

IL DIRITTO ALLO STUDIO*

di Federica Laudisa

Punti salienti

Diritto allo studio scolastico

- Nel 2020/21, si registra una ulteriore crescita dei beneficiari di voucher regionali, triplicati in tre anni; nonostante l'incremento dei voucher finanziati (in totale 48.200), la forbice tra il numero di aventi diritto e i beneficiari del voucher per libri, POF e trasporti (tipo B) si è ampliata: uno studente su due è rimasto escluso per risorse finanziarie insufficienti, mentre tutti gli aventi diritto al voucher iscrizione e frequenza (tipo A) ne sono stati beneficiari.
- Il 15% degli studenti delle scuole paritarie ha percepito il voucher di tipo A, rispetto a quasi il 10% degli iscritti alle scuole statali; l'importo ottenuto dai primi è anche nettamente più consistente (il quintuplo, per gli iscritti alle scuole secondarie di II grado).
- Il 69% dei beneficiari del voucher di tipo B ha un ISEE inferiore a 10mila euro mentre i beneficiari del voucher di tipo A, si collocano in prevalenza nella fascia ISEE compresa tra 10mila e 20mila euro (43%).
- Il 5,6% degli studenti delle scuole secondarie di II grado ha beneficiato della borsa statale loStudio (quasi 10mila in valore assoluto); questo intervento presenta però diverse criticità, primo fra tutti l'erogazione tardiva, addirittura nell'anno scolastico successivo.
- Nel 2020/21, il finanziamento per il diritto allo studio è ammontato a 22,3 milioni di euro, di cui oltre 9 milioni di euro da trasferimenti statali e 13,2 milioni di euro di risorse regionali.

Diritto allo studio universitario

- Ulteriore incremento dei borsisti nel 2021/22, che raggiungono il numero record di 16.600, ciò si spiega con il trend crescente degli studenti iscritti negli atenei piemontesi.
- Nel 2020/21, il 12% degli iscritti ad un corso di livello universitario beneficia di borsa; la percentuale sale al 17% tra gli studenti del Politecnico, poiché in percentuale maggiore presentano domanda di borsa gli studenti fuori sede e al 30% tra gli studenti con cittadinanza straniera (per i quali non è usato l'indicatore ISEE per valutare la condizione economica).
- In Piemonte vi sono circa 2.100 posti letto assegnati a tariffa agevolata ai borsisti fuori sede, un numero rimasto pressoché invariato dal 2006, anno di acquisizione delle residenze olimpiche.
- Poco meno di un borsista fuori sede su tre beneficia di alloggio in residenza universitaria, una quota insufficiente ma allineata alla media nazionale; tuttavia, nel medio termine, si prevede un aumento di circa 1.100 posti letto grazie ai nuovi progetti di residenzialità presentati dalla Regione (ex V° bando della L. 338/00).
- Sul fronte della ristorazione universitaria, nel periodo pandemico si assiste ad un crollo dei pasti venduti che registrano il minimo storico; la comparazione interregionale evidenzia, tuttavia, che in Piemonte il servizio ristorativo è cronicamente meno frequentato: nel 2020/21, l'8% degli studenti iscritti si è recato almeno una volta in mensa a fronte del 16% della media italiana: le ragioni del modesto utilizzo rispetto ad altre regioni (Toscana in primis), sono da ricercare nella diffusione delle strutture ristorative e nelle politiche tariffarie adottate.

* Estratto dal [Rapporto Istruzione e Formazione Professionale 2022](#) – IRES Piemonte.

In questo capitolo si analizza, nella prima parte, la politica del diritto allo studio scolastico, e nella seconda, quello del diritto allo studio universitario. Sebbene perseguano la stessa finalità – sostenere gli studenti in condizione di svantaggio economico nei diversi livelli di istruzione – nell'attuazione emergono delle differenze.

Il diritto allo studio scolastico si sostanzia in aiuti economici, previsti e finanziati sia a livello nazionale che regionale, per supportare le famiglie meno abbienti nella spesa per l'istruzione fino alla scuola secondaria di II grado.

Il diritto allo studio universitario (DSU), come enunciato dal dettato costituzionale, consiste invece nel sostegno agli studenti *capaci e meritevoli privi di mezzi* affinché raggiungano i più alti gradi di istruzione; quindi l'accesso al beneficio è subordinato al soddisfacimento di requisiti di merito, oltre che economici, e si concretizza nella concessione di una borsa di studio e l'erogazione di servizi (in primis abitativo e ristorativo)[†].

7.1 DIRITTO ALLO STUDIO SCOLASTICO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA

Il diritto all'istruzione ovvero il diritto di tutti gli individui a intraprendere e portare avanti gli studi[‡], a prescindere dalle proprie condizioni economiche, in Piemonte è garantito con aiuti monetari: alcuni di questi sono normati e finanziati dallo Stato, altri dalla Regione che li attua con proprie risorse; in un caso o nell'altro, il sistema di sostegno fa tendenzialmente capo alla Regione sotto il profilo della gestione e erogazione.

In breve, si tratta di una politica su cui insistono due attori – Stato e Regione – non propriamente coordinati tra loro; 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[§]. Nei paragrafi seguenti, si analizzeranno prima gli aiuti stabiliti dalla Regione Piemonte e poi quelli finanziati dallo Stato.

7.1.1 Gli aiuti della Regione: due tipi di voucher

La Regione Piemonte eroga, con proprie risorse, a favore degli studenti iscritti alle scuole di ogni ordine e grado, o a percorsi leFP (fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico), con ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente)** inferiore a 26.000 euro, due differenti tipi di voucher non cumulabili fra loro^{††}:

[†] In un'accezione più ampia, la politica per il DSU include tutte le forme di sostegno allo studio universitario, quali aule studio o altri aiuti economici (collaborazioni part-time, contributi affitto, contributi per il trasporto, ecc.) ma non saranno qui oggetto di trattazione.

[‡] 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”.

[§] Non ci si addentra qui sulle problematiche derivanti dal complicato intreccio di competenze statali e regionali in materia di istruzione e diritto allo studio, successivamente alla riforma dell'art. 117 della Costituzione intervenuta nel 2001, ma si rimanda alla vasta letteratura giuridica esistente sull'argomento.

** Nel calcolo dell'ISEE si tiene conto della natura e dell'ammontare del reddito e del patrimonio nonché del numero di componenti del nucleo familiare, e risulta dalla somma del reddito più il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare.

^{††} Questo intervento è stato istituito con la l.r. 28/2007 “Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa” e fino al 2015/16 è stato erogato sotto forma di assegno di studio. Nel corso degli anni sono variate le soglie ISEE stabilite per l'accesso e gli importi.

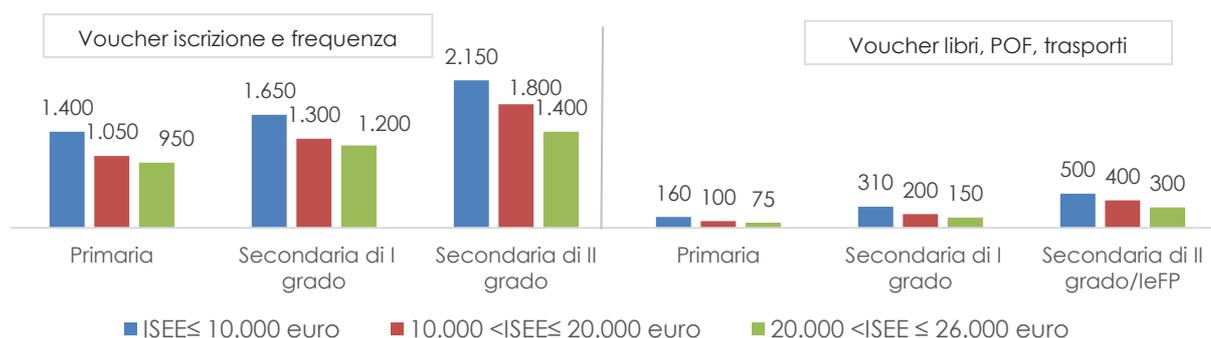
- uno per il pagamento delle rette di iscrizione e frequenza (per chi frequenta le scuole paritarie) – tipo A;
- l'altro per il pagamento di libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa (POF) e per il trasporto scolastico^{††} – tipo B.

Il voucher di tipo B è una somma in denaro “caricata” sulla tessera sanitaria del richiedente che può essere spesa esclusivamente presso gli enti convenzionati (istituti scolastici, agenzie formative, esercizi commerciali, aziende di trasporto) ed ha lo scopo di coprire parzialmente le spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione dei figli. I beneficiari del voucher “iscrizione e frequenza”, invece, più semplicemente, devono autorizzare la scuola a incassare il voucher tramite una procedura online^{§§}.

I due tipi di voucher hanno importi differenti

La diversa finalità dei due tipi di voucher può spiegare la ragione per cui sono di ammontare differente. L'importo del voucher di tipo A è nettamente più elevato rispetto a quello di tipo B, uno scarto ampliatosi nel 2019/20 quando gli importi del voucher “libri, POF, trasporti” sono stati ridotti, in particolare per la scuola primaria (nella prima fascia ISEE di circa il 40% rispetto all'anno precedente).

Fig. 7.1 Importi del voucher iscrizione e frequenza e del voucher libri, POF, trasporti, a.s. 2020/21 (valori in euro)



Nota: l'importo del 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).

Come mostra la figura 7.1, per ciascun voucher, l'ammontare varia in base all'ordine di scuola frequentato e alla fascia ISEE: aumenta nel passaggio dalla primaria alla scuola secondaria di II grado e diminuisce all'aumentare della fascia ISEE, ovvero al migliorare della condizione economica familiare. L'importo del voucher “libri, POF, trasporti”, tuttavia, differisce marginalmente in base alle tre fasce ISEE.

Quasi 48.200 beneficiari di voucher nel 2020/21

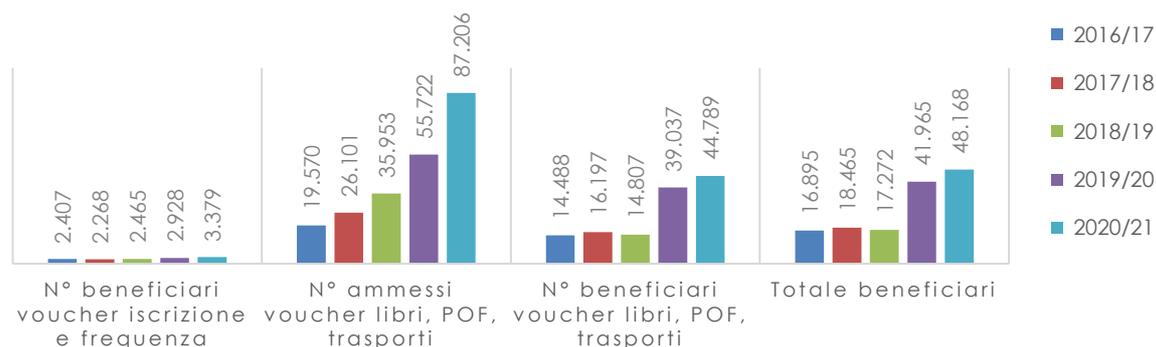
In totale, oltre 48mila studenti hanno percepito il voucher regionale nel 2020/21, di cui circa 44.800 di tipo B e poco meno di 3.400 di tipo A. Si tratta di un numero considerevole, quasi

^{††} L'elenco esatto dei beni acquistabili con questo voucher, e gli esercizi presso i quali si può spendere, è pubblicato sul sito della Regione Piemonte alla pagina <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/istruzione-formazione-lavoro/istruzione/voucher-scuola/voucher-scuola-anno-scolastico-2020-2021>.

