

IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO IN TOSCANA

RICONOSCIMENTI

La ricerca, collocata nell'ambito delle attività comuni di IRPET con Regione Toscana, è stata curata da Silvia Duranti e Giada Garbini, all'interno dell'Area di ricerca Economia Pubblica e Infrastrutture coordinata da Patrizia Lattarulo. Hanno collaborato Natalia Faraoni, Maria Luisa Maitino, Valentina Patacchini e Letizia Ravagli. Allestimento editoriale a cura di Elena Zangheri.

Indice

PREMESSA	5
1. IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO: QUADRO NORMATIVO E FONTI DI FINANZIAMENTO	6
1.1 Il quadro normativo nazionale	6
1.2 Il meccanismo di finanziamento	7
1.3 La dinamica delle risorse per il DSU nel tempo	9
2. IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO IN TOSCANA: IL MODELLO DI EROGAZIONE DEI BENEFICI	10
3. ALCUNI DATI SUL DIRITTO ALLO STUDIO: LA TOSCANA NEL CONTESTO NAZIONALE	13
3.1 La borsa di studio	13
3.2 Il servizio ristorazione	16
3.3 Il servizio abitativo	18
4. L'OCCUPAZIONE NEL LAVORO DIPENDENTE DEI LAUREATI CHE HANNO USUFRUITO DI BORSE DI STUDIO	21
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	22
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	23

PREMESSA

“*I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi*”. Così recita la Costituzione italiana all’articolo 34, ponendo le basi per il sistema di supporti economici all’istruzione noto come Diritto allo Studio. Il supporto economico agli studenti si concentra in particolare a livello di istruzione terziaria, perché in è quella fase del percorso formativo che si afferma in modo pressante il trade-off tra prosecuzione degli studi e inserimento occupazionale, rendendo più onerosa la scelta di conseguire una laurea.

Il Diritto allo Studio Universitario (DSU) rappresenta quindi uno strumento fondamentale per permettere a studenti con una situazione socio-economica debole di conseguire un titolo di studio terziario. Sono molti gli studi italiani che hanno evidenziato un impatto positivo della borsa di studio sulla probabilità di proseguire gli studi e limitare l’abbandono universitario, sui tempi di laurea e più in generale, sulle performance accademiche (Mealli et al., 2005; Agasisti e Martinu., 2016; Modena et al., 2020; Graziosi et al. 2021); risultati simili sono ottenuti sul caso toscano (Aristelli et al., 2001; Irpet, 2010). Gli effetti positivi sulle performance universitarie e i tempi di laurea sono imputabili sia alla minor necessità di dover lavorare durante gli studi sia all’incentivo che la borsa stessa innesca per il suo godimento a non lasciare in secondo piano la carriera universitaria.

In molti casi gli effetti positivi che si ottengono hanno entità e significatività statistiche diverse tra tipologie di studenti e atenei. Mealli et al. (2005) mostrano che l’efficacia della borsa di studio nel ridurre l’abbandono è maggiore per gli studenti più poveri e per i fuori sede, ovvero per coloro che ricevono contributi più generosi; la maggiore efficacia sugli studenti più svantaggiati è confermata da Irpet (2010). Modena et al. (2021) stimano invece che l’efficacia delle borse di studio nel prevenire l’abbandono universitario è più rilevante per gli studenti provenienti da istituti tecnici e professionali e per gli iscritti negli atenei meridionali. Agasisti e Martinu (2016) focalizzano l’attenzione su un solo ateneo (il Politecnico di Milano), ma considerano outcome universitari diversi per testare l’efficacia delle borse. Nel complesso, riscontrano un effetto positivo e statisticamente significativo della borsa di studio su diversi outcome, con una certa eterogeneità tra facoltà e tipi di studente; in particolare, l’effetto è maggiore per gli immigrati, gli italiani che si sono trasferiti da un’altra regione per motivi di studio e gli studenti che frequentano un corso di ingegneria. In un contributo più recente, anche Graziosi et al. (2020) considerano outcome diversi, ottenendo evidenza empirica sull’efficacia del Diritto allo Studio sulle performance accademiche, incluso il raggiungimento della laurea e i tempi per lo stesso. L’impatto positivo è eterogeneo tra le università, mentre sono state rilevate poche differenze per sottogruppi di studenti.

Un’ulteriore funzione della borsa di studio, confermata anch’essa dalla letteratura, riguarda l’aumento della attrattività dei sistemi regionali attraverso l’offerta di un sistema del DSU generoso e che affianca alle risorse monetarie un’ampia disponibilità di servizi *in kind*, come i dormitori (Agasisti e Dal Bianco, 2007; Vergolini e Zanini, 2015; Usala e Brau, 2023). A tal proposito la Toscana, che si distingue positivamente nel panorama nazionale per livelli di copertura delle borse e per disponibilità di mense e alloggi, dimostra una buona capacità di attrazione di studenti fuori sede (Bagna et al. 2023), che in buona parte rimangono poi a lavorare in regione, come evidenziato recentemente da Faraoni et al. (2022).

Negli ultimi tempi il Diritto allo Studio Universitario è tornato al centro del dibattito pubblico grazie agli ingenti stanziamenti che il PNRR ha previsto per l’aumento degli importi medi delle borse di studio, l’incremento degli alloggi universitari e l’ampliamento della platea di studenti borsisti. Tali interventi si inseriscono tuttavia in un contesto complesso, caratterizzato da persistente carenza di risorse, da diversi modelli di offerta regionale, nonché dalla diversa capacità dei territori di rispondere al fabbisogno degli studenti. La richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune regioni su molti ambiti di governo, e il conseguente dibattito che ne è scaturito sui livelli essenziali delle prestazioni e modelli di offerta regionali, ha ulteriormente contribuito ad aumentare l’attenzione per un ambito di intervento pubblico che costituisce una interessante esperienza di decentramento.

Il nostro contributo intende offrire una quadro il più possibile ampio sul DSU in Italia e in Toscana, partendo dalla normativa di riferimento e dalle fonti di finanziamento (Par. 1) per poi passare al modello toscano (Par. 2) e all’analisi dei dati sui beneficiari degli interventi (Par. 3); un paragrafo finale (Par. 4) descrive gli esiti universitari e lavorativi dei beneficiari del DSU in Toscana.

1. IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO: QUADRO NORMATIVO E FONTI DI FINANZIAMENTO

1.1 Il quadro normativo nazionale

Il Diritto allo Studio Universitario (DSU) vede il proprio fondamento nell'articolo 34 della Costituzione italiana, che sancisce il diritto degli studenti capaci e meritevoli a raggiungere i gradi più alti degli studi.

Dopo vari cambiamenti intervenuti nel tempo, la materia è oggi di competenza esclusiva regionale, all'interno tuttavia di una cornice definita dallo Stato (L. 240/2010) relativamente ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e ai requisiti per l'accesso (D.lgs 68/2012).

Secondo la normativa di riferimento, i LEP dovrebbero essere determinati con decreto interministeriale Ministero dell'Università e della Ricerca-Ministero dell'Economia e delle Finanze, aggiornato con cadenza triennale, sulla base di un'indagine appositamente implementata per stabilire il costo standard di mantenimento agli studi, relativo a diverse voci: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio e accesso alla cultura¹. Tuttavia, a distanza di oltre un decennio dalla definizione del quadro normativo attuale, la suddetta indagine dei costi, non è ancora stata effettuata e il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) continua a stabilire con cadenza annuale l'importo minimo delle borse di studio con proprio decreto, aggiustando le cifre del precedente anno accademico, a partire da quelle definite con D.P.C.M. 9 aprile 2001, sulla base della variazione dell'indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati e dell'incremento delle risorse messe a disposizione dallo Stato. L'importo della borsa di studio, quindi, non sembra affatto essere di natura standard, come invece decanta la normativa, anche perché le Regioni hanno facoltà di variarlo nel rispetto di quanto fissato dal MUR. Da un'attenta analisi dei bandi di concorso regionali per il DSU, si riscontra una tendenza delle Regioni a fissare l'importo delle borse in un intorno del limite minimo decretato dal MUR (Garbini, 2023), livello che, secondo uno studio Irpet (2012) risulta ben lontano da quello che sarebbe il costo di mantenimento stimato da un'indagine ad hoc².

