rispondente alla finalità per la quale è messo in atto: supportare le famiglie in condizioni economiche disagiate nelle spese scolastiche e nella libera scelta educativa affinché tutti gli studenti assolvano all'obbligo scolastico.

CAPITOLO 1

DIRITTO ALLO STUDIO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA: UN QUADRO D'INSIEME

In questo capitolo ci si pone l'obiettivo di fornire un quadro complessivo degli interventi previsti dalla legislazione regionale e statale in materia di diritto allo studio e libera scelta educativa, nell'ambito dell'istruzione dell'obbligo. Poiché sul diritto allo studio intervengono due soggetti (Stato e Regioni), un'analisi su quanto attuato dalla Regione Piemonte non può prescindere dall'esaminare quanto è deciso a livello statale, tanto più che la gestione di tutti gli interventi passa attraverso il livello locale.

Dopo aver ripercorso sinteticamente la normativa in materia, si descriverà nel dettaglio in cosa consistono i benefici, chi ne ha diritto e per quale importo; poi ci si soffermerà su quanti ne beneficiano e a quanto ammontano le risorse finanziarie investite, distinguendo tra aiuti statali e regionali.

IL QUADRO NORMATIVO: UN BREVE EXCURSUS

Il diritto all'istruzione, ovvero il diritto di tutti gli individui a intraprendere e portare avanti gli studi¹, a prescindere dalle proprie condizioni economiche², consiste in un insieme di interventi finalizzati a sostenere le famiglie meno abbienti nella spesa per l'istruzione e la libera scelta educativa dei figli, nei livelli di formazione precedenti a quello terziario. Qui sono stati presi in esame sono gli interventi erogati in forma diretta³. Alcuni sono previsti e finanziati dallo Stato, altri sono normati dalla legislazione regionale e finanziati con risorse proprie della Regione: in un caso o nell'altro, la gestione degli interventi coinvolge il livello regionale (e talvolta anche quello comunale). In breve, si tratta di una politica su cui insistono due attori – Stato e Regione – che operano in

1 Il diritto all'istruzione trova il suo fondamento in diversi articoli della Costituzione, in particolare nell'art. 3 ("E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"); l'art. 33 ("La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi") e naturalmente l'art. 34: "L'istruzione inferiore (...) è obbligatoria e gratuita. (...) Gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i più alti gradi degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

2 La Corte Costituzionale nella sentenza n. 215 dell'8 giugno 1987, ricolloca gli interventi di assistenza scolastica nell'alveo del diritto allo studio, affermando che "le successive disposizioni dell'art. 34 valgono pertanto a garantire il diritto all'istruzione, malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona". [La sentenza] poi sottolinea come "in tali disposizioni, l'accento è essenzialmente posto sugli ostacoli di ordine economico, giacché il Costituente era ben consapevole che è principalmente in queste che trova radice la disuguaglianza delle posizioni di partenza (...)" [Fagnani, 2011].

3 L'assistenza scolastica comprende un ambito di intervento più ampio che include anche i servizi, come ad esempio il servizio di trasporto e la mensa.

autonomia piuttosto che in sinergia tra loro, come si vedrà oltre. Questo probabilmente discende da un quadro di attribuzione delle competenze mal risolto a livello costituzionale sia nel periodo antecedente la riforma della Costituzione del 2001 che, e ancor più, in quello successivo. A seguito del “nuovo” art. 117, lettera *m*, sussiste infatti una competenza esclusiva dello Stato a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, e una competenza esclusiva delle Regioni a legiferare in materia di diritto allo studio, un intreccio di competenze che pone dei problemi interpretativi circa la definizione del confine tra potere dello Stato e quello delle Regioni⁴. Sebbene da più parti sia stata ravvisata quale possibile soluzione quella della cooperazione tra i diversi livelli di Governo – il principio di leale collaborazione prevede che se più livelli di interesse sono coinvolti, chi è titolare dell'interesse prevalente non può agire unilateralmente ma deve coinvolgere anche gli altri soggetti titolari di un interesse rilevante –, permangono ancora, a distanza di diversi anni dalla riforma, le prassi precedenti in ordine ai rapporti tra legislazione statale e regionale⁵.

Nella tabella 1.1 si ripercorrono i principali riferimenti normativi nazionali e regionali che hanno dato applicazione al diritto allo studio. Sul fronte statale è stato introdotto:

- un contributo economico per il pagamento dei libri di testo, nel 1999;
- una borsa di studio, nel 2000, cessata di finanziare dal 2010/11⁶;
- una borsa di studio, denominata loStudio, nel 2017, per studenti delle scuole secondarie di II grado.

Sul fronte regionale è stato finanziato:

- dal 2003 al 2006, quello che è comunemente noto come “buono scuola”, un contributo monetario a parziale copertura delle spese per frequenza e iscrizione rivolto ad iscritti delle scuole statali e paritarie ma di fatto accessibile soprattutto a questi ultimi⁷;
- a partire dal 2007, una borsa di studio regionale integrativa e una complementare a quella statale, con analogo destino (ovvero non più finanziate dal 2010/11) e due differenti tipi di assegno di studio tramutati in voucher dal 2016/17⁸.

Tutti gli interventi per il diritto allo studio, vigenti e non, sono descritti sinteticamente nella tabella 1.2, con l'indicazione dei destinatari, il requisito economico di accesso e la finalità.

⁴ Un altro nodo interpretativo è relativo a cosa si debba intendere e come si possa declinare nella pratica l'espressione “livelli essenziali delle prestazioni”. Riguardo alla complessità linguistica dell'espressione usata nell'art. 117/2m e al tentativo di “decodifica”, si veda D'Aloia [2003]. In linea generale, la dottrina appare uniformemente concorde nel rimarcare le difficoltà di interpretazione del testo costituzionale, anche per l'utilizzo di formule definitorie spesso ambigue.

⁵ Non ci si addentra ulteriormente sulle problematiche derivanti dal complicato intreccio di competenze statali e regionali in materia di istruzione e diritto allo studio, successivamente alla riforma costituzionale, ma si rimanda alla vasta letteratura giuridica esistente sull'argomento.

⁶ Le ragioni furono legate al risanamento della finanza pubblica per cui furono tagliati i trasferimenti statali alle Regioni.

⁷ Si veda A. Poggi, G. Calabrese, *Osservatorio legge regionale 10/2003 per la libera scelta educativa. Primo bando di applicazione, a.s. 2003/04*.

⁸ La l.r. 28/2007 prevede anche all'art. 10 un premio per la valorizzazione delle eccellenze e una borsa di studio per merito scolastico; l'ammontare e i requisiti di accesso sono specificati nel Piano triennale degli interventi in materia di istruzione, diritto allo studio e libera scelta educativa per gli anni 2012-2014 (DCR n. 142 – 50340 del 29 dicembre 2011); tuttavia, attraverso l'interrogazione del database degli atti regionali è stato reperita una sola determina dirigenziale relativa al 2008/09 con la quale si assegnavano 906 borse di studio per merito.

Tab. 1.1 – *Principali tappe normative statali e regionali in materia di diritto allo studio*

legge 448/ 1998 art. 27	Legge 62/ 2000 art. 9	l.r. 10/ 2003	l.r. 28/ 2007
Introduzione del contributo statale finalizzato alla gratuità, totale o parziale, dei libri di testo	Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione Finanziamento alle Regioni per erogare borse di studio a sostegno della spesa per istruzione	Esercizio del diritto alla libera scelta educativa Introduce un contributo monetario a parziale copertura delle spese per frequenza e iscrizione [abrogata]	Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa Disciplina a tutto tondo il diritto allo studio scolastico; istituisce due tipi di assegni di studio (poi voucher) e borse di studio integrative e complementari a quelle statali (non più finanziate dal 2010/11)
2008	2011	D.lgs. 63/ 2017 art. 9	l. r. 19/ 2018 artt. 147-148
Piano triennale di interventi in materia di istruzione, diritto allo studio e libera scelta educativa per gli anni 2009-2011 (DCR n. 233- 55520 del 23 dicembre 2008)	Piano triennale degli interventi in materia di istruzione, diritto allo studio e libera scelta educativa per gli anni 2012-2014 (DCR n. 142 – 50340 del 29 dicembre 2011)	Istituzione del Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio per finanziare borse di studio	La Regione avoca a sé la funzione di erogazione del contributo statale per libri di testo

Tab. 1.2 – *Interventi monetari per il diritto allo studio statali e regionali: un quadro di sintesi*

Ente finanziatore	Tipo intervento	Anno di avvio-fine	Destinatari	Soglia ISEE di accesso
STATO	Contributo monetario a copertura della spesa per libri di testo obbligatori	1999/00-	Isritti scuole secondarie di I e II grado, sia statali che paritarie, corsi IeFP*	10.632,94 euro
STATO	Borsa di studio per coprire le spese di frequenza, trasporti, mense, sussidi scolastici, attività integrative scolastiche, visite di istruzione	2000/01-2010/11	Isritti scuole primarie, secondarie di I e II grado, sia statali che paritarie	10.632,94 euro
REGIONE	«Buono scuola» per spese di iscrizione e frequenza (eccetto quelle per libri di testo, mensa, trasporto, sussidi e materiali didattici)	2003/04 - 2006/07	Isritti scuole primarie, secondarie di I e II grado, sia statali che paritarie	30.400 euro
REGIONE	Borse di studio integrative e complementari a quella statale (con stesse finalità)	2007/08-2010/11	Isritti scuole primarie, secondarie di I e II grado, sia statali che paritarie	10.632,94 euro per la borsa integrativa e compreso tra 10.632,94 e 20.300 euro per quella complementare
REGIONE	Assegno di studio/ voucher per "iscrizione e frequenza" e per "libri di testo, materiale scolastico, POF, trasporti"	2007/08-	Isritti scuole primarie, secondarie di I e II grado, sia statali che paritarie, corsi IeFP	26.000 euro**
STATO	Borsa loStudio per acquisto libri di testo, per mobilità e trasporto, per accesso a beni e servizi culturali	2017/18-	Isritti istituzioni scolastiche di II grado (paritarie e statali)	10.000 euro***

*Fino al conseguimento dell'obbligo scolastico.

**La soglia ISEE è variata negli anni.

***Le Regioni hanno autonomia nello stabilire la soglia ISEE fino ad un max di 15.748,78 euro.

Nota: sono scritte in carattere grigio chiaro gli interventi non più attuati.

Dalla tabella, a colpo d'occhio, emerge, da un lato, la mancanza di una visione d'insieme di Stato e Regione nell'attuazione di questa politica, dall'altro, una memoria di breve periodo rispetto al loro stesso operato (è istituita nel 2017 una borsa statale per pagare, tra le altre spese, i libri di testo, quando questa spesa è già sostenuta dal contributo statale per libri di testo). Questo è probabilmente imputabile al fatto che non è compiuto alcun monitoraggio né da parte ministeriale né da parte dell'amministrazione locale di questa politica; inoltre, vi è una penuria di studi e analisi in materia che non siano di stampo giuridico, e a monte si rileva l'assenza di banche dati.

Per esaminare i benefici attualmente esistenti, ciò che verrà fatto nel prosieguo, tutti i dati inerenti il numero di beneficiari e le risorse finanziarie investite sono stati reperiti attraverso una ricerca lunga e certosina dei singoli atti ministeriali e regionali, con la difficoltà aggiuntiva di essere per lo più documenti datati.

IL CONTRIBUTO STATALE PER LIBRI DI TESTO

Chi può averne accesso?

Il contributo statale è stato introdotto nell'a.s. 1999/00⁹ per garantire la gratuità totale o parziale dei libri di testo a studenti provenienti da famiglie in condizioni economiche disagiate. Ne hanno diritto le famiglie con un ISEE inferiore o uguale a 10.632,94 euro e con figli iscritti alla scuola secondaria di 1° e 2° grado, sia statali che paritarie, o a corsi di formazione professionale fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico.

A quanto ammonta il finanziamento statale?

Questo intervento è stato istituito ed è interamente finanziato dallo Stato che ripartisce le risorse tra le Regioni in proporzione al numero di alunni stimati meno abbienti. La stima è effettuata sulla base della percentuale di famiglie risultanti dall'Indagine ISTAT sulle condizioni di vita delle famiglie, con un reddito inferiore a 15.493,71 euro¹⁰. Il criterio di riparto delle risorse è rimasto immutato dal 1999/00¹¹ e probabilmente necessiterebbe di essere ripensato. Nel riparto 2018, relativo all'a.s. 2018/19, la Regione Piemonte ha ottenuto complessivamente quasi 6,5 milioni di euro: è stata la cifra più alta da quando è stato avviato questo intervento poiché alla quota ottenuta con il fondo "ordinario" di 103 milioni di euro, si è sommata quella ricevuta attraverso i 10 milioni aggiuntivi (Tab. 1.3).

A seguito della legge di stabilità 2016¹² che ha imposto alle Regioni di contribuire al risanamento della finanza pubblica diminuendo la spesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni¹³ fu deciso, infatti, di ridurre il Fondo a poco meno di 33 milioni di euro; nella stessa legge di stabilità¹⁴, si istituiva un fondo di 10 milioni di euro, per il triennio 2016-2018, allo scopo di "concorrere alle spese sostenute e non coperte da contributi o sostegni pubblici di altra natura per l'acquisto di

⁹ Legge 23 dicembre 1998, n. 448 art. 27.

¹⁰ Il valore corrisponde a 30 milioni di lire indicato dalla "Commissione povertà presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri come soglia al di sotto della quale, per una famiglia con un figlio, inizia l'area di maggior disagio economico", Circolare interministeriale 23 settembre 1999 – Ministero della Pubblica Istruzione e Ministero dell'Interno.

¹¹ Il criterio di riparto delle risorse è definito nel DPCM 5 agosto 1999 n. 320.

¹² Legge 28 dicembre 2015, n. 208, commi 680 e 682.

¹³ Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano del 23 febbraio 2017, repertorio atti n. 29/CSR, recante una riduzione di risorse 2017 sul Cap. 2043/MIUR.

¹⁴ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, comma 258.

libri di testo e di altri contenuti didattici, anche digitali, relativi ai corsi di istruzione scolastica, fino all'assolvimento dell'obbligo di istruzione scolastica". In breve, attraverso questo fondo si è cercato di controbilanciare la contrazione di risorse del Fondo di cui alla l. 448/98. Il Piemonte ha ottenuto 667.780,14 euro da questo finanziamento aggiuntivo, ripartito in base al peso percentuale della popolazione scolastica sul totale nazionale.

Tab. 1.3 – Stanziamento statale per il contributo per libri di testo, 1999/00-2018/19

a.s.	Fondo statale complessivo (euro)	Ulteriori risorse statali (euro)	Di cui: quota attribuita alla Regione Piemonte (euro)
1999/00	103.291.000		4.289.764
2000/01	103.291.000		4.289.764
2001/02	103.291.000		4.289.764
2002/03	103.291.000		4.194.495
2003/04	103.291.000		4.194.495
2004/05	103.291.000		4.194.495
2005/06	103.291.000		4.194.495
2006/07	103.291.000		4.099.234
2007/08	103.291.000		4.099.234
2008/09	103.291.000		5.098.185
2009/10	103.291.000		5.275.551
2010/11	103.000.000		5.067.198
2011/12	103.000.000		5.132.110
2012/13	103.000.000		5.709.179
2013/14	53.560.000		2.611.922
2014/15	103.000.000		5.429.372
2015/16	103.000.000		4.684.794
2016/17	103.000.000	10.000.000	5.210.952
2017/18	32.981.795	10.000.000	2.810.604
2018/19	103.000.000	10.000.000	6.458.216

Fonte: Atti ministeriali e delibere o determine regionali.

Quale è l'importo del contributo statale?

L'importo del contributo è stabilito ogni anno dalle Regioni in base al numero di richiedenti e al prezzo medio della dotazione libraria predisposto dal MIUR ed è differenziato per grado di scuola e anno di iscrizione: l'importo più alto è previsto per gli studenti del 1° anno della scuola secondaria di II grado (Tab. 1.4). Negli ultimi sei anni l'ammontare del contributo in Piemonte è rimasto invariato ma comunque più cospicuo rispetto a quello fissato negli anni antecedenti.

Tab.1.4 – Importo del contributo statale per libri di testo in Piemonte, 2007/08-2018/19

a.s.	Scuola secondaria I grado	Scuola secondaria II grado – 1° anno	Scuola secondaria II grado – 2° anno	Scuola secondaria II grado – anni successivi	leFP
2007/08	130 €	180 €	140 €	95 €	50 €
2008/09	145 €	230 €	150 €	140 €	60 €
2009/10	125 €	210 €	130 €	120 €	40 €
2010/11	120 €	205 €	115 €	105 €	30 €
2011/12	120 €	205 €	115 €	105 €	30 €
2012/13	135 €	230 €	130 €	120 €	35 €
2013/14-2018/19	199 €	319 €	195 €	255 €	45 €

Fonte: delibere regionali.

Come si accede al contributo?

Per accedere al contributo le famiglie devono fare domanda esclusivamente online attraverso il modulo unificato di richiesta degli interventi predisposto dalla Regione Piemonte¹⁵. Lo Stato si limita a trasferire le risorse alle Regioni che provvedono a gestire autonomamente l'erogazione del contributo. In Piemonte, fino al 2018/19, le risorse statali erano ripartite tra i Comuni sede di autonomia scolastica sulla base del numero di richiedenti aventi diritto; quindi i Comuni erogavano l'importo direttamente alle famiglie con modalità differenti e tempi, per una serie di concause, anche molto lunghi¹⁶.

Nei vent'anni di attuazione di questo intervento l'iter di erogazione è cambiato più volte [si veda il box 1]. In linea generale, quello che emerge è un progressivo maggior ruolo degli uffici regionali nel procedimento fino ad una completa assunzione di responsabilità a partire dal 2019/20: la Regione con la *Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018*¹⁷, ha stabilito di avocare a sé il ruolo di ente erogatore del contributo. Questa scelta risponde all'esigenza sia di superarne le criticità (messe in rilievo nel capitolo 2), sia di gestire in modo integrato due interventi – contributo statale e voucher – finanziati da soggetti diversi ma aventi finalità parzialmente sovrapposte: il voucher libri, POF, trasporti può essere usato anche per acquistare libri di testo.

I passaggi dell'iter amministrativo dall'apertura del bando fino all'atto di liquidazione delle risorse dalla Regione ai Comuni, sono sintetizzati nella tabella 1.5; sebbene si faccia riferimento all'a.s. 2017/18, il sistema è quello vigente dal 2012/13, anno in cui il modulo online subentrò a quello cartaceo. Dalla lettura dello schema si può notare che: a) non è specificata la tempistica delle varie fasi non essendo pre-definita (basti sapere che l'atto di liquidazione delle risorse ai Comuni è stato effettuato a dicembre 2018); b) nel procedimento interviene un terzo soggetto, il CSI, gestore del sistema informatico¹⁸.

¹⁵ Si definisce unificato perché con lo stesso modulo le famiglie richiedono anche il voucher regionale.

¹⁶ Si veda al riguardo il capitolo 2 nel quale, attraverso le interviste con i responsabili di alcuni Comuni, si evidenziano le criticità del sistema vigente fino al 2018/19.

¹⁷ Legge regionale n. 19 del 17 dicembre 2018, artt. 147-148, che hanno modificato gli artt. 8 e 31 alla l.r. n. 28/2007.

¹⁸ Il CSI si occupa di effettuare alcune verifiche sulla congruenza dei dati, di acquisire l'ISEE dei richiedenti dal database INPS e di fornire l'elenco dei beneficiari alla Regione.

Tab.1.5 – Iter amministrativo di erogazione del contributo statale per libri di testo, 2017/18

Apertura bando a.s. 2017/18*	Verifica congruità domanda	Scadenza bando a.s. 2017/18*	1° fase – istruttoria Regione	2° fase – istruttoria Comuni	3° fase – estrazione elenco beneficiari	4° fase – riparto risorse	5° fase – trasferimento risorse ai Comuni
14/12/2018	Quando il richiedente invia la domanda online, il Sistemapiemonte** verifica che i campi obbligatori del modello siano compilati, che il modulo inviato sia dell'anno in corso e che si tratti effettivamente del modulo MURC***	15/01/18	Il CSI rende visibili i dati acquisiti alla Regione sul sistema ASTU (dopo aver eliminato le domande doppie e inserito il numero di protocollo). Il CSI incrocia i dati, attraverso il codice fiscale, per inserire il valore ISEE riferito al nucleo familiare dello studente****	Invio di una mail ai Comuni per informare che l'istruttoria è ultimata	Il CSI estrae l'elenco dei beneficiari suddiviso per comune e grado scolastico/classe frequentata	La Regione ripartisce le risorse tra i comuni sede di autonomia scolastica	La Regione predispone gli atti di liquidazione affinché la Ragioneria effettui i mandati di pagamento ai Comuni. I Comuni ricevono il finanziamento dopo circa 4/6 mesi (dipende dalla cassa regionale). L'atto di liquidazione è stato effettuato a dicembre 2018 mentre l'effettivo trasferimento ai Comuni è avvenuto in primavera 2019.
			Segnalazione da parte del CSI a Regione Piemonte dei codici fiscali non coincidenti	I Comuni acquisiscono i dati sui richiedenti attraverso il sistema ASTU. Alcuni comuni fanno delle verifiche in particolare su IBAN, codici fiscali, indirizzo di residenza			
			Ricerca manuale da parte della Regione dei codici fiscali corretti				

Nota: la pubblicazione e la scadenza dei bandi sono variate negli anni. Per l'anno 2016/17 sono stati 15/12/2017-15/01/2017; nel 2018/19 i termini di apertura e chiusura sono stati 15/05/2018-18/06/18.

**Il sistema informatico di raccolta delle domande.

***Modulo MURC, ovvero Modello Unificato Richiesta Contributi

****Dal 2018/19 il CSI acquisisce direttamente da INPS il valore ISEE del richiedente.

Box 1 - L'iter di erogazione del contributo: come è variato negli anni?

Il procedimento attraverso il quale le famiglie hanno ottenuto il contributo è cambiato nel corso dei vent'anni dal suo avvio e le modifiche introdotte hanno avuto delle ripercussioni sul numero di beneficiari. Due sono stati i principali cambiamenti intervenuti:

- nel 2008/09, quando è stato predisposto un unico modello cartaceo di richiesta per tutti gli interventi, sia regionali che statali;

- nel 2012/13, quando la Regione ha introdotto la modalità di domanda esclusivamente online.

Vediamoli nel dettaglio. La domanda di contributo, fino al 2007/08, era predisposta e acquisita autonomamente dai Comuni sede di autonomia scolastica, i quali erano "competenti per l'istruttoria in relazione a frequenza/residenza, informazione e pubblicizzazione degli interventi, monitoraggio e controllo" e che in alcuni casi si avvalevano della collaborazione delle Istituzioni scolastiche per la raccolta delle domande; le scuole avevano il compito di divulgare nei plessi scolastici i moduli di richiesta per assicurarne una capillare diffusione agli alunni e alle loro famiglie.

Nell'a.s. 2008/09 è introdotto il modello (sempre cartaceo) unificato di richiesta dei contributi (MURC) per il diritto allo studio. Le domande sono sempre acquisite dai Comuni (e così sarà fino al 2011/12), ma nel processo dell'istruttoria si inserisce la Regione con una funzione prevalente di ratifica dei controlli dei Comuni, e alla quale i Comuni devono trasmettere entro un certo termine (circa due mesi) le domande acquisite. A partire da questo stesso anno scolastico, inoltre, la richiesta del contributo è temporalmente sfalsata rispetto alla pubblicazione del bando: ad esempio, con il bando 2008/09 si raccolgono le domande di contributo per libri di testo relative all'a.s. 2009/10. Questa scelta fu probabilmente dettata dalla volontà di erogare l'aiuto in tempo rispetto all'avvio dell'anno scolastico, quindi nel periodo in cui si acquistano i libri.

L'a.s. 2012/13 rappresenta un vero e proprio spartiacque perché il modulo cartaceo è sostituito da quello *online* gestito a livello centrale, di conseguenza la Regione assume un ruolo rilevante nel procedimento. Inizialmente ai Comuni è riconosciuto un contributo economico per svolgere un'attività di supporto agli utenti nella compilazione della domanda online, dopodiché (venuto meno questo aiuto economico) il ruolo principale dei Comuni è consistito nel controllare alcuni dati inseriti nel modulo: in particolare, verificavano che l'ammontare speso per libri indicato nella domanda fosse corrispondente alla cifra attestata dagli scontrini o fatture fiscali (seppure con dei distinguo da Comune a Comune, come ben emerge nel capitolo 2).

Nell'a.s. 2015/16 la richiesta di contributo coincide nuovamente con l'anno di emanazione del bando, di conseguenza l'importo erogato costituisce una sorta di rimborso delle spese per libri di testo effettuate (dall'inizio dell'anno scolastico fino al termine di scadenza dei bandi).

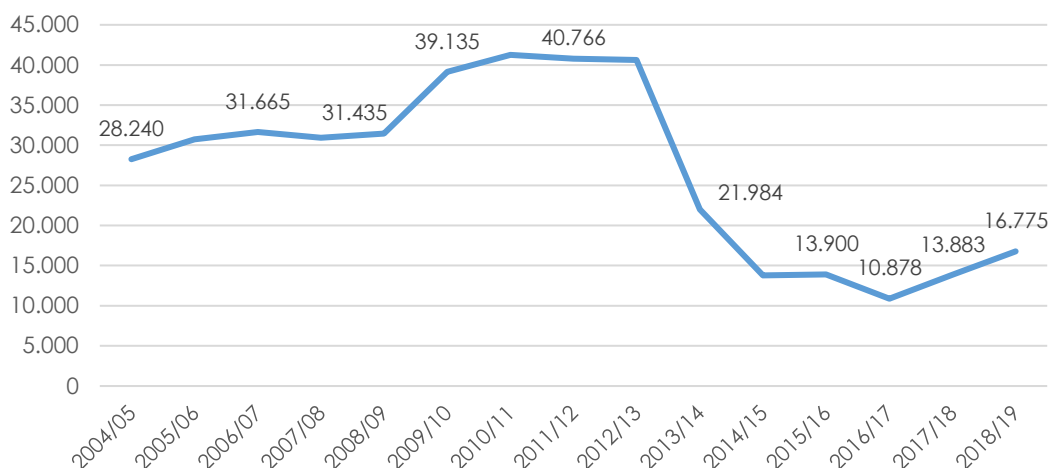
Nell'a.a. 2018/19, poiché il bando è stato pubblicato prima dell'avvio dell'anno scolastico, i richiedenti non hanno più dovuto indicare l'ammontare speso per libri.

Quanti beneficiano del contributo per libri di testo?

Nel 2018/19 sono risultati aventi diritto a questo aiuto 16.775 studenti (Fig. 1.1), un valore in ripresa rispetto al quadriennio precedente ma ben al disotto di quello che si registrava nel periodo 2004/05-2012/13, quando i beneficiari hanno superato le 40mila unità e il 13-14% della popolazione studentesca risultava percepirlo (Tab. 1.6). Differentemente, negli ultimi quattro anni, circa il 4-5% degli studenti ne è beneficiario¹⁹.

¹⁹ Si tratta peraltro di beneficiari "teorici" perché attraverso le interviste con i referenti comunali è emerso come gli aventi i requisiti sulla carta – sulla base dei quali la Regione ripartisce le risorse – non coincidono con quelli che poi

Fig. 1.1 – Numero beneficiari del contributo statale per libri di testo, 2004/05-2018/19



Nota: il numero di beneficiari non è disponibile negli a.s. 1999/00-2003/04. Nel 2018/19, i dati sono provvisori.

Fonte: delibere di Giunta o determine dirigenziali della Regione.

Tab. 1.6 – Percentuale beneficiari del contributo statale per libri di testo su iscritti, 2004/05-2017/18

a.s.	% beneficiari su iscritti
2004/05	10,5
2005/06	11,3
2006/07	11,2
2007/08	10,8
2008/09	10,9
2009/10	13,5
2010/11	14,2
2011/12	13,9
2012/13	13,7
2013/14	7,4
2014/15	4,6
2015/16	4,6
2016/17	3,6
2017/18	4,6

Nota: i beneficiari sono stati rapportati al totale degli iscritti alla scuola secondaria di I e II grado e ai corsi leFP.

Fonte: iscritti – Rilevazione scolastica della Regione Piemonte; beneficiari del contributo statale – delibere di Giunta o determine dirigenziali della Regione.

Perché sono diminuiti i beneficiari?

Per quale ragione si è verificato questo netto calo particolarmente nel 2013/14, quando i beneficiari del contributo statale sono diminuiti di quasi la metà, ma che è proseguito anche negli anni seguenti? La causa va ricercata nelle diverse modalità di accesso al contributo vigenti nei diversi anni. Nel 2012/13 è stata introdotta per la prima volta la domanda online ed

effettivamente lo ricevono o per ragioni amministrative (mandato di pagamento che non va a buon fine, ad esempio) o perché i richiedenti non dispongono dei giustificativi di spesa.