^{§§} In base a questa procedura, avviata dal 2019/20, il beneficiario deve accedere con proprie credenziali al sito del soggetto gestore del voucher (Edenred) e dare l'autorizzazione al trasferimento dell'importo in denaro alla scuola paritaria di iscrizione del figlio/a.

triplicato in tre anni (fig. 7.2). Da un lato, sono aumentate le richieste, oltre 52mila in più rispetto al 2018/19, in specie del voucher di tipo B, dall'altro, sono cresciute le domande finanziate, in virtù delle novità introdotte dalla Regione Piemonte nel sistema di sostegno scolastico, di cui si dirà oltre. Ciò nonostante, la forbice tra il numero di aventi diritto e il numero di beneficiari del voucher di tipo B si è ampliata: uno studente ammesso su due è rimasto escluso dal beneficio per risorse finanziarie insufficienti. Differentemente, tutti gli ammessi al voucher di tipo A ne sono anche beneficiari.

Fig. 7.2 Numero ammessi e beneficiari per tipo di voucher, a.s. 2016/17-2020/21



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI

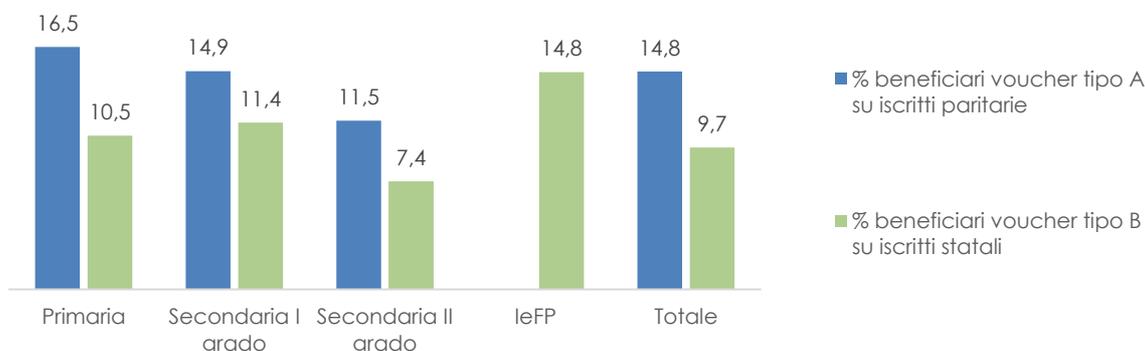
Nota: tutti gli ammessi al voucher iscrizione e frequenza sono beneficiari.

Complessivamente il 10% di studenti ha beneficiato di un voucher

In rapporto agli iscritti, il 10% percepisce l'aiuto regionale, un valore percentuale complessivo che differisce in base al tipo di voucher: il 15% degli studenti delle scuole paritarie lo ha ricevuto a fronte di meno del 10% degli iscritti alle scuole statali; tuttavia, se la totalità delle domande ammesse al voucher di tipo B fossero state soddisfatte, i beneficiari del voucher "libri, POF, trasporti" sarebbero stati il 19% degli iscritti.

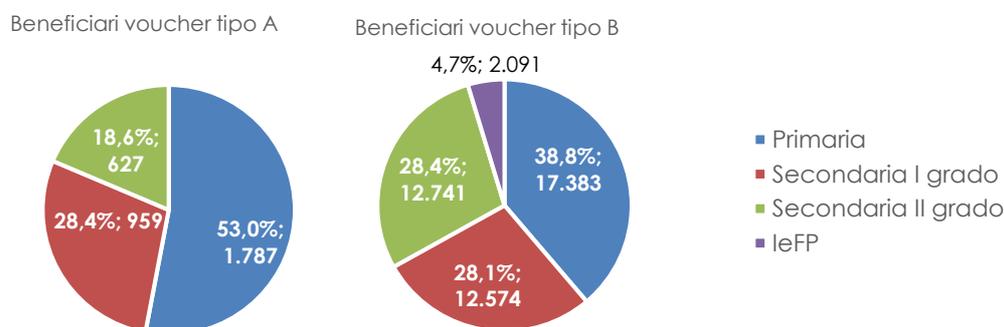
Il voucher di tipo A è percepito in misura percentuale più elevata dagli studenti della scuola primaria (16%) mentre il voucher di tipo B da chi frequenta i percorsi leFP (circa 15%). Per ambedue i voucher, la percentuale più bassa di percettori si riscontra tra gli studenti delle scuole secondarie di II grado, probabilmente perché provengono da contesti familiari più avvantaggiati sotto il profilo socio-economico (figg. 7.3 e .7.4).

Fig. 7.3 Beneficiari di voucher in percentuale sugli iscritti, per tipo di voucher e ordine di scuola, a.s. 2020/21



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

Fig. 7.4 Numero beneficiari di voucher in valore assoluto e in percentuale sul totale, per tipo di voucher e ordine di scuola, a.s. 2020/21



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

Il 69% degli ammessi al voucher di tipo B ha un ISEE inferiore a 10mila euro, rispetto al 36% dei beneficiari del voucher di tipo A

I beneficiari dei due tipi di voucher si differenziano anche in relazione alla condizione economica: il valore medio dell'ISEE dei beneficiari del voucher di tipo A è pari a 13.200 euro circa, mentre ammonta a poco meno di 8.200 euro per gli ammessi al voucher di tipo B. Come mostra la tabella 7.1, la maggior parte degli studenti assegnatari del voucher di tipo A (iscritti alla scuola paritaria) ha un ISEE compreso tra 10mila e 20mila euro (43%), diversamente, gli ammessi al voucher di tipo B hanno per lo più un ISEE inferiore a 10mila euro (69%). Nello specifico, chi poi ha beneficiato *effettivamente* del voucher "libri, POF, trasporti" ha un ISEE che non supera i 7.233 euro.

Tab. 7.1 Percentuale di beneficiari voucher ammessi e erogati, per tipo di voucher e fascia ISEE, a.s. 2020/21

	Beneficiari voucher tipo A %	Ammessi voucher tipo B %
ISEE ≤ 10.000 euro	36,0	68,9
10.000 < ISEE ≤ 20.000 euro	42,9	25,6
20.000 < ISEE ≤ 26.000 euro	21,1	5,5
Totale	100,0	100,0
Totale in valori assoluti	(3.379)	(87.219)

Nota: tutti i beneficiari del voucher "libri, POF, trasporti" si collocano nella prima fascia ISEE.

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

7.1.2 Gli aiuti dello Stato

Il contributo statale per libri di testo

A partire dall'a.s. 1999/00 lo Stato trasferisce un finanziamento alle Regioni allo scopo di erogare un contributo per la spesa per libri di testo alle famiglie in condizioni economiche disagiate, che abbiano:

- figli iscritti alla scuola secondaria di I o II grado (statale o paritaria) o a percorsi leFP fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico***;
- un ISEE non superiore a 10.632,94 euro.

*** Il contributo è stato introdotto dalla Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 27.

Fino all'a.s. 2018/19, la Regione ne fissava l'importo, diverso a seconda del grado di scuola e dell'anno di iscrizione, acquisiva le richieste del contributo attraverso un modello unico online, e ripartiva le risorse statali tra i Comuni sede di autonomia scolastica sulla base del numero di richiedenti. Dopodiché i Comuni procedevano a erogarlo alle famiglie con modalità differenti e tempi anche molto lunghi^{†††}. Per ovviare alle criticità di questo sistema, caratterizzato da lungaggini burocratiche e tempistiche tardive di erogazione del contributo, dall'a.s. 2019/20 la Regione ha avocato a sé l'intera gestione provvedendo a trasferirlo *direttamente* ai soggetti richiedenti, senza l'intermediazione dei Comuni^{†††}. Di fatto, il contributo statale è stato inglobato nel voucher regionale. E l'immissione di risorse statali spiega l'incremento dei beneficiari di voucher di tipo B avvenuto proprio a partire dal 2019/20; parte di questi beneficiano di contributo statale per libri di testo ma non è possibile individuarli e quantificarli.

La borsa loStudio

Un importo per pagare libri di testo, trasporti e accesso alla cultura

Al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, nel 2017 è stato istituito dallo Stato il "Fondo unico per il welfare dello studente e per il diritto allo studio". Questo Fondo ha la finalità di finanziare borse di studio, destinate esclusivamente a studenti iscritti presso istituti secondari di II grado, per coprire le spese finalizzate all'acquisto di libri di testo, trasporto, o per l'accesso a beni e servizi di natura culturale. Le Regioni hanno autonomia decisionale riguardo a:

- l'importo della borsa di studio, entro un range compreso tra 200 e 500 euro;
- la soglia ISEE per l'accesso al beneficio, entro un massimo di 15.748,78 euro;
- le modalità per individuare i beneficiari^{§§§}.

La Regione Piemonte, a partire dal 2019/20, ha stabilito che la ottenessero prioritariamente gli studenti ammessi al voucher di tipo B ma non beneficiari. La scelta, in altre parole, è quella di fornire un contributo economico innanzitutto agli studenti rimasti esclusi dal sostegno regionale; specificatamente, nel 2020/21, si tratta degli studenti con ISEE compreso tra 7.233 euro e 15.748,78 euro.

Riguardo all'importo della borsa loStudio, questo è stato fissato in 250 euro nel 2020/21^{****}. Il valore così definito è il risultato ottenuto rapportando il finanziamento statale al numero di studenti iscritti alla secondaria di II grado, ammessi ma non percettori del voucher, con ISEE fino alla soglia massima ministeriale.

Quasi 10mila borsisti loStudio in Piemonte nel 2020/21: il 5,6% degli iscritti

Nel 2020/21, si registra un incremento cospicuo dei borsisti loStudio, passati da quasi 5.800 a 9.952, e ciò è dovuto all'aumento delle richieste per voucher. Si ricorda, infatti, che le famiglie

^{†††} Per una disamina dettagliata circa le modalità di erogazione e le criticità del contributo statale per libri di testo si veda F. Laudisa (2019).

^{†††} L.r. 17 dicembre 2018, n. 19 "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018", artt. 147-148. Le ragioni della modifica normativa 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. [...] 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».

^{§§§} DM 13 dicembre 2017 n. 967.