La definizione dell'importo monetario delle borse rappresenta, quindi, uno dei principali spazi di autonomia delle Regioni in ambito di DSU, assieme alla determinazione dei requisiti di eleggibilità per l'accesso ai LEP (merito e condizione economica). Le Regioni hanno infatti facoltà di variare rispetto a quanto definito periodicamente dal MUR sia il numero minimo di crediti per soddisfare il requisito del merito, che la soglia massima dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e dell'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente (ISPE)³. Un ultimo ambito di autonomia delle Regioni riguarda la definizione dell'importo della propria tassa per il DSU, che rappresenta una delle fonti di finanziamento delle borse di studio (V. Par. 1.2); la tassa si articola in tre fasce sulla base dell'ISEE dello studente e può andare da un minimo di € 120 ad un massimo di € 200; tuttavia, nel caso in cui le Regioni non rendano noto l'importo di ciascuna fascia entro il 30 giugno di ogni anno, la stessa è di default dovuta nella misura di € 140.

¹ La voce materiale didattico comprende la spesa per gli strumenti didattici indispensabili allo studio, in particolar modo per i libri di testo, ma non per l'acquisto di dispositivi elettronici quali computer o tablet; la voce trasporto include la spesa per spostamenti dall'abitazione all'università, e, limitatamente agli studenti fuori sede, anche per il raggiungimento della sede abitativa di origine due volte l'anno, sulla base delle tariffe più economiche degli abbonamenti del trasporto pubblico; la voce ristorazione prevede la spesa per un pasto giornaliero per gli studenti in sede e pendolari e per due pasti giornalieri per gli studenti fuori sede nelle mense universitarie o nelle strutture convenzionate con le università; la voce alloggio è presente solamente per gli studenti fuori sede e consiste nella spesa per l'affitto di un posto letto in stanza doppia in un appartamento privato o in una residenza universitaria, tenendo conto dei canoni di locazione mediamente praticati sul mercato nei diversi comuni sede dei corsi; infine, la voce accesso alla cultura comprende la spesa per frequentare eventi culturali presso la città sede dell'ateneo per il completamento del percorso formativo.

² Irpet (2012) stima il costo di mantenimento per uno studente universitario toscano sulla base delle indicazioni contenute nel citato D.lgs 68/2012, riscontrando una certa sproporzione nell'efficacia della borsa di studio nel coprire i costi di mantenimento di studenti con diverse condizioni abitative, evidenziando, in particolare, lo svantaggio dei fuori sede, il cui ammanco di denaro è stimato pari al 60% del costo di mantenimento totale. Al contrario, gli studenti in sede e pendolari vedono completamente coperto il costo del loro mantenimento annuale agli studi, con un avanzo di denaro elevato nel caso dei pendolari e degli in sede appartenenti a fasce ISEE più basse.

³ Il MUR aggiorna ogni anno tali limiti massimi tenendo conto della variazione dell'indice generale ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai e impiegati e dell'incremento dei fondi statali destinati alle borse di studio. Al fine di rapportare i valori nazionali alla propria realtà territoriale, le Regioni sono autorizzate a diminuire le cifre stabilite dal MUR, ma mai oltre il 30%.

1.2 Il meccanismo di finanziamento

Il meccanismo di finanziamento delle borse di studio si articola su diversi tre canali: il fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (FIS)⁴, da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio e le risorse proprie regionali. Quest'ultime devono essere in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione relativa al FIS (D. Lgs 68/2012); un contributo regionale aggiuntivo alla quota obbligatoria, da luogo a premialità nell'assegnazione del FIS negli anni successivi.

L'ammontare del FIS è determinato annualmente in sede di legge di bilancio e, solo in un secondo momento, il MUR propone una stima del fabbisogno finanziario per la concessione delle borse di studio di ogni singola Regione, sulla quale poi si baserà il riparto dei fondi statali. È dunque cruciale capire che, anche se contro intuitivo, la definizione dell'importo finanziario del FIS è del tutto indipendente rispetto alla spesa ipotizzata sostenuta dalle Regioni per l'erogazione delle borse di studio.

Dall'a.a. 2019/2020⁵ l'80% del FIS è ripartito alle Regioni in proporzione ai fabbisogni finanziari netti regionali mentre il restante 20% (quota premiale) funge da incentivo all'impiego di risorse regionali proprie aggiuntive rispetto alla soglia minima del 40% imposto da normativa e viene quindi ripartito in proporzione ad esse.

Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni è determinato come la differenza fra il fabbisogno finanziario complessivo e il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, quest'ultimo calcolato come il prodotto fra la media degli studenti iscritti in ambito regionale negli ultimi tre anni accademici al netto degli studenti idonei alla borsa e € 140. In assenza dell'implementazione dell'indagine dei costi di mantenimento agli studi, il fabbisogno finanziario delle Regioni viene calcolato semplicemente come media delle spese sostenute dalle stesse negli ultimi tre anni accademici. Dunque, esso non ha affatto una natura standard, come invece avrebbe dovuto avere ai sensi della normativa vigente, ma si basa sostanzialmente sul criterio del costo storico. Nello specifico, tale fabbisogno viene determinato come sommatoria di quattro voci di spesa: borse di studio, posti alloggio, mobilità internazionale e studenti con disabilità⁶.

Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni dovrebbe essere coperto prevalentemente dai fondi statali e solo in minor parte dalle risorse proprie regionali. Precisamente, secondo il piano di copertura vigente, ben il 71,43% del fabbisogno dovrebbe essere a carico del FIS e dunque solo il 28,57% a carico delle Regioni (Decreto MUR-MEF 853/2020, art. 2)⁷.

Tuttavia, le risorse rese disponibili dallo Stato sono decisamente insufficienti a finanziare i fabbisogni regionali quantificati dal MUR nella misura prevista dalla normativa. Tale discrasia è dovuta sia dalla limitatezza dei fondi statali che dalle tempistiche di definizione dell'importo finanziario del FIS che, come già detto, avviene in sede di legge di bilancio, prima che l'ipotetica spesa delle Regioni in ambito di DSU

⁴ L'attuale FIS è stato costituito a decorrere dall'a.a. 2012/13 e in esso sono confluite le risorse del precedente Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore. A partire dall'a.a. 2010/11, le Province autonome di Trento e Bolzano sono escluse dal riparto del FIS di natura ordinaria, al quale dunque partecipano unicamente le Regioni sensu stricto (L. 191/2009).

⁵ Decreto MUR-MEF 11 ottobre 2017 n. 798, Decreto MUR-MEF 12 novembre 2020 n. 853, Decreto MUR 6 dicembre 2022 n. 1974.

⁶ Nello specifico:

- ✓ borse di studio, nello specifico, il prodotto fra la media degli studenti idonei di ciascuna Regione degli ultimi tre anni accademici e l'importo minimo della borsa di studio, come decretato annualmente dal MUR e differenziato per condizione abitativa dello studente;
- ✓ posti alloggio, nello specifico, il prodotto fra la media dei posti letto assegnati nel ridotto triennio accademico agli studenti fuori sede idonei alla borsa e € 1 300 quale costo figurativo per il servizio alloggio;
- ✓ mobilità internazionale, nello specifico, il prodotto fra il 4% della media degli studenti idonei negli ultimi tre anni accademici e € 750 quale contributo per la mobilità internazionale nell'ambito del programma ERASMUS o di altri programmi internazionali
- ✓ studenti portatori di disabilità, nello specifico, il prodotto fra la media degli studenti idonei con disabilità non inferiore al 66% degli ultimi tre anni accademici e il doppio dell'importo minimo della borsa di studio loro spettante sulla base della condizione abitativa.

⁷ Si noti che "risorse proprie delle regioni in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione relativa al fondo integrativo statale" (D. Lgs 68/2012, art. 18) e "fabbisogno finanziario netto coperto per il 28,57% dalle risorse proprie delle regioni" (Decreto MUR-MEF 853/2020, art. 2) hanno di fatto lo stesso significato, infatti $71,43\% \cdot 40\% = 28,57\%$.

venga resa nota e, dunque, è del tutto svincolata da tale stima. La questione, però, non finisce qui e il problema del sottofinanziamento statale è in realtà ancora più allarmante. Il fabbisogno finanziario netto delle Regioni calcolato ex-ante dal MUR è infatti assai inferiore all'esborso netto effettivamente sostenuto da quest'ultime per la concessione delle borse di studio, rendendo così l'importo del fondo statale ancor più inadeguato di quanto già lo fosse.