è probabile che i richiedenti abbiano incontrato delle difficoltà sia ad ottenere le credenziali di accesso sia a compilare il modulo, considerato anche il background socio-economico di provenienza dei destinatari dell'intervento. In secondo luogo, ci potrebbe essere stato un problema di informazione: il ruolo fondamentale delle scuole, anello di congiunzione tra le famiglie e i Comuni negli anni della domanda cartacea, è progressivamente venuto meno fino a quasi a scomparire in alcune realtà comunali quando la Regione ha assunto un ruolo di maggiore responsabilità nell'istruttoria²⁰. In terzo luogo, occorre ricordare che nel 2014/15 non è stato emanato alcun bando²¹ e aver "saltato" un anno potrebbe avere inciso negativamente sulla memoria delle famiglie circa la possibilità di usufruire (e richiedere) gli interventi monetari. Può inoltre esserci stato un effetto scoraggiamento conseguente al lungo iter, poiché il richiedente riceveva il contributo spesso a distanza anche di oltre un anno dall'invio della domanda. Un ultimo fattore che può aver influito è il termine di apertura e chiusura dei bandi. Se negli a.s. 2007/08-2011/12 i bandi erano regolarmente pubblicati in primavera per l'erogazione dei benefici nell'a.s. successivo, dal 2012/13 le date di pubblicazione sono sempre variate e avvenute ad anno scolastico inoltrato; talvolta l'arco temporale di apertura e chiusura dei bandi ha coinciso con le vacanze scolastiche natalizie (Tab. 1.7).

L'incremento di beneficiari che si registra nuovamente nel 2018/19 si attribuisce proprio all'effetto traino della domanda di voucher (il modulo è lo stesso per i due tipi di interventi) "aperta" prima dell'inizio dell'anno scolastico. In ultimo, c'è stata un'opera informativa probabilmente più efficace da parte della Regione che ha dato comunicazione per mail del bando sia ai Comuni sia direttamente alle scuole, e che ha usato ulteriori canali come i totem in spazi pubblici.

Tab. 1.7 – *Termini di apertura e chiusura del bando degli interventi (contributo statale e voucher), 2011/12-2019/20*

a.s.	Apertura bando	Chiusura bando
2011/12	05/04/2012	31/05/2012
2012/13	16/09/2013	15/10/2013
2013/14	20/11/2014	31/12/2014
2014/15	15/02/2016	10/06/2016
2015/16		
2016/17	15/12/2016	15/01/2017
2017/18	14/12/2017	15/01/2018
2018/19	15/05/2018	18/06/2018
2019/20	18/04/2019	30/05/2019

Chi beneficia del contributo?

In valore assoluto risultano beneficiari soprattutto gli iscritti alla scuola secondaria di II grado, pari a 7.399, tuttavia, in rapporto agli iscritti non si evidenziano rilevanti differenze tra i tre ordini di formazione (Fig. 1.2): appena una leggera prevalenza tra chi è iscritto alla secondaria di I grado (5,1% di beneficiari su iscritti). Quando l'analisi è dettagliata per tipo di istituto all'interno della scuola secondaria di II grado, si osserva che lo hanno ottenuto soprattutto gli studenti degli

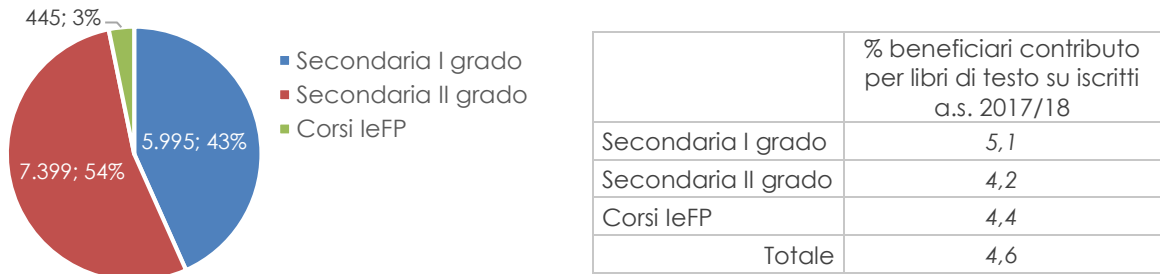
²⁰ Si veda a questo proposito il paragrafo *Quale informazione per i cittadini?* nel capitolo 2.

²¹ I contributi relativi all'a.s. 2014/15 sono stati erogati con il bando 2013/14.

istituti professionali (5,5%) e del liceo di scienze umane (5,2%); seguono gli studenti degli istituti tecnici (4,4%), mentre presso gli altri licei la percentuale varia dal 2,9% al 3,9%.

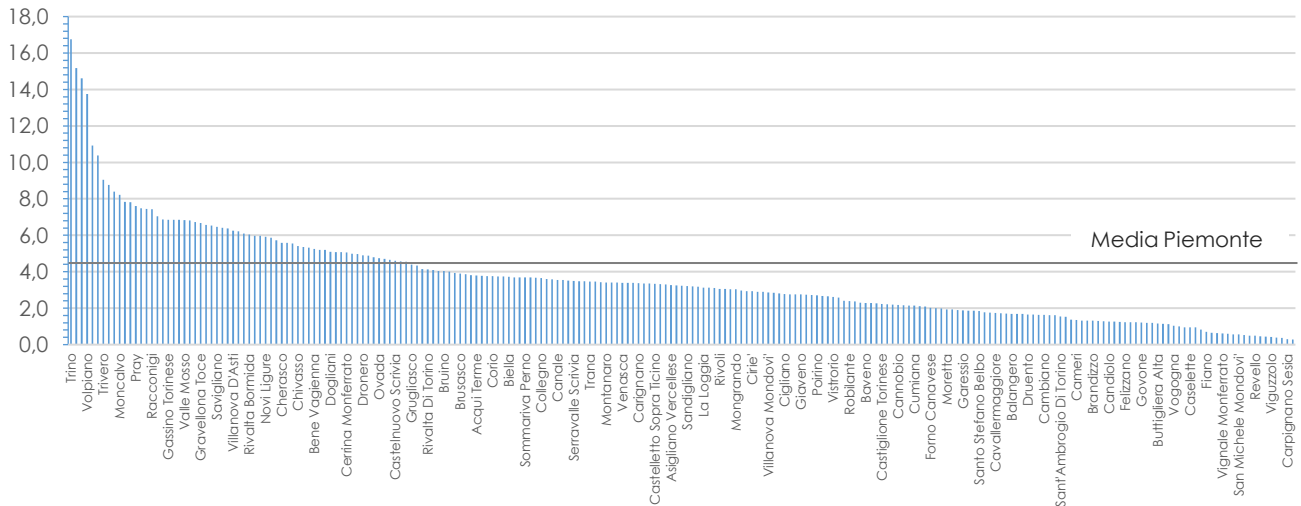
La quota di studenti beneficiari in rapporto alla platea degli iscritti differisce, invece, in misura piuttosto considerevole in relazione al Comune sede di autonomia scolastica, per cui in alcuni (pochi) Comuni – Trino (16,8%), San Damiano D'Asti (15,2%), Pont Canavese (14,6%), Volpiano (13,8%), Santa Vittoria D'Alba (10,9%), Agliano Terme (10,4%) – la percentuale è pari o superiore al 10%, mentre in (molti) altri il valore risulta nettamente inferiore alla media regionale e in alcune realtà non raggiunge l'1% (Fig. 1.3). L'ipotesi è che queste differenze così ampie celino una diversa attivazione da parte degli uffici comunali nell'attuazione di questa politica: esemplificativo, in positivo, è il caso del Comune di Volpiano descritto nel capitolo 2.

Fig. 1.2 – Beneficiari del contributo statale per libri di testo, in valore assoluto e in percentuale sugli iscritti, per ordine di scuola, 2017/18



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI; per gli iscritti Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.
 Nota: il totale nel grafico non include 44 studenti iscritti presso scuole fuori Regione.

Fig. 1.3 – Beneficiari del contributo statale per libri di testo in percentuale sugli iscritti, per Comune sede di autonomia scolastica, 2017/18



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI; per gli iscritti Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

LA BORSA (STATALE) IOSTUDIO

La borsa IoStudio è stata istituita nel 2017 al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, ragione per cui è stato costituito presso il MIUR il “Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio” con una dotazione di 30 milioni di euro per l'anno 2017, 33,4 milioni di euro per il 2018 e 39,7 milioni di euro annui a decorrere dal 2019²². Il Fondo serve a finanziare borse di studio per studenti iscritti ad una formazione secondaria di II grado per sostenerne la spesa per i libri di testo, per mobilità e trasporto, o per l'accesso a beni e servizi di natura culturale. Le Regioni hanno autonomia nel fissare sia l'importo della borsa di studio, entro un range compreso tra 200 e 500 euro, sia la soglia ISEE per avere diritto al beneficio non sopra i 15.748,78 euro²³. Il Piemonte ha fissato il limite ISEE a 10.000 euro e l'importo in 234,34 euro, tenuto conto della disponibilità finanziaria e del numero di aventi diritto²⁴; nel 2018/19, la borsa IoStudio sarà all'incirca dello stesso importo²⁵.

Risorse e beneficiari

La Regione ha ottenuto da questo Fondo 1,7 milioni di euro, nel 2017, e poco meno di 2 milioni di euro nel 2018 (Tab. 1.8)²⁶. Gli studenti risultanti aventi diritto sono stati 7.319 nel primo anno di avvio di questo intervento, pari al 4,2% degli iscritti alla scuola secondaria di II grado, distribuiti tra le varie istituzioni scolastiche come rappresentato nella figura 1.4. Il numero di beneficiari della borsa IoStudio è pressoché identico a quello dei beneficiari del contributo statale per libri di testo (iscritti alla scuola secondaria di II grado), sia in valore assoluto che in percentuale sul totale studenti perché si tratta della stessa popolazione: la soglia ISEE per accedere a questi aiuti è infatti quasi coincidente, pari a 10mila euro per il primo intervento e a 10.633 euro per il contributo per libri di testo. Ma sebbene i due benefici siano cumulabili, per cui uno studente iscritto al 3° anno di una scuola secondaria di II grado con ISEE entro soglia potrebbe ricevere 489 euro (234 + 255 euro), è doveroso usare il condizionale perché nella realtà le famiglie li hanno percepiti in tempi molto diversi e ad anno scolastico ultimato a causa della differente modalità di gestione e erogazione. La conseguenza è una perdita di efficacia dei due contributi economici che finiscono per rappresentare un tardivo rimborso spese.

Tab. 1.8 – Risorse assegnate al Piemonte per la borsa IoStudio, numero di aventi diritto e percentuale di aventi diritto su iscritti, 2017/18 – 2018/19

	Risorse assegnate (euro)	N° aventi diritto	% aventi diritto su iscritti
a.s. 2017/18	1.715.145	7.319	4,2
a.s. 2018/19	1.957.352	8.552	n.d.

Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI.

²² D.lgs. 13 aprile 2017 n. 63, art. 9.

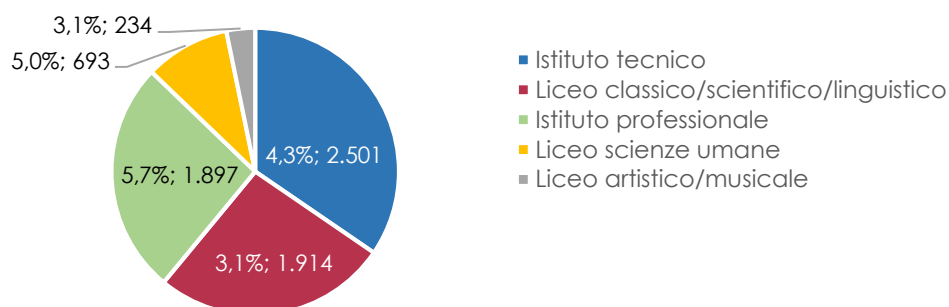
²³ Cfr. il DM 13 dicembre 2017 n. 966 che definisce i criteri e le modalità di erogazione delle borse.

²⁴ Inizialmente la Regione aveva stabilito l'importo in 200 euro, ma in considerazione del fondo a disposizione e del numero di aventi diritto ha successivamente deciso di elevarlo a 234,34 euro (DGR 30 ottobre 2018 n. 46 – 7789).

²⁵ L'importo esatto della borsa è stabilito dalla Regione sulla base del numero effettivo di aventi diritto, una volta conclusi gli esiti delle verifiche.

²⁶ Le risorse sono state ripartite, per metà, in proporzione al numero delle famiglie a rischio povertà, come risultanti dall'indagine EU-SILC 2015 (ISTAT) e per l'altra metà, in proporzione al numero di studenti in condizioni di abbandono scolastico nell'a.s. 2015/2016, come risultanti dal sistema informativo del Ministero (DM 13 dicembre 2017 n. 967).

Fig. 1.4 – Beneficiari della borsa lo studio, in percentuale sugli iscritti e in valore assoluto, per tipo di scuola, 2017/18



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI; per gli iscritti Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

Come si accede alla borsa?

In Piemonte, i richiedenti che presentano domanda per il voucher regionale e/o per il contributo statale per libri di testo, di default, se hanno l'ISEE nei limiti richiesti e sono iscritti ad un istituto secondario di II grado, sono assegnatari della borsa loStudio. La Regione stila l'elenco degli studenti aventi diritto e lo invia al MIUR che provvede a fare il *matching* con il proprio database; una volta "accertato" lo studente, attraverso una serie di passaggi che implicano l'operato di Regione e istituzioni scolastiche²⁷, il MIUR eroga l'importo tramite bonifico domiciliato (vale a dire attraverso gli uffici postali). Il bonifico è intestato allo studente che per ritirarlo, nel caso sia un minore, deve essere accompagnato da *entrambi* i genitori, ciò che può rappresentare un problema per alcuni studenti. L'altro problema è l'informazione: come sono informati gli studenti che sono beneficiari della borsa? La Regione Piemonte ha chiesto alle istituzioni scolastiche di darne comunicazione, alcune delle quali hanno usato il registro elettronico per informare del pagamento – quindi l'informazione è arrivata a tutti gli studenti, anziché ai singoli interessati –, altre non hanno provveduto in alcun modo.

Non tutti gli aventi diritto ritirano la borsa

La conseguenza è che l'11,6% degli studenti non ha ritirato il bonifico emesso dal MIUR il 15 gennaio 2019 e che avrebbe dovuto essere incassato entro il 30 gennaio, scadenza poi prorogata al 31 maggio 2019. È comunque una percentuale migliore (ovvero più bassa) di quella che si registra sul totale nazionale: in media, 1 beneficiario su 5 non ha riscosso l'importo (Tab. 1.9). In breve, una borsa che avrebbe dovuto servire a pagare delle spese scolastiche relativamente all'a.s. 2017/18, viene ricevuta, nella migliore delle ipotesi, a fine 2018/19.

Da segnalare, infine, che il MIUR non effettua e/o pubblica alcuna rilevazione a fini analitici a livello nazionale: il numero di aventi diritto è stato reperito da una nota trasmessa dal MIUR alla Conferenza delle Regioni²⁸.

²⁷ Il MIUR riceve l'elenco dei beneficiari e lo incrocia con il proprio database: i codici fiscali differenti li segnala alla Regione che provvede a contattare gli studenti personalmente. L'elenco viene anche inviato alle Scuole per comprendere i motivi del mancato match. Una volta individuata la ragione, l'elenco con i codici corretti è rimandato al MIUR. Nel 2018/19, su 8.552 studenti idonei l'incrocio non è andato a buon fine per 2.631 studenti che la Regione ha dovuto contattare singolarmente via mail o telefono. Si tratta chiaramente di una procedura molto lunga e impegnativa.

²⁸ La richiesta di informazioni direttamente agli uffici del MIUR circa i limiti ISEE, gli importi di borsa stabiliti dalle diverse Regioni e il numero di beneficiari, peraltro, non ha avuto alcun esito.

Tab. 1.9 – Numero borse di studio erogate e non rimosse, 2017/18

	N° borse erogate	N° borse rimosse	N° borse non rimosse	% borse rimosse
Abruzzo	-	-	-	-
Basilicata*	966	768	198	79,5
Calabria	7.511	6.599	912	87,9
Campania	12.830	10.359	2.471	80,7
Emilia-Romagna	5.611	3.985	1.626	71,0
Friuli-Venezia Giulia	1.354	886	468	65,4
Lazio	13.415	9.221	4.194	68,7
Liguria*	2.248	1.700	548	75,6
Lombardia	10.756	4.606	6.150	42,8
Marche	2.712	2.397	315	88,4
Molise	791	767	24	97,0
Piemonte	7.319	6.452	867	88,2
Puglia	9.283	8.463	820	91,2
Sardegna	5.066	4.051	1.015	80,0
Sicilia	17.456	15.220	2.236	87,2
Toscana	6.774	5.557	1.217	82,0
Umbria	1.385	1.349	36	97,4
Veneto	3.597	2.483	1.114	69,0
Totale	109.072	84.863	24.209	77,8

*Dati aggiornati al 31/03/2019

Nota: la Regione Abruzzo non ha trasmesso l'elenco dei beneficiari al MIUR.

Fonte: nota del 12/06/2019 (prot. n. 3532/C9ISTR) trasmessa dal MIUR alla Conferenza delle Regioni.

I VOUCHER REGIONALI

La Regione Piemonte con la l.r. 28/2007 "Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa" ha introdotto un sostegno economico a parziale copertura delle spese affrontate dagli studenti in formazione primaria, secondaria di I o II grado, o iscritti a corsi IeFP (organizzati da agenzie formative accreditate e finalizzati all'assolvimento dell'obbligo di istruzione), per rendere effettivo il diritto allo studio e la libera scelta educativa. Fino al 2015/16 questo aiuto era erogato sotto forma di assegno di studio mentre a partire dall'a.s. 2016/17 è utilizzato lo strumento del voucher: la Regione accredita un determinato importo in denaro sulla tessera sanitaria del beneficiario che può spenderlo presso una rete di soggetti convenzionati pubblici o privati (comuni, istituzioni scolastiche, agenzie formative, esercizi commerciali, aziende di trasporto). Esistono due differenti tipi di voucher, alternativi tra loro e non cumulabili: uno per il pagamento delle rette di iscrizione e frequenza, per gli studenti frequentanti le scuole paritarie; l'altro per il pagamento di libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa e per titoli di viaggio per il trasporto scolastico.

Chi può beneficiarne?

Sebbene i termini e le modalità siano stabiliti ogni anno dal bando della Regione, i due requisiti basilari per richiedere il beneficio sono: essere residenti in Piemonte alla data di pubblicazione

del bando²⁹ e avere un valore ISEE al di sotto di una certa soglia. Negli anni il limite è variato ma dall'a.s. 2013/14 è stato fissato in 26.000 euro; nella tabella 1.10 si indicano le soglie per accedere all'assegno di studio (poi voucher) dall'anno di attuazione della legge poiché questo aiuta a comprendere le variazioni nel trend del numero di beneficiari.

Tab. 1.10 – *Limiti ISEE per accedere all'assegno di studio/voucher, 2007/08-2019/20*

	2007/08	2008/09-2010/11	2011/12-2012/13	2013/14-2019/20
Limite ISEE (euro)	29.000	32.000	40.000	26.000

Fonte: delibere regionali.

Come si accede al voucher?

La procedura per richiedere il voucher è esattamente la stessa di quella per il contributo statale, ovvero bisogna compilare online la domanda unificata degli interventi, ma a differenza del contributo per libri di testo il procedimento è poi interamente gestito dalla Regione. Nell'assegnazione del voucher è data priorità ai richiedenti in condizione economica più svantaggiata pertanto viene stilata una graduatoria in ordine crescente di ISEE (senza alcuna differenziazione per ordine e grado di scuola), e a parità di ISEE viene data la precedenza alla domanda ricevuta dal sistema temporalmente prima: non tutte le risorse stanziare sono infatti sufficienti a coprire integralmente le richieste degli aventi diritto.

Ai richiedenti-assegnatari del voucher, come già detto, viene accreditato l'importo sulla tessera sanitaria la quale funge, in una certa misura, da carta prepagata che può essere spesa negli enti convenzionati in un intervallo temporale ben preciso (Tab. 1.11).

I tempi di erogazione del voucher

Nei primi due anni di avvio del voucher l'accredito è avvenuto ad anno scolastico iniziato o addirittura concluso, e questo come si vedrà nel capitolo 4, ha avuto delle ripercussioni sulle scelte di spesa; a ciò si aggiunga che il periodo di utilizzo del voucher 2017/18 è stato praticamente coincidente con quello del voucher 2018/19: gli assegnatari hanno dunque beneficiato degli importi di due voucher nello stesso arco temporale, magari relativamente a due figli: una disponibilità economica piuttosto cospicua a fronte di una rete di esercizi/enti presso cui spenderli non altrettanto varia e ampia come si evidenzierà oltre. Nel 2019/20, invece, la Regione, per la prima volta ha erogato il voucher prima dell'avvio dell'anno scolastico.

Tab. 1.11 – *Apertura e chiusura della linea di credito dei voucher, 2007/08-2019/20*

	Apertura linea di credito	Chiusura linea di credito
Voucher 2016/17	18 dicembre 2017	30 settembre 2018
Voucher 2017/18	24 agosto 2018	30 giugno 2019
Voucher 2018/19	15 settembre 2018	30 giugno 2019
Voucher 2019/20	12 luglio 2019*	30 giugno 2020

*per il voucher libri, POF, trasporti il 17 luglio.

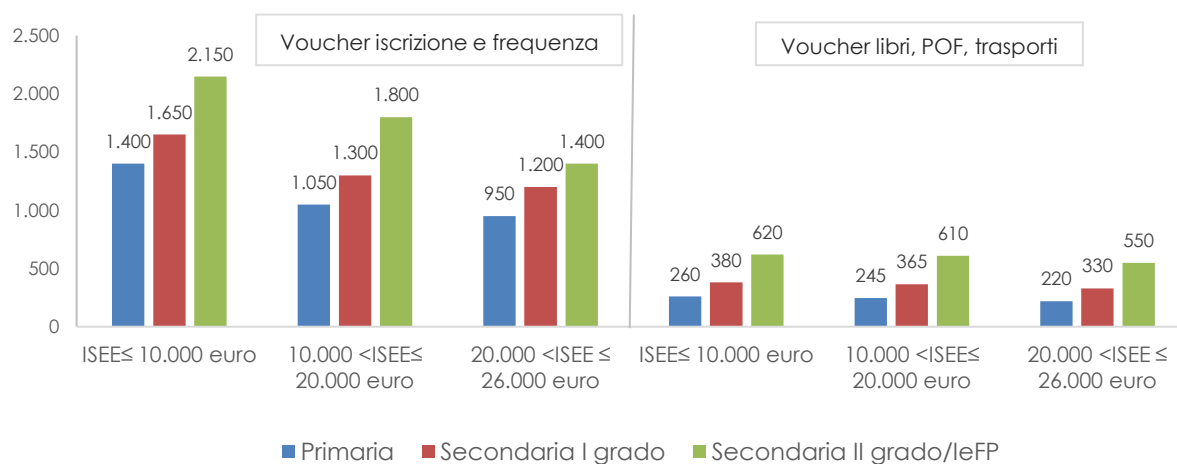
Fonte: delibere regionali.

²⁹ Possono presentare domanda anche i residenti iscritti presso scuole aventi sede in Regioni limitrofe alla Regione Piemonte, purché lo studente sia pendolare, ovvero rientri quotidianamente alla propria residenza al termine delle lezioni.

L'importo dei due tipi di voucher

L'importo accreditato è differenziato per tipo di voucher, per fascia ISEE e per scuola. Analogamente alla soglia ISEE, anche gli importi sono variati nel corso degli anni di attuazione della legge, nella figura 1.5 sono indicati quelli previsti negli a.s. 2013/14-2018/19.

Fig. 1.5 – Importi dei voucher iscrizione e frequenza e libri, POF, trasporti, 2013/14-2018/19 (valori in euro)



*l'importo dei due tipi di voucher è elevato del 50% per gli allievi disabili e del 30% per gli allievi con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) o con esigenze educative speciali (EES). Il voucher libri, POF, trasporti è anche incrementato del 30% per gli studenti delle scuole secondarie di 2° grado e dei corsi leFP, finalizzati all'assolvimento dell'obbligo scolastico, residenti nei comuni classificati come marginali.

Fonte: Bandi per l'assegnazione del voucher

La disparità degli importi dei due tipi di voucher trova giustificazione nelle differenti tipologie di spesa che essi devono sostenere: il voucher iscrizione e frequenza è stato istituito quale contributo economico al pagamento delle rette per gli studenti frequentanti istituzioni scolastiche paritarie³⁰; l'altro, è finalizzato a sostenere una serie di spese connesse alla frequenza scolastica, presso istituti statali o paritari³¹, o a corsi leFP fino al conseguimento dell'obbligo scolastico, di seguito specificate³²:

1. *libri di testo*: libri di testo nuovi o usati, cartacei o digitali, vocabolari, libri di narrativa, anche in lingua straniera, consigliati dalle scuole; materiali specifici finalizzati alla didattica che sostituiscono o affiancano il libro di testo per gli allievi disabili, con disturbi specifici di apprendimento (DSA) o con esigenze educative speciali (EES);
2. *materiale didattico e dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione*: PC, tablet, lettori e-book; programmi e sistemi operativi ad uso scolastico anche per gli allievi disabili; chiavette USB, CD ROM, memory card, hard disk esterni; calcolatrici elettroniche; materiale per disegno tecnico, escluso il materiale di consumo; materiale per disegno artistico, escluso il materiale di consumo; strumenti di protezione individuale ad uso laboratoriale; strumenti musicali richiesti dalle scuole per attività didattica;

³⁰ Nella DD 12 dicembre 2017, n. 1239 è specificato quali pagamenti non rientrano nelle rette di iscrizione e frequenza.

³¹ Sebbene formalmente il voucher libri, POF, trasporti possa essere richiesto anche dagli iscritti alle scuole paritarie, non essendo i due voucher cumulabili, è evidente che gli studenti delle istituzioni paritarie hanno tutta la convenienza a richiedere quello per rette di iscrizione e frequenza, ciò che di fatto fanno.

³² L'elenco dei beni e servizi acquistabili con i voucher è definito nella DD 12 dicembre 2017, n. 1239.

3. *attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa*: attività volte all'arricchimento dell'offerta formativa incluse nei Piani dell'offerta formativa dell'Istituzione scolastica, comprese le visite di istruzione; contributo scolastico volontario;
4. *trasporti*: titoli di viaggio per il trasporto scolastico.

Tuttavia, va messo in evidenza che non vi sono analisi che attestino a quanto ammontano in media le rette presso le scuole paritarie e quale è invece il costo che mediamente sostiene una famiglia per le differenti voci di spesa nei diversi ordini di scuola statale. Di conseguenza non si è in grado di dire in che misura i due voucher riescano a coprire le spese per cui sono stati istituiti e se l'aiuto è percentualmente analogo oppure no.

Quanti studenti beneficiano del voucher?

Nel 2019/20, si contano poco meno di 3.000 beneficiari del voucher iscrizione e frequenza e 39.000 beneficiari del voucher libri, POF, trasporti.

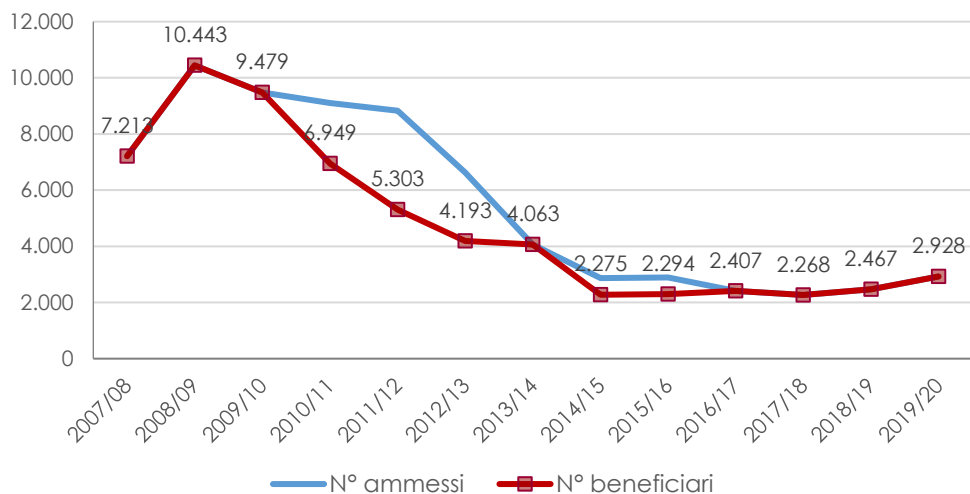
L'andamento degli studenti ammessi e beneficiari dei due tipi di voucher è molto simile (figg. 1.6-1.7). Dopo il trend decrescente che ha interessato gli a.s. 2008/09-2014/15, sono seguiti anni di relativa stabilità (limitatamente al numero di beneficiari); nel 2019/20 si registra un incremento cospicuo dei percettori del voucher libri, POF, trasporti, aumentati di oltre 2 volte e mezzo, e dei beneficiari del voucher iscrizione e frequenza (+19%). Quali le ragioni di questa evoluzione? I motivi del decremento sono da ricercare in quelli già evidenziati per il contributo statale per libri di testo e legati alla procedura amministrativa messa in atto – l'introduzione della domanda online nel 2012/13, la mancata pubblicazione del bando nel 2014/15, la data di apertura dei bandi ad anno scolastico iniziato e con una limitata finestra temporale – ma nel caso specifico bisogna anche ricordare l'abbassamento della soglia ISEE, nel 2013/14, da 40.000 euro a 26.000 euro, che ha contenuto la potenziale platea di aventi diritto³³.

