

# CAPITOLO 8

## IL DIRITTO ALLO STUDIO

### Punti salienti

#### Diritto allo studio scolastico

- Nel 2021/22, si registra un'ulteriore crescita dei richiedenti ammessi al voucher per libri, POF e trasporti (tipo B), pari a quasi 94.600; considerato il numero in lievissima flessione dei voucher finanziati di tipo B (in totale 47.600), la forbice tra il numero di aventi diritto e i beneficiari si è ampliata: il 46% degli ammessi ne ha beneficiato, mentre tutti gli aventi diritto al voucher iscrizione e frequenza (tipo A), circa 3.800, ne sono stati beneficiari.
- Il 10% degli studenti iscritti nel sistema scolastico ha percepito il voucher: il 17% degli studenti delle scuole paritarie, rispetto al 9,5% 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).
- Quasi il 7% degli studenti delle scuole secondarie di II grado è risultato vincitore della borsa statale loStudio (12.200 in valore assoluto) nel 2021/22; questo intervento presenta però diverse criticità, tra cui l'erogazione tardiva: la borsa, infatti, a metà giugno 2023, non è ancora stata erogata dal Ministero dell'Istruzione e del Merito.
- Nel 2021/22, la spesa per i voucher regionali è ammontata a 19,1 milioni di euro, di cui 7,2 milioni di euro a valere sul trasferimento statale per contributi per libri di testo. A queste risorse vanno aggiunti gli oltre 2,4 milioni di euro delle borse statali loStudio, trasferiti dal Ministero competente direttamente agli studenti.

#### Diritto allo studio universitario

- Ulteriore incremento dei borsisti nel 2022/23, che raggiungono la cifra record di 17.300, ciò si spiega con il trend crescente degli studenti iscritti negli atenei piemontesi e di conseguenza delle richieste di borsa, in particolare degli studenti stranieri.
- Nel 2021/22, il 12,6% degli iscritti ad un corso di livello universitario beneficia di borsa; la percentuale è più elevata tra gli studenti del Politecnico (17,5%) e tra gli studenti con cittadinanza straniera (33%), per i quali non è usato l'indicatore ISEE per valutare la condizione economica.
- In Piemonte vi sono oltre 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; tuttavia, grazie al PNRR la quota di posti alloggio per i borsisti fuori sede dal 2023 dovrebbe salire a circa 2.500.
- Attualmente, poco meno di un borsista fuori sede su tre beneficia di alloggio in residenza universitaria, una percentuale insufficiente ma quasi allineata alla media nazionale.
- Sul fronte della ristorazione universitaria, si assiste ad una ripresa dei pasti erogati dopo il crollo nel periodo pandemico (+9% di pasti consumati rispetto al 2018/19); ciò nonostante il servizio ristorativo in Piemonte resta (cronicamente) meno frequentato che nel resto d'Italia: nel 2021/22, il 9% degli studenti iscritti si è recato almeno una volta in mensa a fronte del 20% della media italiana: le ragioni dello scarso utilizzo sono da ricercare soprattutto nella diversa capillarità delle strutture ristorative e nelle politiche tariffarie adottate.

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)<sup>1</sup>.

## 8.1 DIRITTO ALLO STUDIO SCOLASTICO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA

Il diritto all'istruzione ovvero il diritto di tutti gli individui a intraprendere e concludere gli studi<sup>2</sup>, 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 sempre coordinati tra loro. Ciò probabilmente discende da un quadro di attribuzione delle competenze non risolto a livello costituzionale sia nel periodo antecedente la riforma della Costituzione del 2001 che, e ancor più, in quello successivo<sup>3</sup>. Nei paragrafi seguenti, si analizzeranno prima gli aiuti stabiliti dalla Regione Piemonte e poi quelli finanziati dallo Stato.

### 8.1.1 Gli aiuti della Regione: due tipi di voucher

La Regione Piemonte eroga 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)<sup>4</sup> inferiore a 26.000 euro, due differenti tipi di voucher non cumulabili fra loro<sup>5</sup>:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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"*.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 sia le soglie ISEE stabilite per l'accesso che gli importi.

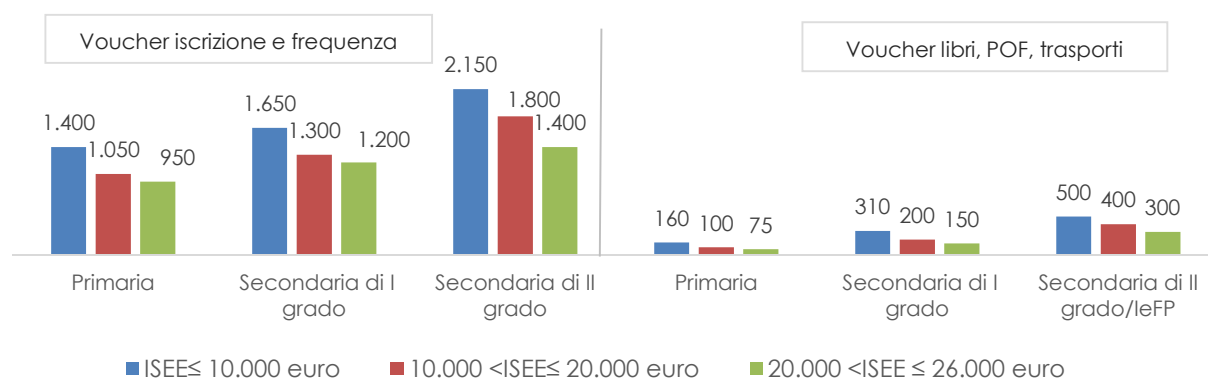
- uno per il pagamento delle rette di iscrizione e frequenza (per chi frequenta le scuole paritarie) – tipo A;
- l'altro per il pagamento di libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa (POF) e per il trasporto scolastico<sup>6</sup> – tipo B.

Il voucher di tipo B è una somma in denaro accreditata sulla tessera sanitaria del richiedente, che può essere spesa esclusivamente presso una rete di enti convenzionati (istituti scolastici, agenzie formative, esercizi commerciali, aziende di trasporto), per coprire, parzialmente, determinate 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<sup>7</sup>.

### I due tipi di voucher hanno importi differenti

I due tipi di voucher coprono spese differenti e sono di ammontare differente: l'importo del voucher di tipo A è più consistente rispetto a quello di tipo B (fig. 8.1); lo scarto risulta più evidente dal 2019/20 quando c'è stata una revisione/riduzione degli importi del voucher "libri, POF, trasporti", in particolare per la scuola primaria; specificatamente, nella prima fascia ISEE della scuola primaria, è passato da 260 a 160 euro, circa il 40% in meno rispetto all'anno precedente.

**Fig. 8.1 Importi del voucher iscrizione e frequenza e del voucher libri, POF, trasporti, a.s. 2019/20-2022/23 (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).

L'importo di ciascun tipo di voucher varia in base a tre fasce ISEE e all'ordine di scuola: aumenta nel passaggio dalla primaria alla scuola secondaria di I e II grado (ciò che sottende l'idea che vi sia una crescita delle spese d'istruzione), 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 (posto che non si è mai riusciti a finanziare la seconda e terza fascia).

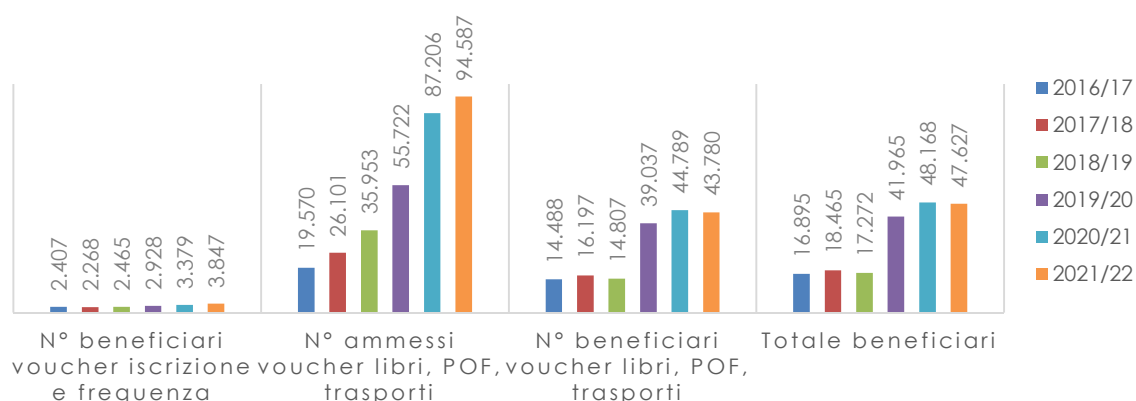
<sup>6</sup> L'elenco esatto dei beni acquistabili con questo voucher, e gli esercizi presso i quali si può spendere, è pubblicato sul sito della Regione Piemonte alla pagina <https://bandi.regione.piemonte.it/contributi-finanziamenti/bando-assegnazione-dei-voucher-scuola-as-20212022>.