Esistono due motivazioni principali alla base della sottostima sistematica del fabbisogno finanziario netto regionale. La prima, concerne i criteri di calcolo adottati dal MUR, che si basano su valori storici di idonei e importi delle borse, che tuttavia presentano chiaramente un trend crescente nel tempo. La seconda motivazione riguarda l'autonomia delle Regioni in ambito di DSU, che rende loro possibile variare i requisiti di eleggibilità, gli importi delle borse di studio ed anche i servizi accessori a quelli definiti dalla normativa nazionale, sempre nel rispetto dei limiti minimi vigenti.

Al fine di sopperire al sottodimensionamento delle risorse statali ed assicurare comunque il livello standard delle prestazioni previsto dalla legge, le Regioni si vedono costrette a stanziare somme di denaro più elevate, talvolta nettamente più elevate, rispetto a quelle stimate ex-ante dal MUR. Lo Stato pone dunque un onere decisamente gravoso in capo alle Regioni, le quali tuttavia rispondono in modo piuttosto eterogeneo in termini di ulteriore apporto di risorse proprie.

Cerniglia et al. (2022) confrontano l'assetto finanziario stimato (ex ante) e quello effettivo (ex post) per l'a.a. 2020/21, mettendo in luce il sottodimensionamento delle risorse statali e l'eterogeneità con cui le Regioni italiane riescono a compensare con risorse proprie oltre le percentuali stabilite dalla normativa. Nello specifico, si osserva che nell'a.a. 2020/21 le risorse statali avrebbero dovuto essere € 402.358.900, mentre di fatto lo Stato ne ha messe a disposizione € 307.835.399, riuscendo a coprire solamente il 54,6% del fabbisogno finanziario netto regionale stimato, anziché il 71,43%, come sancito invece dalla normativa. In base a tale prospetto, il sottofinanziamento statale ammonterebbe dunque a ben € 94,5 milioni. Guardando poi all'assetto finanziario effettivo (ex-post) è evidente la sottostima del fabbisogno finanziario netto complessivo delle Regioni ipotizzato dal MUR è € 563.291.194 rispetto alla spesa netta complessiva effettivamente sostenuta da quest'ultime, pari a € 707.324.672 (-25%). Il contributo statale copre quindi poco più del 40% della spesa netta complessiva in ambito di DSU: in Italia, il finanziamento per la concessione delle borse di studio non è affatto soprattutto a carico dello Stato, ma grava in larga parte sulle Regioni.

Il gap tra fabbisogno stimato e spesa netta complessiva regionale non è omogeneo a livello territoriale. Le Regioni in cui si osservano le differenze maggiori sono Campania (€ 33.3 milioni), Lazio (€ 20.9 milioni) ed Emilia-Romagna (€ 16.3 milioni). Lombardia e Toscana non si annoverano fra queste, ma anch'esse presentano un divario piuttosto consistente (rispettivamente, € 12.6 milioni e € 10.2 milioni). Al contrario, Valle d'Aosta (€ 35.8 mila), Veneto (€ 540.1 mila) e Liguria (€ 551.3 mila) registrano le minor discrepanze. Friuli-Venezia Giulia, Molise e Basilicata, inoltre, sono le uniche Regioni in cui la spesa netta ex-post è di fatto inferiore al fabbisogno finanziario netto stimato ex-ante.

La maggior parte delle Regioni sborsa dunque un importo monetario piuttosto importante al fine di controbilanciare la carenza di fondi statali; la copertura della spesa netta a carico delle risorse proprie regionali varia dal 46,8% in Liguria a ben l'83,7% in Campania, con una media nazionale del 56,5%. Quest'ultima Regione versa addirittura € 44.1 milioni in più rispetto a quanto riportato nel prospetto del MUR. In Emilia-Romagna e Lombardia, invece, la copertura a carico regionale è in linea con la media italiana, o comunque di poco inferiore (rispettivamente, 53,6% e 57%), mentre in Toscana è ripartita in egual misura fra fondi statali e quelli regionali.

Si noti, inoltre, che l'entrata effettiva da tassa regionale a livello nazionale è superiore a quella stimata dal MUR (€ 227.641.264 vs € 244.021.283), il che però non sempre vale anche a livello territoriale. Infatti, per alcune Regioni il MUR produce una sovrastima, mentre per altre una sottostima. Tale differenza è semplicemente dovuta ai margini di autonomia che le Regioni hanno nel determinare l'importo della propria tassa per il diritto allo studio, come già spiegato in precedenza.

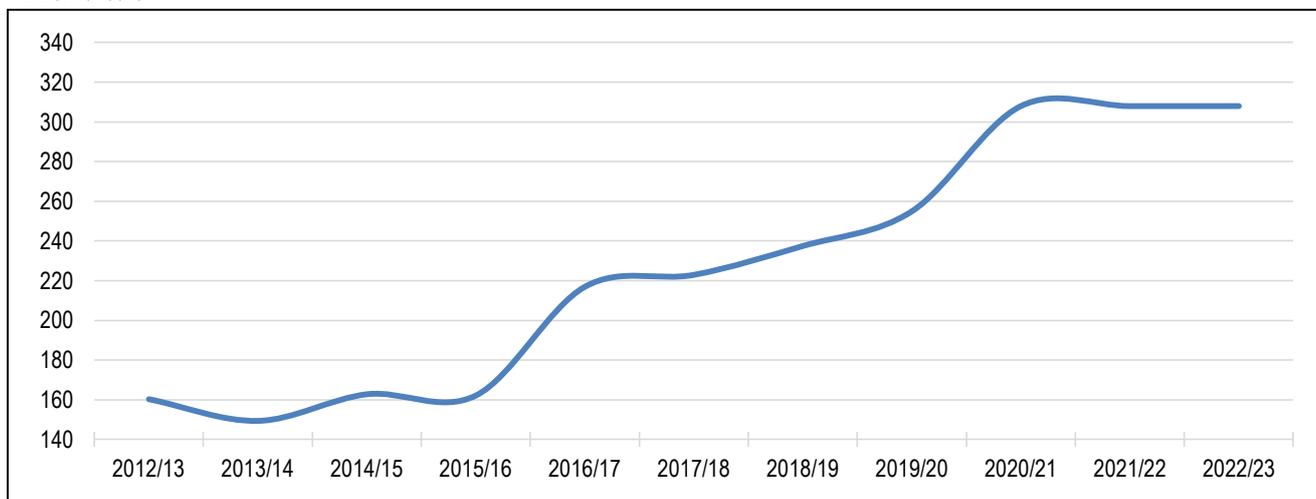
1.3 La dinamica delle risorse per il DSU nel tempo

Come si evince dalla figura 1, negli ultimi dieci anni, il FIS cosiddetto ordinario, o semplicemente FIS, è stato oggetto di vari interventi volti ad aumentare le sue risorse con un duplice scopo: da un lato, ampliare la popolazione degli studenti beneficiari e, dall'altro, garantire borse di studio più generose.

Dall'a.a. 2012/13 all'a.a. 2022/23, il FIS ordinario passa da circa € 160 milioni a quasi € 308 milioni, aumentando così più del 90%. In particolare, gli incrementi più significativi si sono registrati negli a.a. 2016/17 e 2020/21, e, dopo quest'ultimo anno, il FIS ordinario appare pressoché stabile.

Figura 1. Serie storica del FIS ordinario, a.a. 2012/13 – 2022/23

Milioni di euro



Fonte: D.P.C.M., Decreti MUR

A questi aumenti, nell' a.a. 2022/23 si sono aggiunte le risorse del Piano nazionale di ripresa resilienza (PNRR)⁸ e dell'Azione IV.3 del PON "Ricerca e Innovazione" 2014-2020⁹, che hanno portato il FIS a livelli mai raggiunti prima, con ben € 600 827 681, di cui circa il 40% deriva dai fondi europei.