A cosa è dovuto, invece, l'aumento esponenziale degli ammessi al voucher libri, POF, trasporti che si è verificato negli ultimi due anni? Poiché non sono mutati i requisiti di accesso al voucher, l'ipotesi più plausibile è che al quarto anno di avvio del voucher, peraltro erogato all'inizio (o prima) dell'anno scolastico, il passaparola sulla funzionalità dello strumento combinato alle azioni informative della Regione abbiano dato un forte impulso alle richieste. Le ragioni dell'aumento dei beneficiari, invece, vanno ricercate nell'introduzione del nuovo sistema, nel 2019/20; da un lato, c'è stato un incremento delle risorse perché sui voucher è stato fatto convogliare il finanziamento del contributo statale per libri di testo, dall'altro, sono stati ridotti gli importi del voucher libri, POF, trasporti. Questo ha consentito di pagare 39mila voucher rispetto ai 14,8 mila dell'anno precedente.

Gli ammessi al voucher iscrizione e frequenza non sono cresciuti in egual misura. Non è immediato individuarne le ragioni: forse dipende dalla contrazione del numero degli iscritti negli istituti paritari (-6% circa tra il 2013/14 e il 2017/18); d'altro canto per questo tipo di voucher un ruolo importante è giocato dalle istituzioni scolastiche che per prime si adoperano per informare i "propri" utenti. Solo un'indagine mirata consentirebbe di circoscrivere meglio le motivazioni e spiegare perché i beneficiari del voucher iscrizione e frequenza si siano contratti anche in rapporto agli iscritti. Tuttavia, si sottolinea che dal 2016/17 tutti gli idonei sono anche beneficiari del voucher (non vi sono ammessi esclusi per mancanza di risorse).

³³ Più complesso ancora è individuare i motivi per cui il calo si sia verificato anche tra il 2008/09-2010/11 considerato che la soglia ISEE fu mantenuta fissa a 32.000 euro.

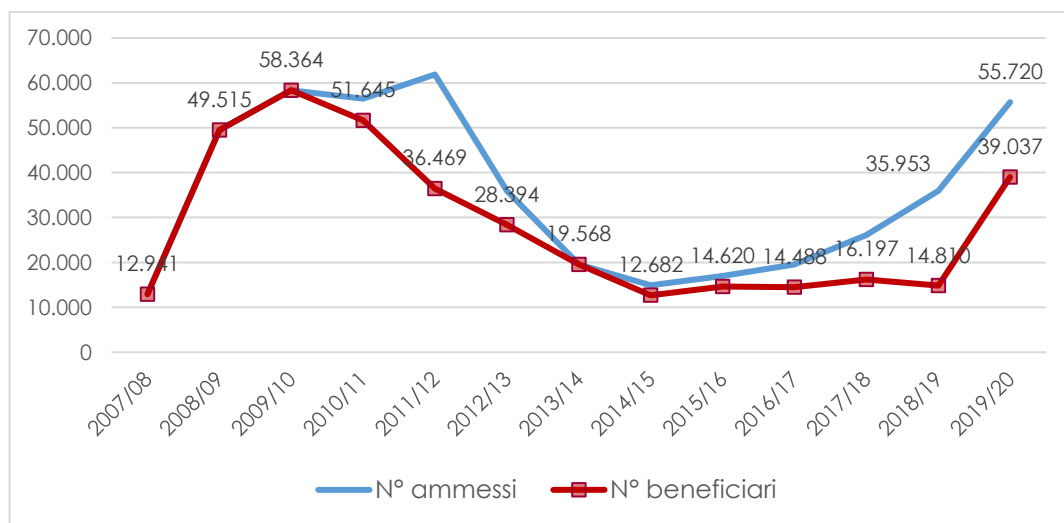
Fig. 1.6 – Numero ammessi e beneficiari del voucher iscrizione e frequenza, 2007/08-2019/20



Soglia ISEE (euro)			
2007/08	2008/09-2010/11	2011/12-2012/13	2013/14-
29.000	32.000	40.000	26.000

Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI.

Fig. 1.7 – Numero ammessi e beneficiari del voucher libri, POF e trasporti, 2007/08-2019/20



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI.

10% degli iscritti beneficia del voucher iscrizione e frequenza, rispetto al 3,5% degli studenti beneficiari del voucher libri, POF, trasporti

Se in valore assoluto il numero di beneficiari del voucher iscrizione e frequenza è nettamente inferiore a quello del voucher libri, POF, trasporti, in rapporto agli iscritti la situazione è ribaltata. Nel 2017/18, il 10% degli studenti iscritti a scuole paritarie ne ha beneficiato a fronte del 3,5% dei beneficiari del voucher libri, POF e trasporti. La forbice tra queste due percentuali negli anni è andata via via riducendosi, come si può osservare dalla tabella 1.12, e sebbene non siano ancora disponibili i dati sugli iscritti degli ultimi due anni, è evidente che lo scostamento si è

ulteriormente ridotto nel 2019/20 in virtù del consistente aumento degli assegnatari del voucher libri, POF, trasporti.

Tab. 1.12 – *Percentuale ammessi e beneficiari del voucher libri, POF, trasporti, su iscritti, 2004/05-2017/18*

a.s.	voucher iscrizione e frequenza	Voucher libri, POF, trasporti	
	% ammessi su iscritti scuole paritarie	% ammessi su iscritti	% beneficiari su iscritti
2007/08	28,1	2,9	2,9
2008/09	40,4	11,0	11,0
2009/10	37,4	12,9	12,9
2010/11	36,3	12,4	11,3
2011/12	35,4	13,5	7,9
2012/13	27,2	7,8	6,1
2013/14	17,1	4,2	4,2
2014/15	12,4	3,2	2,7
2015/16	12,8	3,6	3,1
2016/17	10,7	4,2	3,1
2017/18	10,2	5,6	3,5

Nota: i beneficiari sono stati rapportati al totale degli iscritti alla scuola statale e ai corsi leFP.

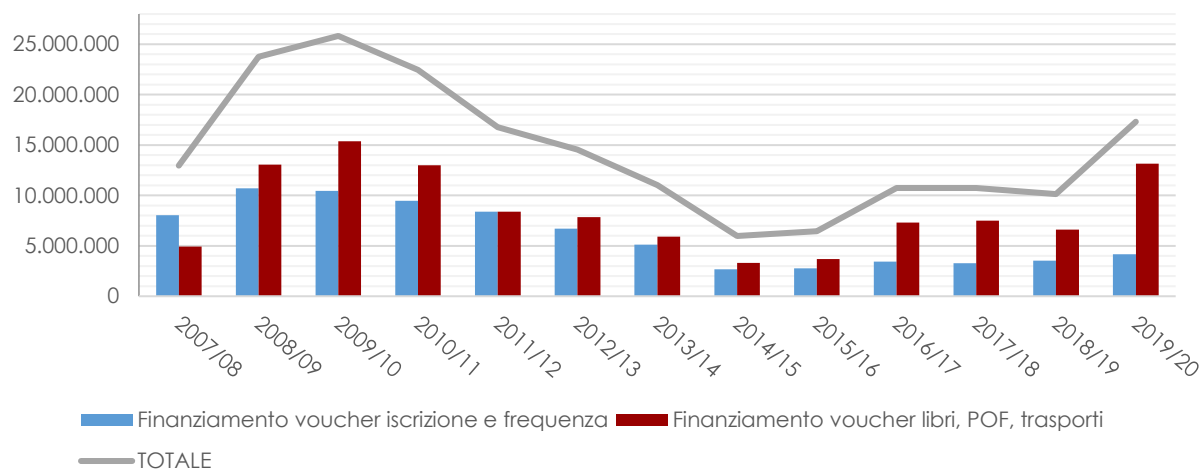
Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI; per gli iscritti Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

A quanto ammonta il finanziamento regionale?

L'andamento della spesa per gli assegni di studio/voucher (Fig. 1.8) è sovrapponibile a quello dei beneficiari rappresentato nella figura 1.7: crescente fino al 2009/10 (anno in cui la spesa fu di quasi 26 milioni di euro); poi decrescente fino agli a.s. 2014/15-2015/16, quando lo stanziamento toccò i valori minimi, rispettivamente, di quasi 6 milioni e 6,4 milioni di euro; stabile negli a.s. 2016/17-2018/19, pari in media a 10,5 milioni di euro; infine in crescita nel 2019/20. In realtà si tratta di un incremento surrettizio perché include i 6,5 milioni di euro circa del trasferimento statale per il contributo per libri di testo, dal 2019/20 incluso nel voucher; al netto di questo importo le risorse proprie regionali ammontano a 10,8 milioni di euro nel 2019/20.

Lo stanziamento è stato distribuito diversamente tra i due tipi di voucher: tra il 2007/08 e il 2015/16 la quota destinata agli assegni per libri, POF e trasporti è stata uguale o di poco superiore a quella assegnata ai voucher iscrizione e frequenza: in media, nell'arco dei nove anni, il 53% del finanziamento regionale è stato usato per il primo tipo di voucher, percentuale che è salita al 66% solo nel quadriennio 2016/17-2019/20.

Fig. 1.8 – Stanziamento regionale per tipo di voucher, 2007/08-2019/20 (valori in euro)



Nota: nel valore 2019/20 è incluso lo stanziamento statale per il contributo per libri di testo.
Fonte: delibere regionali.

COME È CAMBIATO IL SISTEMA DEGLI INTERVENTI NEL 2019/2020?

Il sistema di interventi a sostegno del diritto all'istruzione in Piemonte, vigente fino al 2018/19, è schematicamente sintetizzato nella tabella 1.13.

Tab. 1.13 – Interventi a sostegno del diritto all'istruzione e della libera scelta educativa, attuati nel 2017/18-2018/19

ISEE fino a	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Corsi IeFP
26.000 euro	Voucher regionale o per iscrizione (solo paritarie) o per libri, POF, trasporti	Voucher regionale per iscrizione (solo paritarie) o per libri, POF, trasporti +	Voucher regionale per iscrizione (solo paritarie) o per libri, POF, trasporti +	Voucher regionale +
10.632,94 euro		Contributo statale per libri di testo	Contributo statale per libri di testo +	Contributo statale per libri di testo
10.000 euro			Borsa statale loStudio	

Nota: la borsa loStudio è attiva dal 2017/18.

Riepilogando, uno studente con ISEE familiare fino a 10.000 euro, iscritto ad esempio al 2° anno della Scuola Secondaria di II grado, nel 2017/18, ha potuto beneficiare:

- di 234 euro della borsa loStudio (per pagare libri di testo, trasporti o per l'accesso a beni e servizi di natura culturale), erogata tramite bonifico postale il 15 gennaio 2019 dal MIUR;
- di 195 euro del contributo statale per libri di testo, erogato dai Comuni con tempistiche differenti ma probabilmente in primavera-estate 2019 (avendo la Regione trasferito il finanziamento ai Comuni in primavera 2019);
- di 620 euro per il voucher libri, POF, trasporti o di 2.150 euro per il voucher iscrizione e frequenza, accreditati sulla tessera sanitaria dalla Regione ad agosto 2018.

Complessivamente, lo studente iscritto alla scuola statale ha disposto di 1.049 euro e quello iscritto alla scuola paritaria di 2.579 euro, cifre che avrebbero potuto costituire un valido aiuto se fossero state erogate per tempo. L'erogazione tardiva e, nel caso della borsa loStudio, senza che lo studente ne abbia neanche reale conoscenza, portano ad una perdita di efficacia di questi strumenti.

Alla luce di questo quadro, la Regione, preso atto delle problematiche derivanti dalla gestione separata di aiuti finanziati da soggetti diversi ma con finalità parzialmente sovrapposte, e tenuto conto delle criticità segnalate dai Comuni (cfr. il capitolo 2), ha modificato la l.r. 28/2007 limitatamente ai due interventi di sua competenza. Le ragioni sono ben illustrate nelle Motivazioni della proposta della Regione stessa:

«Viene a determinarsi, per gli allievi della secondaria superiore di primo grado e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, la sovrapposizione di due distinti sussidi per l'acquisto dei libri di testo, l'uno gestito dalla Regione, e l'altro dai comuni. Ciò costringe le famiglie a due distinte procedure amministrative e rende possibile alla stessa famiglia di usufruire di un doppio contributo, in una situazione in cui le risorse statali e regionali, sommate, non consentono di coprire interamente il fabbisogno. Di qui, la proposta di ricondurre alla gestione unitaria regionale i due fondi, con il duplice vantaggio della semplificazione amministrativa per le famiglie e di evitare la duplicazione del contributo, consentendo una più equa distribuzione delle risorse con un ampliamento della platea delle famiglie beneficiarie».

Le modifiche nel dettaglio

Queste, nello specifico, le modifiche introdotte:

- è stata elevata la soglia ISEE per accedere al contributo statale per libri di testo a 15.748,78 euro³⁴;
- il contributo statale è stato "inglobato" nel voucher;
- sono variati gli importi del voucher libri, POF, trasporti; i nuovi importi, ridotti rispetto a quelli in vigore, sono raffigurati nella figura 1.9.

In concreto, riprendendo l'esempio del paragrafo precedente, uno studente iscritto alla Scuola Secondaria di II grado con ISEE fino a 10mila euro, nel 2019/20, percepirà:

- la borsa loStudio (pari a 234 euro circa)

e:

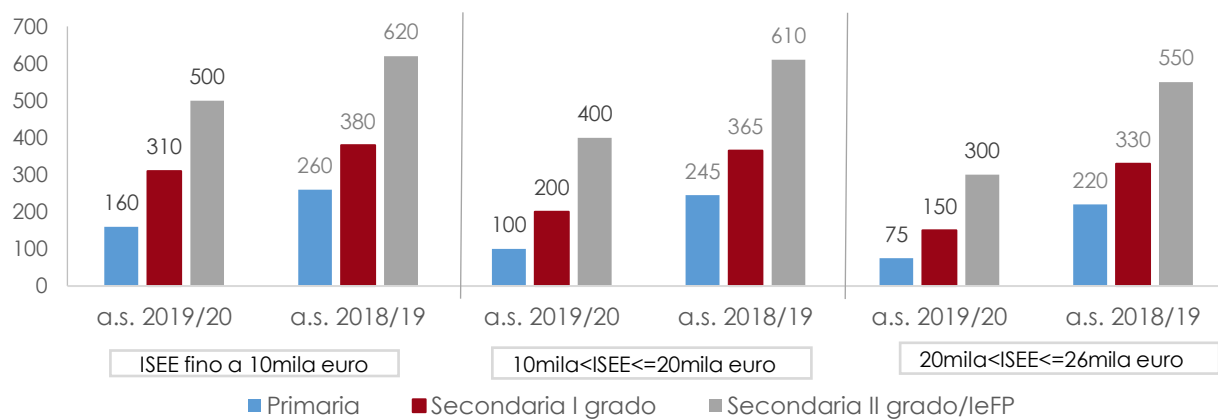
- qualora frequenti una scuola statale, il voucher libri, POF, trasporti di importo pari 500 euro (nel quale è incluso il contributo statale per libri di testo), per un totale di 734 euro;
- qualora frequenti una scuola paritaria, il voucher iscrizione e frequenza di 2.150 euro (nel quale è compreso il contributo statale per libri di testo), per un importo complessivo di 2.384 euro.

Lo studente dunque riceve un ammontare minore rispetto agli anni passati ma in un'unica soluzione tramite voucher, e cosa non di poco conto, prima dell'avvio della scuola; il limite di questo sistema è che le risorse regionali e statali, anche sommate insieme, non sono sufficienti a garantire l'erogazione del voucher-contributo statale a tutti gli aventi diritto. Nel 2019/20, sono stati beneficiari del voucher libri, POF, trasporti le famiglie con ISEE fino a 8.900 euro, al di sopra

³⁴ DGR 38-8763 del 12 aprile 2019 Approvazione dei Bandi per l'assegnazione dei voucher per l'a.s. 2019/20, integrati del contributo statale per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo prevista dalla L. 448-1998.

di questa soglia le famiglie non hanno ottenuto né il voucher né il contributo statale per libri di testo. Differente il caso del voucher iscrizione e frequenza che è stato erogato a tutti gli aventi diritto.

Fig. 1.9 – Importi del voucher libri, POF, trasporti, 2018/19-2019/20 (valori in euro)



Fonte: Bandi regionali.

CAPITOLO 2

IL CONTRIBUTO PER LIBRI DI TESTO: COME FUNZIONA(VA)?

Alla data di realizzazione di questa indagine (e fino all'a.s. 2018/19), nel procedimento di erogazione del contributo statale per libri di testo intervenivano due attori: la Regione e i Comuni. La prima recepiva le richieste e trasferiva le risorse ai Comuni; i secondi erogavano direttamente l'importo ai richiedenti. Ma i Comuni come erogavano il contributo? Quali criticità presentava il sistema o quali pratiche positive erano messe in atto? Per rispondere a queste domande sono stati sentiti i diretti interessati. Dapprima sono stati selezionati sette Comuni sede di autonomia didattica (Torino, Novara, Asti, Rivoli, Venaria, Avigliana, Volpiano), su 233 presenti in Piemonte nel 2016/17, quindi, ai funzionari referenti per il diritto allo studio scolastico sono state sottoposte delle interviste in profondità. I Comuni sono stati campionati sulla base di due criteri:

- la dimensione della popolazione studentesca potenzialmente beneficiaria del contributo statale (vale a dire il totale degli iscritti alle scuole secondarie di I e II grado e ai corsi leFP), che ha portato a distinguere i Comuni in piccoli, medi e grandi³⁵;
- la percentuale di beneficiari del contributo statale sugli iscritti come sopra definiti: questa si è assunta come "proxy" della virtuosità dei Comuni, almeno sulla carta; sono stati ritenuti positivi quei casi di Comuni che avevano una percentuale allineata o superiore alla media piemontese, e viceversa.

La traccia delle domande, riportata nell'Allegato I, è stata incentrata sul ruolo svolto dal Comune nel procedimento rispetto agli ambiti sotto-elencati:

- Informazione
- Rapporto con le istituzioni scolastiche
- Aiuto nella compilazione della domanda
- Modalità di erogazione del contributo
- Economie
- Tempistica

Infine, è stato chiesto loro di indicare quali correttivi avrebbero apportato.

Dalle interviste è emerso come ogni Comune faccia/facesse storia a sé. Vi erano delle pratiche condivise da alcuni Comuni mentre su altri aspetti si differenziavano. Nei paragrafi che seguono si rende conto degli esiti delle interviste; nella trattazione è usato il tempo presente perché si fa riferimento alla situazione corrente alla data delle interviste, realizzate tra il 29 novembre e il 6 dicembre 2018.

³⁵ I Comuni sono stati classificati in tre gruppi: piccoli, se con un numero di iscritti pari o inferiore a 979 iscritti, medi, se con un numero di iscritti compreso tra 980 e 3.849 iscritti, grandi quelli con oltre 3.849 iscritti.

Quale informazione per i cittadini?

L'informazione ai cittadini è veicolata in primo luogo attraverso i siti Internet istituzionali, ma in uno dei sette Comuni analizzati non è stata trovata una pagina dedicata all'assistenza scolastica. Negli altri, sebbene la sezione sia esistente, il livello di approfondimento delle informazioni non è omogeneo. Il sito del Comune di Volpiano appare quello più completo perché spiega precisamente la differenza tra il voucher e il contributo statale per libri di testo – cosa sono e chi ne può beneficiare – mentre negli altri l'informazione è pressoché limitata al voucher. Infine, solo nei siti di alcuni Comuni (Avigliana, Novara, Venaria, Volpiano) sono indicati nel dettaglio i contatti dell'ufficio competente (nome e cognome dei referenti, telefono, mail) e gli orari di apertura al pubblico.

L'altro mezzo informativo utilizzato è la locandina affissa nel Comune e/o inviata alle scuole, e/o una mail che comunica alle scuole l'apertura del bando. Poi *“nelle scuole superiori c'è sicuramente il registro elettronico dove mettono questa comunicazione, secondo me le scuole danno l'avviso alle famiglie...”* [Rivoli, intervistato A].

Avigliana, Venaria e Volpiano forniscono agli istituti scolastici anche dei volantini da distribuire nei diari degli studenti. In particolare la referente del Comune di Venaria dichiara:

“L'anno scorso per far fronte al calo di domande, oltre a mandare volantini a tutti i bambini, abbiamo chiesto al dirigente scolastico di farlo scrivere sul diario”.

Vi sono però dei Comuni non svolgono nessuna specifica attività di informazione perché ritengono sia effettuata dalla Regione.

La collaborazione tra Comuni e istituzioni scolastiche

Il rapporto con le scuole è strettamente legato al tema dell'informazione e alla modalità di acquisizione della domanda. Fino a quando il modulo era cartaceo e l'istruttoria era in capo ai Comuni, tendenzialmente il rapporto era molto più stretto. I Comuni mandavano il plico dei volantini informativi da distribuire in classe ai singoli alunni e in alcuni casi erano forniti alla scuola i moduli della domanda stessa. Inoltre, i primi anni di introduzione della domanda online, la Regione prevede un trasferimento ad hoc ai Comuni quale contributo economico per il ruolo svolto nell'istruttoria che, in alcuni casi, fu riconosciuto agli stessi dipendenti comunali. Queste risorse, oltre a costituire probabilmente un fattore incentivante per il personale, erano finalizzate anche all'attività di informazione come è ben illustrato da questa responsabile:

“Fino a qualche anno fa la Regione dava dei fondi per sostenere le spese di pubblicazione, di informativa ai ragazzi. Dopodiché noi abbiamo avuto delle difficoltà e la Regione non ha più erogato nulla. Abbiamo avuto delle grosse difficoltà e ci siamo resi conto che la Regione bypassa il Comune rivolgendosi direttamente alle scuole. Noi facciamo ugualmente la comunicazione alla scuola, informando delle novità... e preghiamo di informare i ragazzi. Ora le scuole non lo fanno più, prima lo facevano, adesso so che pubblicano sul loro sito, poi del resto... poi non so cosa facciano...” [Novara]

E ancora:

“All'epoca [del modulo cartaceo] noi utilizzavamo come mediatori le scuole, praticamente c'era tutta un'informativa dettagliata che era inviata alle scuole. Le scuole si prestavano a raccogliere le domande e ce le trasmettevano, per carità, con tutti gli errori... errori di trascrizione, i nessi e connessi” [Novara]

“Fino a che era gestito dal Comune, quando c'era il modulo cartaceo, sì io lo mandavo alle scuole, mandavo i flyer, facevamo il volantino, lo appiccicavamo in ogni ufficio. Fino ad allora il rapporto con le scuole era molto molto diretto, fino al 2012/13 [bando 2011/12], cioè fino a quando facevamo il buono libro perché consegnavamo proprio il plico alla scuola³⁶. E la scuola lo distribuiva. [...] Dopodiché [dopo che non è stato più fatto il buono scuola] si comunicava: ci sono i bandi e vedete di dirlo alle persone. In questo periodo non informiamo neanche più tramite le scuole perché è un doppione. La Regione pare che mandi direttamente alle scuole le informazioni” [Asti]

Attualmente il rapporto tra Comuni e scuole appare piuttosto blando sebbene nelle realtà più piccole sembra essere stato maggiormente preservato.

I referenti comunali a loro volta lamentano una mancanza di comunicazione da parte della Regione; sostengono che avvisi in ritardo quando è pubblicato il bando ovvero troppo a ridosso della sua pubblicazione, o addirittura di aver saputo dai cittadini dell'uscita degli ultimi bandi. Questo è quanto dichiarano i referenti dei Comuni:

“È una cosa abbastanza brutta che non ci dicano neanche quando emettono i bandi, dobbiamo andare noi a vedere... io l'ho saputo dagli utenti e dai CAF [...] Quando lo sa, il Comune informa, il problema è saperlo. La comunicazione è proprio un po' difficoltosa” [Asti]

“Quando l'informazione arrivava in tempi ragionevoli dalla Regione facevamo il volantino attraverso il nostro centro stampa. Adesso l'informazione arriva oggi e ti dicono che domani è pubblicato il bando [...]. Però non appena abbiamo ricevuto la mail dalla Regione abbiamo fatto stampare dei volantini che informavano tutti i genitori dei ragazzi frequentanti le nostre scuole, residenti e non residenti, che potevano fare domanda. Noi lo abbiamo saputo solo il 12 di dicembre, mi hanno mandato una e-mail, e in due giorni abbiamo fatto 3.000 volantini” [Venaria]

“Il bando, l'ultimo, è uscito oggi per domani senza una programmazione temporale. Noi ci siamo mossi abbastanza in fretta, abbiamo pubblicato l'informazione sul sito, abbiamo avvisato le scuole, poi non sappiamo se le scuole fanno circolare l'informazione” [Rivoli, impiegato B]

“Noi sappiamo qualche giorno prima, se non il giorno stesso, dell'apertura del bando. Fino a due o tre anni fa, tra il 2014/15-15/16, la dirigente addirittura ci mandava in anteprima il bando, ancora prima che passasse in Giunta, per chiederci come erano scritte le cose o se pensavamo di mettere dell'altro... Poi invece non ci hanno comunicato più niente, nel 2018/19 se lo abbiamo saputo il giorno prima, forse è tanto. L'utenza ha saputo le cose prima di noi. Questa è una cosa assurda” [Torino]

Il passaggio di informazioni tra Regione e Comuni, su questo come su altri aspetti, dovrebbe probabilmente essere meglio cadenzato.

³⁶ Fino all'a.s. 2012/13, Asti aveva un sistema analogo a quello che tuttora vige a Volpiano: emettevano per ogni bambino avente diritto una cedola libraria, di importo pari a quanto indicato dalla scuola per la classe frequentata, con la quale i genitori ritiravano gratuitamente i libri a inizio anno presso le cartolerie.

La compilazione della domanda: quale aiuto dai Comuni?

Il contributo economico che la Regione ha riconosciuto ai Comuni i primi anni di avvio della domanda online (all'incirca fino al 2013/14) fu utilizzato anche per fornire supporto ai cittadini nella compilazione della richiesta attraverso delle postazioni informatiche create ad hoc. Successivamente, con il venir meno del trasferimento regionale e al tempo stesso, con la completa presa in carico dell'istruttoria da parte della Regione, l'aiuto dei Comuni agli utenti è scemato. I passaggi sono bene evidenziati dai diversi referenti intervistati:

"I primi anni della domanda online noi abbiamo allestito addirittura una postazione con quattro computer, per un paio di anni lo abbiamo fatto, aiutando le famiglie a fare la domanda dalle nostre postazioni quindi siamo riusciti a mantenere ancora un certo numero di richieste. Negli anni successivi non abbiamo più avuto la possibilità né del personale disponibile e neanche della postazione per erogare questo servizio, che implicava maggiori spese di funzionamento che la Regione non rimborsava più, ma soprattutto non abbiamo avuto più la responsabilità dell'istruttoria" [Novara]

"Fino a due anni fa noi davamo un minimo di assistenza per la compilazione e poi non abbiamo avuto più le risorse per farlo. Poi da due anni non è più stata data la disponibilità e questo servizio in realtà sul nostro territorio lo fa il Consorzio socio assistenziale ma pochissimo e solo per le famiglie che seguono, ma sono pochissimi che ci vanno" [Rivoli]

"Quando hanno introdotto la domanda online c'erano delle postazioni al pian terreno con delle code fino a Porta Palazzo, dove la gente veniva per farsi compilare la domanda. Erano delle postazioni assistite, la persona si sedeva e compilava la domanda in autonomia, però con l'assistenza di un collega. Avevamo anche coinvolto i senior civici e dei volontari per aiutare nella compilazione. Poi [dal 2013/14] fino al 2017/18 abbiamo rilasciato soltanto le credenziali di Torinofacile mentre per la compilazione delle domande facevamo assistenza telefonica anche perché avevamo meno personale. La persona telefonava, con la domanda aperta e se aveva un problema, un dubbio, al telefono veniva consigliata passo dopo passo" [Torino]

"Allora finché l'istruttoria era gestita da noi, ovviamente li aiutavo. Non avevamo orario di sportello quindi chi arrivava, mi chiedeva... Davo anche le abilitazioni delle credenziali, ma a coloro che non riuscivo o comunque a quelli non residenti ad Asti io non potevo farlo, quindi li mandavo all'URP della Regione anche se non erano proprio contenti" [Asti]

In questi Comuni, la funzione di aiuto nella compilazione della domanda è stata demandata direttamente o indirettamente ai CAF:

"La compilazione delle domande gli utenti devono farla loro e non avendo qui un PC per il pubblico, avrebbero dovuto farla dal mio PC. Allora a quel punto abbiamo fatto la convenzione con i CAF, c'era già negli anni precedenti ma l'abbiamo leggermente variata. Abbiamo una convenzione con i CAF che aiutano nella compilazione dei moduli online" [Asti]

"Sappiamo che ci sono dei CAF che compilano le domande, qualcuno si fa pagare, ma in realtà non sono abilitati e non c'è nessuna convenzione" [Torino]

"Adesso le famiglie vanno ai CAF a farsi aiutare per fare le domande e pagano 10 euro a domanda. Perché le famiglie comunque non hanno le conoscenze..." [Novara]

Altri Comuni, diversamente, continuano a offrire un servizio "in proprio" di supporto nella compilazione della domanda, in particolare Venaria, Volpiano e Avigliana.