<sup>7</sup> In base a questa procedura, avviata dal 2019/20, il beneficiario deve accedere con proprie credenziali al sito del soggetto gestore del voucher e dare l'autorizzazione al trasferimento dell'importo in denaro alla scuola paritaria di iscrizione del figlio/a.

## Oltre 47.600 beneficiari di voucher nel 2021/22

In totale, oltre 47.600 studenti hanno percepito il voucher regionale nel 2021/22, di cui poco meno di 44.000 di tipo B e oltre 3.800 di tipo A. Il numero complessivo è rilevante, quasi triplicato in quattro anni (fig. 8.2). Tuttavia, nel quadriennio, oltre all'incremento dei beneficiari, si registra un aumento ancor più cospicuo del numero di richiedenti ammessi, in specie per il voucher di tipo B: nel 2021/22, sono oltre 94mila. Focalizzando l'attenzione sugli ultimi due anni, si osserva un ampliamento del gap tra idonei e beneficiari del voucher di tipo B, dovuto, da un lato, al già citato aumento dei richiedenti (+8%) e, dall'altro, a una lieve flessione dei beneficiari (-2%) per indisponibilità finanziaria. L'esito è che il 46% degli ammessi ha beneficiato del voucher di tipo B, nel 2021/22. Differentemente, tutti gli ammessi al voucher di tipo A lo hanno percepito.

**Fig. 8.2 Numero ammessi e beneficiari per tipo di voucher, a.s. 2016/17-2021/22**



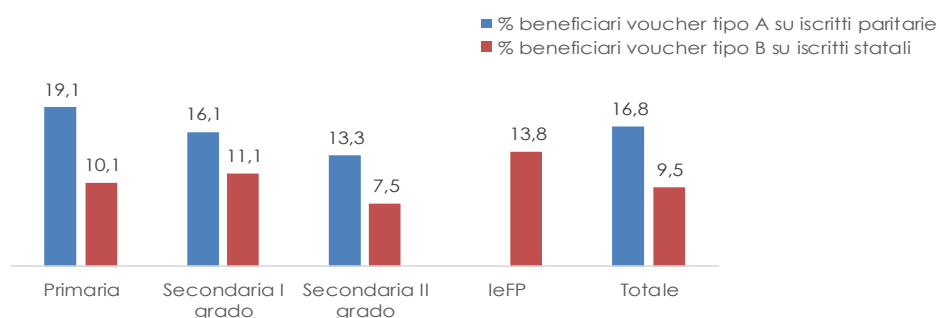
Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI

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

## Il 10% di studenti ha beneficiato di un voucher regionale

In rapporto agli iscritti, il 10% circa ha percepito l'aiuto regionale, un valore percentuale rimasto invariato rispetto allo scorso anno, che si differenzia nettamente in base al tipo di voucher: il 17% degli studenti delle scuole paritarie lo ha ricevuto (+2 p.p. in confronto all'anno precedente) a fronte del 9,5% degli iscritti alle scuole statali (valore quasi stabile rispetto al 2020/21). Se la totalità delle domande ammesse al voucher "libri, POF, trasporti" fossero state soddisfatte, tuttavia, i beneficiari sarebbero stati il 20,5% degli iscritti.

**Fig. 8.3 Beneficiari di voucher in percentuale sugli iscritti, per tipo di voucher e ordine di scuola, a.s. 2021/22**

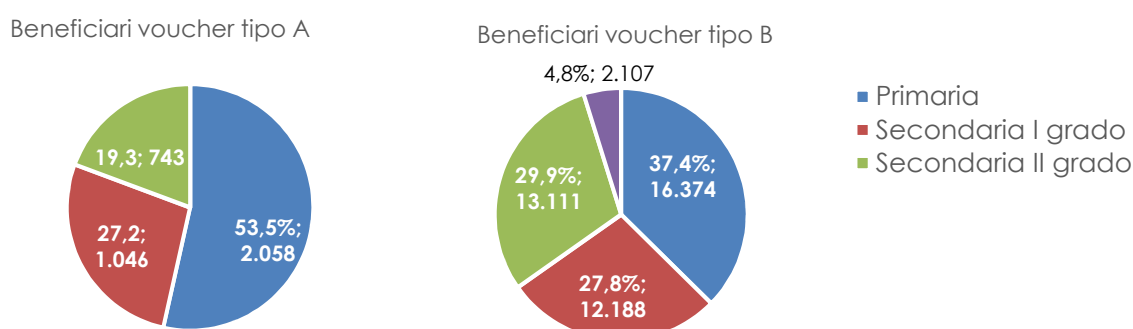


Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI; per gli iscritti Rilevazione scolastica della Regione Piemonte

Analizzando il dato sempre in rapporto alla popolazione studentesca, ma per ordine di scuola, risulta che il voucher di tipo A è percepito in quota percentuale più elevata dagli studenti della scuola primaria (19%) mentre il voucher di tipo B da chi frequenta i percorsi leFP (quasi il 14%). Per ambedue i voucher, la percentuale più bassa di percettori si riscontra tra gli studenti delle scuole secondarie di II grado, poiché è verosimile provengano da contesti familiari meno svantaggiati sotto il profilo socio-economico (fig. 8.3).

La distribuzione di ciascun tipo di voucher per ordine di scuola, in valore assoluto e in percentuale sul totale, invece, evidenzia che sono stati prevalentemente erogati alla scuola primaria, come si può osservare dallo “spicchio” in azzurro della figura 8.4.

**Fig. 8.4 Numero beneficiari di voucher in valore assoluto e in percentuale sul totale, per tipo di voucher e ordine di scuola, a.s. 2021/22**



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

**Il 68% degli ammessi al voucher di tipo B (finanziati e non finanziati) ha un ISEE inferiore a 10mila euro, rispetto al 35% dei beneficiari del voucher di tipo A**

I beneficiari dei due tipi di voucher si differenziano anche in relazione alla condizione economica, più disagiata per gli aventi diritto al voucher di tipo B, come si evince dal valore medio dell'ISEE pari a 8.400 euro, a fronte dei 13.500 euro dei beneficiari del voucher di tipo A. Inoltre, se gli studenti assegnatari del voucher di tipo A si concentrano nella fascia ISEE compresa tra 10mila e 20mila euro (42%), all'opposto, il 68% degli ammessi al voucher di tipo B si colloca nella prima fascia, ovvero ha un ISEE inferiore a 10mila euro<sup>8</sup>. Tuttavia, l'ISEE di quanti hanno beneficiato *effettivamente* del voucher “libri, POF, trasporti” non supera i 6.664 euro.

**Tab. 8.1 Percentuale di beneficiari e ammessi, per tipo di voucher e fascia ISEE, a.s. 2021/22**

	Beneficiari voucher tipo A %	Ammessi voucher tipo B %
ISEE ≤ 10.000 euro	34,7	68,1
10.000 < ISEE ≤ 20.000 euro	41,6	25,9
20.000 < ISEE ≤ 26.000 euro	23,7	6,0
Totale	100,0	100,0
Totale in valori assoluti	(3.847)	(94.587)

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

<sup>8</sup> Questi valori sono del tutto analoghi a quelli già riscontrati nel 2020/21.

## 8.1.2 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<sup>9</sup> alle famiglie in condizioni economiche disagiate<sup>10</sup>, con figli iscritti alla scuola secondaria di I o II grado (statale o paritaria) o a percorsi leFP fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico.

Fino all'a.s. 2018/19, la gestione amministrativa del contributo era suddivisa tra la Regione e i Comuni sede di autonomia scolastica: la prima fissava l'importo (diverso a seconda del grado di scuola e dell'anno di iscrizione), e ripartiva le risorse statali tra i Comuni sulla base del numero di richiedenti; i secondi, procedevano all'erogazione del contributo alle famiglie con modalità differenti e tempi anche molto lunghi<sup>11</sup>. Questo sistema presentava diverse criticità, quali lungaggini burocratiche e tempistiche tardive di erogazione del contributo, per superare le quali, dall'a.s. 2019/20, la Regione ha deciso di assumere l'intera gestione in capo a sé<sup>12</sup>. Il contributo statale è stato, di fatto, inglobato nel voucher regionale sia di tipo A che di tipo B, e pertanto non è possibile quantificare esattamente il numero di beneficiari di contributo statale. L'incremento dei beneficiari di voucher di tipo B, che si registra a partire dal 2019/20, è avvenuto proprio grazie al fatto che parte di questi beneficiano di contributo statale per libri di testo, ovvero in virtù dell'immissione di risorse statali.