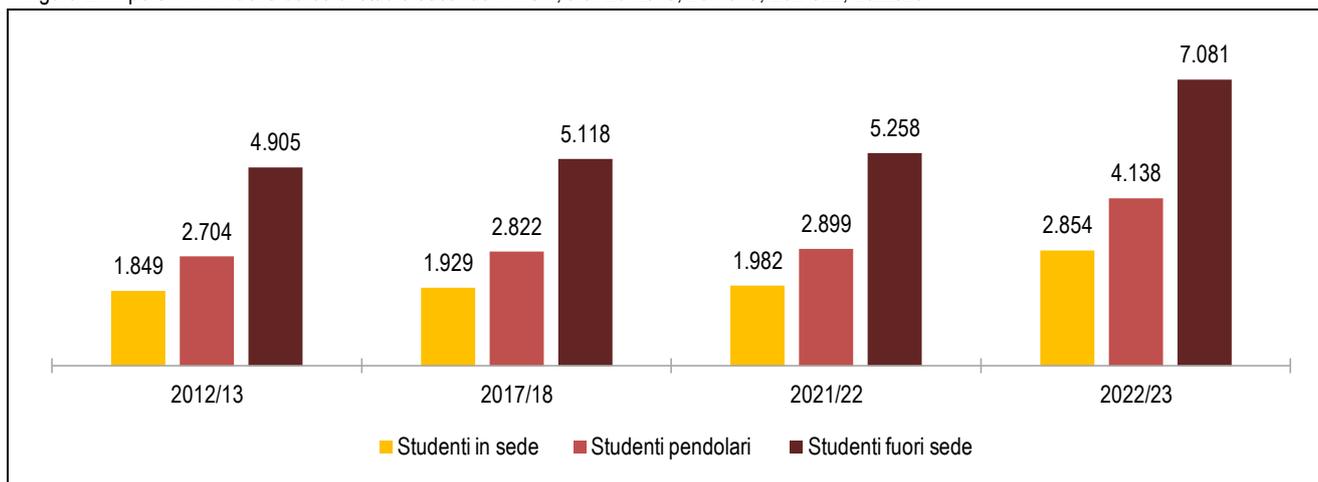
Nell'ultimo decennio, l'incremento delle risorse stanziata aveva già permesso di erogare borse di studio mediamente più alte e di ampliare significativamente la platea di beneficiari attraverso il rilassamento dei requisiti economici per l'accesso, ma la disponibilità di risorse europee ha segnato un punto di rottura col passato, incrementando in modo importante gli importi minimi delle borse (Fig. 2). In particolare, le borse di studio per gli studenti in sede passano da € 1.982 a € 2.854, quelle per gli studenti pendolari da € 2.899 a € 4.138, e quelle per gli studenti fuori sede da € 5.258 a € 7.081; i pendolari, dunque, sono coloro che beneficiano del maggior aumento, pari al 43%, contro il 35% dei fuori sede e il 30% degli studenti in sede. I limiti massimi ISEE e ISPE, invece, aumentano di circa il 3%.

Considerato l'impatto considerevole che le risorse del PNRR hanno avuto nell'ambito del DSU, è lecito chiedersi cosa accadrà a partire dall'a.a. 2024/25, con il venir meno degli importi aggiuntivi garantiti dal Programma straordinario. Lo Stato sarà disponibile ad integrare le casse del proprio fondo in misura tale da garantire i livelli di prestazioni raggiunti negli a.a. 2022/23 e 2023/24? In caso contrario, le Regioni si prenderanno carico di questo onere? Considerato lo storico problema del sottofinanziamento statale e le diverse disponibilità economiche delle Regioni in materia di DSU, è plausibile immaginare un ampliamento dei divari territoriali nell'offerta dei servizi per il diritto allo studio.

⁸ Il Piano di ripresa e resilienza italiano, redatto in forma definitiva durante il Governo Draghi, viene inviato il 30 aprile 2021 alla Commissione europea ed approvato da quest'ultima il 22 giugno 2021.

⁹ Le risorse del PON "Ricerca e Innovazione" vengono stanziata per finanziare solo esclusivamente le borse di studio nelle Regioni meno sviluppate, quali Calabria, Campania, Basilicata, Puglia e Sicilia, e, in minor misura, in quelle in transizione, quali Abruzzo, Molise e Sardegna.

Figura 2. Importi minimi delle borse di studio secondo il MUR, a.a. 2012/13, 2017/18, 2021/22, 2022/23



Fonte: Decreti MUR

Figura 3. Limiti massimi ISEE e ISPE secondo il MUR, a.a. 2012/13, 2017/18, 2021/22, 2022/23



Fonte: Decreti MUR

2. IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO IN TOSCANA: IL MODELLO DI EROGAZIONE DEI BENEFICI

Come illustrato precedentemente, il DSU rientra nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, le quali hanno quindi piena facoltà di sviluppare un proprio modello di offerta in termini di importi delle borse di studio ed erogazione dei servizi mensa e alloggio, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti a livello statale.

Gli studenti vincitori di borsa di studio iscritti ad un corso di laurea avente sede sul suolo toscano hanno diritto all'esonero totale dal pagamento delle tasse universitarie e della tassa regionale per il diritto allo studio¹⁰, oltre che ad una quota monetaria, alla fruizione gratuita del servizio ristorazione e, se fuori sede, anche del servizio abitativo presso le residenze universitarie dell'ARDSU Toscana (Azienda della Regione Toscana per il Diritto allo Studio Universitario). La somma di denaro viene erogata in due tranches di egual importo, la prima entro fine dicembre e la seconda entro fine giugno, con tempistiche diverse per gli iscritti al primo anno.

La domanda per la concessione della borsa di studio deve essere obbligatoriamente compilata on-line sull'apposito sito dell'ARDSU Toscana nei termini previsti dal bando relativo a ciascun anno accademico,

¹⁰ La Toscana fissa l'importo della tassa regionale per il diritto allo studio a € 140, non prevedendo alcuna diversificazione sulla base delle fasce ISEE.

solitamente dal mese di luglio ai primi di settembre. In questa fase, agli studenti è richiesto di dichiarare la sede del corso di studi frequentato, o che frequenteranno, e il proprio comune di residenza, così che il portale possa determinare il loro status fra fuori sede, pendolare e in sede, dove la qualifica di fuori sede è attribuita a chi impiega almeno un'ora di tempo con i mezzi di trasporto pubblici per raggiungere l'università dalla propria abitazione¹¹. Gli studenti fuori sede vengono poi inseriti automaticamente senza alcuna richiesta aggiuntiva negli aventi diritto del servizio abitativo. Vengono infine stilate due graduatorie, una in merito alle borse di studio e l'altra ai posti alloggio, oggetto entrambe di eventuali scorrimenti nel corso dell'anno accademico in caso di rinunciatari e/o disponibilità di nuovi fondi.

I requisiti per l'accesso alle borse di studio sono quelli previsti dalla normativa nazionale, ovvero merito e condizione economica.

Nello specifico, il requisito del merito si riferisce al numero minimo di CFU da conseguire entro il 10 agosto¹² di ciascun anno accademico, diversificato per corso di laurea (triennale, magistrale, magistrale a ciclo unico), ma non per corso di studi e ateneo¹³.

Per quanto riguarda invece il requisito della condizione economica, oramai da molto tempo, la Toscana si allinea alle soglie massime di ISEE ed ISPE definite di anno in anno dal MUR, con la volontà di offrire borse di studio al più alto numero possibile di universitari.

Il modello toscano di DSU prevede l'erogazione di una borsa di studio diversificata per fascia ISEE e condizione abitativa, già decurtata del valore monetario attribuito ai servizi di mensa e alloggio. Tale somma di denaro diminuisce all'aumentare del valore ISEE; in particolare, dalla prima all'ultima fascia, l'importo si riduce di circa il 27% per gli studenti in sede (da € 2.020 a € 1.480), di circa il 37% per i pendolari (da € 3.290 a € 2.060) e di addirittura il 61% per i fuori sede (da € 2.690 a € 1.050). I servizi annessi alla borsa variano invece in base alla condizione abitativa e sono del tutto indipendenti dall'indicatore della condizione economica. I borsisti in sede, così come i pendolari, godono di diritto di un pasto giornaliero gratuito presso le mense universitarie e i fuori sede, oltre a ciò, beneficiano anche di un ulteriore pasto giornaliero e di un posto letto gratuito in una residenza universitaria. L'ARDSU Toscana attribuisce alla gratuità del servizio abitativo € 3.000 e a quella del servizio ristorazione € 850 in caso di un pasto giornaliero e € 1.600 in caso di due pasti giornalieri. Gli importi figurativi delle borse di studio a favore della fascia ISEE più bassa, dati dalla somma fra il denaro effettivamente erogato e il valore dei servizi offerti, ammontano dunque a € 2.870 per gli studenti in sede, € 4.140 per gli studenti pendolari e € 7.290 per gli studenti fuori sede, cifre del tutto analoghe alle somme minime imposte dal MUR, salvo quella inerente ai fuori sede, di circa € 200 maggiore, come illustrato in tabella 4.