"Dal giorno tot al giorno tot gli utenti possono venire nel nostro ufficio che è abilitato a fornire le credenziali. [...] In realtà siamo sempre aperti, diamo degli orari di massima però qualsiasi persona venga, telefoni o passi, anche gente che non è di Venaria, anche gente di Torino o prima cintura che ha difficoltà, tranquillamente può venire da noi [...] La signora siede davanti a me, io faccio le domande e la signora mi dà le risposte, ma le preciso che io sto scrivendo la domanda ma è come se fosse lei che la sta scrivendo" [Venaria]

"Tenga conto che fino ad agosto di quest'anno, noi come ufficio abbiamo sempre rilasciato l'ISEE. Adesso questa cosa è un po' superata però comunque venivano anche quest'anno, i genitori che non avevano l'ISEE pronta venivano a farla da noi. C'era proprio un bel giro di genitori che venivano a fare l'ISEE, poi facevano la domanda per il voucher e venivano a caricarla da noi. Perché la Regione fa tanto bene a dire che bisogna caricare online, ma le famiglie non sono assolutamente in grado, almeno le famiglie che conosciamo noi. [...] Noi abbiamo sempre dato disponibilità a fare rilascio di credenziali e lo facciamo anche per altri comuni e per altre persone. E poi comunque facciamo assistenza nella compilazione e nel caricamento delle domande. Entriamo con le credenziali del genitore e gli carichiamo la domanda" [Volpiano]

"I primi anni davamo la disponibilità in biblioteca di collegarsi perché non tutti hanno un PC a casa o una connessione; davamo tutte le indicazioni ma molti non riuscivano a compilare la domanda perché prima il modulo era molto più complicato. Adesso è veramente più semplice, è molto meglio. [...] Parliamo di un'utenza che non ha gli strumenti, allora cosa facciamo... lo compiliamo noi. Se ho tempo li compilo tutti io perché il ruolo del Comune è quello di aiutare. Le persone alla fine vengono lo stesso in Comune ma solo per fare più in fretta" [Avigliana]

La modalità di erogazione del contributo

Le modalità di erogazione del contributo dei Comuni si diversificano molto nel momento in cui si chiudono i termini del bando. Alcuni aspettano che la Regione dia comunicazione della conclusione dell'istruttoria, altri si attivano prima³⁷: scaricano dalla procedura informatica ASTU l'elenco dei richiedenti relativo alla propria sede didattica e fanno delle verifiche sulle anomalie (codice fiscale, IBAN, data di nascita, denominazione della scuola sbagliata, o residenza). In particolare Novara dichiara:

"Ci sono i richiedenti classificati come "non erogabili", che in genere sono molto pochi, 3 o 4, le cui irregolarità possono essere sanate, allora io li chiamo e verifico se è possibile sanare la domanda integrando o modificando la documentazione. [...] Ad esempio, alcuni hanno fatto la richiesta dei libri ma non hanno indicato la spesa, e per tale motivo il sistema me li dà come non erogabile. Però se io gli mando un SMS, loro mi possono poi portare gli scontrini e sulla base di quelli avere il contributo"

³⁷ Questo avviene comunque sempre dopo aver contattato gli uffici regionali che danno l'ok a poter operare sulle domande.

Alcuni Comuni richiedono i giustificativi di spesa

In ogni caso, una volta ultimata l'istruttoria, i Comuni contattano i richiedenti ammessi (tramite lettera, email o sms a seconda della realtà comunale) chiedendo loro di inviare entro 15-20 giorni l'elenco dei libri acquistati con i giustificativi (scontrini o fatture)³⁸. Questo gruppo di Comuni è accumulato dal fatto di verificare che la cifra spesa per l'acquisto dei libri, dichiarata nella domanda³⁹, coincida con la somma certificata dagli scontrini/fatture.

Tutti i referenti comunali intervistati concordano nel sostenere che la somma dichiarata è la maggior parte delle volte inferiore a quella certificata perché i richiedenti il contributo: o hanno perso gli scontrini⁴⁰, o non sanno di doverli conservare, o hanno incluso nel modulo di domanda altre spese non inerenti l'acquisto di libri, oppure dispongono dei libri in parte gratuitamente (attraverso donazioni di associazioni o perché usano quelli dei fratelli) o perché, nel caso di figli iscritti al 2° e 3° anno della scuola secondaria inferiore, la spesa sostenuta è di fatto minore dell'importo del contributo. Di conseguenza, la cifra che i Comuni erogano ai cittadini è inferiore all'importo "standard" stabilito dalla Regione (cfr. tabella 1.4). Questo genera delle economie per i Comuni perché lo stanziamento che la Regione trasferisce è invece determinato sulla base dell'importo da Bando.

...altri erogano a tutti gli ammessi l'importo del contributo

Asti e Torino⁴¹ erogano a tutti gli ammessi l'ammontare di contributo definito dalla Regione, con una differenza: Torino accredita la cifra tramite bonifico e questo implica che è impegnato tutto (o quasi) il finanziamento ricevuto dalla Regione; Asti emette dei mandati di pagamento (è la sola realtà intervistata a procedere esclusivamente con questa modalità)⁴², e poiché l'emissione avviene molti mesi dopo la chiusura del bando, a volte quasi due anni dopo, spesso non vengono ritirati in banca. La procedura amministrativa porta la tesoreria comunale a rimettere più e più volte i mandati di pagamento (alla data dell'intervista stavano ri-emettendo quelli relativi al 2013/14-2014/15-2015/16)⁴³.

Da questo quadro emergono due elementi:

- rispetto ai controlli, si evidenzia che alcuni Comuni verificano e modificano le anomalie ma tendenzialmente assumono per buono il tabulato degli ammessi predisposto dalla Regione (attraverso il CSI);
- tutti i Comuni (e marginalmente Torino) presentano delle economie su questa voce di spesa.

³⁸ Rivoli chiede che alleghino agli scontrini anche l'elenco dei libri in dotazione per la classe frequentata. Venaria invece scarica l'elenco direttamente dal sito del MIUR.

³⁹ Fino al bando 2017/18, i richiedenti dovevano indicare nel modulo di domanda la cifra spesa per libri di testo.

⁴⁰ La richiesta degli scontrini avviene infatti molti mesi dopo la chiusura del bando.

⁴¹ Fino al 2015/16, ovvero prima dell'introduzione del voucher, il Comune di Torino faceva dei controlli a campione, e al campione "estratto" chiedeva di portare tutti gli scontrini.

⁴² Eccetto "per coloro che sono già nostri utenti e quindi hanno già "agganciato" l'IBAN sulle procedure della Ragioneria, in questo caso il pagamento va in automatico; a coloro che invece sono nuovi o non sono residenti a Asti, e che quindi non abbiamo mai conosciuto, mandiamo l'avviso di mandato con il quale vanno poi in banca e ritirano i propri soldi" [Asti].

⁴³ Così l'intervistata spiega il sistema: "La tesoreria emette degli assegni circolari ritirabili fino a fine gennaio. Dal primo di febbraio ci restituiscono tutte le somme decurtate delle loro spese. Quindi noi dobbiamo re-incassarli, re-impegnarli e ridistribuirli a tutte le persone che non hanno ritirato i soldi. E questo diventa una nuova procedura, facciamo una nuova determinazione dirigenziale" [Asti].

Le economie dei Comuni

Lo scarto tra il finanziamento ottenuto dalla Regione – che la Regione calcola moltiplicando il numero di beneficiari per l'importo standard del contributo –, e quello che i Comuni erogano effettivamente ai cittadini, pari alla cifra spesa per i libri attestata dalle pezze giustificative, genera delle economie anche piuttosto consistenti. Ci sono tuttavia dei distinguo nell'utilizzo dei residui: Novara, Venaria e Volpiano li hanno usati per anticipare l'erogazione del contributo statale rispetto a quando acquisiscono il trasferimento regionale; Avigliana e Rivoli li hanno "immobilizzati" in attesa di avere raggugli dalla Regione su come poterli spendere⁴⁴.

Il problema delle economie in questi Comuni sarà ancor più rilevante nel 2018/19 perché i richiedenti non hanno dovuto più indicare nel modulo di domanda la cifra spesa per l'acquisto di libri (essendo stato pubblicato il bando a maggio). Come osservano queste intervistate:

"Tanti dicono: io non ho tenuto gli scontrini, perché – mi hanno detto – siccome sono arrivati i soldi della Regione sulla tessera sanitaria io i libri comprati con quello, ma adesso come faccio a dimostrare la spesa?" [Venaria, intervistata X]

"Questa criticità verrà fuori ancora di più quest'anno perché avendo avuto i soldi, tanti, tra il 2017/18 e il 2018/19 dei voucher, i beneficiari hanno comprato i libri con quei soldi e quando andremo a telefonare per chiedere gli scontrini del 2018/19 voglio vedere quanti ce li portano" [Venaria, intervistata Y]

"Ma adesso nel 2018/19 hanno comprato i libri con il voucher, io poi quanto chiederò la quantificazione della spesa non potrò più assegnare il contributo, lo perdono" [Novara]

La Regione dovrà in qualche modo tenerne conto nella gestione 2018/19.

Pur erogando ai beneficiari esattamente l'importo stabilito dalla Regione, anche Asti e Torino presentano delle economie a seguito dei mandati di pagamento non riscossi, con una differenza: a Torino si tratta di casi residuali⁴⁵, perché ai beneficiari è emesso un bonifico previo un lavoro di verifica degli IBAN, e solo a quanti non indicano l'IBAN viene inviato l'assegno a casa [*"Poi se il mandato non va a buon fine, si emette di nuovo. Noi adesso stiamo ancora riemettendo i mandati del 2014/15 perché la gente non ha incassato"*]; a Asti, si procede esclusivamente tramite mandato di pagamento che ha una probabilità molto più elevata di non andare a buon fine, considerato anche il lasso di tempo che intercorre tra la presentazione della richiesta e l'emissione del mandato. E così: *"Un anno abbiamo usato i residui per un istituto che era appena nato, un centro per l'educazione degli adulti, facendo delle cedole libbraie a favore degli utenti di questo centro. Per tenerli lì fermi sinceramente..."* [Asti].

La tempistica di erogazione

Nonostante alcuni Comuni anticipino l'erogazione del contributo alle famiglie grazie all'utilizzo delle economie degli anni precedenti, l'elemento più critico del sistema è la tempistica. I richiedenti il contributo statale lo ricevono molti mesi dopo la chiusura del bando, anche dopo quasi 24 mesi (Tab. 4.1). Il ritardo è più consistente nei Comuni di Asti, Avigliana, Rivoli e Torino poiché procedono al pagamento solo a seguito dell'erogazione delle risorse finanziarie da

⁴⁴ In particolare, l'intervistata di Rivoli ha dichiarato: *"Noi abbiamo una marea di residui in bilancio. In quest'anno ho liquidato con risorse che erano residui. In passato solo parte dei fondi sono stati utilizzati, ma la Regione non ci autorizzava a utilizzarli, questo è il primo anno che ci ha autorizzato"*.

⁴⁵ Nel 2016/17 sono stati 60 casi rispetto a 3.223 bonifici.

parte della Regione Piemonte, avvenuta a settembre 2018 per il bando 2016/17. Anche nelle realtà (Novara e Venaria) cui va riconosciuto il merito di attivarsi per pagare prima il contributo, a dicembre 2018 non è stato erogato il contributo relativo all'a.s. 2017/18.

Tab. 4.1 – *Tempistica di pagamento del contributo statale per Comune e anno di emissione del Bando*

Comune	Bando a.s. 2016/17 (scaduto 15/01/2017)	Bando a.s. 2017/18* (scaduto 15/01/2018)
Asti	In previsione, nei primi mesi del 2019	non erogato
Avigliana	dicembre 2018	non erogato
Novara	aprile 2018	non erogato
Rivoli	ottobre 2018	non erogato
Torino	ottobre 2018	non erogato
Venaria	gennaio 2018**	non erogato
Volpiano	settembre 2016	settembre 2017

*Istruttoria della Regione ancora in corso a fine dicembre 2018.

**A gennaio 2018 ha erogato anche il contributo 2015/16.

Il ritardo è dovuto, in primo luogo, ai tempi lunghi di espletamento delle procedure per stilare l'elenco degli ammessi (a fine novembre-primi di dicembre 2018, la Regione stava ultimando le verifiche sulle domande relative al bando 2017/18, chiuso a metà gennaio 2018); in secondo luogo, e di conseguenza, al ritardo di trasferimento delle risorse dalla Regione ai Comuni; in terzo luogo, alla maggiore o minore "attivazione" dei Comuni. I tempi sono dilatati e incerti circa la ricezione del pagamento. Un possibile correttivo sarebbe quello di specificare nel bando la data entro la quale la Regione è tenuta a pubblicare gli esiti, come avviene, ad esempio, per il bando delle borse di studio universitarie.

Il modello Volpiano

Fa eccezione Volpiano che adotta un sistema "parallelo" a quello regionale che consente ai richiedenti di disporre entro l'inizio dell'anno scolastico dei libri necessari senza dover anticipare alcuna spesa. È il modello più efficace perché risponde alla finalità per cui è stato istituito l'aiuto: sostenere le famiglie nella spesa per libri di testo nel momento in cui ne hanno effettivamente bisogno senza che queste debbano pagare nulla. Il Comune di Volpiano fa una sorta di pre-bando poiché acquisisce le domande del contributo in primavera⁴⁶ e, dopo aver espletato la pratica, a coloro che ne hanno diritto fornisce una cedola libraria con la quale possono andare a ritirare i libri scolastici nelle librerie convenzionate senza nessuno esborso. Il Comune paga le fatture alle librerie, le quali, essendo convenzionate applicano uno sconto sui libri di testo generando un risparmio per il Comune. Quando la Regione apre il bando i richiedenti residenti a Volpiano fanno domanda online nella procedura regionale, in modo da risultare nell'elenco degli ammessi. Questo iter spiega perché a Volpiano, nel 2016/17, il 12,5% della popolazione studentesca ha ricevuto il beneficio, rispetto ad una media regionale del 3,6%. L'obiezione più facile potrebbe essere che si tratta di una realtà piccola, e effettivamente nel 2016/17 i beneficiari sono stati 57; tuttavia, la gran parte dei Comuni piemontesi ha una popolazione

⁴⁶ L'intervistata illustra così il sistema: "Alla fine di ogni anno scolastico noi facciamo partire la comunicazione agli alunni delle scuole medie e di quinta elementare, che poi faranno la prima media, dicendo alle famiglie di venire a compilare la domanda".

scolastica di pari o minore numerosità eppure si riscontrano percentuali di beneficiari sul totale degli studenti molte basse, inferiori alla media regionale.

I correttivi da apportare (e apportati)

Circa i correttivi da apportare al sistema del contributo statale, gli intervistati innanzitutto evidenziano come l'introduzione del voucher e la presa in carico dell'istruttoria da parte della Regione abbia significato uno sgravio di lavoro per i Comuni – *“Il voucher ci ha alleggerito molto perché comunque noi non abbiamo più nessuna competenza”* [Asti]; *“Siamo stati sollevati dall'onere di questa istruttoria che era notevole”* [Novara] – quindi auspicano:

- che il bando esca con una certa regolarità, in anticipo rispetto all'inizio dell'anno scolastico e con un'apertura temporale più ampia.

“Bisognerebbe trovare un modo per fare uscire il bando costantemente, ad esempio a febbraio quando c'è anche l'iscrizione a scuola. Dare poi una scadenza un po' più ampia, l'ultima era credo un mese, di modo che le famiglie possano organizzarsi. Devono munirsi del PIN che non sempre funziona subito, ci vuole tempo e molti non riescono ad utilizzare questo meccanismo” [Rivoli]

“È fondamentale che i bandi escano nei tempi giusti. Questo è sicuramente positivo” [Volpiano]

- che i due interventi siano contemperati insieme – voucher e contributo statale per libri – anziché considerarli due aiuti distinti che vanno a sommarsi sulla stessa persona, soprattutto a fronte della presenza di richiedenti aventi diritto che rimangono esclusi da qualsiasi tipo di sostegno.

“Il problema è che si sommano i contributi quindi c'è un eccesso di risorse sulle persone a ISEE basso, bassissimo, a discapito di tutti gli altri che sono ceti medio-bassi, perché comunque sopra 10.600 euro non sei ricco. Ricevono due o più contributi le persone che hanno un ISEE basso mentre gli altri non ricevono nulla. Abbiamo ricevuto un sacco di lamentele di questo tipo, persone che dicono che non hanno avuto niente.” [Torino]

“La Regione potrebbe fare una sola domanda e mettere quei soldi anche sul voucher. A questo punto magari dare un pochino di meno ma inserirci anche il contributo libro” [Asti]

“Il contributo statale potrebbe diminuire o abbattere una parte di voucher perché comunque è abbastanza elevato, riesce a coprire parte delle spese per libri. Quindi abbatti un pezzo di voucher per poter dare la possibilità anche a qualcun altro di usufruire del voucher” [Torino]

“Alla fine ci sono famiglie su cui si è intervenuto due volte, e chi ha sopra i 10.000 euro di ISEE non è che navighi nell'oro, è rimasto completamente a secco. Quindi forse fare un ragionamento di questo tipo: chi ha già diritto ad un certo beneficio, magari non dico di non averlo il voucher, ma di averlo in misura ridotta. Potrebbe essere utile. Perché a noi è capitato di parlare con delle persone che lamentavano che non gli avessero finanziato il voucher. C'è un po' il problema del doppio beneficio a favore sempre delle stesse persone...” [Volpiano]

Supporta questa proposta di modifica l'idea pressoché concorde secondo cui gli utenti non hanno chiara la distinzione tra voucher e contributo statale:

“Secondo me la gente non se ne accorge neanche della differenza. Tanti ci dicono io non lo sapevo, me lo sta dicendo lei” [Venaria]

“Alcuni pensano di avere diritto o all'uno o all'altro e quindi non si accorgono... poi magari chiedono il contributo libri perché il voucher lo chiamano contributo libri e rimangono tagliati fuori perché non “flaggano” la richiesta del voucher. Questo genera confusione” [Novara]

“Secondo me se fosse tutto gestito dalla Regione sarebbe l'ideale perché si eviterebbero dei doppioni intanto sugli utenti, e gli utenti non hanno capito le varie differenze, voucher non voucher, ma che cosa è? E il contributo libri... Se lo facessero loro sarebbe anche uno sgravio per noi” [Asti]

Il fatto che non tutti i richiedenti abbiano evidente la differenza tra i due tipi di beneficio emerge anche dai dati: nel 2017/18, gli assegnatari del contributo statale che non hanno “flaggato” la richiesta di voucher, pur avendone diritto, sono stati circa 300; viceversa, 1.461 studenti hanno fatto domanda di voucher ma non del contributo statale: in totale, su 15.114 richiedenti almeno un beneficio con ISEE entro soglia, l'11,6%

I risultati di questa analisi aiutano a comprendere le motivazioni che hanno indotto la Regione ad avocare a sé la funzione relativa alla fornitura dei libri di testo⁴⁷, modificando di conseguenza gli artt. 8 e 31 della l.r. n. 28/2007. La scelta della Regione – che recepisce i correttivi proposti da alcuni referenti comunali – nasce dall'esigenza di porre fine alle storture derivanti dalla gestione separata di due interventi, finanziati da soggetti diversi, trattati in modo disgiunto, ma con finalità parzialmente sovrapposte: il contributo statale per libri di testo, che ha lo scopo di sollevare le famiglie con ISEE inferiore a 10.632,94 euro dal pagamento delle spese per libri scolastici, è di fatto già ricompreso nel voucher, tramite il quale è possibile acquistare anche libri di testo.

⁴⁷ L.r. n. 19 del 17 dicembre 2018, Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018, artt. 147-148.

CAPITOLO 3

IL VOUCHER REGIONALE: IL PROFILO DEI BENEFICIARI

Nel capitolo 1 si è dato conto degli interventi messi in atto da Stato e Regione a favore degli studenti iscritti nel sistema scolastico: chi può averne accesso, per quale importo, e quanti ne hanno beneficiato nell'arco temporale di attuazione della politica. In questo capitolo si approfondiranno invece le caratteristiche dei beneficiari dei due tipi di voucher – iscrizione e frequenza, da un lato, e libri, POF e trasporti, dall'altro – nei primi due anni scolastici di avvio del voucher: 2016/17 e 2017/18. L'analisi è stata effettuata grazie all'accesso al database ASTU, l'applicativo gestito dal CSI Piemonte attraverso il quale vengono acquisite on-line, in un unico modello, le domande di voucher e di contributo statale per libri di testo⁴⁸.

I BENEFICIARI DEL VOUCHER A.S. 2016/17

Non tutti gli aventi diritto sono beneficiari del voucher libri, POF e trasporti

Complessivamente, nell'a.s. 2016/7, sono stati richiesti e ammessi a beneficio 21.977 voucher, di cui 2.407 per iscrizione e frequenza, e i restanti 19.570 per libri, POF e trasporti. Tuttavia, tutte le richieste idonee sono state soddisfatte per il primo tipo di voucher, mentre nel secondo caso sono state finanziate il 74% delle domande aventi i requisiti di ammissibilità: in altri termini, circa un voucher "ammesso" su quattro non è stato erogato.

Beneficiano del voucher libri, POF e trasporti le famiglie più svantaggiate

Poiché la graduatoria è stilata esclusivamente in base al valore ISEE del richiedente, le disponibilità finanziarie della Regione hanno consentito di coprire quelli con ISEE fino a 11.979 euro (su una soglia di ammissibilità pari a 26.000 euro). Sono stati quindi interamente finanziati i richiedenti con le condizioni economiche più svantaggiate che ricadono nella prima fascia di importo di voucher; un terzo di quelli di importo di seconda fascia; sono rimasti totalmente esclusi quelli che si collocano in terza fascia (che rappresentano il 6% circa) (Tab. 3.1).

Le famiglie beneficiarie del voucher libri, POF e trasporti hanno condizioni economiche più disagiate in confronto a quelle che percepiscono il voucher iscrizione e frequenza

Dalla tabella 3.1 emerge inoltre che gli aventi diritto ai due tipi di voucher si distribuiscono diversamente nelle tre fasce ISEE: il 66% degli assegnatari del voucher libri, POF, trasporti – rivolto

⁴⁸ Successivamente alla chiusura dell'istruttoria delle domande, da parte del CSI, ci possono essere delle variazioni nei dati ad opera della Regione (a seguito di verifiche, o ricorsi presentati e accolti). Questo ha implicato un lavoro lungo e minuzioso di "allineamento" del database ASTU alle modifiche regionali (quali ad esempio cambio tipo di voucher o importo o ri-ammissione al beneficio, diverso codice fiscale, ecc.).

di fatto a chi è iscritto alle scuole statali – ha un ISEE inferiore a 10.000 euro; di contro, il 63% di chi beneficia del voucher iscrizione e frequenza, ha un valore ISEE superiore a 10.000 euro. Il rispettivo valore medio ISEE, pari a 8.853 euro per i primi⁴⁹, e a 12.800 euro per i secondi, testimonia le condizioni economiche migliori, seppure sempre entro la soglia di disagio, di chi percepisce il voucher iscrizione e frequenza.

La mancata copertura della totalità degli aventi diritto dovrebbe forse portare ad una riflessione rispetto al valore ISEE entro cui fissare la soglia di accesso al voucher. Come è stato fatto notare da qualche referente comunale intervistato, se la disponibilità economica regionale non è adeguata a garantire che tutti gli ammessi siano beneficiari del voucher (e non lo è dall'a. s. 2010/11), per non ingenerare false aspettative è piuttosto preferibile stabilire un limite ISEE inferiore ma tale per cui tutti gli aventi i requisiti ricevano il beneficio. Si avanza la proposta di fissarlo uguale a quello previsto per l'accesso alla borsa di studio universitaria, stabilita dal MIUR a livello nazionale, pari nel 2018/19 a 23.253 euro (aggiornato annualmente al tasso di inflazione), anche in una logica di coerenza all'interno del sistema di sostegno agli studenti.

Tab. 3.1 – Numero di voucher ammessi e erogati, per tipo e fascia ISEE, 2016/17

	N° voucher iscrizione e frequenza	%	N° voucher libri, POF, trasporti "ammessi"	%	N° voucher libri, POF, trasporti erogati	%
ISEE ≤ 10.000 euro	891	37,0	12.943	66,1	12.943	89,3
10.000 < ISEE ≤ 20.000 euro	1.055	43,8	5.374	27,5	1.545	10,4
20.000 < ISEE ≤ 26.000 euro	461	19,2	1.253	6,4	-	-
Totale	2.407	100,0	19.570	100,0	14.488	100,0

I genitori richiedenti il voucher libri, POF e trasporti sono per lo più nati in Italia (ma in percentuale inferiore rispetto a chi presenta domanda per il voucher iscrizione e frequenza)

I richiedenti i due tipi di voucher si differenziano anche in base allo stato di origine: il 79% di chi fa domanda del voucher iscrizione e frequenza è nato in Italia, rispetto al 62% che presenta richiesta di quello per libri, POF, trasporti, che scende al 50% tra chi poi effettivamente ne beneficia (Fig. 3.1). Il finanziamento dei voucher libri, POF, trasporti (nei fatti fino al limite ISEE dei 12.000 euro circa), determina l'esclusione di chi – tra gli svantaggiati – ha comunque condizioni economiche migliori, ovvero i genitori nati in Italia. Tuttavia, se si guarda allo stato di nascita dei figli destinatari dei voucher, il quadro cambia sensibilmente perché la quasi totalità dei voucher iscrizione e frequenza è stata assegnata a studenti nati in Italia, e l'88% degli studenti per il quale è stato richiesto il voucher libri, POF, trasporti sono nativi italiani (Fig. 3.2).

⁴⁹ Il valore medio ISEE è stato calcolato sugli assegnatari del voucher libri, POF, trasporti, a prescindere che ne abbiano beneficiato.