^{****} La borsa, nel 2018/19, ammontava a 234 euro ed è stata concessa agli studenti richiedenti il voucher, iscritti alla secondaria di II grado, con ISEE fino a 10mila euro, quindi si sommava al voucher e/o al contributo statale per libri di testo. Nel 2019/20, l'importo è stato pari a 419 euro e ne hanno beneficiato 5.800 studenti: nello specifico, la borsa è stata erogata agli ammessi al voucher di tipo B ma non beneficiari, e agli studenti ammessi e beneficiari di uno dei due tipi di voucher con ISEE fino a 1.000 euro.

non fanno espressamente domanda della borsa loStudio ma solo del voucher. Quindi, è la Regione che individua sotto il profilo amministrativo chi ha i requisiti per beneficiare della borsa loStudio.

In rapporto agli iscritti, ne ha beneficiato il 5,6% degli studenti delle scuole superiori, percentuale che scende al 4% tra gli iscritti ai licei classico e scientifico, e sale a quasi l'8%, tra gli studenti di altri licei (linguistico, artistico, scienze umane, musicale) (fig. 7.5).

Tempi lunghi di erogazione

Quel che rileva di questo intervento è soprattutto la modalità di erogazione. Gli aventi diritto alla borsa sono infatti individuati dalla Regione, come già detto, ma il pagamento è effettuato dal Ministero dell'Istruzione tramite l'emissione di un bonifico postale. Il coinvolgimento di più attori (Ministero dell'Istruzione, Regione, Istituzioni scolastiche) determina un evidente allungamento delle procedure amministrative: ad esempio, la borsa relativa al 2020/21 è stata messa in pagamento presumibilmente ad aprile 2022, con termine di ritiro entro il 31 maggio 2022, il che fa perdere efficacia a questo tipo di aiuto^{†††}. Il voucher regionale, invece, a partire dal 2018/19 è accreditato a inizio anno scolastico, e dal 2019/20, anche il contributo statale per libri di testo, essendo "incluso" nel voucher.

Fig. 7.5 Beneficiari della borsa loStudio, in valore assoluto e in percentuale sugli iscritti, per ordine di scuola, a.s. 2020/21



Nota: nel totale non sono compresi gli studenti residenti in Piemonte che studiano fuori Regione

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

22,3 milioni di euro stanziati per il diritto allo studio scolastico

Quante risorse sono state investite per sostenere lo studio degli studenti iscritti nel sistema scolastico in Piemonte? Nel 2020/21, il finanziamento per il diritto allo studio ammonta a 22,3 milioni di euro, di cui oltre 9 milioni di euro da trasferimenti statali (2,5 milioni di euro per le borse loStudio e 6,6 milioni circa per il contributo statale per libri di testo) e 13,2 milioni di euro di risorse regionali. Si tratta di uno stanziamento di rilievo per interventi che hanno finalità in parte sovrapponibili (sebbene in Piemonte, di fatto, non si cumulano) e sulla cui efficacia, ovvero su quanto riescano effettivamente a sostenere la spesa delle famiglie per l'istruzione,

^{†††} A ciò si aggiunga la problematica del mancato incasso del bonifico: si pensi che ai primi di luglio 2020, il 18% circa delle borse loStudio relative all'a.s. 2018/19 non risultavano rimosse. Non si dispone di dati più recenti perché la richiesta inoltrata agli uffici ministeriali non ha avuto risposta, tuttavia, in base alle segnalazioni degli utenti in Piemonte che chiedevano una proroga dei termini per riscuotere la borsa, si ipotizza che il problema persista, e sulle ragioni sarebbe necessario indagare. Una possibile ipotesi è che i beneficiari, essendo individuati d'ufficio, quindi non sapendo di esserlo, nonostante siano informati tramite mail dalla Regione dell'avvenuto bonifico, siano meno attenti. Non sono note, invece, le modalità attraverso cui nelle altre regioni i beneficiari sono informati.

occorrerebbe una riflessione, senz'altro a livello nazionale (basti pensare ai tempi di ottenimento della borsa loStudio).

Tab. 7.2 Gli interventi per il diritto allo studio scolastico in Piemonte: uno schema riepilogativo dei destinatari e delle soglie di accesso

<p>Voucher per libri di testo, POF, trasporti</p>	<p>Voucher per iscrizione e frequenza (scuole paritarie)</p>	<p>Contributo statale per libri di testo</p>	<p>Borsa loStudio per pagare libri, trasporto, accesso alla cultura</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Primaria • Secondaria I grado • Secondaria II grado • Percorsi leFP 	<ul style="list-style-type: none"> • Primaria • Secondaria I grado • Secondaria II grado 	<ul style="list-style-type: none"> • Secondaria I grado • Secondaria II grado • Percorsi leFP 	<ul style="list-style-type: none"> • Secondaria II grado
<p>ISEE fino a 26.000 euro</p>		<p>ISEE fino a 10.633 euro</p>	<p>ISEE fino a 15.748,78 euro</p>

Nota: i due voucher regionali non sono cumulabili

7.2 DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO: QUALI INTERVENTI? QUANTI BENEFICIARI?

Il diritto allo studio universitario è un diritto sancito dall'articolo 34 della Costituzione italiana sia per ragioni di equità sociale – assicurare a tutti pari opportunità educative –, sia di efficienza economica, per le esternalità positive che genera l'istruzione a favore dell'intera collettività. Attraverso quali interventi se ne dà concreta attuazione?

Il sistema di sostegno agli studenti si articola in due macro tipologie di interventi: quelli attribuiti per concorso ai capaci e meritevoli privi di mezzi, che afferiscono alla politica per il diritto allo studio universitario (DSU) in senso stretto, e quelli rivolti alla generalità degli studenti. In questo documento si soffermerà l'attenzione sui benefici attribuiti per concorso e sul servizio di ristorazione, pur nella consapevolezza che il sistema di sostegno è più ampio e comprende anche altri tipi di azioni, quali ad esempio l'esonero dalle tasse universitarie, le aule studio, il servizio di tutorato e *counseling*.

7.2.1 La borsa di studio: il principale intervento del DSU

La borsa di studio è l'intervento per il diritto allo studio universitario per antonomasia. Si tratta di un importo in denaro che serve – o piuttosto dovrebbe servire – a rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono l'accesso all'università e, di conseguenza, il conseguimento di un titolo di istruzione terziaria, agli studenti con buone performance accademiche ma in condizioni economiche svantaggiate. Per accedere alla borsa, gli studenti devono dunque partecipare ad un bando di concorso emanato dagli enti regionali per il DSU, che prevede il soddisfacimento di criteri economici e di merito.

I criteri economici e di merito per essere borsista

Possono beneficiare della borsa di studio gli studenti iscritti: presso le università, le istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM), le scuole superiori per mediatori linguistici (SSML), e dal 2019/20, presso gli istituti superiori per le industrie artistiche (con sede legale in Piemonte)^{††††}. Per richiedere la borsa

^{††††} Possono accedere alla borsa di studio gli studenti iscritti in Piemonte a: Università di Torino, Politecnico di Torino, Università del Piemonte Orientale, Università di Scienze Gastronomiche, Scuola Superiore per Mediatori Linguistici di

gli studenti devono possedere dei criteri di accesso definiti dalle Regioni entro una cornice legislativa nazionale^{§§§§}.

Il requisito di merito consiste nel conseguire un determinato numero di crediti, entro il 10 di agosto di ogni anno, tenuto conto dell'anno di iscrizione. Il numero di crediti da acquisire è specificato nella tabella 7.3.

Tab. 7.3 Numero di crediti richiesto per accedere alla borsa di studio

	Anno convenzionale di iscrizione						
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°
Laurea triennale	20	25	80	135	-	-	-
Laurea magistrale	20	30	80	-	-	-	-
Laurea magistrale a ciclo unico	20	25	80	135	190	245	300

Il disagio economico, invece, è valutato attraverso due indicatori, l'ISEE e l'ISPE (Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente) che, a grandi linee, corrispondono alla sommatoria dei beni mobiliari e immobiliari di un nucleo familiare, rapportata alla numerosità del nucleo. I valori ISEE e ISPE entro i quali è possibile accedere alla borsa sono decisi a livello regionale seppure entro un range stabilito dallo Stato. Analogamente alla quasi totalità delle Regioni, in Piemonte, nel 2021/22, i limiti ISEE e ISPE sono fissati al massimo valore possibile (tab. 7.4): le soglie sono rimaste invariate rispetto all'anno accademico precedente poiché il 2020 è stato un anno in deflazione.

Riguardo alla durata del beneficio, gli iscritti a tempo pieno ad un corso di laurea (triennale, magistrale, magistrale a ciclo unico) possono beneficiare della borsa per tutto il regolare corso di studio più un ulteriore semestre, mentre gli iscritti part-time e a corsi post-laurea limitatamente alla durata regolare degli studi.

Tab. 7.4 Soglie ISEE e ISPE per accedere alla borsa di studio, per Regione, a.a. 2021/22

	a.a. 2021/22	
	ISEE (euro)	ISPE (euro)
Limite massimo statale	23.626	51.362
Abruzzo/Basilicata/Calabria/Friuli Venezia Giulia/Lazio/Liguria/Molise/Piemonte/Puglia/Toscana/Sardegna/Sicilia*/Umbria/Valle d'Aosta	23.626	51.362
Veneto		36.400
Emilia Romagna/Lombardia/Prov. Trento	23.000	50.000
Campania	21.000	40.000
Marche	21.000	38.000
Limite minimo statale	15.749	27.560

Fonte: Rilevazione IRES dai Bandi degli enti regionali per il diritto allo studio

*Dal 2020/21, l'ERSU di Palermo stabilisce un valore ISEE inferiore rispetto agli altri enti siciliani, pari a 21.500 euro nel 2021/22.

Nota: l'ESU del Molise emana due bandi, uno ordinario, e un altro integrativo con i finanziamenti del Fondo Sociale Europeo. In tabella sono indicate le soglie richieste nel bando integrativo; quelle fissate nel bando ordinario sono più basse, pari a 17.324 euro (ISEE) e 32.321 euro (ISPE).

L'importo della borsa è più cospicuo per i fuori sede e per chi ha ISEE più basso

L'ammontare della borsa varia in base a diverse condizioni: il tipo di iscrizione dello studente (tempo pieno/tempo parziale); la condizione abitativa (in sede, pendolare, fuori sede)^{****} e,

Torino, Scuola Superiore per Mediatori Linguistici di Cuneo e Pinerolo, Accademia Albertina di Belle Arti di Torino, Accademia di Belle Arti di Cuneo e quella di Novara, Conservatorio statale di Torino, Conservatorio statale di Cuneo e i Conservatori di Alessandria e di Novara.