Il sistema toscano verte, dunque, sulla non monetizzazione dei servizi da esso offerti, salvo indisponibilità di posti letto¹⁴. In altre parole, i borsisti non hanno facoltà di richiedere la liquidazione in denaro dei servizi, nemmeno in caso di mancata fruizione degli stessi. Solo gli studenti fuori sede assegnatari della borsa ma non beneficiari di un posto letto sono legittimati a ricevere, previa richiesta corredata da un contratto di locazione, la somma di denaro equivalente al valore mensile del servizio abitativo, il cosiddetto contributo affitto, pari a € 250 al mese. Tale beneficio è concesso solo esclusivamente in presenza di un contratto di affitto regolarmente registrato della durata di almeno sei mesi riferito ad un alloggio ubicato nel comune o nei comuni limitrofi dove ha sede il corso di studi frequentato e garantito unicamente per il periodo

¹¹ Ogni Regione ha facoltà di definire lo status di studente fuori sede a proprio piacimento. Ad esempio, in Campania, uno studente è qualificato come fuori sede se frequenta un corso di studi tenuto ad almeno 30 Km di distanza dal proprio comune di residenza o che, a prescindere dalla distanza chilometrica, risiede in una delle isole del Golfo di Napoli (Ischia, Capri, Procida).

¹² Questa regola vale per tutti gli studenti, fatta eccezione per gli iscritti al primo anno a cui viene anticipata la prima rata ed i servizi collegati alla borsa di studio tenendo conto delle sole condizioni economiche; il loro merito viene poi valutato in itinere in corrispondenza di due scadenze: 10 agosto e 30 novembre.

¹³ Esistono tuttavia dei corsi di studi che prevedono un numero minimo di CFU specifico diverso da quello definito a livello regionale: laurea in ingegneria edile ed architettura, laurea magistrale in chimica e tecnologie farmaceutiche e laurea magistrale in medicina e chirurgia presso l'Università di Pisa, laurea magistrale in medicina e chirurgia presso l'Università di Firenze.

¹⁴ Per l'a.a. 2022/23, l'ARDSU Toscana ha a disposizione 3 487 posti letto presso le proprie residenze universitarie, di cui 1 248 a Firenze, 1 291 a Pisa (25 nella sede di Carrara assegnati prioritariamente agli studenti dell'Accademia di Belle Arti) e 948 a Siena (25 nella sede di Arezzo).

esplicitato in esso. Gli studenti che poi risultano vincitori del posto letto a fronte di uno scorrimento in graduatoria e rinunciano a tale servizio, o non si presentano affatto alla convocazione, non hanno la possibilità di usufruire del contributo affitto nel successivo anno accademico.

Tabella 4. Importi della borsa di studio e servizi ad essa annessi in Toscana, a.a. 2022/23

IMPORTI BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
ISEE	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
€ 0 - € 12.167	€ 2.020 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 3.290 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 2.690 + 2 pasti gratuiti al giorno + posto letto gratuito
€ 12.168 - € 16.223	€ 1.640 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 2.750 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 1.740 + 2 pasti gratuiti al giorno + posto letto gratuito
€ 16.224 - € 24.335	€ 1.480 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 2.060 + 1 pasto gratuito al giorno	€ 1.050 + 2 pasti gratuiti al giorno + posto letto gratuito
VALORE FIGURATIVO DEI SERVIZI ANNESSI A BORSA DI STUDIO, a.a. 2022/23			
Servizio	Studenti in sede	Studenti pendolari	Studenti fuori sede
Mensa	€ 850	€ 850	€ 1.600
Posto letto	non previsto	non previsto	€ 3.000

Fonte: Bando borse di studio Toscana

La scelta attuata dalla Toscana in ambito di DSU è quindi piuttosto chiara: vantando un'offerta di ristorazione e alloggi universitari efficiente e capillare sul proprio territorio, frutto di cospicui investimenti nel tempo, non intende monetizzare tali servizi al fine di incentivare i borsisti al loro utilizzo.

La Toscana non è l'unica a adottare questa strategia, ma è senza dubbio la Regione in cui questo approccio è portato avanti in modo più strutturato. Come emerge dall'analisi di alcuni modelli regionali di Garbini (2023), la maggior parte delle Regioni punta invece maggiormente sulla monetizzazione dei servizi annessi alla borsa di studio, o perlomeno la consente.

Il Veneto è la regione in cui la modalità di gestione del DSU è più simile alla Toscana: l'importo della borsa di studio è erogato al netto delle trattenute per i servizi annessi, per i quali non è possibile richiedere la liquidazione in denaro, anche a fronte del non utilizzo delle mense universitarie e/o di un posto letto. Si noti tuttavia che in Toscana, diversamente da quanto accade in Veneto, i borsisti fuori sede hanno diritto non a un pasto giornaliero ma a ben due, dunque non solo al pranzo ma anche alla cena, a fronte di un valore figurativo attribuito al servizio mensa solo di poco superiore a quello veneto (€ 850 vs € 700). Il valore attribuito invece al servizio abitativo differisce sensibilmente tra le due regioni: € 3.000 in Toscana a fronte di soli € 1.600 in Veneto.

Il modello di erogazione dei benefici in Emilia-Romagna si basa sulla libera scelta del borsista relativamente alla monetizzazione sia del servizio ristorazione che del servizio abitativo. In fase di compilazione della domanda, al candidato borsista viene richiesto se abbia intenzione di usufruire o meno di un posto letto presso gli alloggi universitari. Solo in caso di fruizione di un posto letto, ER.GO (Azienda Regionale per il Diritto agli Studi Superiori dell'Emilia-Romagna) procederà alla decurtazione di € 2.500 dalla borsa di studio. Ciò che però rende peculiare il modello emiliano, almeno rispetto agli altri analizzati, è la strategia finalizzata ad incentivare il consumo dei pasti presso le proprie strutture: solo i borsisti che richiedono la conversione di una quota della borsa in prepagato per il servizio ristorativo godono di diritto di una maggiorazione dell'importo pari a ben 50%.

Il Piemonte è promotore di un modello diametralmente opposto a quello presente nel territorio toscano. La differenza principale riguarda il servizio mensa: l'importo della borsa include sempre, senza alcuna eccezione, la quota monetaria per far fronte alle spese relative ai pasti. I borsisti devono infatti pagare di volta in volta per consumare un pasto presso le mense EDISU (Ente Regionale per il Diritto allo Studio Universitario del Piemonte), chiaramente ad un prezzo agevolato, corrispondente a quello vigente per la fascia ISEE più bassa, che ammonta a € 3 per un pasto completo. Si tratta sicuramente di una cifra contenuta per il servizio fornito, ma non estremamente bassa se si paragona ai € 4,5 pagati dagli studenti iscritti in

un'università toscana e aventi un ISEE superiore a € 75mila; inoltre, ipotizzando il consumo di pasti al giorno per l'intero anno accademico, l'importo da pagare sarebbe di circa il 50% più elevato rispetto a quello detratto dalla Toscana per i fuori sede. Al contrario, la monetizzazione del servizio abitativo dipende dalla volontà del borsista stesso, come in Emilia Romagna: durante la compilazione della domanda ciascun candidato può richiedere o meno di usufruire di un posto letto presso una residenza universitaria.

Le regioni del Mezzogiorno analizzate da Garbini (2023), ovvero Puglia e Campania, si distinguono dalla Toscana in particolare per due aspetti. Un primo aspetto riguarda la scelta di fissare il limite massimo ISEE per l'accesso ai benefici al di sotto di quello fissato dal MUR (pari a € 24.335)¹⁵, con l'obiettivo di contenere il numero dei potenziali idonei in contesti in cui l'indicatore è mediamente più basso rispetto alle regioni del Nord. La seconda differenza riguarda l'offerta limitata sul territorio sia di mense che di alloggi, che fa sì che tali regioni permettano la monetizzazione dei servizi solo nei contesti dove siano assenti strutture adibite a mense e alloggi universitari, replicando invece il modello toscano negli altri.