Fig. 3.1 – Stato di nascita dei genitori che hanno richiesto e ottenuto il voucher, per tipo di beneficio, 2016/17

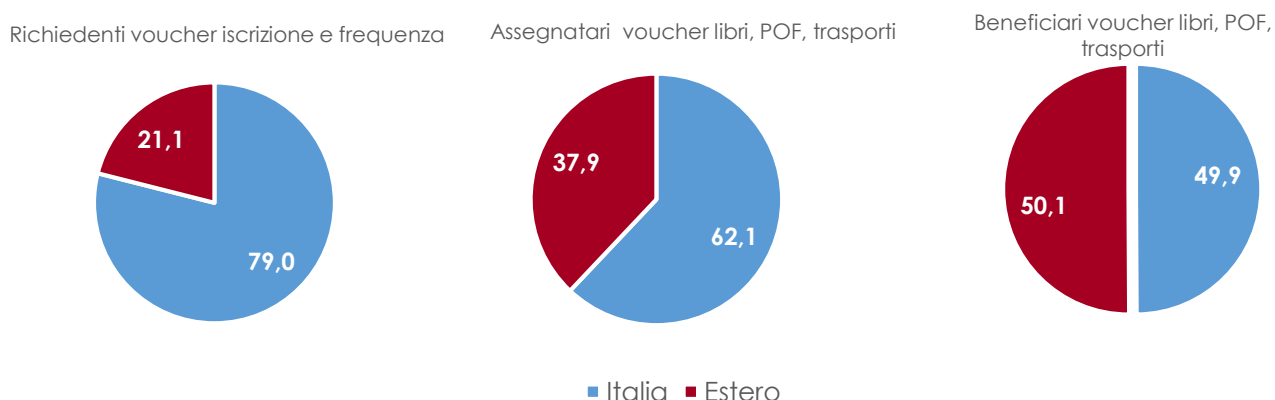
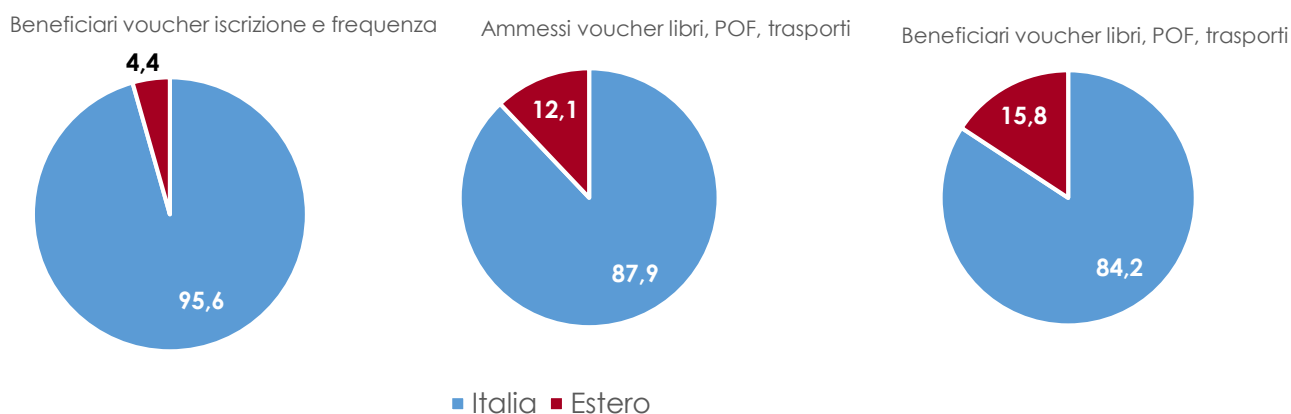


Fig. 3.2 – Stato di nascita dei figli ammessi e beneficiari del voucher, per tipo di beneficio, 2016/17



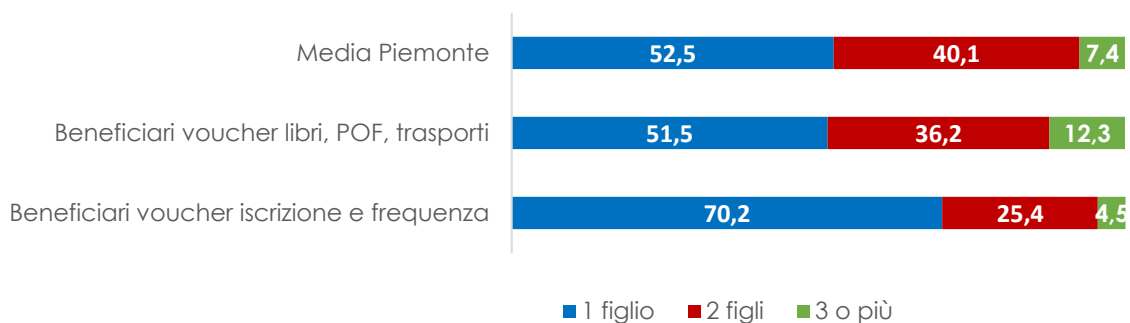
...e hanno anche più figli

Le famiglie beneficiarie di voucher libri, POF e trasporti versano in una situazione di maggior svantaggio economico, circa la metà ha origini straniere (ma con figli nati in Italia), e sono composte da un numero maggiore di figli: tre fattori chiaramente in relazione tra loro. Come appare dalla tabella 3.2, il 70% di chi ha beneficiato del voucher iscrizione e frequenza ha un solo figlio, in altri termini ha beneficiato di un solo voucher, e solo il 4,5% ha tre o più figli; diversamente, il 51% dei nuclei familiari beneficiari del voucher libri, POF e trasporti hanno un solo figlio, e l'altra metà, 2 o più figli. La distribuzione percentuale è analoga a quella che si riscontra in media in Piemonte, sebbene la quota di famiglie con almeno 3 figli sia di 5 p.p. superiore tra i beneficiari del voucher libri, POF, trasporti: 12% rispetto al 7% della media piemontese⁵⁰. La numerosità dei componenti familiari è di certo un fattore che incide sulle

⁵⁰ Occorre precisare che nel database ASTU non è disponibile il numero effettivo di figli del richiedente, ma è stato calcolato indirettamente tenendo conto dei figli per i quali è stata fatta domanda di almeno un beneficio (voucher e/o contributo statale); di conseguenza, le percentuali indicate in tabella informano anche rispetto a quanti voucher

condizioni economiche, non sorprende quindi che queste ultime siano peggiori per i beneficiari del voucher libri, POF e trasporti rispetto a quelli che ottengono il voucher per iscrizione e frequenza. Tuttavia, l'importo di voucher attribuito loro è inferiore.

Fig. 3.3 – Genitori che hanno richiesto e ottenuto il voucher regionale, per tipo di beneficio e numero di figli, 2016/17



Nota: le percentuali sono calcolate sul numero di figli per i quali il richiedente ha chiesto almeno un beneficio (voucher e/o contributo statale per libri di testo). Non si esclude che i richiedenti abbiano altri figli (non ammissibili al voucher in quanto non iscritti al sistema scolastico). L'analisi concerne i richiedenti-genitori (quindi non comprende i tutor o i figli maggiorenni).

Fonte: il dato del Piemonte è relativo al Censimento 2011 calcolato solo sui nuclei familiari con figli di età inferiore a 18 anni (dati-censimentopopolazione.istat.it)

...ma percepiscono in media un minore ammontare

Poiché l'importo del voucher iscrizione e frequenza – che, si ricorda, ha la finalità di garantire la libera scelta educativa contribuendo a sostenere le spese di iscrizione alle scuole paritarie – è più elevato di quello libri, POF e trasporti (si veda figura 1.5), le famiglie beneficiarie di quest'ultimo intervento ricevono, in media, un ammontare meno consistente (Tab. 3.2). Nell'a.s. 2016/17 i nuclei con un solo figlio hanno ottenuto mediamente 530 euro per il voucher libri, POF, trasporti, a fronte di 1.448 euro per il voucher iscrizione e frequenza, ovvero circa un terzo. Le famiglie con 2 o più figli hanno beneficiato di una cifra pari a meno della metà rispetto a quella erogata per il voucher iscrizione e frequenza, sebbene vada sempre sottolineato che i due interventi sono stati istituiti per scopi diversi, ovvero per coprire differenti tipologie di spese. Si potrebbe tuttavia riflettere sull'opportunità che alcune famiglie siano complessivamente assegnatarie di oltre 5.000 euro per i voucher iscrizione e frequenza (anche se si tratta di soli 3 nuclei).

Ciò premesso, la domanda che nasce spontanea è: gli importi erogati sono adeguati per le finalità per cui sono stati previsti? Per rispondere occorrerebbe disporre di elementi informativi di cui allo stato attuale si è sprovvisti. Nello specifico, bisognerebbe mettere a confronto gli importi di voucher stabiliti dalla Regione per i diversi ordini di scuola (e fasce ISEE) con la tassa di iscrizione e frequenza applicata in media dalle scuole paritarie affinché si possa stimare in che misura riesce a coprirle, se totalmente o in parte, e eventualmente in che parte; dall'altro lato, occorrerebbe indagare sulle spese sostenute dalle famiglie, anche in questo caso distintamente per ordine di scuola frequentato dai figli, per capire a quanto ammontano in media le singole voci di costo – nello specifico, materiale didattico, libri, POF, attività pre e post-

hanno ottenuto le famiglie sebbene vi siano casi limitatissimi di richiedenti che hanno fatto domanda solo di contributo statale per libri di testo per alcuni figli, e per altri, invece, anche di voucher.

scuola, trasporti, ristorazione scolastica – e quale è la loro incidenza percentuale sul totale. Sarebbe importante avviare queste analisi perché aiuterebbero la Regione a compiere delle scelte supportate da elementi quantitativi riguardo a:

- quali voci di costo sostenere tramite il voucher (relativamente agli iscritti alle scuole statali);
- come determinare gli importi; a monte ci dovrebbe essere la valutazione rispetto a che tipo di supporto pubblico si intenda fornire alle famiglie (totale, parziale o proporzionale all'ISEE?).

Tab. 3.2 – *Ammontare medio ottenuto dalle famiglie per numero di figli e tipo di voucher, 2016/17*

N° figli	Ammontare medio ottenuto dalle famiglie per i voucher iscrizione e frequenza (euro)	Ammontare medio ottenuto dalle famiglie per i voucher libri, POF, trasporti (euro)
1	1.448	530
2	2.217	977
3	2.860	1.386
4	3.918	1.749
5 o più	5.057	2.390
Valore medio	1.715	808

La differenza di importo del voucher libri, POF, trasporti, tra la 1° e 2° fascia ISEE, è trascurabile

Gli importi medi erogati per tipo di voucher, fascia ISEE e ordine di scuola, sono rappresentati nelle figure 3.4 e 3.5. A colpo d'occhio emerge una differenza di importo irrisoria tra la 1° e la 2° fascia ISEE, nel caso del voucher libri, POF, trasporto; diversamente, per il voucher iscrizione e frequenza vi è uno scarto, tra la 1° e 2° fascia ISEE, di 380 euro circa per gli iscritti alla scuola primaria e secondaria di 1° grado, e di 342 euro per quelli iscritti alla scuola superiore. Inoltre, gli studenti che ricadono nella 2° fascia ottengono circa 100 euro in più rispetto a quelli in 3° fascia, per i primi due ordini di scuola, e 353 euro in più qualora studino alla scuola secondaria di 2° grado.

Agli studenti delle secondarie di 2° grado e dei corsi leFP è assegnato lo stesso importo

Infine, si osservi che gli importi erogati agli studenti delle scuole secondarie di 2° grado sono identici a quelli degli iscritti ai corsi leFP sebbene questi siano corsi totalmente gratuiti. Non sono applicati né applicabili costi di iscrizione e/o di frequenza: le Agenzie formative provvedono a fornire i libri di testo, nonché eventuali strumenti di lavoro come il camice o le scarpe antinfortunistiche⁵¹. In base alle interviste emerse con i responsabili di due differenti Centri di formazione, gli unici costi a carico degli iscritti sono quelli relativi al trasporto e al vitto. Diversamente, nelle scuole secondarie di 2° grado è richiesto il contributo scolastico – volontario sulla carta, ma di fatto obbligatorio –, che può aggirarsi intorno ai 150 euro, a cui si somma la spesa per libri di testo, il materiale didattico e il POF.

⁵¹ Presso il Cnos-Fap di Torino Valdocco, inoltre, gli iscritti possono avvalersi di tablet in comodato d'uso gratuito mentre la Fondazione Piazza dei Mestieri prevede delle borse di studio a copertura dei costi per il servizio mensa.

Il motivo per cui il valore medio indicato nella figura 3.5 è leggermente superiore è da imputare al fatto che gli iscritti ai percorsi leFP, in percentuale superiore agli studenti delle secondarie, hanno disturbi dell'apprendimento (10% contro il 4%), disabilità (3% rispetto al 2%) e sono residenti in comuni classificati come marginali (25% a fronte del 23%): tutte condizioni per le quali è prevista una maggiorazione dell'importo di voucher.

Fig. 3.4 – Importo medio erogato per il voucher iscrizione e frequenza, per fascia ISEE e ordine di scuola, 2016/17

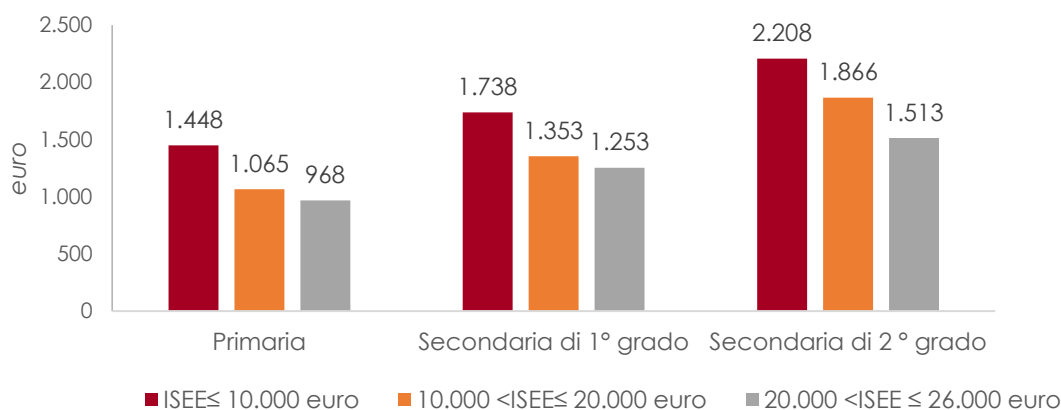
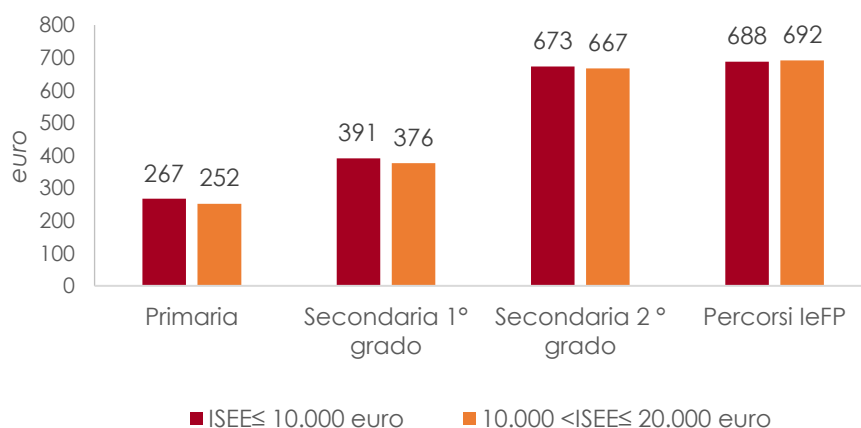


Fig. 3.5 – Importo medio erogato per il voucher libri, POF, trasporti, per fascia ISEE e ordine di scuola, 2016/17



Il 3% del totale iscritti alle scuole statali beneficia di voucher libri, POF, trasporti

Quali studenti percepiscono il voucher in percentuale maggiore? In rapporto alla popolazione studentesca, sono soprattutto gli iscritti agli istituti professionali (5,4%) e gli studenti dei percorsi leFP a beneficiare di voucher libri, POF e trasporti (5,1%); diversamente, solo l'1,6% degli studenti della scuola primaria beneficia di questo sostegno (Tab. 3.3). In media, il 3% del totale iscritti alle scuole statali in Piemonte usufruisce di questo sostegno, un valore nettamente inferiore alla quota di chi ottiene il voucher iscrizione e frequenza⁵².

⁵² Anche qualora il calcolo si effettuasse sul numero di assegnatari (anziché sugli effettivi beneficiari), il valore percentuale aumenterebbe di un solo punto, passando dal 3,1% al 4,2%.

L'11% degli iscritti alle scuole paritarie è beneficiaria del voucher iscrizione e frequenza. E come si può osservare dalla tabella 3.4, non vi sono differenze significative tra i diversi ordini di scuola (se non una percentuale leggermente inferiore tra quanti sono iscritti alla scuola secondaria di 2° grado). Tendenzialmente, la distribuzione del numero di voucher tra primaria e secondaria riflette la distribuzione del numero di iscritti (Fig. 3.6).

Tab. 3.3 – Beneficiari di voucher libri, POF e trasporti in valore assoluto e in rapporto agli iscritti, per ordine di scuola, 2016/17

	N° iscritti	N° beneficiari voucher a.s. 2016/17	% beneficiari voucher su iscritti a.s. 2016/17
Scuola primaria	179.164	2.808	1,6
Secondaria 1° grado	111.405	4.579	4,1
Secondaria 2° grado	168.156	6.593	3,9
Ist. professionali	34.460	1.861	5,4
Ist. Tecnici	55.934	2.439	4,4
Licei	77.762	2.135	2,7
leFP	9.869	508	5,1
Totale	468.594	14.488	3,1

Fonte: Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

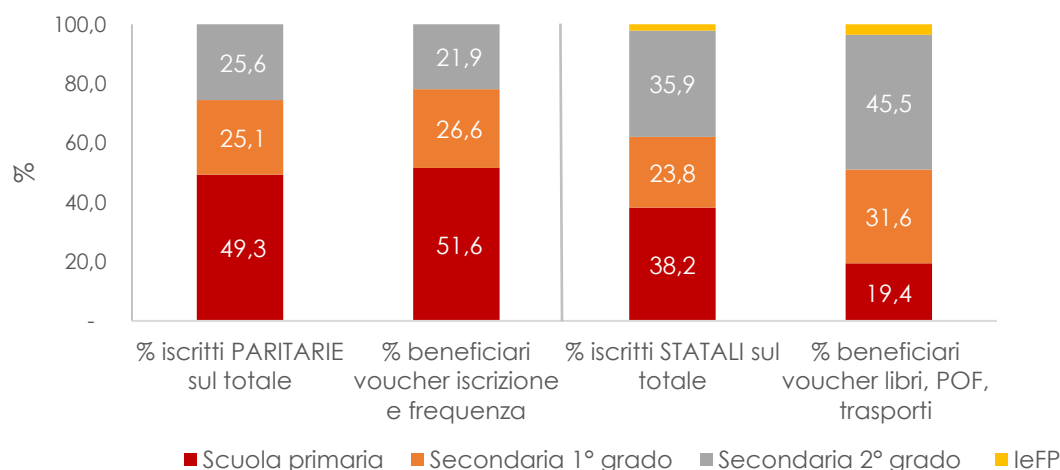
Nota: il totale iscritti alla scuola secondaria superiore non coincide con i parziali perché vi sono studenti che studiano fuori Regione e altri per cui il dato è mancante.

Tab. 3.4 – Beneficiari di voucher iscrizione e frequenza in valore assoluto e in rapporto agli iscritti, per ordine di scuola, 2016/17

	N° iscritti PARITARIE	N° beneficiari voucher a.s. 2016/17	% beneficiari voucher su iscritti a.s. 2016/17
Scuola primaria	11.059	1.241	11,2
Secondaria 1° grado	5.630	640	11,4
Secondaria 2° grado	5.731	526	9,2
Totale	22.420	2.407	10,7

Fonte: Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

Fig. 3.6 – Percentuale di iscritti e di beneficiari dei due tipi di voucher, sul totale, per ordine di scuola, 2016/17



Fonte: Rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

Gli iscritti alla scuola primaria beneficiano di voucher libri, POF, trasporti in minore percentuale

Nel caso del voucher libri, POF, trasporti, si registra una sotto-rappresentazione dei beneficiari della scuola primaria e una sovra-rappresentazione di chi è iscritto alla scuola secondaria, particolarmente presso quella di 2° grado. Uno studente beneficiario di voucher libri, POF, trasporti su cinque è iscritto alla primaria ma gli studenti di questo ordine di scuola rappresentano i 2/5 del totale della popolazione studentesca. Perché? Una possibile spiegazione potrebbe risiedere nei differenti costi per l'istruzione da sostenere, più elevati alle scuole secondarie, e nel più cospicuo importo del voucher riconosciuto loro; in altre parole, le famiglie, da un lato, hanno più necessità del supporto economico, dall'altro, sono forse più incentivate a presentare domanda grazie al più consistente importo, pari a quasi 2,5 volte quello fissato per gli iscritti alla scuola primaria.

I «buoni scuola» regionali ex l.r. 10/2003

Come illustrato nel capitolo 1, l'assegno di studio introdotto dalla l.r. 28/2007 (poi voucher a partire dal 2016/17), ha avuto un "antesignano" nel contributo regionale istituito con la l.r. 10/2003, a parziale copertura delle spese sostenute per frequenza e iscrizione per tutti gli ordini di scuola, sia statali che paritarie, denominato comunemente "buono scuola". Cosa è cambiato nel passaggio dal buono scuola al voucher, in termini di studenti beneficiari e importo medio ricevuto? In primo luogo, risulta quasi perfettamente invertito il rapporto tra beneficiari iscritti alle scuole paritarie e quelli iscritti alle scuole statali, come emerge chiaramente dalla tabella sottostante: nell'a.s. 2003/04, l'85% di quanti hanno ottenuto il buono scuola erano studenti delle scuole paritarie, mentre nel 2016/17 risultano pari al 14%.

	N° beneficiari buono scuola a.s. 2003/04	% beneficiari buono scuola	N° beneficiari voucher a.s. 2016/17	% beneficiari voucher
Scuola paritaria	13.524	84,6	2.407	14,2
Scuola statale	2.466	15,4	14.488	85,8
TOTALE	15.990	100,0	16.895	100,0

In secondo luogo, e di conseguenza, si è contratta la percentuale di iscritti alle scuole paritarie assegnatari del contributo regionale: nell'a.s. 2003/04, beneficiava del buono scuola oltre la metà del totale degli studenti delle scuole paritarie; nel 2016/17, ha beneficiato del voucher iscrizione e frequenza quasi l'11% degli iscritti alle scuole paritarie. Di contro, solo lo 0,6% degli iscritti alla scuola statale otteneva il buono scuola: sebbene fosse formalmente accessibile a ambedue i tipi di scuola, nei fatti era una prerogativa quasi esclusiva degli studenti iscritti presso le scuole paritarie, dato le spese ammissibili "a rimborso".

Per quale motivo è diminuita la quota di studenti beneficiari dell'aiuto regionale iscritti alle scuole paritarie? Posto che le voci di spesa coperte dal buono scuola e dal voucher sono analoghe, le ragioni sono piuttosto da ricercare nella soglia economica di accesso, passata da 30.400 euro a 26.000 euro, ma ancor più nell'indicatore utilizzato: attualmente è adottato l'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), che in estrema sintesi si ottiene sommando al reddito del nucleo familiare il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare; nel 2003/04 invece si utilizzava l'IRS (Indicatore della situazione reddituale), calcolato tenendo conto unicamente del reddito complessivo imponibile della famiglia. In breve, quest'ultimo era meno selettivo.

La percentuale complessiva di studenti beneficiari di sostegno scolastico in Piemonte è rimasta invece all'incirca la stessa, pari a oltre il 3%. Occorre tuttavia evidenziare come nel 2016/17 sia cresciuto il denominatore, ovvero la platea potenzialmente beneficiaria di aiuto, da un lato, perché sono aumentati

gli iscritti nelle scuole statali, dall'altro, perché la popolazione studentesca include anche gli studenti che frequentano i percorsi leFP (nel 2003/04 non aventi diritto al buono scuola).

	% beneficiari buono scuola su iscritti a.s. 2003/04	% beneficiari voucher su iscritti a.s. 2016/17
Scuola paritaria	53,9	10,7
Scuola statale	0,6	3,1
TOTALE	3,6	3,4

Infine, emergono alcune differenze tra i due interventi anche rispetto agli importi erogati. Nel caso del buono scuola il contributo monetario era stabilito in misura differenziata in base a quattro fasce della situazione reddituale: ai più benestanti erano rimborsate il 50% delle spese ammissibili e ai più poveri il 75%, fino ad un tetto massimo differente per i tre gradi di istruzione (elementari, medie inferiori e superiori). Dalla tabella sotto si osserva che gli importi del voucher sono più elevati del buono scuola per tutte le scuole, ma particolarmente per gli studenti iscritti alle scuole secondarie di 2° grado statali (che percepiscono un ammontare medio irrisorio nel 2003/04); fanno eccezione gli importi per gli studenti della scuola primaria statale e per quelli iscritti alla secondaria di 1° grado paritaria, rimasti praticamente invariati. Sebbene siano più cospicui, resta aperta la domanda se siano anche adeguati allo scopo per cui i due tipi di voucher sono stati istituiti, ciò su cui si è già avuto modo di fare delle riflessioni

	Importi medi erogati per il buono scuola a.s. 2003/04		Importo medio erogato per il voucher a.s. 2016/17	
	Isritti paritarie	Isritti statali	Isritti paritarie (voucher iscrizione e frequenza)	Isritti statali (voucher libri, POF, trasporti)
Scuola primaria	919	290	1.186	266
Secondaria 1° grado	1.503	276	1.480	390
Secondaria 2° grado	1.774	93	1.926	672

Nota: gli importi del buono scuola sono stati aggiornati al tasso di inflazione.

La fonte di tutti i dati relativi al buono scuola, qui indicati, è: A. Poggi, G. Calabrese, *Osservatorio legge regionale 10/2003 per la libera scelta educativa. Primo bando di applicazione, a.s. 2003/04*. Si tratta di una relazione piuttosto approfondita riguardo al buono scuola nel suo primo anno di introduzione.

Gli iscritti nelle province di Asti e Torino beneficiano di voucher in percentuale maggiore

Sussistono delle differenze, in termini di percentuale di studenti beneficiari, anche rispetto alla provincia in cui sono iscritti? La risposta è affermativa. I principali assegnatari del voucher libri, POF e trasporti risultano gli studenti iscritti nelle province di Asti e Torino (poco più o poco meno del 5% del totale iscritti); al fondo invece dell'ipotetica scala si collocano le province di Vercelli, Novara, e del Verbano-Cusio-Ossola (Tab. 3.5). Relativamente alla percentuale di beneficiari del voucher iscrizione e frequenza sul totale studenti, si distinguono per "numerosità" le province di Torino (12%), e a seguire Alessandria (10%) e Asti (9%); all'opposto, nelle province di Cuneo, Vercelli e Novara, la percentuale di beneficiari è inferiore di circa 4 p.p. al valore medio regionale. Fa caso a sé la provincia del Verbano-Cusio-Ossola dove si riscontra la percentuale più elevata, pari al 13%. Tuttavia, se si "viviseziona" il dato per singola scuola, si constata che il valore è determinato da una sola di esse (denominata "Antonio Rosmini"), presso la quale il

17,5% beneficia di voucher, mentre nelle restanti due la percentuale scende al 7-8%. Questo fa supporre che ci sia un ruolo importante delle scuole nel trasferimento delle informazioni alle famiglie, oltre che evidentemente dei Comuni sedi di autonomia scolastica.

Le differenze rilevate potrebbero essere imputate alla differente distribuzione della condizione economica delle famiglie. Non disponendo del valore ISEE si è assunta come *proxy* il reddito pro capite delle famiglie⁵³. I risultati non conducono a evidenze chiare. Se le famiglie residenti nella provincia di Asti risultano avere un reddito disponibile pro capite tra i più bassi della Regione – il che può giustificare la più cospicua percentuale di beneficiari –, le famiglie che risiedono a Torino si collocano tra quelle più “ricche” all’interno del Piemonte. Viceversa, i nuclei familiari residenti nella provincia del Verbano-Cusio-Ossola hanno un reddito pro capite tra i più modesti nel territorio regionale, ma anche la percentuale più bassa di assegnatari del voucher libri, POF, trasporti. Un’analisi più affinata richiederebbe la disponibilità del valore ISEE, per comprendere quanto le diverse percentuali siano riconducibili ad un problema di informazione o piuttosto alla mancanza dei requisiti di accesso al beneficio. Ciò che si può constatare è l’analogia dei risultati con quelli rilevati dall’analisi sul buono scuola effettuata nel 2003/04⁵⁴: in particolare, la maggiore percentuale di richiedenti il beneficio tra quanti avevano figli residenti nelle province di Torino e Asti, iscritti alle scuole statali, e l’elevata percentuale di studenti beneficiari del buono scuola residenti in provincia di Verbania, tra gli iscritti alle scuole paritarie.

Tab. 3.5 – *Assegnatari di voucher in rapporto agli iscritti, per tipo di voucher e provincia di iscrizione, 2016/17*

Provincia	% assegnatari voucher libri, POF, trasporti su iscritti STATALI	% beneficiari voucher iscrizione e frequenza su iscritti PARITARIE
AT	5,2	9,2
TO	4,8	11,9
AL	3,7	9,8
CN	3,6	6,3
BI	3,3	3,3
VC	2,9	6,7
NO	2,9	6,8
VB	2,1	13,4
Media	4,1	10,7

Nota: non sono inclusi gli studenti iscritti ai corsi leFP. La percentuale media regionale non coincide con quella indicata nella tabella 3.3 perché il dato lì indicato è stato calcolato sugli effettivi beneficiari.

⁵³ I dati sono stati rilevati dall’Istituto Guglielmo Tagliacarne.

⁵⁴ Cfr. A. Poggi, G. Calabrese, *Osservatorio legge regionale 10/2003 per la libera scelta educativa. Primo bando di applicazione, a.s. 2003/04.*

I BENEFICIARI DEL VOUCHER A.S. 2017/18

In questo paragrafo, si fornisce un approfondimento relativo al voucher regionale (domande ricevute, ammessi e beneficiari) con riferimento all'anno scolastico 2017/18.

Le richieste registrate nella banca dati regionale relative a quell'anno sono oltre 29mila. La maggior parte delle domande pervenute riguardano il voucher per libri di testo, materiali didattici e trasporti (91%), metà delle quali comprendono anche la richiesta del contributo statale per libri. Le domande relative al voucher per iscrizione e frequenza costituiscono l'8% del totale, di cui solo una piccola quota ha richiesto anche il contributo statale. Infine, la banca dati restituisce poco meno di 300 domande limitate al solo al contributo statale (1%). Nel complesso il contributo statale appare in quasi metà delle domande inoltrate (47% del totale). I richiedenti, ovvero le persone che hanno fatto domanda del contributo, sono 18.359: si tratta perlopiù dei genitori degli studenti, in 104 casi sono tutori e in 244 casi (1,3%) sono gli stessi studenti maggiorenni che hanno compilato il modulo.

Nel 2017/18, i beneficiari del voucher a sostegno dell'iscrizione nelle scuole paritarie risultano essere perlopiù iscritti in percorsi del primo ciclo di istruzione, fra primaria e secondaria di primo grado. Nella maggior parte appartengono a famiglie italiane concentrate nelle soglie ISEE previste più elevate, con una presenza di famiglie di origine straniera relativamente contenuta. Diversamente, i beneficiari del voucher per libri di testo, materiali didattici e trasporti, sono distribuiti equamente tra primaria, secondaria di primo grado e percorsi del secondo ciclo, appartengono a famiglie in condizioni economiche più sfavorevoli e risultano perlopiù di origine straniera.