### 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<sup>13</sup>.

La Regione Piemonte, a partire dal 2019/20, la eroga prioritariamente agli studenti ammessi al voucher di tipo B ma non beneficiari. La scelta, in altre parole, è quella di fornire un contributo

<sup>9</sup> Il contributo è stato introdotto dalla Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 27.

<sup>10</sup> Fino all'a.a. 2018/19, il contributo in Piemonte era destinato a studenti con ISEE familiare fino a 10.632,94 euro; dal 2019/20 la soglia ISEE per l'assegnazione del contributo è stata fissata in 15.748,78. Il DPCM 5 agosto 1999 n. 320, *Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo*, stabiliva il limite agli attuali 15.500 euro circa.

<sup>11</sup> Per una disamina dettagliata circa le modalità di erogazione e le criticità del contributo statale per libri di testo si veda F. Laudisa (2019).

<sup>12</sup> 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».

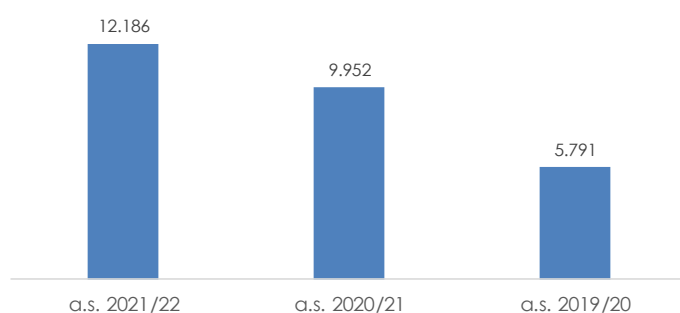
<sup>13</sup> DM 13 dicembre 2017 n. 967.

economico innanzitutto agli studenti rimasti esclusi dal sostegno regionale; specificatamente, nel 2021/22, si tratta degli studenti con ISEE compreso tra 6.664 euro e 15.748,78 euro. Riguardo all'importo della borsa loStudio, nel 2021/22, è ammontato a 200 euro<sup>14</sup>. 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 (e fino ad esaurimento delle risorse)<sup>15</sup>.

### Circa 12.200 borsisti loStudio in Piemonte nel 2021/22: quasi il 7% degli iscritti

Nel 2021/22, continua il trend crescente dei borsisti loStudio, che sfiorano i 12.200 studenti percettori (fig. 8.5). La ragione è presumibilmente da imputare sia all'aumento delle richieste di voucher sia al fatto che è cresciuto il numero di quelle non soddisfatte. Si ricorda, infatti, che le famiglie non fanno espressamente domanda della borsa loStudio ma solo del voucher, pertanto, 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 quasi il 7% degli studenti delle scuole superiori, percentuale che sale all'8,5% tra gli iscritti agli istituti professionali e scende al 5% tra gli iscritti ai licei classico e scientifico (tab. 8.2).

**Fig. 8.5 Beneficiari della borsa loStudio, a.s. 2019/20-2021/22**



**Tab. 8.2 Beneficiari della borsa loStudio, in valore assoluto e in percentuale sugli iscritti, per ordine di scuola, a.s. 2021/22**

	N° beneficiari borsa loStudio	% beneficiari borsa loStudio su iscritti
Istituto Professionale	2.509	8,5
Istituto Tecnico	4.725	7,8
Liceo classico/scientifico	2.237	4,6
Altri licei	2.652	6,4
Totale	12.123	6,8

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

<sup>14</sup> 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. Nel 2020/21, l'importo è stato pari a 250 euro e ne hanno beneficiato quasi 10.000 studenti.

<sup>15</sup> Non tutti gli studenti sono riusciti a risultare vincitori della borsa loStudio, considerato l'ammontare del finanziamento e l'importo minimo da erogare pari a 200,0 euro.



## 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, Regione, Istituzioni scolastiche) determina un allungamento delle procedure amministrative; specificatamente, la borsa loStudio relativa all'a.s. 2021/22, a metà giugno 2023, non è stata ancora messa in pagamento, il che fa perdere totalmente efficacia a questo tipo di aiuto<sup>16</sup>. Il voucher regionale, invece, a partire dal 2018/19 è accreditato a inizio anno scolastico.

## 21,5 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 2021/22, la spesa per i voucher regionali ammonta a 19,1 milioni di euro, di cui 7,2 milioni di euro di trasferimento statale per contributi per libri di testo. A queste risorse vanno aggiunti gli oltre 2,4 milioni di euro delle borse loStudio, pagate, si ricorda, direttamente dal Ministero competente. Si tratta di uno stanziamento importante ma non ancora sufficiente a coprire la totalità degli aventi diritto, per interventi con finalità in parte sovrapponibili (sebbene in Piemonte, di fatto, non si cumulino) e sulla cui efficacia, ovvero su quanto riescano effettivamente a sostenere la spesa delle famiglie per l'istruzione, occorrerebbe una riflessione (sia sufficiente pensare ai tempi di ottenimento della borsa loStudio).

**Tab. 8.3 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> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primaria</li> <li>• Secondaria I grado</li> <li>• Secondaria II grado</li> <li>• Percorsi IeFP</li> </ul>	<p>Voucher per iscrizione e frequenza (scuole paritarie)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primaria</li> <li>• Secondaria I grado</li> <li>• Secondaria II grado</li> </ul>	<p>Contributo statale per libri di testo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secondaria I grado</li> <li>• Secondaria II grado</li> <li>• Percorsi IeFP</li> </ul>	<p>Borsa loStudio per pagare libri, trasporto, accesso alla cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secondaria II grado</li> </ul>
<p>ISEE fino a 26.000 euro</p>		<p>ISEE fino a 15.748,78 euro</p>	

Nota: i due voucher regionali non sono cumulabili

## 8.2 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

<sup>16</sup> A ciò si aggiunga la problematica del mancato incasso del bonifico. Non si dispone di dati recenti perché la richiesta inoltrata agli uffici ministeriali non ha avuto risposta, tuttavia, in base alle segnalazioni degli utenti in Piemonte che chiedevano nel 2020/21, una proroga dei termini per riscuotere la borsa, si ipotizza che il problema persista, e sulle ragioni sarebbe necessario indagare.



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 collaborazioni a tempo parziale, le aule studio, il servizio di tutorato e *counseling*.

## 8.2.1 La borsa di studio: il principale intervento del DSU

La borsa di studio è l'intervento per il diritto allo studio universitario per autonomia. Si tratta di un importo in denaro che serve – o piuttosto dovrebbe servire – a rimuovere gli ostacoli di ordine economico che potrebbero impedire agli studenti con buone performance accademiche in condizioni economiche svantaggiate, l'accesso all'università e, di conseguenza, il conseguimento di un titolo di istruzione terziaria. Per beneficiare della borsa di studio occorre partecipare ad un bando di concorso 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)<sup>17</sup>. Per richiedere la borsa gli studenti devono possedere dei requisiti di merito e economici, definiti dalle Regioni entro una cornice legislativa nazionale<sup>18</sup>: il requisito di merito consiste nel conseguire un determinato numero di crediti, che varia in base all'anno di iscrizione, entro il 10 di agosto di ogni anno; quello economico, invece, consiste nel possedere un valore ISEE e ISPE (Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente) entro le soglie decise a livello regionale ma all'interno del range stabilito dallo Stato.

**Tab. 8.4 Soglie ISEE e ISPE per accedere alla borsa di studio, per Regione, a.a. 2022/23**

	a.a. 2022/23	
	ISEE (euro)	ISPE (euro)
<i>Limite massimo statale</i>	24.335	52.902
Abruzzo/Basilicata/Calabria/Friuli Venezia Giulia/Lazio/Liguria/Lombardia/Molise/Sardegna/Sicilia - Enna/Toscana/Umbria	24.335	52.902
Emilia Romagna		50.000
Veneto		37.032
Piemonte/Puglia/Sicilia - Catania/Valle d'Aosta	23.626	51.362
Prov. Trento	23.600	50.000
Marche	23.000	50.000
Campania	22.700	46.500
Sicilia - Messina	21.902	52.902
Sicilia - Palermo	21.500	51.362
<i>Limite minimo statale</i>	15.749	27.560

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

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).

<sup>17</sup> 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 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, i Conservatori di Alessandria e di Novara e la Scuola del teatro musicale di Novara.

<sup>18</sup> DPCM 9 aprile 2001 "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari".

Nel 2022/23, i limiti ISEE e ISPE di accesso alla borsa presso ciascuna regione sono indicati nella tabella 8.4. La novità di questo anno accademico è che le soglie sono state elevate dal Ministero in misura superiore all'abituale (e annuale) aggiornamento all'inflazione, e ciò a seguito degli obiettivi fissati nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Tra i target del PNRR, infatti, vi è l'incremento del numero di borsisti, pari a 235.500 circa nel 2021/22: l'obiettivo da conseguire è 300.000 entro il 2023 e 336.000 entro il 2024. È evidente che l'innalzamento delle soglie determina un ampliamento della potenziale platea di beneficiari. Il Piemonte, se nei due anni accademici precedenti aveva stabilito i limiti ISEE e ISPE al massimo valore ministeriale possibile, nel 2022/23 ha scelto di mantenerli invariati rispetto al 2021/22.