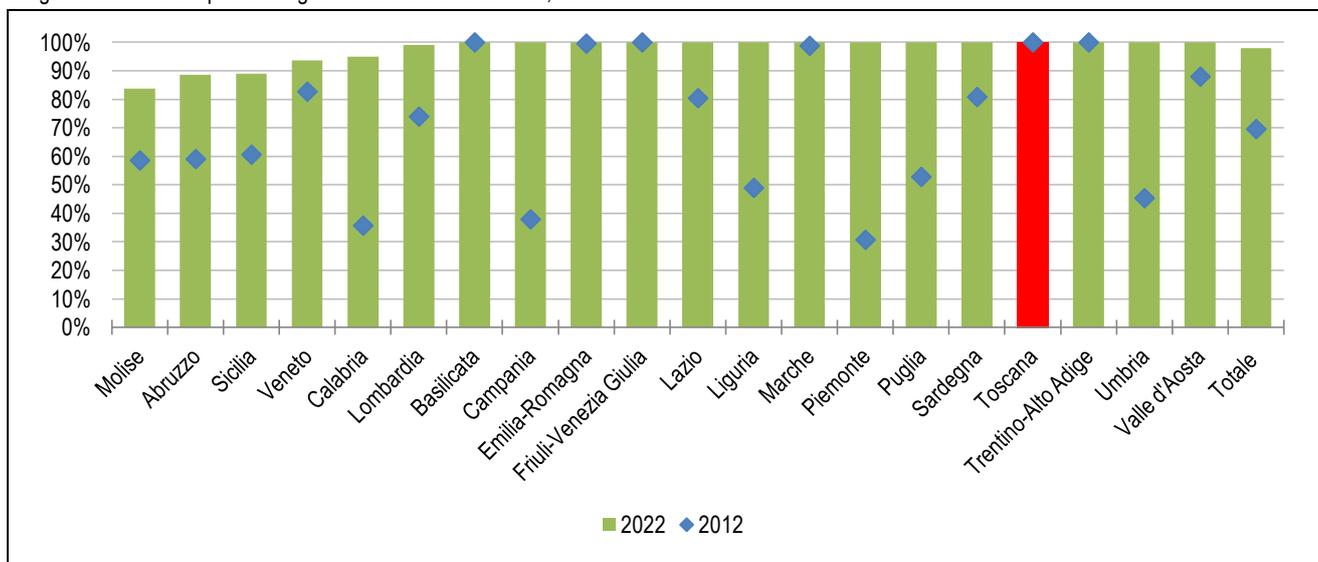
3. ALCUNI DATI SUL DIRITTO ALLO STUDIO: LA TOSCANA NEL CONTESTO NAZIONALE

3.1 La borsa di studio

In Italia, nell'a.a. 2021/2022 hanno ottenuto la borsa 12.616 studenti, con un incremento del 33% rispetto a dieci anni prima, a fronte una sostanziale stabilità degli iscritti. L'aumento è quindi dovuto all'ampliamento della platea di potenziali beneficiari in termini di requisiti economici dato, nello specifico, dall'innalzamento progressivo della soglia di ISEE per l'accesso alla borsa di studio, come si è visto nel Par. 1.3.

La Toscana si distingue da tempo nel panorama nazionale per la copertura totale della domanda di borse di studio da parte degli iscritti. Dalla figura 5 si osserva infatti come già un decennio fa la Toscana riuscisse a soddisfare completamente la domanda, insieme ad altre 5 regioni, a fronte di una copertura media nazionale del 70%. L'ampliamento delle risorse stanziato attraverso il Fondo Integrativo Statale ha permesso successivamente di ampliare la platea di beneficiari e raggiungere così una copertura media del 98% a livello nazionale, anche se vi sono ancora sei regioni in cui non tutti gli idonei sono percettori di borsa (Calabria, Lombardia, Veneto, Molise, Abruzzo e Sicilia).

Figura 5. Tasso di copertura degli idonei alla borsa di studio, a.a. 2011/12-2021/22



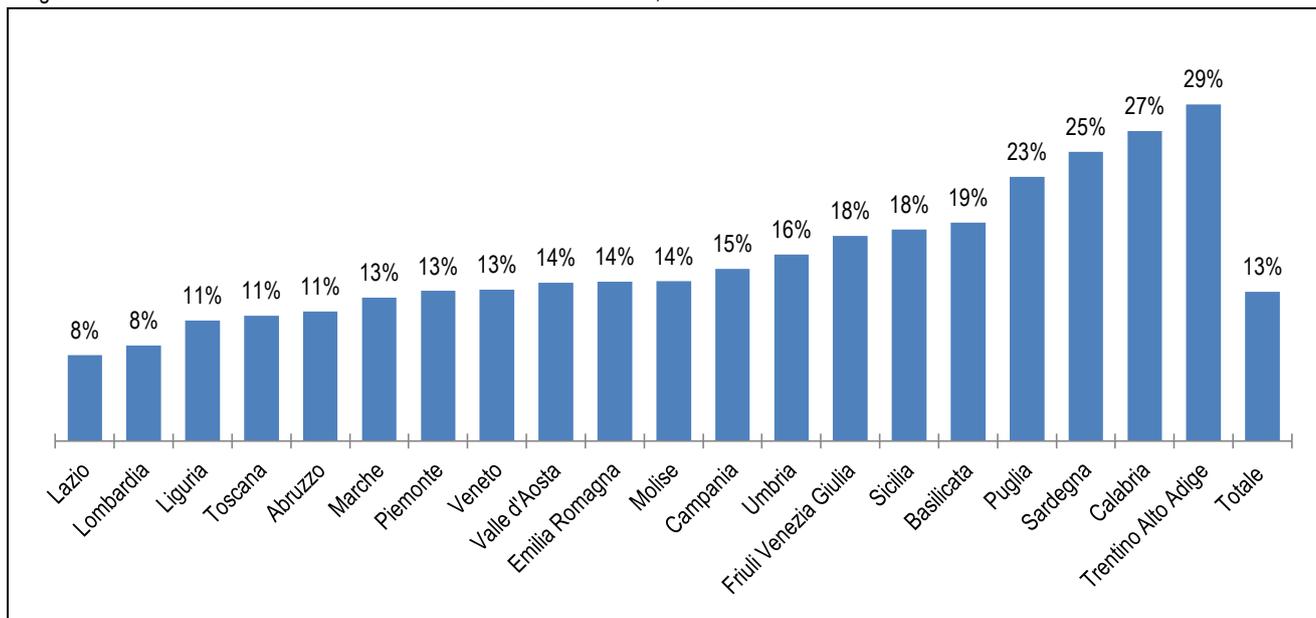
Fonte: Opendata MUR

Gli studenti beneficiari di borsa in Toscana sono pari all'11% degli iscritti, rispetto ad una media italiana del 13%, trainata dalle regioni meridionali dove una quota maggiore di studenti riesce a rientrare nei criteri

¹⁵ Tale limite ammonta a € 22.700 in Campania e € 23.626 in Puglia.

economici fissati a livello nazionale. Ciò che colpisce è tuttavia il confronto tra i tassi di copertura italiani e quelli di molti Paesi europei.

Figura 6. Percentuale di aventi diritto alla borsa di studio sul totale iscritti, a.a. 2021/2022