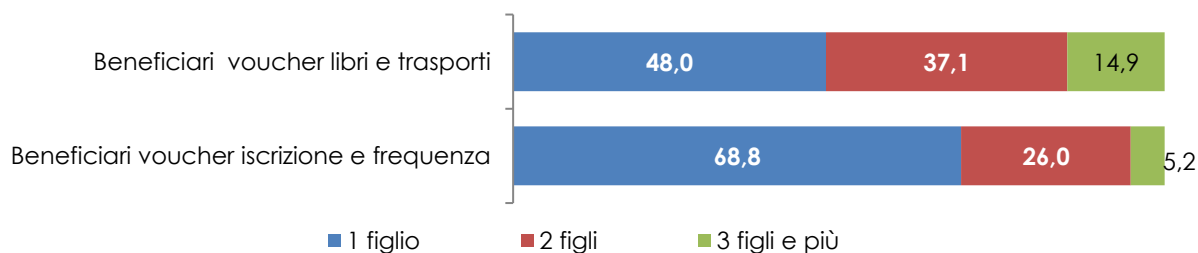
Se si utilizza il numero di figli per i quali il genitore ha richiesto – e ottenuto – il beneficio come *proxy*⁵⁵ della numerosità delle famiglie si osservano grandi differenze tra l'utenza del voucher iscrizione e frequenza e quello per libri e trasporti. Per questi ultimi, infatti, si osservano famiglie decisamente numerose poiché il 37% ha (almeno) 2 figli, e ben il 14,2% registra richieste per 3 figli e più. Mentre nel caso del voucher iscrizione e frequenza il 68% dei richiedenti ha fatto domanda per un solo figlio (Fig. 3.7).

Detto questo, il maggior numero di figli conferma le condizioni economiche più critiche dei richiedenti il voucher libri e trasporti, se si considera che l'incidenza di povertà assoluta familiare, stimata dall'Istat, riguarda il 7,5% delle famiglie con 1 figlio minore ma sale al 20,7% per le famiglie con 3 e più figli minorenni⁵⁶.

⁵⁵ La presenza di più richieste nel database ASTU ovviamente può non coincidere con il numero di figli effettivamente conviventi.

⁵⁶ ISTAT, Dataset Nuove povertà (www.i.stat.it/condizioni economiche delle famiglie e disuguaglianze/Povertà nuova serie). Il dato è riferito alla macro-area Nord nel 2017, incidenza di povertà assoluta familiare (% di famiglie in povertà assoluta), famiglie per presenza di figli minori.

Fig. 3.7 – Genitori che hanno richiesto e ottenuto il voucher regionale per tipo di beneficio e numero di figli, 2017/18



Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

Nota: esclusi i tutori e i richiedenti maggiorenni

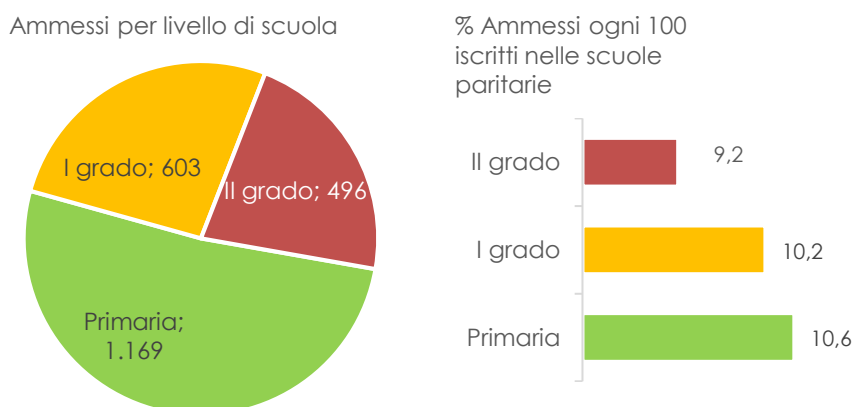
Nei paragrafi che seguono si dettagliano le caratteristiche dei beneficiari per ciascun tipo di voucher regionale.

I beneficiari del voucher iscrizione e frequenza

Il voucher regionale previsto per l'assegno di iscrizione e frequenza alla scuola paritaria è stato richiesto, nel 2017/18, da 1.977 persone (genitori, tutori e giovani maggiorenni) per un totale di 2.383 domande (come detto più sopra uno stesso richiedente può inoltrare più domande se genitore di più figli in età scolastica).

Per questo tipo di assegno la quota di domande ammesse è molto elevata, pari al 95%, in tutti i livelli di scuola coinvolti. Le domande ammesse sono 2.268, di queste tutte hanno ottenuto il contributo.

Fig. 3.8 – Voucher iscrizione e frequenza: ammessi al contributo per livello di scuola e % ogni 100 iscritti nelle scuole paritarie, 2017/18



Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

Come si distribuiscono i beneficiari del contributo per tipo di scuola? Poco più della metà degli studenti beneficiari sono bambini che frequentano la scuola primaria (1.169 in valori assoluti), il 27% sono iscritti nella scuola secondaria di primo grado (603) e il rimanente 22% nella scuola superiore (496). Rispetto al totale iscritti nelle scuole paritarie riceve il contributo 1 bambino ogni

10 nelle scuole del primo ciclo, mentre nella scuola superiore questa percentuale scende di poco al 9%.

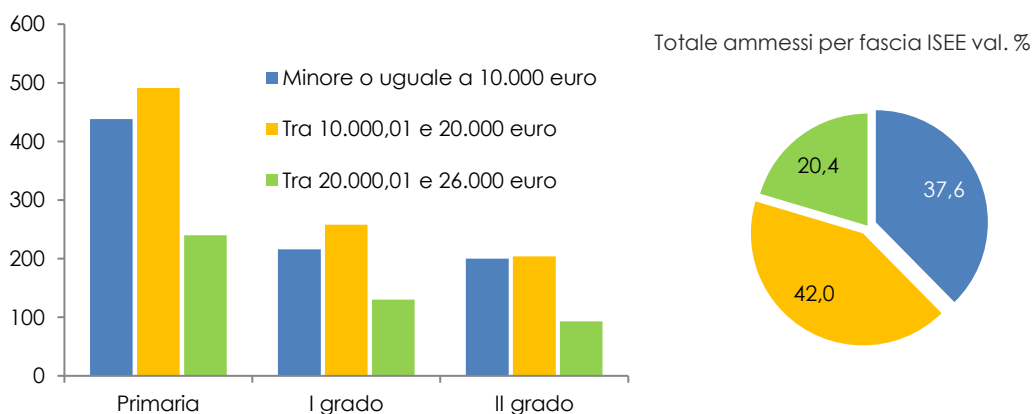
Tab. 3.6 – Beneficiari del voucher iscrizione e frequenza per livello di scuola e fascia ISEE, 2017/18

	Primaria	Secondaria 1° grado	Secondaria 2° grado	Totale beneficiari	Distribuzione % beneficiari
ISEE ≤ 10.000 euro	438	215	199	852	37,6
10.000 < ISEE ≤ 20.000 euro	491	258	204	953	42,0
20.000 < ISEE ≤ 26.000 euro	240	130	93	463	20,4
Totale	1.169	603	496	2.268	100,0

Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

Il bando regionale stabilisce importi per il voucher di iscrizione e frequenza che aumentano al diminuire dell'importo nella fascia ISEE e al passaggio dalla primaria fino alla scuola superiore⁵⁷. L'importo del contributo viene aumentato del 50% nel caso di allievi disabili e del 30% in presenza di certificazione di disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) o con esigenze educative speciali (EES).

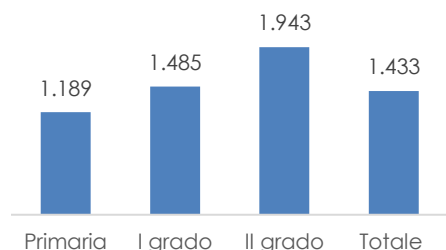
Fig. 3.9 – Voucher iscrizione e frequenza: ammessi al contributo per livello di scuola e fascia ISEE (valori assoluti e %), 2017/18



Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

⁵⁷ Gli importi dei due tipi di voucher per fasce ISEE sono indicati nella figura 1.5.

Fig. 3.10 - Voucher iscrizione e frequenza: importo medio per livello di scuola, 2017/18



Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

contenuta di studenti con ISEE superiore ai 20mila euro.

Considerando le caratteristiche dei beneficiari e gli importi previsti (comprese le maggiorazioni per disabilità, di cui si è detto) l'importo medio erogato agli studenti del primo ciclo è stato di 1.189 euro nella scuola primaria e 1.485 euro nella secondaria di I grado.

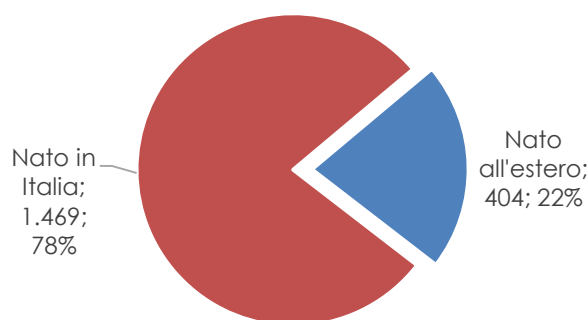
Nella scuola superiore, l'importo medio registrato risulta, complessivamente, pari a 1.943 euro.

I richiedenti e i beneficiari del voucher iscrizione e frequenza per origine

Con le informazioni raccolte nella banca dati regionale ASTU è possibile fornire una stima sull'origine, italiana o straniera, dei richiedenti il beneficio e degli studenti beneficiari del contributo regionale. La stima utilizza l'informazione del luogo di nascita del richiedente⁵⁸.

Detto questo, come si distribuiscono i richiedenti per origine italiana o straniera? Il 78% dei richiedenti il voucher iscrizione e frequenza sono italiani, mentre sono 404 quelli nati all'estero, pari al 22% del totale, in linea con quanto registrato l'anno precedente.

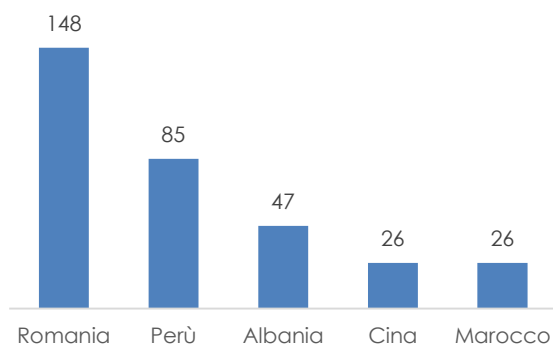
Fig. 3.11 – Voucher iscrizione e frequenza: richiedenti per luogo di nascita (valori assoluti e %, 2017/18)



Fonte: Banca dati regionale ASTU, stima IRES

⁵⁸ Questa stima non può dar conto *tout court* della cittadinanza, poiché vi possono essere residenti di origine straniera migrati in Italia da molti anni in possesso della cittadinanza italiana e, all'opposto, studenti maggiorenni nati in Italia, e quindi conteggiati come "origine italiana", ma ancora privi della cittadinanza italiana. Inoltre, vi possono essere cittadini italiani nati all'estero. Dal conteggio sono stati esclusi i richiedenti che risultano "tutore".

Fig. 3.12 - Voucher iscrizione e frequenza: studenti che hanno ricevuto il contributo per paese estero di nascita del richiedente



Fonte: Banca dati regionale ASTU, stima IRES
Nota: per numerosità dei primi 5 paesi

Gli studenti che risultano nati all'estero costituiscono il 4% del totale beneficiari, tuttavia, se si considera l'origine straniera della famiglia, ovvero lo Stato di nascita del richiedente, allora la quota sale al 21%. Tale differenza è spiegata dalla presenza, crescente, delle cosiddette seconde generazioni: i figli di immigrati nati in Italia.

I beneficiari di origine straniera si concentrano nella prima fascia ISEE (58%) che comprende le famiglie con maggiori difficoltà. Diversamente, i beneficiari autoctoni, mostrano una proporzione opposta: il 37% ha un ISEE al di sotto dei 10mila euro.

Ma da quali Paesi provengono? Si contano 52 nazionalità differenti, ma la maggior parte degli studenti beneficiari ha il genitore richiedente che proviene dalla Romania, Perù, Albania, Cina e Marocco.

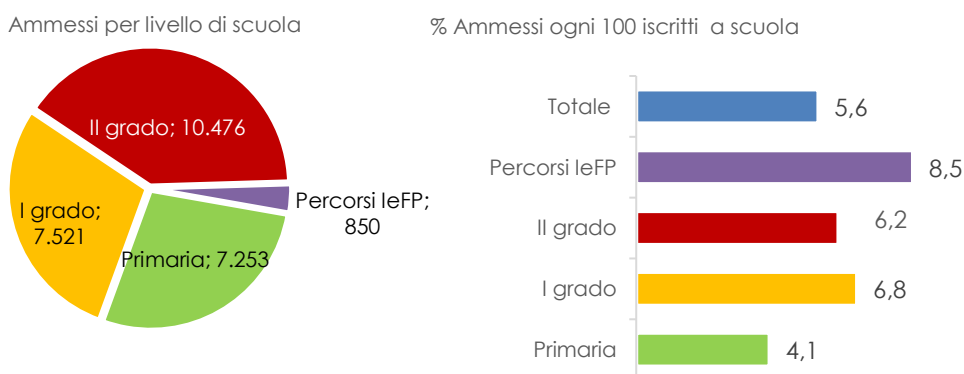
Il voucher per libri di testo, POF e trasporti

Le domande per il voucher regionale – che per comodità abbreviamo in “libri, POF e trasporti” – registrate nella banca dati ASTU sono oltre 26.500, di queste solo poche non sono state ammesse.

Limitandoci alle domande ammesse, 26.100 in tutto, la maggior parte riguarda allievi iscritti nella scuola secondaria di II grado (4 su 10), seguono quelle di allievi nella secondaria di I grado (29%) e nella primaria (28%); infine le domande ammesse relative ad iscritti ai percorsi leFP in agenzie formative costituiscono il 3% del totale.

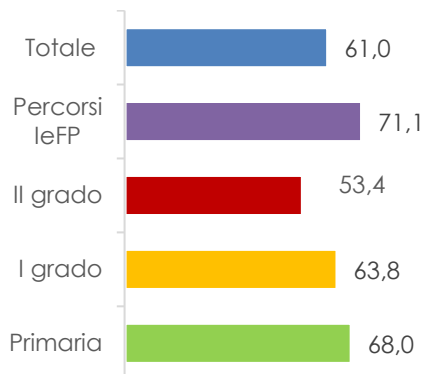
Se si rapporta il numero degli ammessi al totale iscritti in ciascun livello si osserva come il numero delle domande sia relativamente più ampio per gli iscritti nei percorsi leFP (8,5%) rispetto alla secondaria di primo e secondo grado (6,8% e 6,2%), mentre più contenuta è la quota nella primaria: pari a 4,1% del totale iscritti.

Fig. 3.13 – Voucher libri, POF e trasporti: domande ammesse per livello di scuola e quota ammessi ogni 100 iscritti a scuola, 2017/18



Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

Fig. 3.14 – Voucher libri, POF e trasporti: % studenti che hanno ricevuto il contributo sul totale domande, per livello di scuola, 2017/18



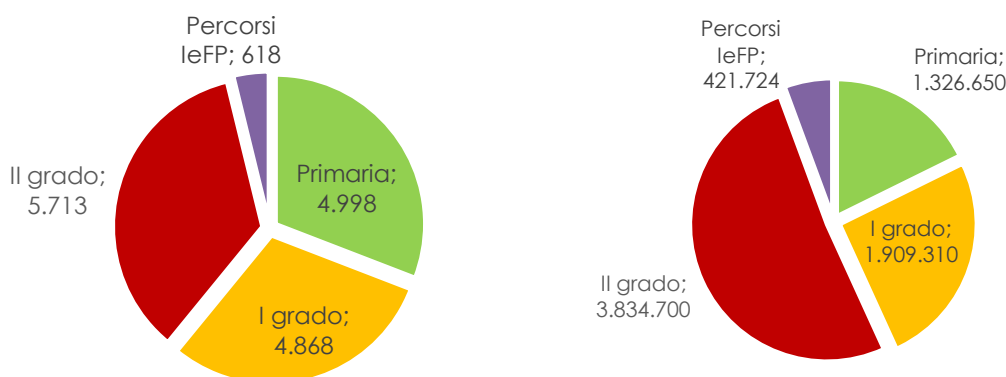
Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazione IRES

Il fondo stanziato per questo beneficio non è stato sufficiente per soddisfare tutte le domande ammesse, con differenze tra i livelli di scuola.

Sono gli studenti dei percorsi leFP ad avere la quota più elevata di domande soddisfatte, pari al 71,1% (618 iscritti in valori assoluti). Seguono gli iscritti alla scuola primaria con il 68% delle domande che hanno ricevuto il contributo (4.998 allievi) e la scuola secondaria di primo grado (4.868 voucher erogati, pari al 63,8% delle domande in quel livello di scuola). Infine, nella secondaria di Il grado si registra il numero più elevato, in valori assoluti di voucher erogati ma la quota più bassa rispetto al totale domande (53,4%, 5.713 beneficiari).

Il bando voucher libri di testo, POF e trasporti, come già ampiamente descritto nei capitoli precedenti, prevede un assegno che aumenta passando dalla scuola primaria ai percorsi del secondo ciclo, oltre che una differenziazione in ciascun livello di scuola per livello ISEE⁵⁹. Tutti gli studenti che hanno ricevuto il contributo fanno parte di famiglie la cui fascia ISEE è al di sotto dei 10mila euro. Se si dettaglia ulteriormente, si osserva come la distribuzione dei beneficiari per importo ISEE sia sbilanciata verso le famiglie più povere: il 62% ha un importo ISEE che non raggiunge i 5mila euro, il 17% non raggiunge i 500 euro.

Fig. 3.15 – Voucher libri, POF e trasporti: studenti che hanno ricevuto il contributo e importo complessivo erogato per livello di scuola, 2017/18



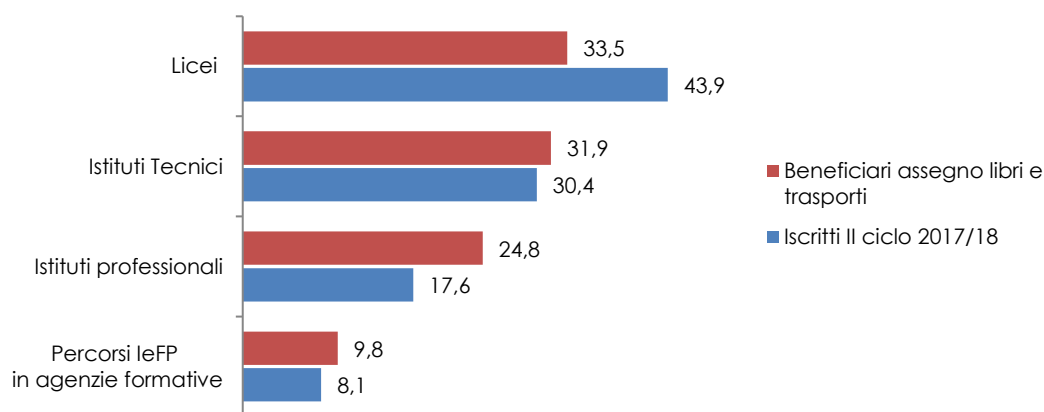
Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazione IRES

Gli studenti iscritti nel secondo ciclo che hanno ottenuto il contributo costituiscono il 39% del totale beneficiari, tra scuola secondaria di Il grado (35%) e percorsi leFP in agenzie formative (4%). Coerentemente al maggior importo del voucher previsto per gli studenti del secondo

⁵⁹ Si veda la figura 1.5. Nella prima fascia con ISEE minore o uguale a 10mila euro si prevede un importo di 260 euro per la primaria, 380 per la secondaria di I grado e 620 euro per la secondaria di Il grado e percorsi leFP.

ciclo, la spesa totale è stata di 4milioni200mila euro pari al 57% dell'importo complessivo erogato.

Fig. 3.16 – Voucher libri, POF e trasporti: beneficiari nel secondo ciclo per filiera e ordine di scuola (valori %, 2017/18)

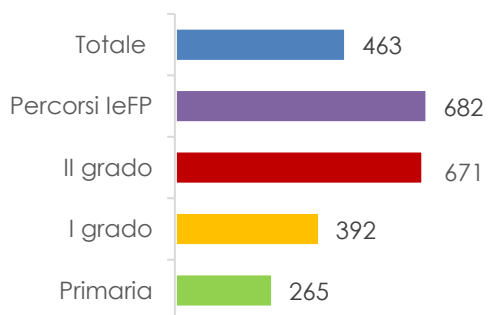


Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazione IRES

Nota: esclusi 31 beneficiari che frequentano una scuola secondaria di secondo grado fuori regione priva del dettaglio dell'ordine di scuola.

Più nel dettaglio, in quale tipo di scuola si distribuiscono i beneficiari che frequentano il secondo ciclo? Un terzo dei beneficiari è iscritto in un indirizzo liceale, un po' meno di un terzo ad un istituto tecnico (31,5%) e il rimanente 34,6% in un indirizzo professionale tra scuola e agenzie formative. Quello che emerge, nel confronto con la distribuzione degli iscritti complessivi nel secondo ciclo, è una notevole sotto rappresentazione dei beneficiati iscritti al liceo (circa 10 punti percentuali in meno) e, all'opposto una quota decisamente più ampia di iscritti negli istituti professionali (+7,2 pp.) e nei percorsi leFP nelle agenzie formative (+1,7 pp.).

Fig. 3.17 Voucher libri, POF e trasporti: importo medio per livello di scuola, 2017/18



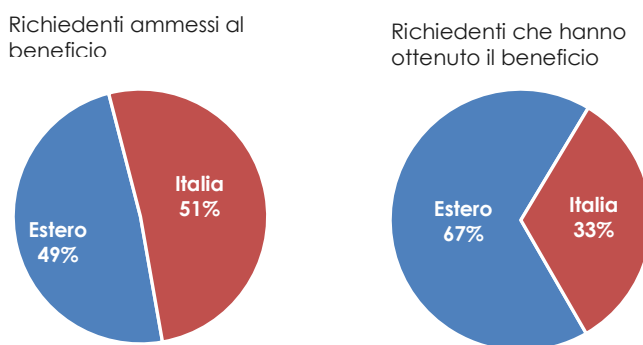
Fonte: Banca dati regionale ASTU, elaborazioni IRES

Anche per questo voucher è possibile calcolare un importo medio per livello di scuola, che risulta influenzato oltre che dall'importo previsto dal bando anche dalle maggiorazioni per disabilità o problemi di DSA. L'importo medio erogato risulta superiore per gli allievi dei percorsi leFP rispetto a quelli della scuola superiore (rispettivamente 682 e 671 euro). Nel primo ciclo l'importo medio registrato è di 392 per la scuola secondaria di I grado e 265 per la scuola primaria.

I richiedenti e i beneficiari del voucher libri, POF e trasporti per origine

L'analisi della distribuzione dei richiedenti il voucher per origine⁶⁰ mostra come tra coloro che sono stati ammessi al beneficio ci sia un sostanziale equilibrio tra i nati in Italia e i nati all'estero. Tra i richiedenti, invece, che hanno ottenuto il beneficio – i fondi non riescono per questo voucher a coprire tutte le domande – prevalgono i richiedenti nati all'estero, 67%, all'opposto di quanto si osserva per il voucher iscrizione e frequenza in cui è la componente italiana ad essere ampiamente maggioritaria.

Fig. 3.18 – Voucher libri, POF e trasporti: richiedenti ammessi e beneficiari per Stato di nascita (valori %), 2017/18

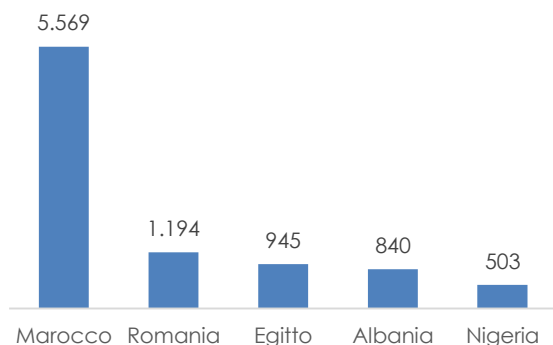


Fonte: Banca dati regionale ASTU, stima IRES

Nota: esclusi i richiedenti tutori; lo stato di nascita dei richiedenti è considerata una proxy dell'origine della famiglia che richiede il beneficio

Gli studenti che hanno ottenuto il beneficio sono nel 19% dei casi nati all'estero. Tuttavia se si stima l'origine della famiglia utilizzando lo Stato di nascita del richiedente, la quota di studenti beneficiari riconducibile ad un contesto migratorio sale al 69%, per la presenza delle seconde generazioni tra le famiglie immigrate.

Fig. 3.19 – Voucher libri, POF e trasporti: studenti che hanno ricevuto il contributo per paese estero di nascita del richiedente



Fonte: Banca dati regionale ASTU, stima IRES

Nota: per numerosità dei primi 5 paesi

La quota di beneficiari di origine straniera è relativamente più ampia tra gli iscritti ai corsi IeFP e alla scuola secondaria di II grado dove raggiungono il 30% circa.

Quanto ai Paesi di provenienza, la banca dati ASTU ha registrato 97 Paesi esteri. Diversamente da quanto si osserva per il voucher iscrizione e frequenza, la distribuzione degli studenti per paese di origine è sbilanciata soprattutto verso il Marocco, paese di origine del 50% degli studenti di origine straniera, seguono a distanza, limitatamente ai Paesi più rappresentati, Romania, Egitto, Albania e Nigeria.

⁶⁰ Per la stima dell'origine dei richiedenti e beneficiari si veda il paragrafo "I richiedenti e i beneficiari del voucher iscrizione e frequenza per origine", a pag. 46 e la nota 57.

CAPITOLO 4

IL VOUCHER LIBRI, POF, TRASPORTI: COME È SPESO?

L'analisi su come è stato speso il voucher è stata effettuata grazie ai dati forniti da Edenred, la società che gestisce per conto della Regione il circuito dei pagamenti via POS: l'importo del voucher, come più volte ricordato, è accreditato sulla tessera sanitaria degli studenti-assegnatari che diventa una sorta di carta prepagata spendibile negli esercizi appositamente convenzionati; la cifra erogata può essere spesa entro un determinato arco temporale, differente per ciascun anno scolastico di assegnazione del voucher (cfr. la tabella 1.11).

L'utilizzo del voucher è stato esaminato limitatamente all'a.s. 2016/17 perché era l'unico concluso (alla data di elaborazione di questo rapporto); differentemente, i voucher assegnati negli a.s. 2017/18-2018/19, presentano due particolarità: da un lato, potevano essere ancora spesi, dall'altro, il loro periodo di utilizzo si sovrappone, di conseguenza non è possibile analizzarli separatamente. Inoltre, è stato preso in esame unicamente il voucher denominato libri, POF e trasporti perché quello iscrizione e frequenza, come dice il nome stesso, è spendibile esclusivamente presso le scuole paritarie e per spese legate all'iscrizione scolastica.

I beneficiari che non spendono il voucher: chi sono?

Il 13,5% della somma stanziata per i voucher non è stata spesa nel 2016/17

Il primo elemento che emerge è che su 7,3 milioni di euro stanziati per l'annualità 2016/17, 993.945 euro non sono stati spesi, in parte perché non tutto l'importo di voucher è stato usato, in parte perché alcuni beneficiari non lo hanno mai utilizzato. Sebbene i dati amministrativi non ci consentano di spiegare le ragioni del fenomeno, tuttavia, si può provare a quantificarlo e a tracciare il profilo di chi, pur beneficiario, non ne ha beneficiato. Poiché l'ammontare del voucher è nella disponibilità del genitore, il quale può avere diritto ad uno o più voucher in base al numero di figli, l'analisi della "profilatura" è stata effettuata sulla platea dei richiedenti (e non sul numero di studenti assegnatari) distinti in tre categorie: coloro che non hanno utilizzato per nulla l'importo del o dei voucher; quanti l'hanno usato in parte, e quelli che hanno speso interamente la cifra.

Il 12,7% delle famiglie beneficiarie non ha speso il voucher

Su 9.077 nuclei familiari che hanno ottenuto un voucher, 1.154 non ne hanno mai fatto uso: l'importo medio assegnato loro e non speso è stato di 746 euro. Quindi vi sono 462 famiglie (pari al 5%), che hanno speso parzialmente l'ammontare ricevuto: in media hanno speso 583 euro, su una disponibilità di 842 euro, con una quota residua inutilizzata di 259 euro per richiedente (circa il 30%).