Una considerazione nasce spontanea osservando la varietà delle soglie economiche previste nelle diverse regioni e, in Sicilia, dove presso ogni sede universitaria c'è un differente criterio economico di accesso, addirittura all'interno della stessa regione. Sebbene sia la stessa normativa nazionale a prevederlo (ma non la differenziazione intraregionale), questo sembra confliggere con il principio dell'uniformità di trattamento sancito dal DPCM 9 aprile 2001 e pone la questione di quali siano le ragioni per cui non si possa – o piuttosto debba – determinare uno stesso limite ISEE (e ISPE) valevole su tutto il territorio nazionale per ottenere il beneficio, come accade negli altri Paesi europei.

### Aumento considerevole degli importi di borsa grazie al PNRR

Gli importi di borsa definiti nel 2001<sup>19</sup>, e 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, hanno conosciuto un cospicuo incremento nel 2022/23. L'aumento è stato deciso nel PNRR che ha stanziato 500 milioni di euro per l'investimento così descritto:

*«La misura mira a finanziare l'aumento del numero di borse per il diritto allo studio a favore degli studenti meritevoli e bisognosi. Con questa misura si persegue l'integrazione delle politiche di contribuzione con quelle per il diritto allo studio attraverso l'incremento delle borse di studio ed estensione delle stesse a una quota più ampia di iscritti»*

L'attuazione della misura si è concretizzata con il DM 1320/2021 che ha elevato gli importi di borsa:

- di 900, 700 e 500 euro, rispettivamente per gli studenti fuori sede, pendolari, in sede;
- del 20% per le studentesse iscritte ai corsi di studio in materie STEM (Scienze, Tecnologia, Ingegneria e Matematica)
- del 15% per gli studenti con ISEE inferiore o uguale alla metà del limite massimo di riferimento, ciò che ha determinato in Piemonte la creazione di una terza fascia di importo di borsa<sup>20</sup>
- fino ad un massimo del 40% per gli studenti con disabilità.

Nel 2022/23, gli importi erogati, che si ricorda sono differenziati oltre che in base alla condizione abitativa (in sede, pendolare, fuori sede)<sup>21</sup> anche in base al tipo di iscrizione dello studente

<sup>19</sup> DPCM 9 aprile 2001 "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari".

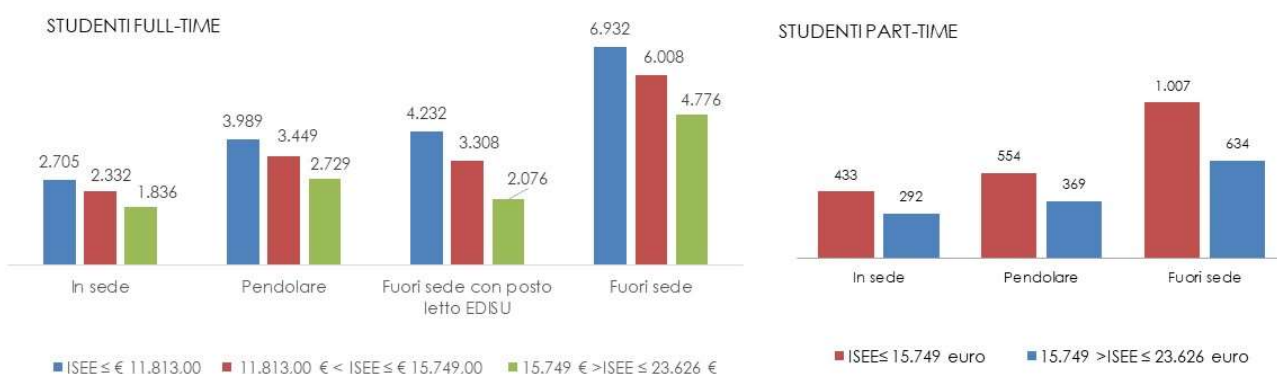
<sup>20</sup> Il DPCM 9 aprile 2001 prevedeva che l'importo di borsa dovesse essere corrisposto integralmente agli studenti con ISEE inferiore o uguale ai due terzi della soglia-limite mentre per valori superiori, sino al raggiungimento della soglia, dovesse essere gradualmente ridotto. EDISU Piemonte, 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.

<sup>21</sup> 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.

(tempo pieno/tempo parziale), sono indicati nella figura 8.6<sup>22</sup>. Nel grafico è specificata anche la voce “fuori sede con posto letto EDISU” poiché al borsista fuori sede beneficiario di posto alloggio in residenza universitaria, sono detratti “a monte” dalla borsa 2.700 euro, quale corrispettivo del servizio abitativo usufruito per undici mesi: in breve, è come se lo studente pagasse per alloggiare in una residenza universitaria poco più di 245 euro al mese<sup>23</sup>.

Gli importi di borsa per gli studenti part-time, invece, non sono stati interessati dal PNRR poiché non sono in alcun modo regolamentati dalla legislazione vigente ma definiti dalle Regioni in piena autonomia; EDISU Piemonte li ha mantenuti inalterati rispetto al 2021/22.

**Fig. 8.6 Importo annuo della borsa di studio per tipo iscrizione e tipo di studente, in Piemonte, a.a. 2022/23 (valori in euro)**



Fonte: Bando per il conferimento di borse di studio, servizio abitativo e premi di laurea, a.a. 2022/23 – 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.

### L'impatto del PNRR su importi di borsa e spesa

L'incremento degli importi di borsa stabilito dal PNRR ha riguardato in particolare gli studenti in condizioni di maggior svantaggio economico ovvero gli studenti con ISEE fino alla metà della soglia limite, pari a 11.813 euro. Dalla tabella 8.5, emerge come l'aumento sia ammontato a quasi 900 euro per gli studenti in sede ricadenti in questa fascia ISEE, e al doppio per gli studenti fuori sede, rispetto all'anno precedente. Le altre categorie di studenti che il PNRR ha voluto specificatamente sostenere sono quelle delle studentesse borsiste iscritte a corsi STEM e degli studenti con disabilità: riguardo a questi ultimi, fino al 2021/22, il bando EDISU Piemonte riconosceva un incremento massimo di 3.000 euro rispetto all'importo di borsa ordinario, ma tale aumento veniva erogato prioritariamente in servizi.

Il PNRR ha in una certa misura sopperito a quanto previsto dal d.lgs. 68/2012 secondo cui l'importo di borsa dovrebbe essere determinato in base ad una rilevazione dei costi di mantenimento agli studi, comprendente alcune definite voci di spesa (materiale didattico, trasporti, alloggio, ristorazione e accesso alla cultura, in base all'art. 7, co. 2), poiché la finalità della borsa di studio è quella di coprire parzialmente le spese di mantenimento sostenute dagli studenti. Nonostante le previsioni normative, a distanza di 11 anni questa disposizione non ha mai avuto seguito, ovvero nessuna indagine è stata mai fatta, pertanto gli importi restavano quelli fissati nel 2001 (seppure annualmente aggiornati all'inflazione).

L'aumento degli importi di borsa ha avuto un riflesso importante sull'incremento della spesa. Ad esempio, in Piemonte, la spesa è cresciuta di oltre una volta e mezzo, passando da 50 milioni di euro a 80 milioni di euro circa. Nonostante, in parallelo, sia aumentato lo stanziamento statale ottenuto dalla Regione, grazie

<sup>22</sup> 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).

<sup>23</sup> Il valore del servizio abitativo fino allo scorso anno era pari a 2.500 euro.

alle risorse del PNRR, la copertura del 100% degli aventi diritto non si sarebbe raggiunta se non ci fosse stato un surplus di risorse regionali.

In conclusione, i 500 milioni del PNRR, distribuiti metà nel 2022 e l'altra metà nel 2023, non sono adeguati al finanziamento conseguente all'incremento degli importi.

**Tab. 8.5 Incremento della borsa di studio per gli studenti a tempo pieno, con ISEE al disotto dei 2/3 della soglia limite, a.a. 2022/23**

Tipo studente	Importo borsa a.a. 2021/22	Importo borsa a.a. 2022/23		Incremento borsa	
	ISEE ≤ 15.749 € (A)	ISEE ≤ € 11.813,00 (B)	11.813,00 € < ISEE ≤ € 15.749,00 (C)	B-A	C-A
In sede	1.832 €	2.705 €	2.332 €	+873 €	+500 €
Pendolare	2.749 €	3.989 €	3.449 €	+1.240 €	+700 €
Fuori sede	5.108 €	6.932 €	6.008 €	+1.824 €	+900 €

Nota: Gli importi ministeriali definiti nel DM 1320/2021 sono più elevati di 150 euro rispetto a quelli erogati in Piemonte, quale contributo per l'erogazione del servizio di ristorazione.