Fonte: Opendata MUR

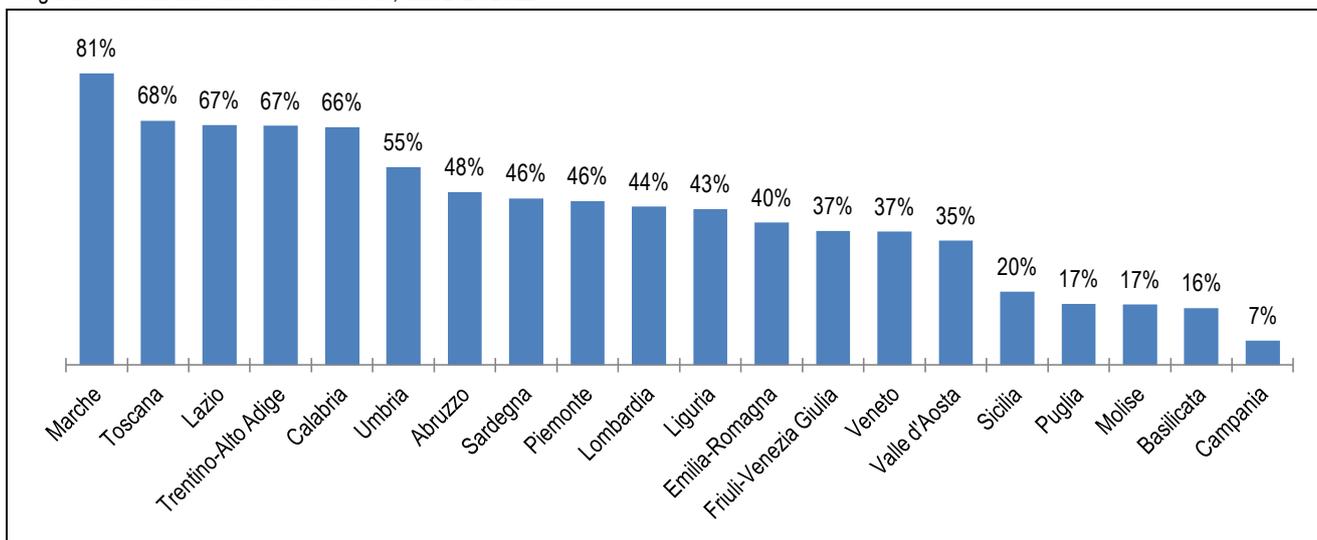
Krémó (2020) mostra come molti Paesi europei offrano agli studenti universitari borse di studi universali, ovvero non targettizzate su specifiche tipologie di iscritto, avendo quindi percentuali di copertura molto elevate (Malta, 95%, Danimarca, 92%, Svezia, 88%). Nei Paesi con borse di studio non universali, ma basate sulla necessità economica, la percentuale di copertura è solitamente inferiore al 50% degli iscritti, anche se in molti casi si tratta di percentuali ben superiori a quella italiana: la percentuale di beneficiari è relativamente elevata in Irlanda del Nord (53%) e in Irlanda (42%), ma anche in Francia e Spagna oltre il 30% degli studenti riceve borse di studio sulla base delle condizioni economiche. L'Italia si colloca tra gli ultimi posti come percentuale di studenti coperti da borsa di studio, insieme alla Germania (12,3%) ma ben distante dalla Grecia, che riesce a coprire appena l'1% degli iscritti.

Guardando alle caratteristiche dei borsisti, la Toscana si distingue tra le regioni italiane per l'elevata percentuale di borsisti fuori sede, a fronte di una media nazionale del 40%. Il dato toscano è legato non tanto alla percentuale di iscritti fuori sede (27% contro una media nazionale del 24%), ma alla provenienza degli stessi, che, diversamente da quanto avviene in altre regioni del centro-nord¹⁶, per il 54% provengono da regioni meridionali, dove gli indicatori economici utili all'accesso ai benefici sono mediamente più bassi. Oltre ai fuori sede, che rappresentano in Toscana il 68,5% dei borsisti, ci sono poi un 21,4% di pendolari e un 10,1% di studenti che risiedono nella città sede del corso frequentato o in comuni vicini¹⁷ (Fig. 8).

¹⁶ I fuori sede rappresentano il 16% in Veneto, il 33% in Lombardia, il 37% in Emilia Romagna e il 49% in Piemonte.

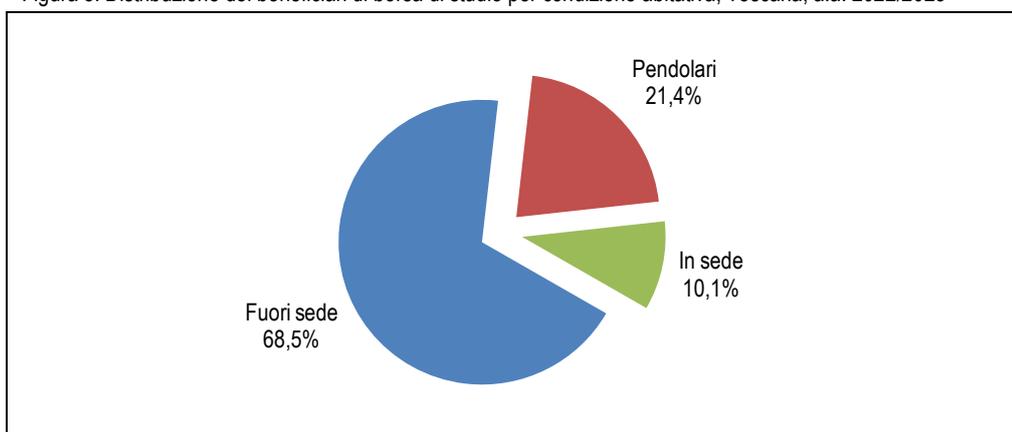
¹⁷ Nel bando di concorso Borsa di Studio e Posto Alloggio a.a. 2022/2023 della Toscana sono definiti studenti in sede coloro che risiedono nel comune sede prevalente del corso di studi frequentato o in comuni prossimi, specificati nel bando. Gli studenti fuori sede sono invece coloro che risiedono in un comune diverso da quello sede prevalente del corso di studi frequentato, con tempi di percorrenza tra detti comuni, mediante mezzi pubblici di trasporto, superiori ad un'ora. I restanti studenti sono considerati pendolari. Per studente pendolare si intende lo studente che non risulta né in sede, né fuori sede.

Figura 7. Percentuale di borsisti fuori sede, a.a. 2021/2022



Fonte: Opendata MUR

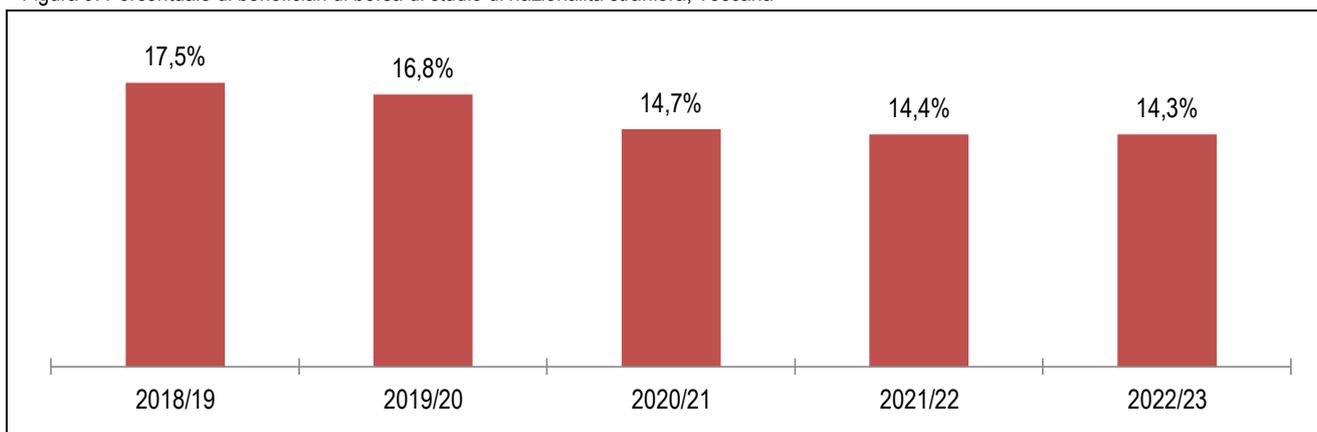
Figura 8. Distribuzione dei beneficiari di borsa di studio per condizione abitativa, Toscana, a.a. 2022/2023