Non lo spendono i richiedenti in condizioni economiche relativamente migliori

Chi non spende il voucher? Per rispondere a questa domanda sono state messe a confronto le tre già citate tipologie di richiedenti il voucher – coloro che lo hanno speso totalmente, in parte o per nulla – in relazione ad alcune caratteristiche quali: stato di nascita (in Italia o all'estero), valore ISEE, numero di figli e ordine di scuola frequentato dai figli, provincia di residenza. Il risultato è che tendono in percentuale maggiore a non spenderlo coloro che hanno delle condizioni economiche migliori, **un solo figlio, iscritto ad una scuola superiore**, e che sono **residenti nelle province di Alessandria, Vercelli e Biella**. Se il 12,7% del totale dei richiedenti non lo ha mai utilizzato, questa percentuale sale al 15% tra quanti hanno un ISEE compreso tra 7.500 euro e 11.979 euro e al 17% tra chi, in questa fascia ISEE, ha un figlio unico (Tab. 4.1). Dalla tabella 4.2 è particolarmente evidente come all'aumentare dei figli si contragga sensibilmente la percentuale di chi non spende nulla, fino a scendere al 6% tra coloro che hanno 3 o più figli e un ISEE non superiore a 7.500 euro, ovvero meno della metà di quanti hanno un figlio unico. La spiegazione è facilmente intuibile, le famiglie numerose sono quelle con maggiori spese e difficoltà economiche.

Tab. 4.1 – Percentuale di assegnatari di voucher per fascia ISEE e tipo di utilizzo del voucher, 2016/17

	ISEE fino a 7.500 euro	7.500 euro < ISEE ≤ 11.979 euro	Totale
Non speso nulla	11,6%	15,1%	12,7%
Speso tutto	82,9%	80,6%	82,2%
Speso in parte	5,5%	4,3%	5,1%
N.	(6.231)	(2.844)	(9.075)

Nota: la percentuale è calcolata sui genitori-richiedenti.

Tab. 4.2 – Percentuale di assegnatari di voucher per fascia ISEE, numero figli e tipo di utilizzo del voucher, 2016/17

ISEE		1 figlio	2 figli	3 o più figli
Fino a 7.500 euro	Non speso nulla	14,5%	9,1%	5,9%
	Speso tutto	80,1%	84,9%	89,8%
7.500 euro < ISEE ≤ 11.979 euro	Non speso nulla	17,3%	13,6%	7,8%
	Speso tutto	78,4%	82,3%	87,4%
Totale	Non speso nulla	15,4%	10,6%	6,4%
	Speso tutto	79,5%	84,1%	89,1%
	N.	(4.903)	(3.143)	(1.031)

Nota: la percentuale è calcolata sui genitori-richiedenti. Non è indicata in tabella la percentuale di chi non ha speso interamente la cifra perché minoritaria e si ottiene per differenza.

Infine, i beneficiari del voucher “non prodighi” nell'uso delle risorse pubbliche, hanno in leggera prevalenza figli iscritti alla scuola secondaria di 2° grado (Tab. 4.3). Questo sembrerebbe contro intuitivo, poiché verosimilmente le spese scolastiche sono più alte nelle scuole superiori (almeno per ciò che concerne i libri di testo e i trasporti), ma la spiegazione si comprende osservando le caratteristiche degli studenti assegnatari: il 38% dei frequentanti la scuola superiore è figlio unico, contro il 22% di chi è iscritto alla scuola primaria; il 34% ha un ISEE superiore a 7.500 euro a fronte del 26% di chi frequenta la scuola primaria (Tab. 4.4). In breve, gli studenti iscritti nella scuola secondaria di 2° grado provengono da contesti familiari con condizioni economiche

migliori. Se l'analisi si dettaglia per tipo di scuola superiore (liceo, istituto tecnico-professionale, percorsi leFP), tuttavia, quello che emerge sorprende: sono in particolare i genitori di studenti iscritti a corsi leFP a non spendere nulla (Tab. 4.5), anche a parità di fascia ISEE. Cosa li ha indotti a non spendere il voucher, quali eventuali "intoppi" hanno incontrato, si riuscirebbe a capire soltanto intervistando i diretti interessati. Un'ipotesi è che abbiano difficoltà a spenderlo in virtù della gratuità dei corsi leFP. Si riporta a questo proposito la considerazione del Direttore del Cnos-Fap Torino Valdocco:

"Per forza [la percentuale di chi non spende è più alta]. È un dato coerente. Nella formazione professionale, essendo quasi tutto passato, è difficile che riescano a utilizzare il voucher perché non c'è la tassa di iscrizione, non ci sono i libri da comprare, e quindi lo utilizzano saltuariamente per acquistare una seconda divisa o un secondo paio di scarpe antinfortunistiche e eventualmente il dispositivo elettronico. Però oltre a quello... non possono spenderlo diversamente... Essendo molto limitata la possibilità di spesa... Posso capirlo."

Tab. 4.3 – Percentuale di voucher assegnati per ordine di scuola e tipo di utilizzo del voucher, 2016/17

	Scuola primaria	Scuola secondaria 1° grado	Scuola secondaria di 2° grado
Non speso nulla	9,5%	10,0%	12,8%
Speso tutto	86,5%	84,9%	81,7%
N.	(2.822)	(4.601)	(7.071)

Nota: la percentuale è calcolata sul numero di studenti assegnatari di voucher. Non è indicata in tabella la percentuale di chi non ha speso interamente la cifra perché minoritaria e si ottiene per differenza.

Tab. 4.4 – Percentuale di voucher assegnati per ordine di scuola, numero figli e fascia ISEE del richiedente, 2016/17

	Scuola primaria	Scuola secondaria 1° grado	Scuola secondaria di 2° grado
Figlio unico	21,8%	34,7%	38,1%
3 o più fratelli	33,8%	21,1%	19,6%
ISEE ≥ 7.500 euro	26,3%	28,1%	33,9%
N.	(2.822)	(4.601)	(7.071)

Nota: la percentuale è calcolata sul numero di studenti assegnatari di voucher.

Tab. 4.5 – Percentuale di voucher assegnati per tipo di scuola superiore e utilizzo del voucher, 2016/17

	Liceo	Istituto tecnico-professionale	Corsi leFP
Non speso nulla	12,3%	12,9%	14,5%
Speso tutto	82,7%	81,4%	79,8%
N.	(2.209)	(4.326)	(504)

Nota: non è indicata in tabella la percentuale di chi non ha speso interamente la cifra perché minoritaria e si ottiene per differenza.

Un'indagine diretta consentirebbe anche di conoscere i motivi per cui in alcune province di residenza del richiedente, e specificatamente in quelle di Alessandria, Vercelli e Biella, la

percentuale di chi non utilizza il voucher è superiore dai 3 ai 5 punti rispetto al valore medio regionale (Tab. 4.6). Il dato più negativo si registra tra i residenti in provincia di Vercelli con ISEE superiore a 7.500 euro: il 28,6% non ha mai utilizzato il voucher, sebbene in valore assoluto si tratti di piccoli numeri (pari a 14 richiedenti). Una possibile ipotesi, avvalorata dai dati che saranno presentati nel paragrafo successivo, è la numerosità e il tipo di esercizi convenzionati disponibili presso cui spendere il voucher.

Tab. 4.6 – *Distribuzione degli assegnatari di voucher per provincia di residenza e tipo di utilizzo del voucher, 2016/17*

	Non speso nulla	Speso tutto	N° assegnatari
Alessandria	17,9%	75,4%	776
Vercelli	16,3%	78,0%	245
Biella	15,4%	80,1%	286
Cuneo	14,3%	80,5%	1.082
Piemonte	12,7%	82,2%	8.838
Verbania	12,3%	79,8%	163
Torino	11,8%	83,5%	5.112
Asti	11,0%	85,5%	608
Novara	8,8%	83,4%	566

Nota: la percentuale è calcolata sui genitori-assegnatari.

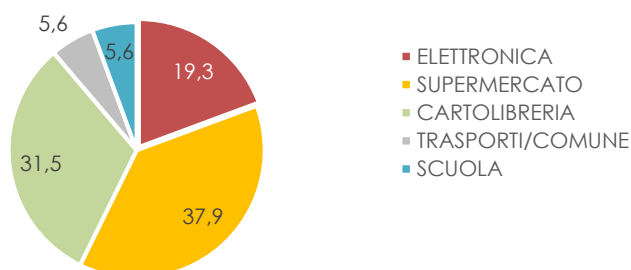
Non risulta particolarmente rilevante la differenza tra chi spende e chi non spende il voucher in relazione allo stato di nascita: non ha mai utilizzato il voucher il 13% dei richiedenti nati in Italia rispetto al 12% di chi ha lo Stato di nascita estero.

Come viene speso il voucher libri, POF, trasporti?

Il voucher è stato usato prevalentemente al supermercato

Due transazioni su cinque sono avvenute al supermercato, circa un terzo presso le cartolibrerie, un quinto sono state effettuate presso negozi di elettronica. Infine, solo il 5,6% per spese di trasporto e per spese inerenti il POF, ovvero per le attività incluse nel Piano dell'offerta formativa delle scuole (Fig. 4.1). Tuttavia, se si analizza il valore delle transazioni, in altre parole l'ammontare speso, la distribuzione cambia (Fig. 4.2).

Fig. 4.1 – *Distribuzione percentuale delle transazioni, per settore di spesa, 2016/17*

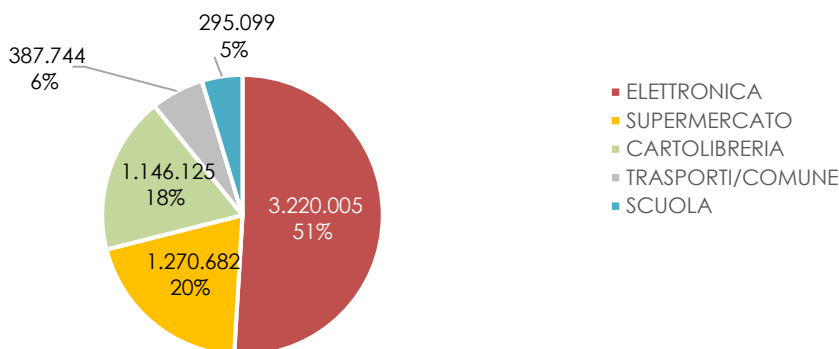


Nota: non è indicato il settore articoli professionali/musica per il numero esiguo di transazioni.

Oltre la metà dell'importo accreditato è stato speso nel settore dell'elettronica

Su un totale di 6,3 milioni di euro accreditati sui voucher, il 51% è stato speso per acquisti nel settore dell'elettronica (PC, tablet, lettori e-book, software), mentre circa un quinto nei supermercati e nelle cartolibrerie. Questo dipende dal fatto che l'importo medio pagato nei negozi di elettronica, come è comprensibile, è nettamente più alto di quello pagato negli altri due tipi di esercizi commerciali: 354 euro rispetto a 71-77 euro. Nei trasporti, invece, in media, sono stati spesi 148 euro per transazione mentre nelle scuole 111 euro (Tab. 4.7).

Fig. 4.2 – Distribuzione percentuale e in valore assoluto (euro) dell'ammontare speso, per settore, 2016/17



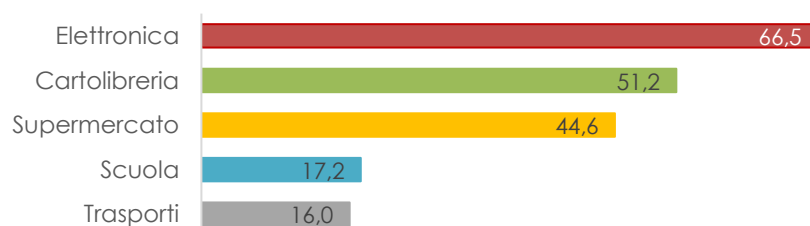
Nota: non è indicato il settore articoli professionali/musica per il numero esiguo di transazioni.

Tab. 4.7 – Importo medio speso per transazione, per settore di spesa, 2016/17

Settore	Importo medio speso per transazione (euro)
Elettronica	354
Supermercato	71
Cartolibreria	77
Trasporti/Comune	148
Scuola	111
Articoli Professionali/Musica	127
Media	134

A completamento di questo quadro d'insieme, si indicano nella figura 4.3 quali sono stati i settori preferiti di spesa verso cui si sono indirizzati i beneficiari del voucher. Su 7.923 nuclei familiari che hanno ricevuto e speso il voucher, il 66% almeno una volta se ne è servito per comperare beni nel settore dell'elettronica, il 51% è andato in cartolibreria e il 45% al supermercato: chi lo usato presso questi ultimi due tipi di esercizi vi ha fatto frequentemente acquisti (in media 4-5 pagamenti) e questo spiega il diverso ordine rispetto a quanto rappresentato nella figura 4.1.

Fig. 4.3 – Percentuale di beneficiari del voucher che almeno una volta ha fatto un acquisto in ciascun settore di spesa, 2016/17



La modalità di utilizzo del voucher riflette le esigenze di spesa dei beneficiari?

Appare evidente, osservando la figura 4.1, che le transazioni si distribuiscono in modo piuttosto squilibrato tra le varie tipologie di spesa. Il 69% delle transazioni si sono svolte in supermercati e cartolerie, il che lascia supporre che siano stati comprati libri di testo e materiale didattico non di abituale consumo – perché questi sono gli acquisti ammessi dal bando regionale in questi esercizi – mentre meno del 6% delle transazioni sono avvenute presso le scuole e per pagare spese di trasporto (includendo anche lo 0,5% di quelle sostenute nei Comuni che verosimilmente concernono spese di trasporto). Quali possono essere le ragioni? Dipende dal numero e dai soggetti con cui sono state stipulate le convenzioni o riflette le esigenze di spesa dei beneficiari? Non si possiedono tutti gli elementi conoscitivi per rispondere con certezza a queste domande, ma una serie di fattori inducono a credere che sia stata una scelta quasi “obbligata”.

Poiché non sono disponibili studi dettagliati su quanto spende una famiglia per ogni figlio-studente, distintamente per ordine di scuola e tipologia di spesa⁶¹, non è possibile sapere quanto la distribuzione sopra indicata sia rispondente alla effettiva incidenza di ciascuna voce di spesa sul costo complessivo di un figlio-studente. In altre parole, considerato pari a 100 il costo di mantenimento annuo per un figlio iscritto alla primaria, alla secondaria di primo e di secondo grado, non è dato di conoscere quale è la spesa media per libri di testo⁶², materiale didattico (sia ad abituale consumo che non, incluso le apparecchiature elettroniche), trasporti pubblici, ristorazione scolastica, attività di pre/post scuola e POF (laboratori, gite di istruzione), né il loro peso percentuale sul totale della spesa. Ciò premesso, l'impressione è che ci sia una sovra-incidenza della spesa per beni elettronici – il 51% dell'importo del voucher è stato assorbito da questa voce – e un sotto-dimensionamento della spesa per trasporti, ad esempio, cui è stato destinato il 6% della somma ricevuta. Analizziamo nel seguito ogni singola voce.

Libri di testo e materiale didattico: apparentemente il principale acquisto

Attraverso i dati Edenred è noto soltanto il macro-settore dove è stata effettuata la transazione (elettronica, supermercato, ecc.) ma non l'esatta tipologia di spesa, in altri termini cosa è stato comprato. Tenuto conto dell'elenco di spese ammissibili dalla Regione Piemonte, come specificato oltre, nei supermercati e cartolerie possono essere stati acquistati: libri di testo, materiale per disegno tecnico/artistico (non di abituale consumo), materiale per archiviazione dati (es. chiavette USB), calcolatrici elettroniche. Si tratta, in primo luogo, di un elenco piuttosto contenuto di materiale scolastico acquistabile; in secondo luogo, è un tipo di materiale che si acquista una sola volta per figlio-studente; in terzo luogo, le famiglie con ISEE inferiore o uguale a 10.632,94 euro avrebbero potuto avvalersi del contributo statale per acquistare i libri; infine, e soprattutto, poiché l'apertura di credito del voucher 2016/17 è avvenuta nella seconda metà di dicembre, è plausibile che le famiglie avessero già provveduto all'acquisto sia dei libri, sia del materiale didattico. Si avanzano, quindi, due ipotesi. Da un lato, che sia stato utilizzato per spese ammesse ma inerenti l'anno scolastico 2017/18: lo fa credere il fatto che sono state eseguite nel solo mese di settembre 2018 ben il 42% del totale delle transazioni effettuate nelle

⁶¹ Periodicamente la Federconsumatori pubblica ad inizio anno scolastico una stima di quanto spende una famiglia per libri di testo (distinguendo tra scuole medie e scuole superiori) e per materiale didattico (zaino, diario, astuccio, quaderni, matite), ma non prende in esame tutte le spese (per trasporti pubblici, mensa, post/pre-scuola e per il POF).

⁶² In realtà, la spesa per libri di testo distintamente per i due ordini superiori di scuola e per anno scolastico frequentato, si può desumere dai tetti massimi di spesa stabiliti dal MIUR: è la sola spesa per cui esistono dei valori nazionali di riferimento.

cartolibrerie (Tab. 4.8)⁶³. Dall'altro lato, che il voucher sia stato usato in modo "improprio", come evidenziato da alcuni dei referenti comunali intervistati (cfr. il paragrafo *Il punto di vista dei Comuni*), ovvero per acquisti forse anche legati alla frequenza scolastica ma non consentiti dalla Regione (ad esempio zaini, astucci, diari, quaderni, penne, pennarelli, matite).

Tab. 4.8 – *Distribuzione temporale delle transazioni, in totale, nei supermercati e nelle cartolibrerie, per mese, 2016/17 (valori percentuali)*

	Totale transazioni %	Transazioni nei supermercati %	Transazioni nelle cartolibrerie %
Dicembre 2017	4,8	6,2	0,1
Gennaio 2018	10,7	13,9	2,8
Febbraio 2018	8,9	10,1	4,2
Marzo 2018	8,0	9,0	5,0
Aprile 2018	6,1	6,3	4,1
Maggio 2018	5,6	5,9	4,3
Giugno 2018	7,9	6,1	11,6
Luglio 2018	9,1	7,3	13,4
Agosto 2018	10,6	11,4	12,3
Settembre 2018	28,3	23,9	42,2
Totale	100,0	100,0	100,0
N.	(47.044)	(17.826)	(14.799)

Tab. 4.9 – *Numero soggetti convenzionati "attivi" e numero di transazioni effettuate presso cartolibrerie/supermercati per convenzione, per provincia, 2016/17*

Provincia	N° convenzioni "attive"	N° transazioni	N° transazioni per convenzione attiva
AL	45	2.026	45
AT	37	4.285	116
BI	13	626	48
CN	56	3.213	57
NO	40	1.554	39
TO	313	19.817	63
VB	13	320	25
VC	20	543	27
Totale	537	32.384	60

Nota: il numero di convenzioni attive sono quelle in cui almeno una volta è stato effettuato un pagamento.

Certamente può avere favorito l'uso del voucher presso cartolibrerie e supermercati la numerosità di esercizi convenzionati, pari a 797 (di cui 537 "attivi", ovvero presso cui almeno una volta è stato effettuato un acquisto), ma come si può osservare dalla tabella 4.9 e come si illustrerà oltre, è una spiegazione valida parzialmente. Ad esempio, pur avendo le province di Asti e Novara un numero analogo di convenzioni disponibili, ad Asti si sono verificate il triplo delle transazioni, di cui un terzo avvenute nello stesso punto vendita. Per le modalità operative degli acquisti compiuti – di frequente, per importi anche molto modesti – si tende a supporre che in questo specifico esercizio convenzionato siano stati messi in atto comportamenti opportunistici da ambo le parti, a discapito della finalità del voucher.

⁶³ Bisogna però sottolineare che il complesso delle transazioni si sono concentrate a settembre (quasi un terzo), che è stato il mese di chiusura della "linea di credito" del voucher 2016/17.

Elenco delle spese ammissibili con il voucher

- Voucher libri di testo, materiale didattico e dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa, trasporti:
 1. libri di testo: libri di testo nuovi o usati, cartacei o digitali, vocabolari, libri di narrativa, anche in lingua straniera, consigliati dalle scuole; materiali specifici finalizzati alla didattica che sostituiscono o affiancano il libro di testo per gli allievi disabili, con disturbi specifici di apprendimento (DSA) o con esigenze educative speciali (EES);
 2. materiale didattico e dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione:
 - hardware: PC, Tablet, lettori E-book;
 - software: programmi e sistemi operativi ad uso scolastico anche per gli allievi disabili, con disturbi specifici di apprendimento (DSA) o con esigenze educative speciali (EES);
 - materiale per archiviazione di dati: chiavette USB, CD ROM, Memory card, hard disk esterni;
 - calcolatrici elettroniche;
 - materiale per disegno tecnico, escluso il materiale di consumo;
 - materiale per disegno artistico, escluso il materiale di consumo;
 - strumenti di protezione individuale ad uso laboratoriale;
 - strumenti musicali richiesti dalle scuole per attività didattica;
 3. attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa:
 - attività volte all'arricchimento dell'offerta formativa incluse nei Piani dell'offerta formativa dell'Istituzione scolastica, comprese le visite di istruzione;
 - contributo scolastico volontario introdotto dall'articolo 13, comma 3, della legge 2 aprile 2007, n. 40, di conversione del D.L. 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese);
 4. trasporti: titoli di viaggio per il trasporto scolastico.

Fonte: DGR 7 dicembre 2017, n. 38-6098.

Significativo uso del voucher per acquisti nel settore dell'elettronica

Il minore o maggiore uso del voucher per i diversi tipi di spesa non dipende necessariamente dalla numerosità delle convenzioni attivate. Il caso più emblematico è relativo al settore dell'elettronica nel quale sono state stipulate soltanto 68 convenzioni, di cui 54 attive, distribuite sul territorio regionale come appare nella tabella 4.10. In particolare, nella provincia di Biella e in quella di Vercelli, si osserva che presso un solo esercizio convenzionato sono state effettuate 295 transazioni (mentre in media, negli altri esercenti, ne sono state compiute 168). È un numero decisamente cospicuo soprattutto se comparato al numero di pagamenti realizzati per ogni convenzione negli altri settori di spesa.

Quel che preme evidenziare è che per alcune spese (specificatamente questa e quella per i trasporti), sulla frequenza delle transazioni incide il *tipo* di esercizio convenzionato più che il numero: basti pensare che su 9.092 transazioni avvenute in questo compartimento, 8.811 sono state effettuate presso Unieuro, con 27 punti vendita convenzionati.

Tab. 4.10 – Numero convenzioni e numero transazioni effettuate per beni elettronici, per provincia, 2016/17

Provincia	N° convenzioni "attive"	N° totale transazioni nel settore dell'elettronica	N° transazioni per convenzione attiva
AL	9	805	89
AT	2	467	234
BI	1	295	295
CN	8	1.354	169
NO	5	727	145
TO	26	4.882	188
VB	2	267	134
VC	1	295	295
Totale	54	9.092	168

Nota: il numero di convenzioni attive sono quelle in cui almeno una volta è stato effettuato un pagamento.

Limitato uso del voucher per spese di trasporto: poche convenzioni con aziende di trasporto

Nella tabella 4.11 è indicato il numero di enti convenzionati presso cui era possibile spendere il voucher 2016/17 per spese di trasporto, distinte per provincia e per mese di avvio: in totale il voucher era spendibile in 140 esercizi, di cui il 46% localizzati nella provincia di Torino e circa un quarto nella provincia di Cuneo; nelle altre province la possibilità di usufruirne per far fronte a questa voce di spesa era fortemente limitata. Le convenzioni sono state inoltre avviate in tempi diversi: il 61% nei primi tre mesi (dicembre-febbraio) ma il 27% solo negli ultimi tre (giugno-settembre), sul finire quindi del periodo di utilizzo del voucher 2016/17. In provincia di Vercelli, ad esempio, sono state attive solo due convenzioni, di cui una partita nel mese di aprile.

Tab. 4.11 – Numero soggetti convenzionati nel settore trasporti, distinto per provincia e mese di avvio della convenzione, 2016/17

Prov.	dic-17	gen-18	feb-18	mar-18	apr-18	mag-18	giu-18	ago-18	set-18	N° totale convenzioni	% sul totale
AL	2	1	2				1	2	3	11	7,9
AT	1	3	1	1				1	3	10	7,1
BI	3		1	1	1				2	8	5,7
CN	9	15	3	1		1		1	4	34	24,3
NO	2	2	1							5	3,6
TO	8	9	18	3	4	3	3	6	10	64	45,7
VB	2		1	1			1		1	6	4,3
VC	1				1					2	1,4
Totale	28	30	27	7	6	4	5	10	23	140	100,0

Tuttavia, l'uso del voucher per pagare spese di trasporto è stato condizionato oltre che dal numero di convenzioni differentemente distribuito sul territorio e dal mese di attivazione, dal soggetto convenzionato. Lo dimostra il fatto che nelle province di Novara e Biella pur essendoci pochissime convenzioni vigenti, 3 e 5, si registrano, rispettivamente, 75 e 31 transazioni per convenzione: pagamenti avvenuti pressoché esclusivamente presso le aziende di trasporto SUN Spa e ATAP Spa. Viceversa, nelle province di Asti, Verbania e Vercelli, a fronte di un numero analogo di convenzioni, le transazioni per singola unità convenzionata sono state, rispettivamente, 9 e 2 (Tab. 4.12).

Poiché su un totale di 140 convenzioni, solo 7 erano con aziende di trasporto⁶⁴, 89 con Comuni e le restanti 44 con esercizi commerciali abilitati a rilasciare titoli di viaggio (edicole, tabaccherie, cartolerie), si evidenzia la necessità di un'azione persuasiva della Regione sulle aziende di trasporto affinché si convenzionino.

Tab. 4.12 – Numero soggetti convenzionati “attivi” e numero di transazioni effettuate per spese di trasporto per convenzione, per provincia, 2016/17

Provincia	N° convenzioni “attive”	N° transazioni per spese di trasporto	N° transazioni effettuate per convenzione attiva
AL	8	126	16
AT	5	46	9
BI	5	157	31
CN	23	295	13
NO	3	226	75
TO	37	1.765	48
VB	3	6	2
VC	2	4	2
Totale	86	2.625	31

Nota: il numero di convenzioni attive sono quelle in cui almeno una volta è stato effettuato un pagamento, per questo il dato è inferiore a quello indicato nella tabella 4.11.

Modesto uso del voucher per pagare le spese relative al POF: dipende dal tipo di spesa?

Le ragioni per cui il voucher è stato scarsamente utilizzato per le spese legate al POF si ritengono differenti rispetto a quelle evidenziate per le spese di trasporto. In questo caso non si può imputare né al tipo di soggetto convenzionato, trattandosi tutte di scuole, né al numero, poiché il 55% delle autonomie scolastiche risultano essersi convenzionate,⁶⁵ sebbene vada evidenziato che la *totalità* delle scuole paritarie presso cui è spendibile il voucher iscrizione e frequenza, si sono convenzionate. La distribuzione percentuale delle convenzioni per provincia, inoltre, riflette la diffusione esistente delle scuole sul territorio regionale.

L'aspetto da mettere in risalto è la peculiarità stessa della spesa per il POF che interviene sporadicamente nel corso dell'anno. Essa ricomprende: il contributo scolastico volontario che si paga una volta all'inizio dell'anno e il cui costo si aggira intorno ai 25-30 euro; le gite di istruzione, che avvengono tendenzialmente non più di due volte l'anno (il cui costo si differenzia in base all'ordine di scuola frequentato, e che di solito cresce al crescere dell'ordine di scuola); i laboratori e altre attività extra-scolastiche (come il pre e post-scuola) che si pagano per lo più ad anno scolastico appena avviato, e generalmente non comportano più di 4-5 transazioni l'anno. In breve, non si hanno sufficienti elementi per affermare che 11 pagamenti effettuati in media, in Piemonte, presso ogni autonomia scolastica convenzionata siano troppo pochi, tuttavia, dalla tabella 4.13 emerge una certa variabilità nell'uso del voucher per spese inerenti il POF. Le transazioni salgono a 12 e 14 presso le scuole situate, rispettivamente, in provincia di Biella e Torino, mentre si riducono a 3 in quelle in provincia di Vercelli. Se si dettaglia il dato per

⁶⁴ Le aziende di trasporto convenzionate erano le seguenti: ATAP Atrio Stazione S. Paolo, Stac, SUN Spa, Autolinee Val Borbera Srl, Autoservizi Squillari, Pirazzi Autoservizi Srl, Ratti Tours, ma solo le prime quattro sono state effettivamente attivate.

⁶⁵ Nel file Edenred è indicata la sede e la denominazione della scuola (spesso in modo impreciso), senza nessun codice identificativo; tuttavia si è assunto che ciascuna scuola presente nell'elenco delle convenzioni corrispondesse ad un'autonomia didattica poiché questa è governata da un unico dirigente scolastico. Solo due sono risultate le convenzioni attive, invece, con le agenzie formative.

singola autonomia scolastica, si osserva che presso gli istituti A. Einstein e Copernico-Luxemburg con sede a Torino, le transazioni eseguite sono state, rispettivamente, 80 e 56; questo lascia supporre che ci possa essere anche un ruolo attivo della stessa autonomia scolastica nel far funzionare di più o di meno lo strumento del voucher, ad esempio informando i genitori di questa possibilità.