### Trend ancora in crescita dei borsisti in Piemonte nel 2022/23

Nel 2022/23, hanno beneficiato di borsa oltre 17.300 studenti (fig. 8.7), un numero ancora in crescita rispetto agli anni precedenti, per cui si registra un nuovo record in termini di beneficiari in Piemonte. L'incremento percentuale, dell'ordine del 4%, è analogo a quello rilevato nel 2021/22, poiché sono rimasti immutati i requisiti di accesso<sup>24</sup> oltre che i termini di scadenza di presentazione della domanda<sup>25</sup>. L'aumento, pertanto, è da imputare al maggiore numero di richieste (+7%) a sua volta dovuto all'incremento del numero di iscritti (+2,6%)<sup>26</sup>.

### Tutti gli aventi diritto beneficiano di borsa di studio in Piemonte

La borsa di studio è stata concessa a tutti gli aventi diritto anche nel 2022/23<sup>27</sup>. La copertura totale degli idonei non va data per scontata nel nostro Paese poiché ancora nel 2021/22, è stata sfiorata ma non del tutto raggiunta (96,7% degli aventi diritto è stato borsista): in sei regioni – Abruzzo, Calabria, Lombardia, Molise, Sicilia e Veneto – vi è una quota di idonei non beneficiari, per cui nel complesso 8.000 studenti sono rimasti esclusi dal beneficio per insufficienza di risorse.

Il risultato positivo del Piemonte va sottolineato perché conseguito a fronte dell'aumento del numero di idonei e soprattutto degli importi di borsa, come detto nel paragrafo precedente, e di conseguenza della spesa, che è passata da 50,5 milioni di euro a circa 80 milioni di euro. L'importante investimento economico è stato possibile grazie ai fondi del PNRR (dal quale il Piemonte ha ottenuto 15 milioni di euro), alle risorse statali (dal Fondo statale integrativo ha

<sup>24</sup> 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.

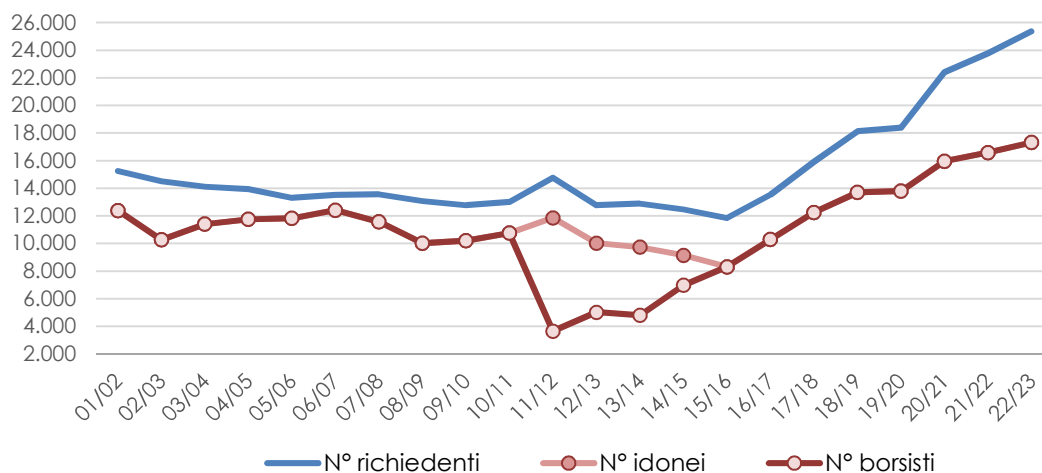
<sup>25</sup> Nello specifico, la data di scadenza del bando 2019/20 è stata per tutti i benefici il 29 agosto, mentre nel 2018/19, il termine ultimo era il 27 settembre, per chi presentava soltanto la domanda di borsa, e il 6 settembre, per chi faceva domanda anche di posto letto. Nel 2020/21, le date 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 nei due anni successivi. I termini entro cui occorre presentare la domanda sono importanti perché è stato appurato che una scadenza a fine agosto determina una contrazione delle domande di borsa.

<sup>26</sup> Fonte: elaborazione IRES su dati di ateneo – rilevazione dicembre 2022.

<sup>27</sup> 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.

ricevuto 20,3 milioni di euro), all'utilizzo del Fondo sociale europeo (circa 6,7 milioni di euro) e alle risorse proprie regionali (21,6 milioni di euro)<sup>28</sup>.

**Fig. 8.7 Richiedenti, aventi diritto e beneficiari di borsa di studio in Piemonte, a.a. 2001/02-2022/23**



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: 12,6% nel 2021/22

Il 12,6% degli studenti iscritti ha beneficiato di borsa in Piemonte nel 2021/22. Questo valore medio si differenzia notevolmente in base alla cittadinanza: il 10% degli studenti con cittadinanza italiana è stato percettore di borsa a fronte del 33% degli studenti stranieri (tab. 8.6).

**Tab. 8.6 Percentuale di aventi diritto alla borsa di studio in Piemonte sul totale iscritti, per cittadinanza, a.a. 2012/13-2021/22**

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
2021/22	12,6	10,3	33,3

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](http://ustat.miur.it)) e dati EDISU

<sup>28</sup> 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.

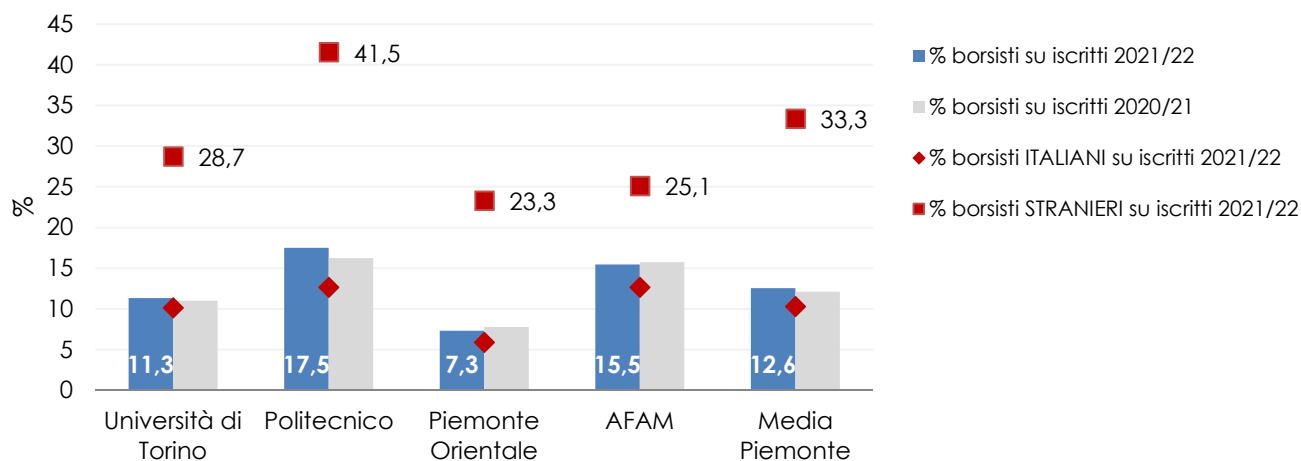
Gli studenti con cittadinanza straniera risultano storicamente in percentuale superiore beneficiari di borsa perché la valutazione della situazione economica è meno stringente rispetto a quella degli studenti italiani: l'indicatore ISEE usato per valutare la condizione economica familiare, infatti, non 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, tuttavia, i borsisti stranieri sono una quota minoritaria, pari a 4.339, il 26% del totale.

In comparazione al 2020/21, la percentuale di borsisti è cresciuta esclusivamente tra gli studenti stranieri (fig. 8.8). La ragione è sempre da ricercare nei criteri di accesso, e specificatamente nel fatto che, essendo stato il 2020 un anno in deflazione, le soglie ISEE e ISPE non hanno subito variazioni, ovvero non sono aumentate. La "stabilità" dei limiti di accesso ha delle ripercussioni evidentemente solo sugli studenti soggetti all'ISEE. Di conseguenza, è cresciuta la percentuale di studenti richiedenti la borsa ma principalmente tra gli studenti con cittadinanza straniera: quasi uno su due ha presentato domanda, rispetto al 14,6% degli studenti italiani.