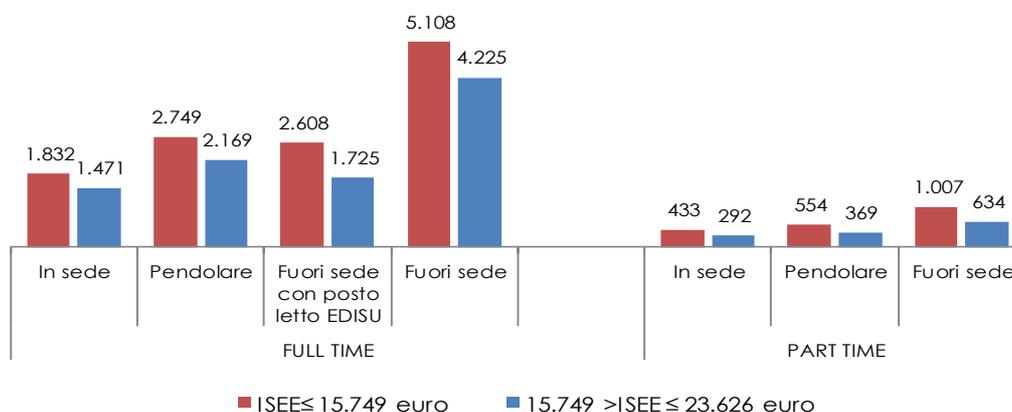
^{§§§§} DPCM 9 aprile 2001 "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari".

^{****} Lo studente in sede è lo studente che risiede nello stesso comune sede del proprio corso di studio; lo studente pendolare risiede in un comune differente da quello del corso di studio ma raggiungibile con i mezzi pubblici entro 60 minuti; se il comune non può essere raggiunto in un'ora lo studente è classificato come fuori sede, purché prenda domicilio a titolo oneroso nel comune sede del corso per almeno 10 mesi. Lo studente deve autocertificare il domicilio a titolo oneroso specificando i dati identificativi del contratto di locazione.

infine, a seconda che lo studente si collochi sopra o sotto i 2/3 della soglia ISEE per accedere al beneficio (fig. 7.6)⁺⁺⁺⁺.

La quota monetaria della borsa è più cospicua per gli studenti con ISEE più basso (ovvero in condizioni economiche più disagiate) e per gli studenti fuori sede, mentre decresce per gli studenti pendolari e per quelli in sede, in ragione dei minori costi di mantenimento. Qualora il borsista fuori sede benefici di posto alloggio in residenza universitaria, dalla borsa sono detratti 2.500 euro quale corrispettivo del servizio abitativo per undici mesi: in breve, è come se lo studente pagasse per alloggiare in una residenza universitaria poco più di 227 euro al mese. Gli importi sono aggiornati ogni anno in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, per tenere conto delle variazioni del costo della vita, tuttavia, nel 2021/22 sono rimasti invariati rispetto all'anno precedente poiché il 2020 è stato un anno in deflazione.

Fig. 7.6 Importo annuo della borsa di studio per tipo iscrizione (a tempo pieno o parziale), e tipo di studente, in Piemonte, a.a. 2021/22 (valori in euro)



Fonte: Bando per il conferimento di borse di studio, servizio abitativo e premi di laurea, a.a. 2021/22 – EDISU Piemonte
Nota: gli iscritti part-time in Piemonte possono accedere alla borsa di studio soltanto se iscritti ad un corso di laurea di primo livello.

Come è stabilito l'importo della borsa?

Gli importi della borsa sono fissati a livello nazionale con la finalità di coprire parzialmente le spese di mantenimento sostenute dagli studenti. Le Regioni non possono stabilire un ammontare inferiore a quello previsto dalla normativa statale⁺⁺⁺⁺ mentre nulla vieta che lo fissino in misura superiore.

Il Piemonte si attiene agli importi minimi di borsa nazionali, indicati nella tabella 7.5. In realtà, i valori ministeriali non coincidono esattamente con quelli piemontesi perché l'EDISU Piemonte detrae "a monte" dall'importo di borsa 150 euro quale contributo fisso per il servizio di ristorazione erogato (a prescindere che lo studente lo utilizzi). La normativa statale, effettivamente, consente agli enti che gestiscono gli

⁺⁺⁺⁺ L'importo di borsa, infatti, secondo quanto prevede il DPCM 9 aprile 2001, deve essere corrisposto integralmente agli studenti con ISEE inferiore o uguale ai due terzi della soglia-limite mentre per valori superiori, sino al raggiungimento della soglia, deve essere gradualmente ridotto (sebbene non possa essere meno della metà dell'importo massimo). EDISU Piemonte, in ragione di questa norma, ha fissato per ciascuna tipologia di studente due importi di borsa corrispondenti a due fasce: sopra e sotto i 2/3 della soglia ISEE. Altre regioni, invece, hanno fissato da tre a cinque fasce ISEE, che corrispondono a altrettanti importi di borsa; altre ancora prevedono una riduzione dell'ammontare di borsa proporzionale all'ISEE per valori superiori ai 2/3 della soglia limite.

⁺⁺⁺⁺ Fa eccezione il caso in cui le Regioni promuovano delle indagini sul costo di mantenimento degli studenti dalle quali risulti un costo inferiore al livello minimo dell'importo di borsa; in queste circostanze le Regioni possono fissare delle borse di ammontare minore (DPCM 9 aprile 2001, art. 9, co. 4).

interventi per il DSU di detrarre una quota fissa dall'importo di borsa quale corrispettivo per il beneficio del posto letto e/o del servizio di ristorazione. Tuttavia la norma nazionale prevede^{§§§§§}:

- per il servizio abitativo, una detrazione di 1.500 euro a fronte dell'assegnazione del posto letto in residenza universitaria;
- per il servizio ristorativo, una detrazione di 600 euro quale corrispettivo dell'accesso "gratuito" in mensa per un pasto al giorno su base annua.

Questi valori, che avrebbero dovuto essere aggiornati ogni anno all'inflazione, analogamente agli importi di borsa^{*****}, sono fermi dal 2001. La conseguenza è che alcuni enti gestionali del DSU hanno "derogato" da quanto previsto dal DPCM, fissando delle detrazioni di maggior valore ma sempre rispondenti alla logica di far prepagare il pasto o il posto letto agli studenti. Il contributo fisso di 150 euro pagato dai borsisti per l'erogazione del servizio di ristorazione tout court, slegato dal suo utilizzo, è una politica presente solo in Piemonte.

Gli importi di borsa per gli studenti part-time possono essere definiti, invece, dalle Regioni in piena autonomia perché non sono in alcun modo regolamentati dalla legislazione vigente.

Tab. 7.5 Importo minimo nazionale della borsa di studio per gli studenti a tempo pieno, a.a. 2021/22

Tipo studente	Importo borsa ministeriale	Importo max borsa in Piemonte
In sede	€ 1.981,75	€ 1.832
Pendolare	€ 2.898,51	€ 2.749
Fuori sede	€ 5.257,54	€ 5.108

Fonte: DM 12 febbraio 2021 n. 157

Nota: si definisce importo minimo perché le Regioni non possono stabilire importi di borsa inferiori a quelli indicati in tabella, aggiornati annualmente all'inflazione da un decreto ministeriale; per gli studenti, invece, è l'importo massimo ricevibile. Agli importi erogati in Piemonte occorre figurativamente aggiungere 150 euro, quale contributo per l'erogazione del servizio di ristorazione.

Ulteriore aumento dei borsisti in Piemonte nel 2021/22

Nel 2021/22, hanno beneficiato di borsa 16.600 studenti (fig. 7.7). I borsisti sono ulteriormente aumentati (+4%) rispetto al 2020/21, il che fa registrare un nuovo record in termini di numero di beneficiari in Piemonte. Tuttavia, l'incremento è più contenuto rispetto a quello verificatosi nel 2020/21 poiché sono rimasti immutati sia i requisiti economici di accesso⁺⁺⁺⁺⁺ che i termini di scadenza di presentazione della domanda⁺⁺⁺⁺⁺. L'aumento, pertanto, è da imputare al maggiore numero di richieste (+6%), a sua volta dovuto all'incremento del numero di iscritti (+2%)^{§§§§§}.

Tutti gli aventi diritto beneficiano di borsa di studio in Piemonte

Nonostante il numero di aventi diritto alla borsa sia costantemente aumentato in Piemonte, la borsa di studio a partire dal 2015/16 è assicurata a tutti, grazie al maggior sforzo economico sia

^{§§§§§} DPCM 9 aprile 2001, art. 9, co. 5.

^{*****} Il DPCM 9 aprile 2001, all'art. 9, co. 8, recita: "A partire dall'anno accademico 2002/03 gli importi indicati nel presente articolo sono aggiornati annualmente con decreto del Ministro, entro il 28 febbraio, con riferimento alla variazione dell'indice generale Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati nell'anno precedente a quello in cui il decreto è emanato".

⁺⁺⁺⁺⁺ Analogamente agli importi di borsa, le soglie ISEE e ISPE non sono state riviste dallo Stato, ovvero incrementate, perché il 2020 è stato un anno in deflazione, quindi aggiornarle avrebbe implicato doverle ridurre.

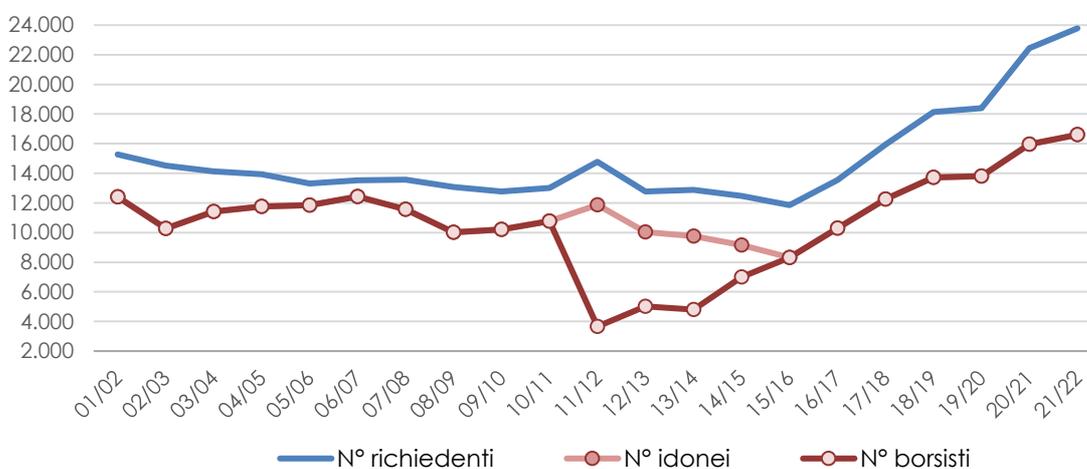
⁺⁺⁺⁺⁺ Nello specifico, la data di scadenza del bando 2019/20 è stata per tutti i benefici il 29 agosto, mentre nel 2018/19, il termine ultimo era il 27 settembre, per chi presentava soltanto la domanda di borsa, e il 6 settembre, per chi faceva domanda anche di posto letto. Nel 2020/21, le date di scadenza sono state il 3 settembre per il servizio abitativo e il 1 ottobre per la sola borsa di studio, rimaste praticamente le stesse anche nel 2021/22.