Tab. 4.13 – Numero di autonomie scolastiche, di convenzioni, e numero di transazioni effettuate per spese relative al POF per convenzione, per provincia, 2016/17

Provincia	N° autonomie scolastiche in Piemonte	N° autonomie convenzionate	Di cui: "attive"	N° transazioni per spese relative al POF	N° transazioni effettuate per convenzione attiva
AL	50	22	17	110	6
AT	26	16	11	89	8
BI	22	9	8	93	12
CN	89	50	30	168	6
NO	44	21	18	90	5
TO	272	164	142	2.021	14
VB	27	15	11	56	5
VC	26	11	7	20	3
Totale	556	308	244	2.647	11

Nota: il numero di convenzioni attive sono quelle in cui almeno una volta è stato effettuato un pagamento.

Fonte: Rilevazione scolastica Regione Piemonte.

Ogni provincia una diversa "preferenza" di spesa

Dal quadro appena esposto rispetto ai quattro macro settori di spesa presso cui è spendibile il voucher – materiale didattico, beni elettronici a fini scolastici, trasporti e POF – si può comprendere perché la distribuzione percentuale delle transazioni diverga da provincia a provincia anche in misura considerevole (le uniche due per le quali si riscontra una distribuzione analoga sono le province di Alessandria e Cuneo) (Tab. 4.14). Nelle province di Asti, Verbania-Cusio-Ossola e Vercelli, meno dell'1% del totale delle transazioni sono state effettuate per pagare spese di trasporto; di contro, nelle province di Biella e Novara, la percentuale sale rispettivamente al 13% e 9% circa: le prime sono le province in cui vigono poche convenzioni nel settore dei trasporti, o piuttosto poco "significative" perché non con aziende di trasporto, viceversa nelle altre due. La provincia di Asti si distingue anche per il fatto che il 64% delle transazioni sono avvenute presso supermercati, ben al di sopra del dato medio regionale, dato in linea con il risultato già emerso sul numero cospicuo di transazioni per convenzione, e rispetto al quale si è presunta una spiegazione.

Un altro elemento su cui si vuole mettere l'accento riguarda le province di Verbania e Biella che sebbene abbiano un numero analogo di convenzioni attive, rispettivamente 29 e 27, ripartite anche in modo analogo tra i settori⁶⁶, hanno una distribuzione percentuale delle transazioni molto differente. Perché? Si tende a credere che a Verbania i beneficiari del voucher, avendo poche o nulle possibilità di spenderlo nel campo dei trasporti, abbiano "spostato" gli acquisti nel settore dell'elettronica e presso le cartolerie; inoltre, a parità di numero di supermercati, a Biella un preciso marchio, non presente a Verbania, è stato molto frequentato. Infine, queste sono le province in cui è più alta la percentuale di transazioni

⁶⁶ Nello specifico sono attive: 4-5 convenzioni con cartolerie, 3 con i Comuni, 1-2 con negozi di elettronica, 8 e 11 con le scuole, 8-9 con supermercati e 2 a Biella con aziende di trasporto.

avvenute nelle scuole (nonostante la percentuale di autonomie scolastiche convenzionate non sia dissimile da quella che si riscontra in altre province): questo si può solo attribuire alla maggiore o minore capacità di "attivazione" delle singole scuole. In breve, è evidente come il tipo di soggetto convenzionato possa fare la differenza nella modalità di uso del voucher.

Tab. 4.14 – Distribuzione percentuale delle transazioni per settore di spesa e provincia, 2016/17

	AL %	AT %	BI %	CN %	NO %	TO %	VB %	VC %	Totale %
Elettronica	26,2	9,6	25,2	26,9	28,0	17,1	41,1	34,2	19,3
Supermercato	23,2	64,0	37,7	22,6	30,9	39,1	23,7	35,2	37,9
Cartolibreria	42,8	23,7	15,8	41,3	29,0	30,2	25,6	27,8	31,5
Trasporti	4,1	0,9	13,4	5,9	8,7	6,2	0,9	0,5	5,6
Scuola	3,6	1,8	7,9	3,3	3,5	7,1	8,6	2,3	5,6
N.	(3.067)	(4.887)	(1.171)	(5.030)	(2.597)	(28.485)	(649)	(862)	(47.044)

Il voucher libri, POF, trasporti: il punto di vista dei Comuni

Per comprendere come funzionava nei Comuni il sistema di erogazione del contributo statale per libri di testo, come illustrato nel capitolo 2, sono stati intervistati i funzionari di alcuni Comuni responsabili del procedimento. Sebbene l'intervista fosse interamente focalizzata su quel tipo di intervento, i referenti comunali, di loro sponte, hanno introdotto il tema del voucher: essendo a stretto contatto con i cittadini hanno probabilmente quello che si chiama "il polso della situazione". Le interviste confermano e integrano i risultati emersi dall'analisi dei dati. Ad esempio, viene sottolineato a più riprese la *difficoltà dei beneficiari di spendere la cifra assegnata* o perché alcune voci di spesa sono escluse dal pagamento del voucher o perché le convenzioni non sono state attivate (peraltro in un arco temporale in cui i cittadini potrebbero avere a disposizione sia l'importo del voucher a.s. 2017/18 che quello del 2018/19, magari relativamente a due o tre figli, quindi una somma cospicua). In particolare hanno evidenziato i seguenti aspetti:

- la difficoltà di pagare la spesa per i trasporti perché *diverse aziende non sono convenzionate*, come ad esempio la GTT a Torino (che gestisce anche il servizio ferroviario extra-urbano), le Ferrovie dello Stato o la Stn (Società trasporti novarese). Da qui la richiesta dei referenti comunali di una più incisiva azione da parte della Regione per persuadere le società di trasporti a convenzionarsi.

"Tanti si lamentano, da quando ci sono i voucher, che le cose che puoi prendere sono limitate. Se tu vai a Torino tutti i giorni, come i ragazzi, comunque la spesa è tanta; ti rimborsano anche 700-800 euro, ma dopo che ti compri un computer o un tablet, non è che ogni anno ti puoi comprare una cosa del genere. [...] Non c'è la convenzione con la GTT ed è una pecca non indifferente, perché loro questi soldi li vorrebbero utilizzare per il trasporto, ma non ne hanno la possibilità" [Avigliana]

"Alcuni genitori hanno 2 mila euro di voucher, magari hanno due figli alle superiori, però non riescono ad utilizzarlo. Sono passati poco fa dei genitori di Oleggio che sostengono una spesa di 60 euro per l'abbonamento mensile con la Stn. Il mio dirigente ha fatto una lettera invitandoli ad aderire, perché comunque erogate un servizio pubblico e dovete garantire a questi studenti di poter utilizzare il voucher. Sa che non lo vogliono fare?"

Perché hanno paura poi di dover anticipare fondi o che ci possa essere un ritardo nei pagamenti. Adesso ho meditato di raccogliere le firme. Non possiamo obbligarli, quindi questo è un invito alla Regione di cercare di coinvolgere sia le scuole ma soprattutto le agenzie di trasporto" [Novara]

"L'altro problema è la GTT che non è convenzionata. I ragazzi di Volpiano che fanno le superiori devono spostarsi tutti i giorni con la GTT. La GTT non è convenzionata. La Regione dice quel voucher può essere usato per i trasporti, poi non dà la possibilità di utilizzarlo per i trasporti" [Volpiano]

- La scarsità di convenzioni anche nel mondo della scuola, con la conseguente difficoltà di utilizzo del voucher per la spesa per il POF.

"Le scuole ma sa che hanno fatto tanta difficoltà? Molte scuole ancora adesso non vogliono aderire alla convenzione [...]" [Novara]

"Lamentele da parte degli utenti di qualche scuola che non si convenziona l'abbiamo avuta. Noi diciamo di insistere, ma non abbiamo potere sulle scuole per dire che devono convenzionarsi. Però il convenzionamento è semplicissimo" [Torino]

- I pochi Comuni che si sono convenzionati con Edenred⁶⁷; tra quelli intervistati solo Novara, che fa pagare con il voucher il trasporto scolastico, le attività di pre e post scuola nonché i centri estivi, e Volpiano per il trasporto scolastico. Le altre realtà comunali appaiono più incerte.

"Noi abbiamo aderito per il pre e post scuola, il trasporto scolastico e i centri estivi. Non ho avuto nessun problema, hanno emesso la nota di credito e ci hanno già dato i soldi 20 giorni dopo. [...] Per i centri estivi avremo secondo me un'ottima adesione da parte delle famiglie, soprattutto quelle seguite dai servizi sociali. I servizi sociali sono molto felici di questa cosa perché molti bambini non accedono ai centri estivi per mancanza di fondi" [Novara]

"Abbiamo chiesto ai nostri uffici comunali di farlo [per il trasporto scolastico] e ci hanno detto che non sono interessati, grazie, ma anche no. La nostra municipalizzata ASP, anche i trasporti hanno detto di no, poi ci pensiamo" [Asti]

- La necessità di includere tra le spese ammissibili quella per la mensa; ci sono situazioni paradossali di genitori in debito con il Comune per quel che riguarda la ristorazione scolastica e allo stesso tempo che dispongono di un importo di voucher da spendere.

"Noi abbiamo fatto il quesito alla Regione perché questo preclude parecchi genitori che vorrebbero... abbiamo chiesto di farlo. Siccome la mensa è un momento che rientra nel POF, è un momento educativo, mi sono informata, rientra nelle attività integrative previste dai POF delle scuole... Allora volevo aderire per consentire alle famiglie di poter utilizzare i voucher per l'erogazione di questo servizio. [...] Noi aspettiamo che la Regione approvi questo cambiamento" [Novara]

"Tanti utenti chiedono anche la mensa, sarebbe utile utilizzare il voucher per pagare la mensa" [Venaria]

⁶⁷ Su 1.131 comuni piemontesi (non facenti parti di Unioni), l'8% risulta essersi convenzionato, a cui occorre aggiungere 50 comuni afferenti a Unioni di comuni o Comunità.

“Le spese coperte dal voucher vanno abbastanza bene solo, forse, si potrebbe aggiungere la spesa della mensa: quella manca, ed è la spesa più grossa sicuramente. [...] Ci siamo proprio resi conto che le famiglie non riuscivano a spenderli questi soldi del voucher e quindi si potrebbe, ecco, inserire la mensa” [Volpiano]

- L'opportunità di rendere utilizzabile il voucher anche per l'acquisto della cancelleria (quaderni, matite, pennarelli), che è la spesa ricorrente in specie per i figli iscritti alla scuola primaria.

“Tra le spese ammissibili non hanno inserito quella per i quaderni, le matite, per la cancelleria, che è materiale didattico basilare. Anche nelle medie superiori non si possono tutti gli anni comprare un computer. Lo zaino, il diario, le matite, i colori, pennarelli anche queste sono spese da sostenere. [...] È assurdo che per i bambini della scuola primaria non si possa comprare il materiale didattico di base come la cancelleria, ed è un limite da cancellare” [Venaria]

- L'importo eccessivo del voucher per gli studenti delle scuole primarie a fronte del fatto che i libri di testo sono gratuiti, il costo per gite di istruzione e laboratori è tendenzialmente contenuto, e che il materiale didattico di uso corrente e la mensa sono escluse tra le spese esigibili.

“Riguardo al voucher, non siamo mai riusciti a dirlo alla Regione perché non ha mai fatto il punto della situazione, loro sono andati avanti per conto loro, ma il voucher per la scuola primaria con delle cifre così alte è assurdo, perché in una scuola primaria i libri li hai pagati, hai tutto pagato. In gita non vai una settimana all'estero con la primaria, quindi affronti costi irrisori” [Torino]

“Quello che è un po' anomalo è che le persone ricevono questi voucher, ma non avendo la spesa dei libri, perché glieli abbiamo forniti noi con l'altra linea di finanziamento nel caso delle famiglie al disotto dei 10.000 euro, se i figli studiano alle elementari non hanno poi grosse spese, sì la gita... Alla fine ci siamo trovati a chiederci ma con tutti questi soldi...? Abbiamo detto: comprategli il computer, ma il computer lo compri un anno, non lo compri tutti gli anni. Quindi è fondamentale che si attivino tutti quei canali che permettono effettivamente alle famiglie di far fronte alle spese” [Volpiano]

In sintesi, la sollecitazione che viene dai Comuni è di **estendere il numero di soggetti convenzionati nel settore pubblico (trasporti, scuole e comuni)** per le spese già ammesse e di **ampliare le tipologie di spesa effettuabili con il voucher** includendo in particolare quelle per la ristorazione e per il materiale didattico di uso corrente. Ciò renderebbe spendibile l'importo di voucher in specie per chi ha i figli iscritti alla scuola primaria (altrimenti l'importo è ritenuto troppo elevato). Queste due azioni avrebbero l'effetto di ridurre, se non di eliminare, gli episodi di uso improprio del voucher che pure i referenti comunali segnalano:

“Poi bisogna riportare che qui è entrata gente che ci ha detto che con il voucher era andata al supermercato a fare la spesa comprando articoli alimentari. La Regione fa i controlli su queste spese? Non va bene, il voucher ha un altro fine, non fare la spesa alimentare” [Venaria]

“Ho saputo, ma proprio dagli utenti, quindi non ho motivo di non credergli, che hanno anche fatto la spesa, cibo o robe del genere, che non è assolutamente previsto. Abbiamo fatto una lettera alla Regione per informarla” [Asti]

Infine, c'è chi fa una riflessione più a monte sul limite ISEE per accedere al voucher, affinché sia fissato in relazione all'effettiva disponibilità finanziaria della Regione tale da garantire la copertura della totalità degli aventi diritto, viceversa si ingenerano delle false aspettative nei cittadini.

“Si mette un ISEE alto ma poi la copertura è insufficiente. Le persone perdono un sacco di tempo perché ci sperano, noi lo diciamo subito che è bassa la probabilità perché gli anni precedenti hanno avuto il voucher solo fino a un certo reddito. Però non va bene che tu metti un ISEE addirittura fino a 26mila euro... È uno spreco di energie e di tempo che non è una cosa da poco. Tutte queste domande che non vanno a buon fine... Metti un limite finanziabile almeno quelli che fanno domanda l'ottengono e sono contenti” [Venaria]

QUALI INDICAZIONI DI POLICY?

Questa analisi offre diversi spunti di riflessione. Alcuni hanno carattere generale, altri si configurano piuttosto come domande aperte di ricerca, altri ancora entrano più nel merito degli interventi.

Indispensabile la rilevazione sistematica dei dati per analizzare le politiche

Partiamo dalle considerazioni di carattere generale. Dalla lettura del rapporto non può sfuggire l'assenza di una visione d'insieme dei due soggetti competenti in materia – Stato e Regione – che appaiono percorrere strade parallele piuttosto che sinergiche nell'attuazione di questa politica. Lo Stato non ha contezza di ciò che fanno le Regioni ed entrambi i soggetti sembrano non avere contezza di quanto hanno realizzato nel passato e realizzano nel presente. Lo dimostra il fatto che non esiste alcuna rilevazione sistematica di dati circa le risorse investite e i beneficiari degli interventi, che in questo studio sono stati reperiti attraverso la ricerca (lunga) e la lettura (non immediata) degli atti amministrativi. Lo Stato, ad esempio, trasferisce le risorse alle Regioni per il contributo statale per libri di testo senza né tenere traccia degli stanziamenti né raccogliere informazioni basiche su come le Regioni lo erogano e quanti sono i beneficiari; analogamente, non esiste alcuna pubblicazione dati circa gli esiti delle borse ministeriali loStudio, introdotte nel 2017, ciò che peraltro consentirebbe di effettuare delle comparazioni interregionali. Una delle conseguenze è che la ricerca bibliografica non ha restituito alcuno studio sull'argomento eccezion fatta per quelli di stampo esclusivamente giuridico. Perché è importante la raccolta dati sia a livello nazionale che a livello locale? Perché è la condizione sine qua non per svolgere il monitoraggio della politica, base da cui partire per poterne valutare gli effetti.

La Regione Piemonte – ne va dato atto – commissionando questa ricerca all'IRES Piemonte ha inteso colmare un vuoto conoscitivo, dimostrando di comprendere l'importanza di “conoscere per governare”. Il passo successivo auspicabile è che metta a sistema la rilevazione dati sul modello di quanto già accade – da oltre 15 anni – per le borse di studio universitarie.

Informazione e tempestività: due fattori decisivi per un intervento efficace

La seconda considerazione è che le modalità operative di erogazione degli interventi rivestono un ruolo centrale nella “resa” dei benefici, e a seconda di come sono attuate possono rendere un aiuto efficace o minarne le finalità. Quale sostegno allo studio può dare un contributo economico erogato a distanza di mesi o addirittura di anni dal momento in cui si è presentata domanda? Questo è (stato) il caso del contributo statale per libri di testo, se si eccettua quanto riscontrato in qualche realtà comunale come quella di Volpiano. È quindi condivisibile la scelta della Regione di unificare le risorse e gli interventi – voucher e contributo statale – in una sola erogazione monetaria. Quale aiuto può fornire una borsa di studio se gli studenti, i primi destinatari, non sono neanche a conoscenza che ne saranno beneficiari? Questo avviene per le borse loStudio, perché gli aventi diritto sono identificati dalla Regione di *default* nella popolazione dei richiedenti il voucher; quindi i nominativi dei beneficiari sono trasmessi al MIUR

che emette il pagamento tramite bonifico domiciliato, il tutto ad insaputa degli studenti che nella migliore delle ipotesi sono informati dell'erogazione della borsa dalle istituzioni scolastiche: il risultato è che una percentuale non irrilevante di studenti non lo incassa. In conclusione, il rischio da arginare è che le procedure amministrative finiscano per vivere di vita propria soverchiando gli obiettivi per cui l'intervento è messo in atto: sostenere lo studio.

Fondamentale il coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali

I due benefici sopramenzionati forniscono anche un esempio concreto di quanto sia difficoltosa la coordinazione quando intervengono più attori (Stato, Regione, Comuni, Istituzioni scolastiche) nella gestione del sostegno economico perché il soggetto che non ha la responsabilità diretta talvolta tende a non sentirsi coinvolto nel procedimento sebbene possa essere rilevante per il buon esito: si pensi in particolare alle istituzioni scolastiche e al ruolo fondamentale che possono svolgere o non svolgere rispetto al trasferimento delle informazioni alle famiglie e agli studenti. Occorrerebbe, quindi, che l'ente che ha in capo la responsabilità istruisse gli altri enti coinvolti circa le finalità dell'intervento e l'importanza della collaborazione.

Non si finisce mai di imparare

Lo studio lascia anche una serie di questioni aperte per rispondere alle quali sarebbero necessarie delle ricerche ad hoc. In particolare sarebbe rilevante indagare su:

- le ragioni per cui il 13% circa dei richiedenti-assegnatari del voucher non lo ha speso, ciò che si potrebbe capire solo intervistando i diretti interessati;
- l'adeguatezza degli importi dei due tipi di voucher rispetto alle spese che intendono coprire, per sapere in che misura percentuale la sostengono e se la quota percentuale di copertura della spesa è la stessa per i due voucher.

Quest'ultima domanda di indagine richiederebbe, a sua volta, che si stimasse:

- la spesa media di una famiglia in un anno scolastico, differenziata per voce di costo (libri, materiale didattico, POF, attività di pre e post scuola, trasporti, mensa) e per scuola frequentata dallo studente (primaria, secondaria di I o II grado, o formazione professionale);
- la spesa media per le rette di iscrizione e frequenza presso le scuole paritarie, anche in questo caso distintamente per ordine di scuola.

I risultati di queste ricerche servirebbero alla Regione per compiere delle scelte supportate da elementi analitici sia rispetto alle voci di spese che dovrebbero essere coperte dal voucher (rivolto agli iscritti alle scuole statali) sia alla determinazione degli importi dei due voucher. Stabilire quanto debba essere erogato evidentemente non dipende solo dalla spesa, ma dal *quantum* la Regione intenda coprire della spesa: totalmente, in parte o proporzionalmente all'ISEE?

Cosa cambiare?

Dall'indagine su come è stato speso il voucher nell'a.s. 2016/17 sono emerse alcune indicazioni, che meritano di essere esaminate e discusse dai decisori regionali. Si riporta di seguito l'elenco delle principali proposte di cambiamento.

- **Modificare la soglia ISEE** affinché tutti gli ammessi siano beneficiari del voucher, a fronte di stanziamenti regionali stabili; la proposta è che si uniformi alla soglia definita per l'accesso alle borse di studio universitarie pari a 23.253 euro nel 2019/20;
- **Rivedere le tipologie di spesa pagabili con il voucher**, anche differenziandole per ordine di scuola; posto che una famiglia con figli iscritti alla scuola primaria non spende

né per libri di testo, né per i trasporti, né per il materiale didattico "tecnologico" se non marginalmente ed una tantum (tablet, PC, ecc.), affinché il voucher sia uno strumento di aiuto alla frequenza scolastica, si suggerisce di includere tra le spese ammissibili: il materiale didattico di uso corrente (diario, astuccio, zaino, quaderni e cancelleria); la mensa che "pesa" mensilmente sul budget delle famiglie (ricorrenti altrimenti alla formula del pasto domestico) e le attività di pre e post-scuola;

- **Sensibilizzare tutti i soggetti pubblici** (istituzioni scolastiche, aziende di trasporto, Comuni) **affinché si convenzionino con Edenred**, perché in caso contrario l'utilizzo del voucher è condizionato dal tipo di soggetti convenzionati piuttosto che dalla reale necessità di spesa; questo peraltro limiterebbe ai minimi termini la possibilità di un uso improprio;
- **Differenziare l'importo del voucher per gli iscritti ai corsi leFP** rispetto agli studenti della scuola secondaria di II grado, in considerazione della minore spesa relativamente alla frequenza scolastica (non devono sostenere la spesa per libri di testo né per il POF né hanno costi di iscrizione);
- **Fissare un tetto massimo per genitore-richiedente(?)**, è una scelta da prendere in esame alla luce di quei nuclei familiari, sebbene in numero assai ridotto, che hanno ottenuto dalla somma dei voucher iscrizione e frequenza di più figli, un ammontare di oltre 5.000 euro.

ALLEGATO I

TRACCIA INTERVISTA

- L'iter di erogazione del contributo statale per libri di testo è cambiato negli anni. In particolare abbiamo individuato due fasi: quella precedente al 2012/13, quando il modulo era cartaceo, e quella successiva, con l'introduzione della domanda solo online. Quali funzioni svolge attualmente il Comune nell'istruttoria? Una volta che si chiude il termine del bando cosa fa il Comune?
- Dopo che la Regione stila la graduatoria definitiva dei beneficiari, il Comune come contatta materialmente i richiedenti aventi diritto? In generale, ci potrebbe spiegare come funziona il "rapporto" tra il Comune e i richiedenti il contributo statale? Ai beneficiari chiedete di presentare gli scontrini relativi alla spesa?
- Quanto tempo passa, all'incirca, tra la definizione della graduatoria e il pagamento del contributo statale?
- Come pagate i beneficiari del contributo statale?
- Facendo un salto a ritroso, dal 2008/09 al 2011/12, quando si è utilizzato il modulo unificato cartaceo per tutti i tipi di contributi, che funzione svolgeva il Comune?
- Il suo Comune informa i cittadini dell'esistenza di questo tipo di aiuti economici? Se sì, in che modo?
- Nel 2012/13 la Regione ha stabilito che la richiesta dovesse essere inviata online, il Comune ha aiutato i cittadini nella compilazione della domanda? E attualmente li aiuta?
- Ha delle convenzioni con il CAF quale aiuto alla compilazione della domanda? È gratuito o a pagamento per i cittadini richiedenti?
- Le istituzioni scolastiche, che lei sappia, sono state mai coinvolte dal suo Comune nella diffusione dell'informazione circa il contributo statale e/o gli assegni? E nella raccolta delle domande? Se sì, in che anni?
- I richiedenti, secondo lei, si rendono conto della differenza tra l'assegno ora voucher e il contributo statale per libri di testo?
- Il suo Comune nel 2016/17 risulta avere X beneficiari, quanti sono stati quelli effettivi? Nel 2017/18 risultano Y beneficiari e nel 2018/19, ce ne sono Z: a cosa attribuirebbe questo trend delle richieste?
- Il suo Comune presenta delle economie su questo intervento. Quali sono le ragioni? E le riutilizza per l'anno successivo?
- A suo parere quali sono i punti deboli del sistema? E quali correttivi apporterebbe?

Bibliografia

- Agasisti T., Catalano G. e Sibiano P. (2012), *La Dote Scuola della Regione Lombardia: risultati e riflessioni sulla prima applicazione*, in «Scuola Democratica», Guerini e Associati
- Antonini L. (2001), *I buoni scuola del Piemonte e dell'Emilia-Romagna*, «Non profit: diritto & management degli enti non commerciali», n° 1, pag. 35 ss.
- ASTRID (2003), *Istruzione e formazione dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, a cura di De Martin G. C., www.astrid-online.it.
- Barbera A. (2001), *Scompare l'interesse nazionale?*, in Forum di Quaderni costituzionali *La riforma del Titolo V*, www.forumcostituzionale.it
- Barbera A. (2003), *Il nuovo Titolo V e la trilogia di Italo Calvino in Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, «Le istituzioni del federalismo», n. 3/4, maggio-agosto.
- Bin R. (2003), *Sette anni di riforme ma i nodi rimangono irrisolti*, in *Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, «Le istituzioni del federalismo», n. 3/4, maggio-agosto.
- Caravita B. (2001), *Buoni scuola e stato sociale: l'esperienza lombarda*, «Non profit: diritto & management degli enti non commerciali», n° 1, pag. 49 ss.
- Caretti P. (2003), *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità*, Torino, G. Giappichelli Editore.
- Castorina E. (1999), *Diritto allo studio e limiti all'istruzione universitaria*, «Foro italiano», pag. 2475 ss.
- D'Aloia A. (2003), *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, Relazione presentata al convegno su "La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale", Pavia, 6-7 giugno.
- D'Andrea A. (2003), *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Riforma senza bussola: dove vanno le Regioni italiane?*, «Le istituzioni del federalismo», n. 3/4, maggio-agosto.
- Della Valle Pauciuolo G. (2006), *Le norme generali sull'istruzione ed il diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione*, «Rivista giuridica della scuola», fasc. 4-5, pag. 629 ss.
- De Simone S. (1973), *Sistema del diritto scolastico italiano*, Milano, Giuffrè.
- Fagnani E. (2010/11), *Il diritto all'istruzione. Stato di attuazione e finanziamento del sistema nella prospettiva del federalismo fiscale*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano.
- Genta E. (2003), *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive (a cura di)*, Savigliano, L'Artistica Editrice.
- Laudisa F. (2006), «Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni», in L. Biggeri e G. Catalano (a cura di), *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari*, Quaderni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema universitario, Bologna, Il Mulino, pp. 45-67.
- Luciani M. (2001), *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, Relazione presentata al Convegno su "Il nuovo titolo V della costituzione. Lo Stato delle autonomie", Roma, 19 dicembre.
- Marzuoli C. (2006), *L'istruzione e il Titolo V: alcuni pericoli da evitare*, «Le Regioni», Il Mulino, gennaio-febbraio.
- Poggi A.M. (2002), «Il diritto allo studio fra Stato, Regioni e autonomie nel dettato costituzionale e nell'evoluzione normativa», in *Il diritto allo studio nell'università che cambia*, Atti del convegno per il decennale della Fondazione Ceur, a cura di L. Violini, Milano, Giuffrè Editore.
- Poggi A.M., Calabrese G. (2004), *Osservatorio legge regionale 10/2003 per la libera scelta educativa. Primo bando di applicazione, a.s. 2003/04*.
- Randone F. (2009/10), *Il diritto all'istruzione: principi costituzionali e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, Tesi di Dottorato, Università degli Studi di Pisa.

© 2019 IRES
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza 18 -10125 Torino

www.ires.piemonte.it

Ambiente e Territorio

Cultura

Finanza locale

Immigrazione

Industria e Servizi

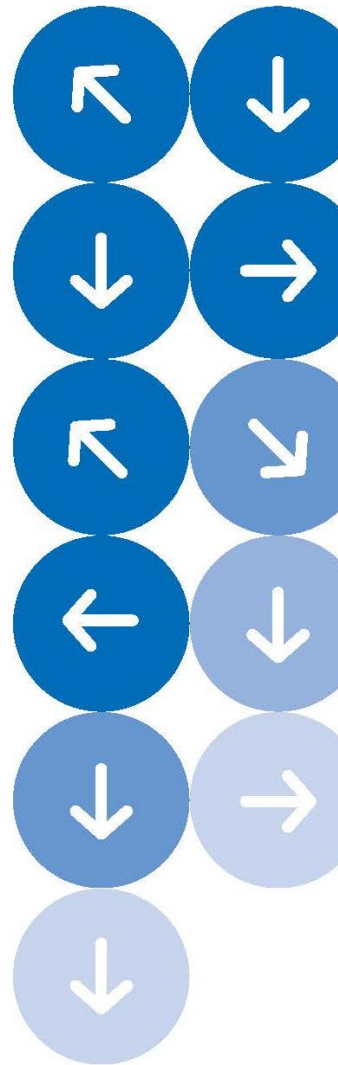
Istruzione e Lavoro

Popolazione

Salute

Sviluppo rurale

Trasporti



IRES Piemonte
Via Nizza, 18
10125 Torino
+39 0116666-461