### Al Politecnico di Torino è più elevata la percentuale di borsisti (17,5%)

Gli istituti di formazione terziaria presso cui la percentuale di beneficiari di borsa in rapporto agli iscritti è più elevata, anche nel 2021/22, si confermano il Politecnico (17,5%) e l'Accademia di Belle Arti di Torino (31%) che, tra gli istituti AFAM, raccoglie il maggior numero di iscritti. La motivazione risiede 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. 8.8 Percentuale di beneficiari di borsa sul totale iscritti, distinti per ateneo e cittadinanza, in Piemonte, 2020/21-2021/22**



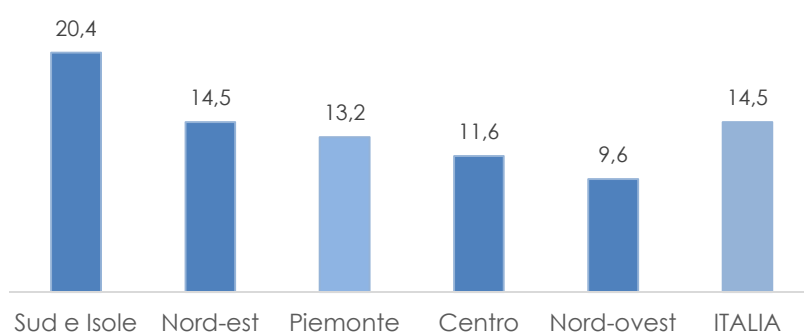
Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati di Ateneo (rilevazione luglio), dati AFAM rilevati dall'Uff. di Statistica – MIUR e dati EDISU

Alcuni studi pregressi hanno evidenziato che 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. 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, presso il Politecnico, uno studente su quattro ha richiesto la borsa nel 2021/22, rispetto a meno di uno su cinque, in media, in Piemonte.

### 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. 8.9) -, il che è relazionato alle condizioni economiche delle famiglie, mediamente con redditi più bassi rispetto al resto del Paese.

**Fig. 8.9 Percentuale aventi diritto alla borsa di studio sul totale iscritti, a.a. 2021/22**



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati [ustat.miur.it](http://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.

### 8.2.2 Oltre 2.100 posti alloggio per gli studenti

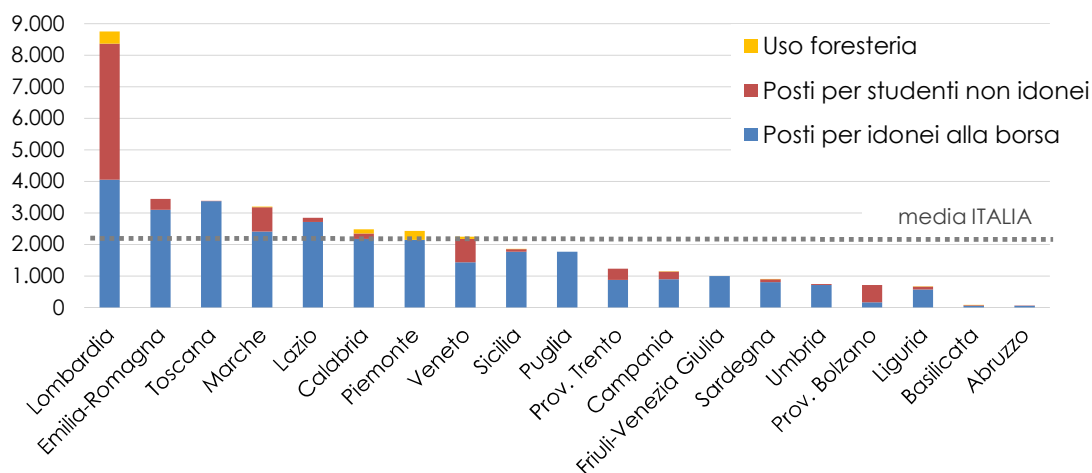
EDISU Piemonte, nel 2022, dispone di 2.500 posti letto, di cui oltre 2.100 attribuiti per concorso agli studenti e i restanti destinati a uso foresteria. In una ipotetica graduatoria, è la settima regione in Italia per numero di posti per residenzialità universitaria, subito dopo la Calabria e appena sopra la media nazionale (fig. 8.10).

Nel grafico ogni barra può assumere tre colori diversi a seconda dell'utente finale del posto alloggio. La normativa, infatti, prevede che i posti letto gestiti dagli enti per il diritto allo studio siano prioritariamente assegnati agli studenti aventi diritto alla borsa (barra azzurra) ma che possano essere concessi ad altri studenti non aventi diritto alla borsa (barra rossa) in caso di disponibilità residua<sup>29</sup>; le modalità variano da ente a ente ma tendenzialmente agli studenti *non idonei* sono applicate tariffe più elevate. Non sembrano attenersi a questa disposizione la Lombardia e la provincia di Bolzano, dove oltre la metà dei posti è attribuita a studenti non idonei. Infine, in alcune regioni tra cui il Piemonte, vi sono dei posti alloggi utilizzati per uso foresteria, ovvero per ospitalità universitaria in caso di convegni o per *visiting professors* o simili.

<sup>29</sup> 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).



**Fig. 8.10 Numero di posti letto gestiti dagli enti erogatori per il DSU in Italia, a.a. 2022/23**



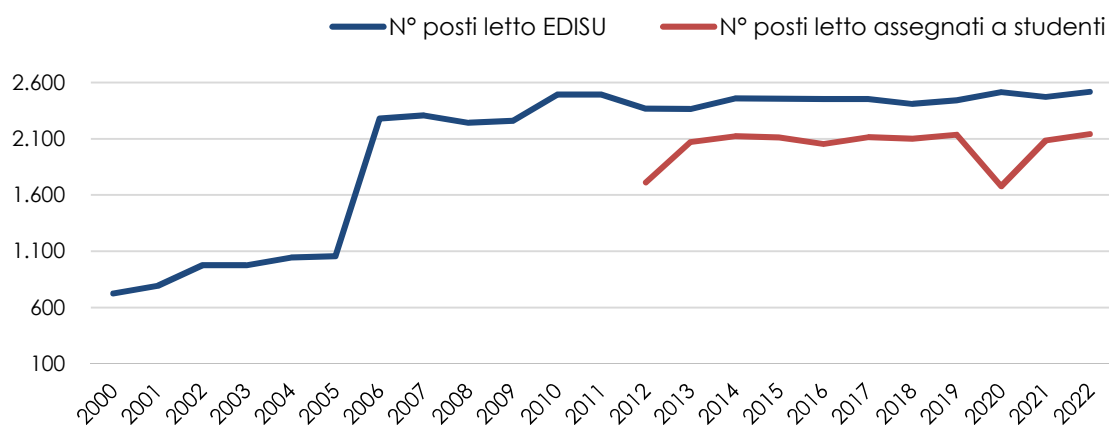
Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati [ustat.miur.it](http://ustat.miur.it)

Nota: la Valle d'Aosta e il Molise non hanno in gestione residenze universitarie.

### 360 nuovi posti alloggio saranno nella disponibilità di EDISU Piemonte grazie al PNRR dal 2023

Il "parco alloggi EDISU" dopo la rilevante crescita nel 2006, anno di acquisizione delle residenze realizzate in occasione delle Olimpiadi invernali, è rimasto pressoché invariato. Tuttavia, grazie all'investimento previsto dal PNRR per lo sviluppo della residenzialità universitaria, alla pubblicazione del V° bando della L.338/00 (un cofinanziamento ministeriale finalizzato al recupero e alla messa in opera di strutture residenziali), e infine alle Universiadi 2025, si stima un incremento del numero di posti alloggio in Piemonte, la cui tempistica di realizzazione varia in funzione della linea di finanziamento (i tempi saranno senz'altro lunghi per i progetti presentati con il bando 338).

**Fig. 8.11 Numero di posti letto EDISU Piemonte, 2000-2022**

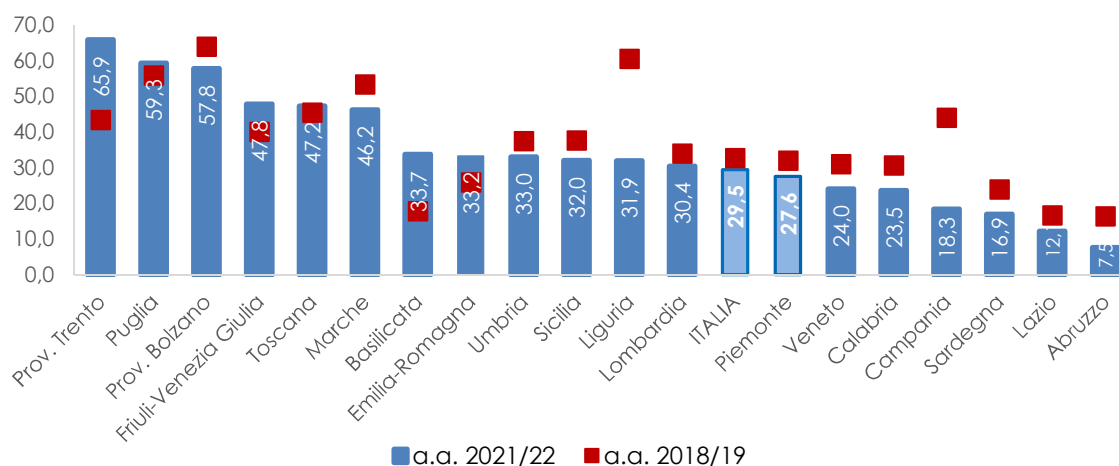


Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati [ustat.miur.it](http://ustat.miur.it) dal 2011, rilevati al 1° novembre; fino al 2010 dati Uff. II – MUR  
Nota: prima del 2012 non era rilevato il numero di posti letto assegnati agli studenti. La "caduta" di posti assegnati nel 2020 è dovuta alla pandemia, 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 2021/22, meno di un borsista fuori sede su tre è beneficiario di posto letto in Piemonte, sebbene il valore sia all'incirca allineato alla media nazionale (fig. 8.12).