^{§§§§§} Fonte: elaborazione IRES su dati di ateneo – rilevazione dicembre 2021.

statale che regionale*****. Infatti, il Fondo statale integrativo che finanzia le borse di studio è salito negli ultimi due anni a 308 milioni di euro (era 162 milioni di euro negli anni 2014-2015), per cui la quota percepita dal Piemonte, da poco meno di 8 milioni di euro (media 2014-2015), è più che raddoppiata, raggiungendo i 18,3 milioni nel 2021. Analogamente, i trasferimenti regionali da 17 milioni di euro nel biennio 2014-2015 sono passati a 29 milioni di euro†††††† nel 2021.

La copertura totale degli idonei non va data per scontata nel nostro Paese. Sebbene per la prima volta in 20 anni la quasi totalità degli aventi diritto ha ricevuto la borsa (98,7%), nel 2020/21, ancora in cinque regioni (Calabria, Lombardia, Molise, Sicilia e Veneto) vi è una percentuale di idonei non beneficiari, con il dato più negativo in Molise dove il 17% degli aventi diritto è stato escluso dal beneficio per insufficienza di risorse.

Fig. 7.7 Richiedenti, aventi diritto e beneficiari di borsa di studio in Piemonte, a.a. 2001/02-2021/22



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU

Nota: il numero di idonei è calcolato sempre in relazione agli studenti soddisfacenti i requisiti di merito ed economici previsti dal DPCM 9 aprile 2001, senza tener conto del criterio della media dei voti degli esami che fu introdotto nei bandi EDISU dal 2011/12 al 2014/15, per uniformità di analisi del dato.

Cresce la percentuale di borsisti su iscritti: 12% nel 2020/21

Il 12% degli studenti iscritti ha beneficiato di borsa in Piemonte nel 2020/21, più nel dettaglio: il 10% degli studenti con cittadinanza italiana a fronte di quasi il 31% degli studenti stranieri (tab. 7.6). Gli studenti con cittadinanza straniera risultano storicamente in percentuale superiore beneficiari di borsa perché la valutazione della situazione economica è meno stringente rispetto a quella degli studenti italiani: l'indicatore ISEE usato per valutare la condizione economica familiare, infatti, non si applica agli studenti extra-UE (a meno che non abbiano la famiglia residente in Italia o in un paese dell'Unione Europea)††††††. In valore assoluto i borsisti stranieri sono comunque una quota minoritaria, pari a quasi uno su quattro beneficiari di borsa.

***** Differentemente, nel quadriennio 2011/12-2014/15, in Piemonte la copertura degli aventi diritto è stata del 50% o addirittura inferiore, a causa sia della contrazione delle risorse finanziarie regionali e sia per il fatto che non tutte quelle finalizzate al pagamento delle borse (Fondo statale più le entrate da tassa regionale per il DSU) furono all'uopo utilizzate.

†††††† I trasferimenti regionali sono la quota di finanziamento che la Regione trasferisce a EDISU Piemonte per la copertura di tutti i servizi (non solo le borse) e per la gestione dell'ente stesso.

†††††† Gli studenti extra-UE devono presentare una dichiarazione consolare attestante la composizione del nucleo familiare, i redditi e l'eventuale presenza di patrimoni mobiliari e/o immobiliari.

In comparazione al 2019/20, la percentuale di borsisti è cresciuta sia tra gli iscritti italiani che stranieri ed in tutti gli istituti di formazione terziaria (fig. 7.8). La ragione è sempre da ricercare nei criteri di accesso, e specificatamente nel fatto che le soglie ISEE e ISPE sono state aggiornate al tasso di inflazione – e quindi elevate – e ciò ha prodotto un incremento significativo delle richieste di borsa anche in rapporto alla popolazione studentesca (il 17% ha presentato domanda nel 2020/21 rispetto al 14% dell'anno precedente, con un incremento del 22% di richieste).

Tab. 7.6 Percentuale di aventi diritto alla borsa di studio in Piemonte sul totale iscritti, per cittadinanza, a.a. 2012/13-2020/21

Anno accademico	% idonei alla borsa sul totale iscritti	Di cui: % idonei ITALIANI su iscritti italiani	Di cui: % idonei STRANIERI su iscritti stranieri
2012/13	9,3	7,3	30,8
2013/14	8,9	7,2	26,2
2014/15	8,2	7,0	20,2
2015/16	7,3	6,0	20,9
2016/17	8,7	7,5	22,3
2017/18	10,0	8,5	23,9
2018/19	10,9	9,3	27,6
2019/20	10,7	8,9	28,9
2020/21	12,1	10,3	30,7

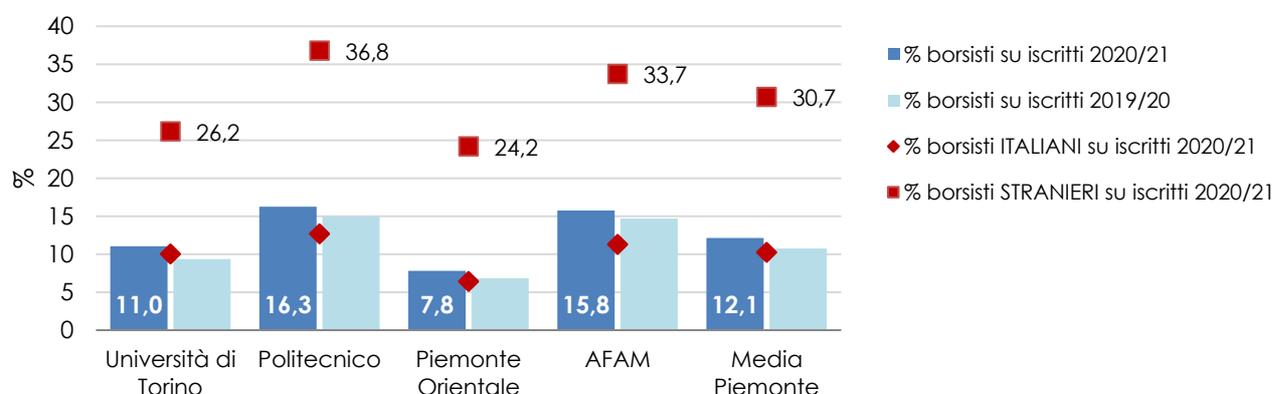
Nota: il numero di studenti iscritti su cui è stato calcolato il rapporto non comprende gli iscritti a corsi singoli e a corsi post-laurea mentre include gli iscritti ai corsi AFAM.

Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati di Ateneo (rilevazione luglio), dati AFAM (rilevati da ustat.miur.it) e dati EDISU

Al Politecnico di Torino è più elevata la percentuale di borsisti (16%)

Le istituzioni presso cui la percentuale di beneficiari di borsa è maggiore sono il Politecnico e gli istituti AFAM (16%) e, tra questi ultimi, specificatamente, l'Accademia di Belle Arti di Torino. Come evidenziato nei passati rapporti IFP, la spiegazione va individuata nella "composizione" della popolazione studentesca, caratterizzata da una più cospicua presenza di studenti stranieri e residenti fuori regione (al Politecnico ammontano a oltre la metà degli iscritti).

Fig. 7.8 Percentuale di beneficiari di borsa sul totale iscritti, distinti per ateneo e cittadinanza, in Piemonte, 2019/20-2020/21



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati di Ateneo (rilevazione luglio), dati AFAM rilevati dall'Uff. di Statistica – MIUR e dati EDISU

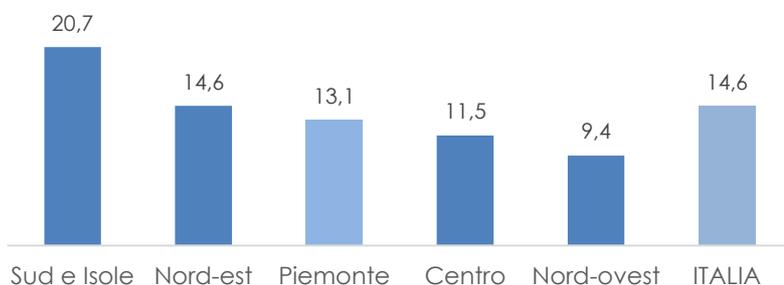
Gli studenti con cittadinanza straniera rispetto agli italiani, e i fuori sede rispetto agli studenti in sede e pendolari, hanno una probabilità significativamente maggiore di richiedere la borsa di

studio, a parità di altre condizioni (Laudisa, Maneo, 2010). Quanti provengono da altri paesi o regioni, da un lato, creano delle comunità dove funziona più efficacemente lo scambio delle informazioni attraverso il passa-parola, dall'altro, hanno una più stringente esigenza del sostegno economico rispetto agli studenti che vivono in famiglia (in sede e pendolari). Di fatti, la percentuale di studenti che richiede la borsa in rapporto agli iscritti è superiore al Politecnico di 6 p.p. rispetto al valore medio piemontese pari al 17%.

La quota di aventi diritto alla borsa in Piemonte è di poco inferiore alla media italiana

In comparazione al resto d'Italia, il Piemonte presenta una percentuale di idonei su iscritti inferiore alla media italiana, ma superiore a quella che si rileva nel Centro Italia e nelle altre regioni del Nord-ovest e specificatamente nella Lombardia (che adotta dei criteri di accesso sia economici che di merito più restrittivi). Le regioni del Sud sono quelle con la percentuale più alta: uno studente su cinque è avente diritto alla borsa (fig. 7.9).

Fig. 7.9 Percentuale aventi diritto alla borsa di studio sul totale iscritti, a.a. 2020/21



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it

Nota: il dato del Piemonte e quello dell'Italia non coincidono esattamente con quello indicato nella tabella 7.6 perché la percentuale è qui calcolata sugli iscritti presso gli atenei senza gli studenti AFAM, ai fini della comparazione interregionale.

I benefici connessi alla borsa di studio

Gli studenti soddisfacenti i requisiti del bando, oltre alla borsa di studio, hanno diritto a:

- l'esonero totale dalle tasse universitarie;
- il posto letto in residenza universitaria, se fuori sede;
- una somma in denaro integrativa, su base mensile, se partecipano ad un programma di mobilità internazionale.

Sulla carta si tratta di un aiuto a tutto tondo ma di fatto, in Italia, il sistema di sostegno presenta diverse criticità quasi croniche:

- una quota minoritaria di studenti ha accesso alla borsa di studio;
- non tutti gli aventi diritto ne beneficiano (anche se negli ultimi quattro anni la copertura è stata del 98,5%);
- la percentuale di studenti che alloggia in residenza universitaria è modesta, poiché l'offerta non è in grado di soddisfare la domanda;
- l'erogazione della borsa avviene ad anno accademico inoltrato; gli studenti ricevono la prima rata di borsa a partire da fine dicembre – pari al 25% se iscritti al primo anno e al 50% dell'importo totale se iscritti ad anni successivi al primo –, e la seconda rata da fine giugno, se iscritti ad anni successivi. Per gli iscritti al primo anno il saldo viene effettuato nei mesi estivi soltanto se hanno conseguito 20 crediti entro il 30 aprile, altrimenti il pagamento del 75% dell'ammontare della borsa avviene a partire da fine novembre.

Queste criticità finiscono per minare la funzione stessa della borsa, che è quella a favorire l'accesso agli studi universitari dei meno abbienti, poiché nei fatti è un rimborso spese tardivo che gli studenti non hanno garanzia di ricevere neanche in tutte le regioni.

D'altro canto, per incentivare le iscrizioni universitarie la borsa di studio non è evidentemente di per sé sufficiente: occorrerebbe mettere in campo più azioni, tra cui un ampliamento dell'offerta formativa terziaria professionalizzante, per rispondere alle diverse attitudini personali (Modica, 2021).

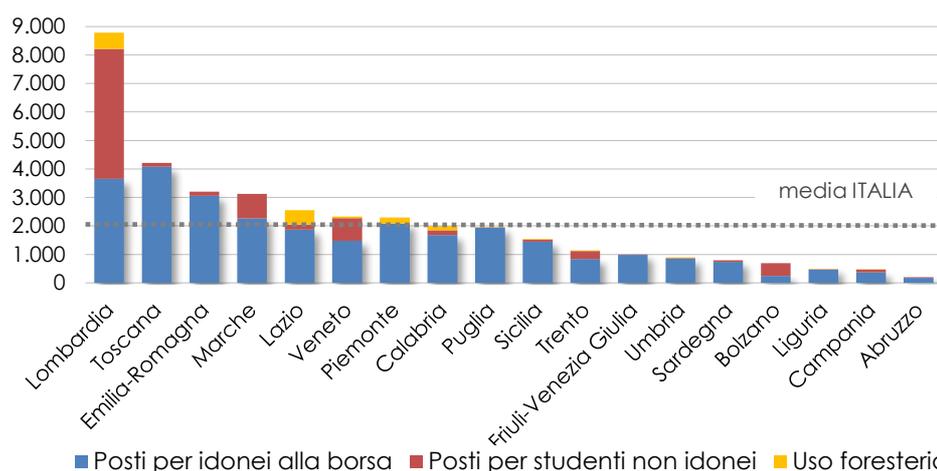
7.2.2 Circa 2.100 posti alloggio per gli studenti

EDISU Piemonte, nel 2021, dispone di quasi 2.500 posti letto, di cui poco meno di 2.100 attribuiti per concorso agli studenti e i restanti destinati a uso foresteria. La disponibilità di alloggi è analoga a quella del Veneto, regione con la quale si contende il sesto posto in Italia per numero di posti letto, "posizione" che è rimasta immutata da almeno cinque anni.

I posti letto gestiti dagli enti regionali per il diritto allo studio sono prioritariamente assegnati agli studenti aventi diritto alla borsa (barra azzurra nella figura 7.10) poiché la normativa prevede che gli enti gestori non possano concederli ad altri studenti (non aventi diritto alla borsa) a meno che non vi sia una disponibilità residua §§§§§§§§; le modalità variano da ente a ente ma tendenzialmente agli studenti *non idonei* sono applicate tariffe più elevate.

Non si attengono a questa regola la Lombardia e la provincia di Bolzano dove oltre la metà dei posti è attribuita a studenti non idonei.

Fig. 7.10 Numero di posti letto gestiti dagli enti erogatori per il DSU in Italia, a.a. 2021/22



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it

Nota: la Valle d'Aosta e il Molise non hanno in gestione residenze universitarie. Si è preso a riferimento l'a.a. 2021/22 perché l'a.a. 2020/21, a causa della pandemia, non è indicativo del numero di posti alloggio disponibili.

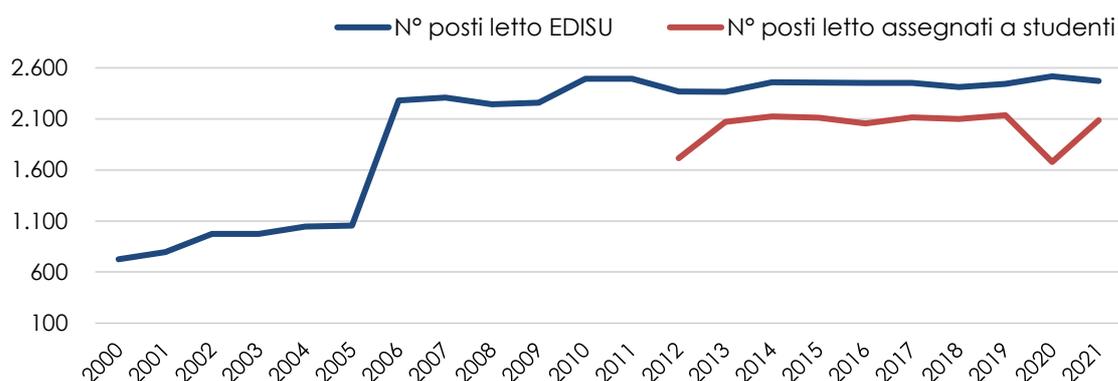
Quasi 1.100 nuovi posti alloggio saranno realizzati in Piemonte nel medio termine

Come appare chiaramente dalla figura 7.11, il "parco alloggi EDISU" ha conosciuto una rilevante crescita nel 2006, anno di acquisizione delle residenze realizzate in occasione delle Olimpiadi invernali, dopo di che è rimasto quasi invariato. Tuttavia, grazie al forte impulso dato dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) – nel quale è previsto uno stanziamento di

§§§§§§§§ Lo sancisce il già citato DPCM 9 aprile 2001: «Per servizi ed interventi non destinati alla generalità degli studenti (...) si intendono le borse di studio, i prestiti d'onore, i servizi abitativi e i contributi per la mobilità internazionale (...), concessi dalle regioni e dalle province autonome agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi (...)» (art. 2). Questa regola non si applica ai posti letto realizzati con la l. 338/2000: un cofinanziamento statale erogato tramite bando, per progetti finalizzati all'acquisto, ristrutturazione, o costruzione di immobili da adibire a residenze universitarie. I posti ex primo bando l.338/2000 possono essere destinati fino ad un massimo del 30% a studenti non idonei alla borsa, percentuale elevata al 40% per i posti cofinanziati con il secondo, terzo e quarto bando (DM 9 maggio 2001, n. 216, art. 3, co 5; DM 22 maggio 2007, n. 42, art. 3, co. 9; DM 7 febbraio 2011, n. 26, art. 3, co. 8, e DM 9 novembre 2016 n. 937, art. 4, co. 1).

960 milioni di euro per lo sviluppo della residenzialità universitaria in Italia –, alla pubblicazione del V° bando della L.338/00, e infine alle Universiadi 2025, si stima un incremento del numero di posti alloggio in Piemonte nel medio termine. Nello specifico, la Regione ha risposto al V° bando della L. 338/00 presentando sei proposte progettuali che, se cofinanziate, determinerebbero un incremento di 1.075 posti alloggio.

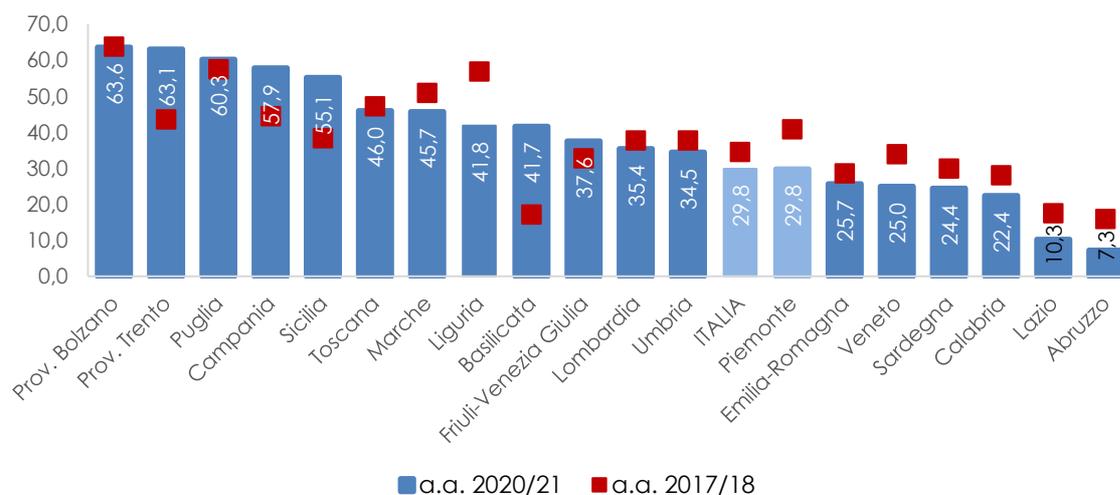
Fig. 7.11 Numero di posti letto EDISU Piemonte, 2000-2021



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it dal 2011, rilevati al 1° novembre; fino al 2010 dati Uff. II – MUR
Nota: prima del 2012 non era rilevato il numero di posti letto assegnati agli studenti. La “caduta” di posti assegnati nel 2020 è dovuta alla pandemia, per cui l’EDISU ha attribuito agli studenti, per ragioni di sicurezza sanitaria, solo camere singole.

L’incremento dei posti alloggi è necessario poiché la domanda dei borsisti fuori sede non è adeguatamente coperta: nel 2020/21, meno di un borsista fuori sede su tre è beneficiario di posto letto in Piemonte, sebbene il valore sia allineato alla media nazionale (fig. 7.12). La percentuale di copertura, inoltre, rispetto a quattro anni fa è in contrazione perché il numero di posti letto è rimasto invariato mentre il trend dei borsisti fuori sede è crescente.

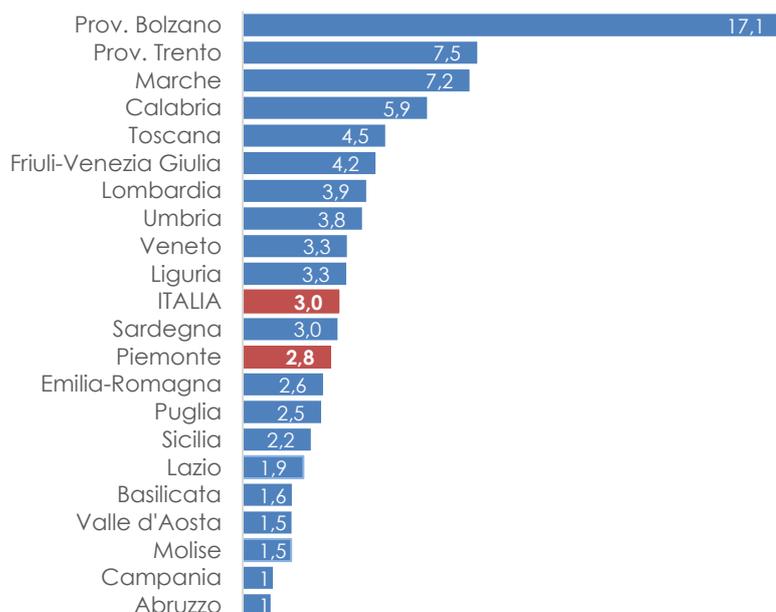
Fig. 7.12 Percentuale di idonei fuori sede beneficiari di posto letto, per regione, due anni a confronto: 2017/18-2020/21



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it
Nota: la percentuale di beneficiari di posto letto in Campania, Sicilia e Basilicata è aumentata a seguito della contrazione del numero di idonei fuori sede e non per l’aumento di posti alloggio.