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 costantemente crescente: da oltre 6.500 nel 2018/19 a oltre 7.500 nel 2021/22.

**Fig. 8.12 Percentuale di idonei fuori sede beneficiari di posto letto, per regione, due anni a confronto: 2018/19-2021/22**

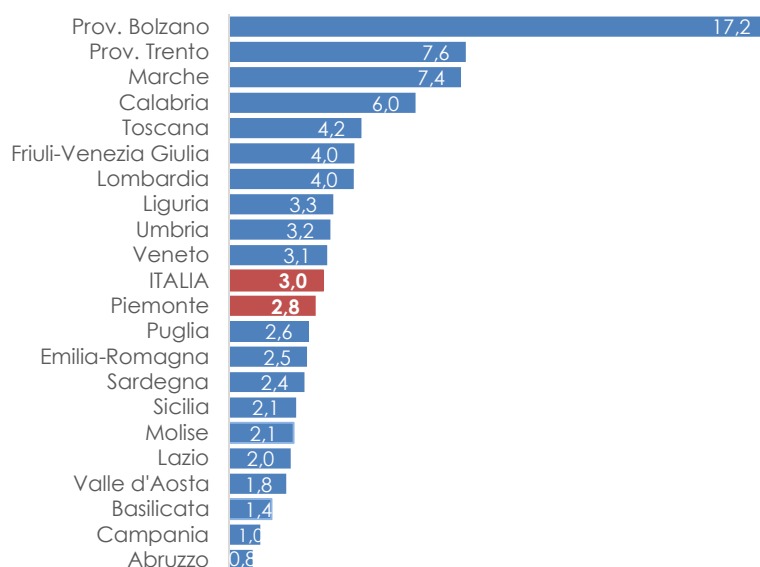


Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati [ustat.miur.it](http://ustat.miur.it)

Nota: la percentuale di beneficiari di posto letto in Basilicata è aumentata a seguito anche della contrazione del numero di idonei fuori sede più che 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 quasi in linea con quello medio italiano ma distante da quello della Provincia di Bolzano (17%), di Trento (7,6%) e delle Marche (7,4%) (fig. 8.13).

**Fig. 8.13 Percentuale di iscritti beneficiari di posto letto, per regione, a.a. 2021/22**



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati [ustat.miur.it](http://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.

## L'impatto del PNRR sulla residenzialità universitaria in Piemonte

Il PNRR destina 960 milioni di euro per lo sviluppo della residenzialità universitaria, con l'obiettivo di incrementare di oltre 60mila posti il parco-alloggi per gli studenti fuori sede. Nello specifico, sono stati stabiliti due target: realizzare 7.500 nuovi posti alloggio entro dicembre 2022 e 52.500 posti entro il 2026. Per il primo target sono stati stanziati 300 milioni di euro e per il secondo i restanti 660 milioni di euro.

Ricostruire il quadro delle azioni attuate a livello nazionale per perseguire i due sopraccitati target non è semplice perché ci sono stati diversi aggiustamenti normativi in corso d'opera. Ad esempio, lo stanziamento di 300 milioni di euro per il primo target, inizialmente è stato convogliato sul V Bando della I. 338/00, poi, preso atto dell'impossibilità di disporre dei posti alloggi nei tempi prefissati, sono stati messi a bando (ad agosto e a dicembre 2022), aperto anche a soggetti privati.

EDISU Piemonte ha partecipato ai due succitati bandi ottenendo un cofinanziamento per 209 posti alloggio: 164 presso la residenza Lingotto, consentendone la riapertura, e 45 locati presso il Campus Sanpaolo a Torino. Agli operatori privati, invece, sono stati cofinanziati un totale di 1.102 posti alloggio, tutti localizzati a Torino. Di questi, 150 entreranno nelle disponibilità di EDISU Piemonte a partire dall'a.a. 2023/24, a seguito di specifico accordo. Nel complesso, grazie ai fondi del PNRR, il numero di posti alloggio EDISU per i borsisti, si stima, che il prossimo anno accademico ammonterà a poco meno di 2.500.

Riguardo ai restanti 950 posti circa cofinanziati agli operatori privati, solo 54 risultano in edifici acquistati ex novo, gli altri erano in residenze universitarie già operative o in fase di apertura come l'ex MOI. In conclusione, la misura non può dirsi che abbia determinato un aumento del parco alloggi. Resta il punto nodale non risolto chiaramente dagli atti ministeriali: poiché *“per gli interventi cofinanziati vige l'obbligo di destinare prioritariamente i posti letto a studenti [...] idonei al conseguimento della borsa di studio sulla base delle graduatorie definite dagli enti competenti per il diritto allo studio, ove possibile, ovvero assegnati agli studenti inseriti in graduatorie di merito”*, come nei fatti verrà assicurata questa finalità per i posti in capo ad operatori privati?

Non sono invece in alcun modo ancora noti gli esiti della seconda misura che conta su 660 milioni di euro. All'iniziale *«[...] obiettivo di incentivare la realizzazione, da parte dei soggetti privati, di nuove strutture di edilizia universitaria attraverso la copertura anticipata, da parte del MUR, degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione delle strutture stesse»*, è seguito a maggio 2023 la pubblicazione di un avviso ministeriale *«finalizzato all'individuazione di manifestazioni di interesse da parte di soggetti che intendano rendere disponibili immobili da destinare ad alloggi o residenze universitarie»* dove nel novero dei possibili soggetti proponenti è specificato un elenco di enti pubblici (e solo residualmente privati). Soltanto in futuro si potrà dare pienamente conto di quanti nuovi posti alloggio per studenti disporrà il Piemonte grazie al PNRR.

## 8.2.3 Ripresa del servizio di ristorazione dopo il periodo pandemico

Il servizio di ristorazione si colloca tra gli interventi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti, come richiamato espressamente dal d.lgs. 68/2012<sup>30</sup>, ovvero fa parte del sistema di sostegno nell'accezione più ampia poiché è destinato alla generalità degli studenti.

### +9% di pasti erogati rispetto al periodo pre-pandemico

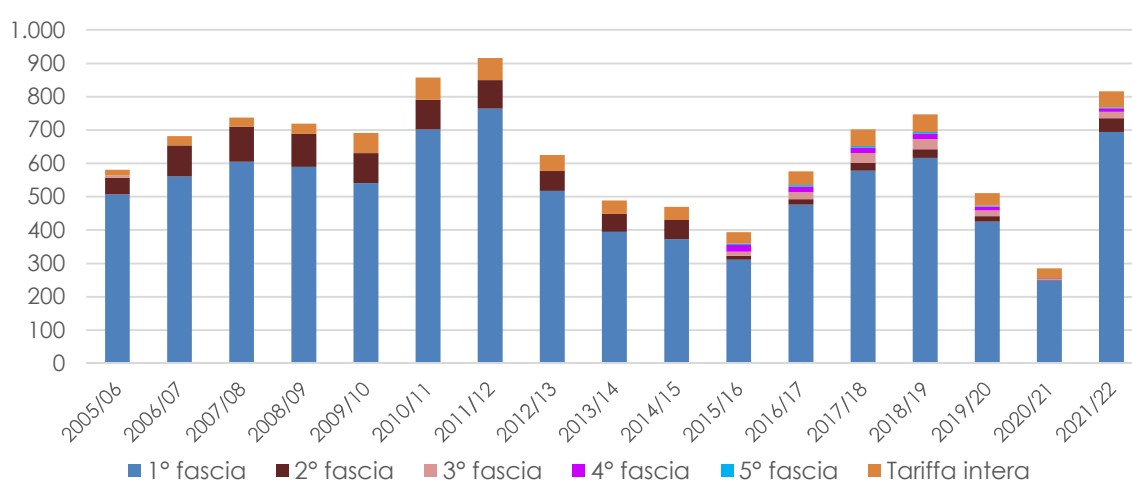
Dopo il crollo dei pasti durante la pandemia, sia per la chiusura nei periodi di lockdown di quasi tutte le mense e dei locali convenzionati (bar, tavole calde), sia per la scarsa presenza di studenti fuori sede, non trasferiti nella città sede di studio per le restrizioni alla mobilità e/o per la didattica fruibile a distanza, il servizio di ristorazione nel 2022/23 torna a essere nuovamente

<sup>30</sup> 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).

utilizzato a pieno regime (fig. 8.14), come si era prospettato nel rapporto IFP 2022. In comparazione al periodo pre-pandemico, quindi al 2018/19, si registra un incremento del 9% dei pasti erogati.

L'aumento si è verificato esclusivamente per i pasti consumati nelle mense (+25%) e per le prime due fasce tariffarie (tab. 8.7). Se poi si analizza in quali mense si concentra l'incremento, si osserva che è dovuto alla ri-apertura della mensa Borsellino, all'apertura di due nuove mense (Novara e Torino-Murazzi), all'apertura anche a pranzo e nel fine settimana della mensa interna alla residenza universitaria Villa Claretta; tra le mense "storiche", l'unica in cui il numero di pasti è cresciuto, ed è cresciuto sensibilmente, è la mensa Olimpia (+86%). In conclusione, l'aumento è da imputare ad un ampliamento dell'offerta del servizio ristorativo.

**Fig. 8.14 Numero di pasti erogati dal servizio ristorativo EDISU Piemonte, per fascia tariffaria, a.a. 2005/06-2021/22**



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, ri-chiusa a febbraio 2020 e riaperta a settembre 2021; a novembre 2019 è stata aperta la mensa a Novara; a dicembre 2021 è stata aperta il servizio a Torino nella sala studio dei Murazzi.

**Tab. 8.7 Numero pasti erogati per tipo di esercizio in Piemonte, a.a. 2016/17-2021/22**

	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	Var. 21/22-18/19 %
Mense	597.861	605.881	457.969	272.230	756.911	+24,9
Locali convenzionati area metropolitana	56.610	82.205	32.725	7.439	49.047	-40,3
Locali convenzionati area extra-metropolitana	46.968	58.929	20.644	5.320	10.560	-82,1

Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU Piemonte

### L'85% dei pasti è venduto in prima fascia tariffaria

L'altro elemento che può spiegare l'incremento dei pasti è il trend crescente dei borsisti, specificatamente dei fuori sede, che sono i principali fruitori del servizio ristorativo e che accedono alla tariffa di prima fascia – la più economica – in cui ricadono appunto gli studenti con ISEE entro la soglia-limite per beneficiare di borsa di studio<sup>31</sup>: l'85% dei pasti sono erogati in

<sup>31</sup> 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](http://www.edisu.piemonte.it) sono pubblicati i Regolamenti per il servizio di ristorazione.

questa fascia mentre i pasti venduti nelle altre sono residuali (tab. 8.8). Ne consegue che il servizio di ristorazione in Piemonte, in teoria è rivolto alla generalità degli studenti, ma di fatto è utilizzato da una platea molto ristretta, ovvero quella più svantaggiata sotto il profilo economico. La motivazione principale va individuata nella tariffa, a cui in generale le persone sono molto sensibili ma ancor più lo sono gli studenti che tendenzialmente dipendono economicamente dalla famiglia.

**Tab. 8.8 Pasti venduti per fascia tariffaria sul totale pasti, a.a. 2021/22 (valori percentuali)**

Fasce	Pasti venduti (%)
1° fascia	85,0
2° fascia	5,1
3° fascia	2,3
4° fascia	1,3
5° fascia	0,3
Tariffa intera	5,9
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati EDISU Piemonte

**Tab. 8.9 Percentuale di studenti che utilizza il servizio di ristorazione e numero di pasti consumati in un anno per studente, a.a. 2021/22**

	N° pasti consumati in un anno per studente - 2021/22	% studenti-utenti delle mense sul totale studenti 2021/22	N° pasti erogati 2021
Toscana	16	53,1	1.820.600
Friuli-Venezia Giulia	14	28,5	427.590
Marche	12	16,3	547.414
Sardegna	12	52,9	441.033
Prov. Bolzano	9	nd	36.634
Prov. Trento	9	44,6	144.910
Calabria	8	31,5	334.242
Umbria	8	31,9	235.896
Lombardia	8	13,3	2.297.511
Veneto	7	30,7	760.082
ITALIA	6	20,0	9.967.780
Basilicata	6	52,8	32.344
Emilia-Romagna	5	nd	904.756
Puglia	5	20,1	389.847
Piemonte	4	9,4	482.087
Sicilia	4	14,4	386.329
Liguria	3	6,0	106.614
Abruzzo	3	5,7	129.755
Lazio	1	21,3	286.704
Campania	1	6,5	200.156
Molise	0,5	nd	3.171
Valle d'Aosta	0,1	1,1	105

Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati [ustat.miur.it](http://ustat.miur.it)

Nota: Il numero di pasti erogati include anche quelli consumati nei locali convenzionati e sono rilevati per anno solare, per questo il dato non coincide con quello indicato nella figura 7.14.

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

In comparazione alle altre regioni, il Piemonte si conferma una delle realtà in cui il servizio è meno usato. Nel 2021/22, il 9% degli studenti iscritti in Piemonte si è recato almeno una volta in mensa a fronte del 20% della media italiana (tab. 8.9). Chi ha usufruito del servizio ristorativo, inoltre, lo ha sfruttato poco: in media, in un anno, uno studente in Piemonte ha consumato 4 pasti a fronte dei 6 consumati mediamente in Italia.

A cosa si può imputare questa differenza? La frequenza delle mense dipende da diversi fattori: 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. Il confronto con la Toscana, che ha un numero di iscritti analogo al Piemonte eppure ha erogato un numero di pasti quasi quattro volte superiore, è esemplificativo.

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

In Piemonte, nel 2022, si contano 9 mense per una capienza totale di 1.485 posti a sedere, mentre in Toscana vi sono 34 mense per un totale di 5.621 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 49 mentre in Piemonte 12.

Riguardo alle politiche tariffarie, la Toscana si distingue dal Piemonte soprattutto per due aspetti:

- 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 a €6,85;
- 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, nel 2021/22 è stato detratto dall'ammontare di borsa quale corrispettivo, rispettivamente, un importo di 710 euro e di 1.340 euro<sup>32</sup>.

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).

### Le tariffe ristorative nel Friuli Venezia Giulia

Una delle regioni più virtuose riguardo al servizio ristorativo in Italia – tenuto conto della percentuale di studenti-utenti delle mense (28%) e del numero di pasti consumati per studente (14) – è il Friuli Venezia Giulia. Quale politica tariffaria adotta l'ARDIS FVG per raggiungere questo risultato?

**Tab. 8.10 Tariffe del servizio ristorativo di ARDIS FVG e EDISU Piemonte, a.a. 2021/22**

FASCIA ISEE	ARDIS FVG		PIEMONTE		
	Pasto completo	Pasto ridotto	ISEE	Pasto intero	Pasto ridotto
≤ € 23.626,32	€ 2,15	€ 1,69	≤ € 23.626,32	€ 2,50	€ 1,70
tra € 23.626,33 - € 30.000	€ 3,70	€ 2,91	tra € 23.626,32 - € 39.000	€ 3,20	€ 2,10
> € 30.000 o no ISEE	€ 4,80	€ 3,77	tra € 39.001 - € 54.000	€ 3,90	€ 2,50
			tra € 54.001 - € 69.000	€ 4,50	€ 2,90
			tra € 69.001 - € 89.000	€ 5,60	€ 4,30
			> € 89.000 o no ISEE	5,70-6,85*	4,4-4,8*

Fonte: ardiss.fvg.it; Regolamento per il servizio ristorazione, a.a. 2021/22 EDISU Piemonte

\*Varia da mensa a mensa.

Nota: In FVG il pasto completo comprende primo, secondo, contorno, frutta, pane e acqua da 500 cl; in Piemonte il pasto ridotto 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.

<sup>32</sup> L'anno precedente il corrispettivo detratto dalla borsa per il servizio mensa era più alto, pari a 850 euro per gli studenti in sede e pendolari, e 1.600 euro per gli studenti fuori sede.

In Friuli Venezia Giulia a tutti gli studenti, nel 2021/22, è stata 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. 8.10). Agli studenti afferenti alla prima fascia, corrispondente a quella in cui ricadono i beneficiari di borsa, e a quelli con ISEE familiare superiore a 69.000 euro o che non presentano l'ISEE, sono applicate tariffe più basse rispetto a quanto previsto da EDISU Piemonte.

## Bibliografia

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.

Regini M., Ghio R. (a cura di) (2022). *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, Milano.