Se la domanda di posto letto è misurata sul numero complessivo di iscritti, la quota percentuale di chi alloggia in residenza universitaria si abbassa ulteriormente. Poco meno del 3% degli studenti iscritti in Piemonte dimora presso una struttura residenziale pubblica o assimilabile a pubblica (ovvero beneficia di un posto letto presso le residenze EDISU o degli atenei o presso il Collegio universitario R. Einaudi), un valore in linea con quello medio italiano ma distante da quello della Provincia di Bolzano (17%), di Trento (7,5%) e delle Marche (7%) (fig. 7.13).

Fig. 7.13 Percentuale di iscritti beneficiari di posto letto, per regione, a.a. 2020/21



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it

Nota: il numero di iscritti è rapportato al totale del numero di posti letto, che include quelli gestiti dagli enti erogatori per il DSU, quelli dei Collegi universitari statali o legalmente riconosciuti e quelli degli atenei.

7.2.3 Il 2% dei borsisti beneficia del contributo di mobilità internazionale EDISU

Nel 2020/21, hanno beneficiato del contributo di mobilità internazionale 351 borsisti su un totale di 1.700 studenti in mobilità in uscita negli atenei piemontesi, pari al 21%, un valore nettamente superiore alla media nazionale che si ferma all'8%.

Sul totale dei beneficiari di borsa quasi il 2,5% ha ottenuto questo contributo, ovvero ha partecipato ad un programma di mobilità, mentre sul totale iscritti in Piemonte gli studenti in mobilità in uscita rappresentano l'1,4% (tab. 7.7).

Tab. 7.7 Percentuale di beneficiari di contributo di mobilità sul totale studenti in mobilità in uscita e sul totale borsisti, Piemonte e Italia, a.a. 2020/21

	N° idonei borsa beneficiari di contributo di mobilità internazionale	% beneficiari di CMI sul totale studenti in mobilità in uscita	% borsisti beneficiari di CMI	% studenti in mobilità in uscita sul totale iscritti 2020/21
Piemonte	351	20,8	2,5	1,4
ITALIA	1.712	8,0	0,9	1,3

Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati UFF. di Statistica – MIUR

Nota: il numero di studenti in mobilità in uscita non include gli iscritti a corsi post-laurea e ai corsi AFAM. Il numero di borsisti beneficiari di CMI in Italia non include il dato campano e della Basilicata perché incongruenti.

La differenza percentuale, per quanto modestissima, è da considerarsi positivamente poiché i beneficiari di borsa versano in condizioni economiche più svantaggiate rispetto alla popolazione universitaria nel complesso. Questo dato induce a credere che il contributo di mobilità EDISU serva allo scopo per cui è stato istituito: rimuovere le barriere economiche che potrebbero ostacolare la partecipazione alla mobilità internazionale. Differentemente, a livello nazionale la percentuale di chi parte in mobilità è di poco superiore tra la generalità degli studenti.

Due elementi potrebbero spiegare il "successo" del contributo di mobilità EDISU: il più cospicuo importo rispetto a quello previsto dalla legislazione statale, e l'erogazione della prima rata, pari al 70% dell'ammontare complessivo, prima o a ridosso della partenza dello studente.

Il contributo di mobilità internazionale: chi ne beneficia e a quanto ammonta?

Gli studenti beneficiari di borsa di studio partecipanti ad un programma di mobilità internazionale hanno diritto a ricevere un importo monetario integrativo della borsa di studio, su base mensile, per un periodo massimo di 10 mesi e a un rimborso forfetario delle spese di viaggio. Questo intervento, introdotto dalla legislazione statale nel 2001^{*****}, risponde all'obiettivo di incentivare la mobilità internazionale degli studenti meno abbienti perché la decisione di partecipare ad un programma di mobilità è fortemente condizionata dalla situazione socio-economico familiare, come dimostrato da diversi studi.

EDISU Piemonte, conformemente alla normativa, eroga:

- un contributo per la mobilità internazionale che a seconda del paese di destinazione⁺⁺⁺⁺⁺ ammonta a 365 euro o 315 euro netti al mese, per gli studenti in mobilità Erasmus, il programma più diffuso;
- un rimborso forfetario per le spese di viaggio per un importo massimo di 150 euro per i paesi europei e 520 euro per i paesi extraeuropei⁺⁺⁺⁺⁺.

7.2.4 Forte impatto della pandemia sul servizio di ristorazione

Il servizio di ristorazione rientra tra gli interventi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti, come richiamato espressamente dal d.lgs. 68/2012^{§§§§§§§§}, ovvero fa parte del sistema di sostegno nell'accezione più ampia poiché è destinato alla generalità degli studenti. La pandemia ha impattato pesantemente su questo servizio.

Minimo storico di pasti erogati nel 2020/21

Come appare evidente dalla figura 7.14, vi è una prima contrazione dei pasti erogati nel 2019/20, -31% di pasti venduti, ma comunque in misura meno negativa di quanto ci si sarebbe potuto aspettare considerato la chiusura delle mense in alcuni casi tre mesi, in altri cinque (eccezione fatta per la mensa Lungodora restata sempre aperta), poi, e ancor di più, nel 2020/21, quando si assiste ad un vero e proprio crollo (-44% rispetto all'anno precedente). A

***** DPCM 9 aprile 2001, art. 10.

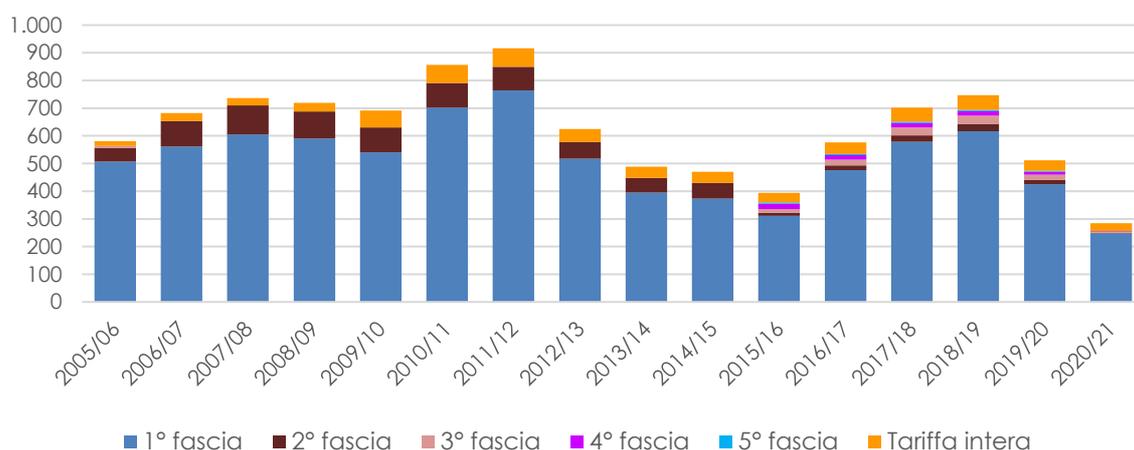
+++++ Al contributo EDISU si somma l'importo della borsa dell'UE per il programma Erasmus+ che è differenziato in base al costo della vita del Paese di destinazione. Negli a.a. 2018/19-2020/21, è ammontato a 300 euro mensili per chi va in mobilità nei paesi dove il costo è più alto (Danimarca, Finlandia, Islanda, Irlanda, Lussemburgo, Svezia, Lichtenstein, Norvegia) e a 250 euro per gli altri. In totale, l'importo massimo ottenibile è pari a 615 euro al mese.

+++++ Fino al 2015/16 il rimborso per le spese di viaggio nei paesi europei previsto da EDISU era di 205 euro, nel 2016/17 è stato ridotto a 150 euro; è comunque più elevato rispetto a quello fissato dalla normativa statale nel 2001, pari a 100 euro. Analogamente EDISU ha stabilito degli importi più alti per il contributo di mobilità mensile e per il rimborso per le spese di viaggio nei paesi extra-europei.

§§§§§§§ Il d.lgs. 68/2012 recita: "Gli strumenti e i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti nei corsi di istruzione superiore sono: a) servizi abitativi; b) servizi di ristorazione; c) servizi di orientamento e tutorato; d) attività a tempo parziale; e) trasporti; f) assistenza sanitaria; g) accesso alla cultura; h) servizi per la mobilità internazionale; i) materiale didattico; l) altri servizi, definiti dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica" (art. 6, co. 1).

causa dei lockdown, infatti, è ipotizzabile che larga parte degli studenti nell'a.a. 2020/21 non si siano trasferiti nella città sede di studio, sia per le restrizioni alla mobilità sia per la didattica fruibile a distanza; in aggiunta, le strutture ristorative, specificatamente quelle private convenzionate (bar, tavole calde), sono rimaste chiuse, questo spiega perché, in valore percentuale, la caduta dei pasti si sia soprattutto concentrata nei locali in convenzione (tab. 7.8).

Fig. 7.14 Numero di pasti erogati dal servizio ristorativo EDISU Piemonte, per fascia tariffaria, a.a. 2005/06-2020/21



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU Piemonte

Nota: nel 2006/07 furono aperti quattro nuovi ristoranti universitari; nel 2013/14 la mensa Principe Amedeo è stata chiusa, ma riaperta nel 2014/15; a gennaio 2018 è stata chiusa definitivamente la mensa Gallinari e a luglio 2019 la mensa Borsellino, riaperta a dicembre 2019 e ri-chiusa a febbraio 2020; a novembre 2019 è stata aperta la mensa a Novara.

Tab. 7.8 Numero pasti erogati per tipo di esercizio in Piemonte, a.a. 2016/17-2020/21

	17/18	18/19	19/20	20/21	Var. %
Mense	597.861	605.881	457.969	272.230	-40,6
Locali convenzionati area metropolitana	56.610	82.205	32.725	7.439	-77,3
Locali convenzionati area extra-metropolitana	46.968	58.929	20.644	5.320	-74,2

Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU Piemonte

Ripresa del servizio al termine del periodo pandemico

Tuttavia, sulla base del trend crescente dei pasti erogati che si osserva nel triennio 2016/17-2018/19, si prevede una ripresa del servizio al termine del periodo pandemico (dai dati provvisori relativi al 2021/22 risultano quasi 760mila pasti venduti nelle sole mense) perché la domanda è costantemente in crescita.

Da un lato, aumenta annualmente la popolazione universitaria in Piemonte, e particolarmente aumentano gli iscritti fuori sede (residenti fuori regione e stranieri), coloro che maggiormente usano le mense, dall'altro, e come conseguenza, aumenta il numero di beneficiari di borsa, i principali fruitori del servizio ristorativo, che accedono alla tariffa di prima fascia (ovvero quella più economica): l'87% dei pasti sono erogati in questa fascia mentre i pasti venduti nelle altre sono residuali (tab. 7.9).

Ne consegue che il servizio di ristorazione in Piemonte, di fatto, non è usufruito dalla generalità degli studenti ma da una platea ben circoscritta, e la motivazione principale va individuata nella tariffa, a cui gli studenti sono molto "sensibili".

Tab. 7.9 Pasti venduti per fascia tariffaria sul totale pasti, a.a. 2020/21 (valori percentuali)

Fasce	Pasti venduti (%)
1° fascia	86,9
2° fascia	0,9
3° fascia	1,1
4° fascia	0,8
5° fascia	0,1
Tariffa intera	10,2
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati EDISU Piemonte

In Piemonte il servizio di ristorazione è utilizzato meno che nel resto d'Italia

Sebbene il 2020 sia stato in tutto il Paese un *annus horribilis* per il servizio di ristorazione, l'impatto è stato più evidente nelle realtà in cui il servizio è storicamente meno utilizzato. Nel 2020/21, l'8% degli studenti iscritti in Piemonte si è recato almeno una volta in mensa a fronte del 16% della media italiana, mentre nel 2019/20 le percentuali erano, rispettivamente, il 15% e 30% (tab. 7.10).

Tab. 7.10 Percentuale di studenti che utilizza il servizio di ristorazione e numero di pasti consumati in un anno per studente, a.a. 2020/21

	N° pasti consumati in un anno per studente - 2020/21	% studenti-utenti delle mense sul totale studenti 2020/21	N° pasti erogati 2020
Prov. Bolzano	41	nd	166.023
Toscana	14	38	1.677.789
Umbria	10	28	269.711
Marche	9	18	435.977
Friuli-Venezia Giulia	9	29	285.509
Sardegna	8	40	300.990
Lombardia	8	16	2.129.438
Liguria	7	9	227.048
Calabria	7	30	270.804
Prov. Trento	5	47	84.022
ITALIA	5	16	8.268.835
Puglia	5	7	382.876
Veneto	4	28	475.576
Basilicata	4	45	24.010
Abruzzo	3	11	152.805
Sicilia	3	16	321.295
Emilia-Romagna	3	nd	481.518
Piemonte	2	8	247.862
Lazio	1	19	233.004
Molise	1	nd	6.771
Campania	1	4	95.716

Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it

Nota: Il numero di pasti erogati include anche quelli consumati nei locali convenzionati e sono rilevati per anno solare.

Chi ha usufruito del servizio ristorativo, inoltre, lo ha sfruttato poco: in media, in un anno, uno studente in Piemonte ha consumato 2 pasti a fronte dei 5 consumati mediamente in Italia.

A cosa è attribuibile questa differenza? Vi sono diversi fattori che incidono sulla frequenza delle mense: la prossimità delle strutture ristorative rispetto alle sedi didattiche, la qualità dei pasti, la

composizione della popolazione universitaria (poiché sono principalmente i fuori sede a usufruirne); ma i due principali elementi esplicativi sono la capillarità delle strutture ristorative e le politiche tariffarie. Una chiara evidenza emerge dal confronto con la Toscana, che ha un numero di iscritti analogo al Piemonte eppure ha erogato un numero di pasti quasi sette volte superiore.

Capillarità del servizio e tariffe: i principali fattori che influenzano l'afflusso delle mense

In Piemonte, nel 2021, si contano 9 mense per una capienza totale di 1.485 posti a sedere, mentre in Toscana vi sono 40 mense per un totale di 6.848 posti. Assumendo come indicatore dell'offerta del servizio rispetto alla domanda, il numero di posti a sedere in mensa ogni 1.000 studenti, il risultato è che in Toscana ve ne sono 59 mentre in Piemonte 12.

Riguardo alle politiche tariffarie, la Toscana si distingue dal Piemonte per due aspetti soprattutto (tab. 7.11):

- la tariffa massima per il pasto completo – quella cui accedono tutti gli studenti che non presentano l'ISEE o che non rientrano nelle fasce agevolate – è più bassa di quella piemontese, pari a €4,50, mentre in Piemonte varia da mensa a mensa, da un minimo di €5,70 (Villa Claretta) a €6,85 (Castelfidardo e Borsellino)*****;
- far pre-pagare il servizio ristorativo ai borsisti, il che costituisce un forte incentivo ad utilizzarlo: a fronte di un pasto "gratuito" al giorno, se in sede o pendolari, e di due pasti, se fuori sede, viene detratto dall'ammontare di borsa quale corrispettivo, rispettivamente, un importo di 850 euro e di 1.600 euro; presumibilmente è per facilitare il consumo dei pasti che l'azienda per il DSU toscana dà anche agli studenti la possibilità di consumare un pasto in loco ed asportarne un secondo per la cena oppure ritirare con asporto due pasti giornalieri.

In conclusione, il servizio di ristorazione se diffuso e con delle tariffe contenute, ovvero accessibili agli studenti, è ampiamente utilizzato, in caso contrario gli studenti compiono altre scelte (come portarsi il pasto da casa o mangiare in locali commerciali).

Tab. 7.11 Le tariffe del servizio di ristorazione per fascia, in Piemonte e Toscana, a.a. 2020/21

Fasce	ISEE	PIEMONTE		TOSCANA		
		Pasto intero	Pasto ridotto	ISEE	Pasto completo	Pasto ridotto
1° fascia	≤ € 23.626,32	€ 2,50	€ 1,70	≤ € 23.500	€ 2,80	€ 1,80
2° fascia	tra € 23.626,32 - € 39.000	€ 3,20	€ 2,10	tra € 23.500 - € 30.000	€ 3,00	€ 2,00
3° fascia	tra € 39.001 - € 54.000	€ 3,90	€ 2,50	tra € 30.001 - € 45.000	€ 3,50	€ 2,30
4° fascia	tra € 54.001 - € 69.000	€ 4,50	€ 2,90	tra € 45.001 - € 60.000	€ 3,80	€ 2,50
5° fascia	tra € 69.001 - € 89.000	€ 5,60	€ 4,30	tra € 60.001 - € 75.000	€ 4,00	€ 3,00
Tariffa intera	> € 89.000 o no ISEE	5,70-6,85*	4,4-4,8*	> € 75.000	€ 4,50	€ 3,50

Fonte: Regolamento per il servizio ristorazione, a.a. 2020/21 EDISU Piemonte; www.dsu.toscana.it

*Varia da mensa a mensa.

Nota: In Piemonte il pasto ridotto A è composto da primo, contorno, frutta e pane. Esistono anche altre tipologie di pasto (e relative tariffe): il pasto ridotto B e C, il piatto unico intero e il piatto unico ridotto e il pasto frazionato.

In Toscana, il pasto ridotto è composto da primo, contorno, frutta o dessert, pane e bevanda; esiste anche il pasto ridotto 2.

***** Le tariffe del pasto in Piemonte sono differenziate sulla base dell'ISEE e dell'ISPE degli studenti, in sei fasce tariffarie a partire dal 2015/16; rientrano nella prima fascia, quella più economica, gli studenti con ISEE e ISPE entro le soglie per accedere alla borsa di studio. Sul sito www.edisu.piemonte.it sono pubblicati i Regolamenti per il servizio di ristorazione.

Le tariffe ristorative in provincia di Bolzano e nel Friuli Venezia Giulia

In Italia, le altre due realtà più virtuose riguardo al servizio ristorativo – tenuto conto della percentuale di studenti-utenti delle mense e del numero di pasti consumati per studente – sono la provincia di Bolzano e il Friuli Venezia Giulia, oltre alla già citata Toscana. Quali politiche tariffarie e che tipo di menù adottano per raggiungere questo risultato?

In provincia di Bolzano tutti gli studenti pagano lo stesso prezzo, ovvero non vi sono differenziazioni in base all'ISEE, ma la tariffa varia unicamente in base al tipo di pasto consumato. Nello specifico, vi sono tre tipi di menù: completo, light e extra light (tab. 7.12). Questo sistema di tariffazione ha il pregio di essere semplice, quindi facilmente comprensibile, e poggia su un prezzo "politico" uguale per tutti: l'effetto è che tutti gli studenti lo utilizzano.

Tab. 7.12 Tariffe del servizio ristorativo della provincia di Bolzano, a.a. 2020/21

Menù	Composizione	Tariffa
Completo	Proposta 1: primo, secondo, contorno, frutta o dessert, pane e bibita	€ 4,42
	Proposta 2: pizza, contorno, frutta o dessert, pane e bibita	
Light	Proposta 1: secondo con due contorni, pane e bibita	€ 3,70
	Proposta 2: pizza, contorno, pane e bibita	
Extra-light	Primo con un contorno, pane e bibita	€ 2,98

Fonte: guide.unibz.it

In Friuli Venezia Giulia a tutti gli studenti viene attribuita d'ufficio la tariffa di 4,80 euro per il pasto completo, ma in caso di ISEE inferiore a 30mila euro sono applicate delle tariffe agevolate (tab. 7.13). Si tratta di tariffe più basse rispetto a quelle stabilite in Piemonte, sia per la prima fascia, corrispondente a quella in cui ricadono i beneficiari di borsa, sia per quelle successive.

Tab. 7.13 Tariffe del servizio ristorativo ARDISS FVG, a.a. 2020/21

FASCIA ISEE	Pasto completo	Pasto ridotto
≤ € 23.626,32	€ 2,15	€ 1,69
tra € 23.626,33 - € 30.000	€ 3,70	€ 2,91
> € 30.000	€ 4,80	€ 3,77

Fonte: ardiss.fvg.it

Nota: il pasto completo comprende primo, secondo, contorno, frutta, pane e acqua da 500 cl.

Bibliografia

European Commission/EACEA/Eurydice (2020). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Laudisa F. e Maneo L. (2010). *La borsa di studio regionale EDISU: i richiedenti ed i beneficiari negli atenei piemontesi, a.a. 2006/07-2009/10*, Osservatorio regionale per l'Università e per il Diritto allo studio universitario, Regione Piemonte, Torino.

Laudisa F. (2019). *Diritto allo studio e libera scelta educativa in Piemonte: quale attuazione?*, Rapporto di ricerca, IRES Piemonte.

Laudisa F. (2022). *Gli effetti del PNRR sulla residenzialità universitaria. Uno sguardo al Piemonte*, relazione presentata alla XLIII Conferenza Scientifica Annuale AISRe, 5-7 settembre, Milano.

MUR (2021). *Italiadomani. Attuazione delle misure del PNRR*, dicembre.

Modica, L. (2021). «Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario», in AA.VV., *Come costruire un sistema di "diritto alle competenze" efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?*, Discussion Paper n° 5, Università degli Studi di Milano, UNIMI2040, febbraio 2021.