Fonte: dati ARDSU

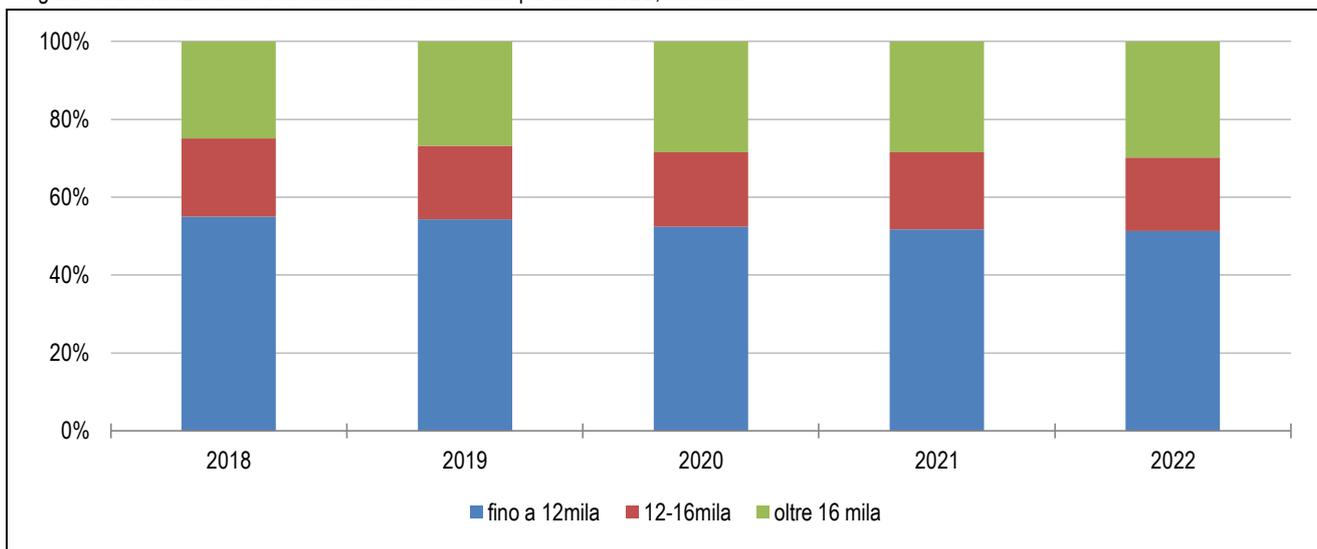
Dal punto di vista della nazionalità, la percentuale di beneficiari stranieri è oggi del 14%, in netta diminuzione negli ultimi anni, in particolare nel periodo successivo alla pandemia da Covid. Nello stesso periodo sono diminuiti anche i beneficiari con condizione economica più debole, ovvero coloro che rientrano al di sotto della soglia ISEE dei 16mila euro, che oggi rappresentano il 70% dei beneficiari, contro il 75% di cinque anni fa.

Figura 9. Percentuale di beneficiari di borsa di studio di nazionalità straniera, Toscana



Fonte: dati ARDSU

Figura 10. Distribuzione dei beneficiari di borsa di studio per fascia ISEE, Toscana



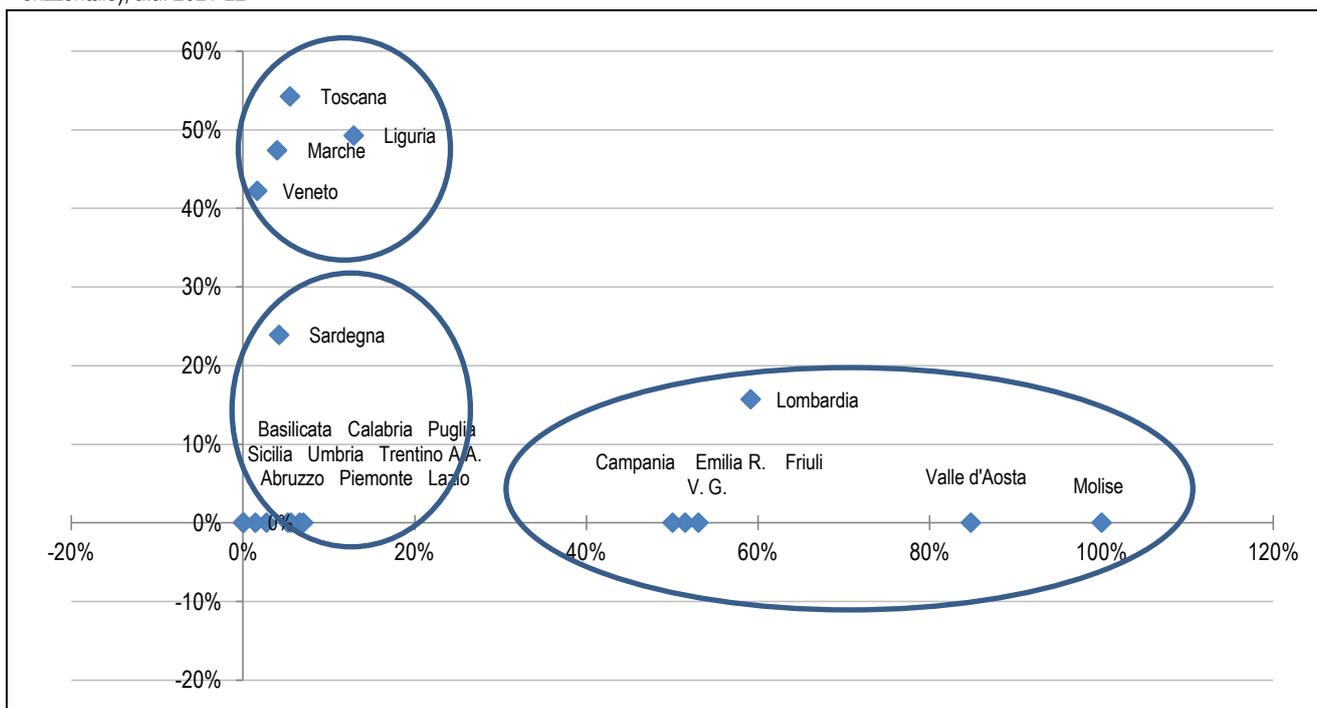
Fonte: dati ARDSU

3.2 Il servizio ristorazione

Il servizio di ristorazione rientra a pieno titolo nel sistema di sostegno agli studenti, come sancito dal d.lgs. 68/2012, che lo include tra gli interventi e i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti. Tuttavia, diversamente dagli altri interventi per il diritto allo studio, è fruibile da tutti gli studenti e non solo da coloro che per concorso sono individuati come borsisti.

La ristorazione universitaria è erogata alla generalità degli studenti attraverso unità produttive e distributive a gestione diretta, indiretta o convenzione. Come mostra la figura 11, le regioni si differenziano per la modalità prevalente di erogazione del servizio.

Figura 11. Percentuale di pasti erogati in mense a gestione diretta (asse verticale) e percentuale di pasti erogati in punti ristoro in convenzione (asse orizzontale), a.a. 2021-22



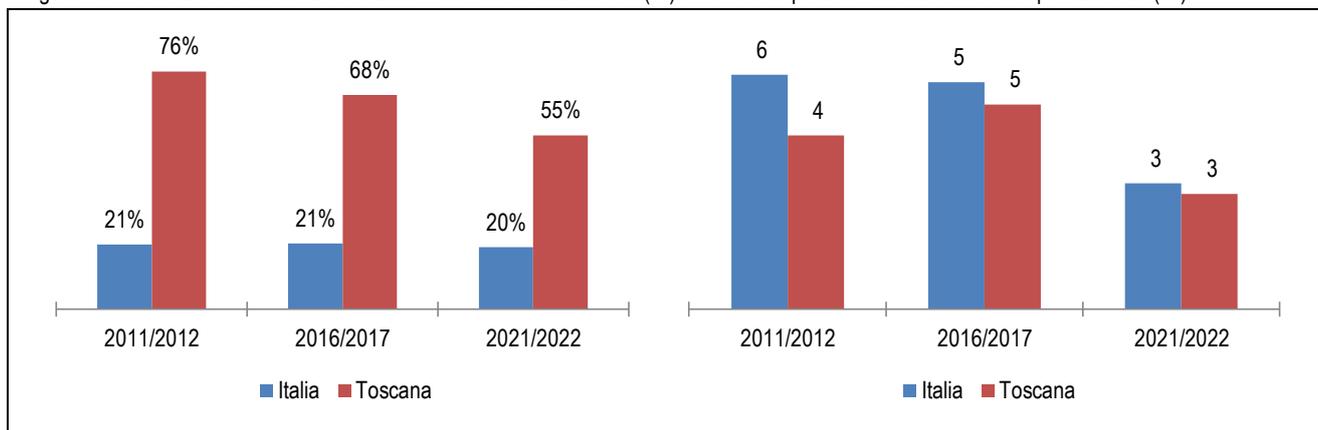
Fonte: Opendata MUR.

Nello specifico si distinguono tre gruppi sulla base delle modalità di gestione del servizio ristorativo. Un primo gruppo, si distingue per la presenza rilevante di mense a gestione diretta, che nel caso specifico della

Toscana erogano oltre la metà dei pasti totali consumati dagli studenti. Fanno parte di questo gruppo anche il Veneto, le Marche e la Liguria. Un secondo gruppo si distingue per il peso rilevante di punti ristoro in convenzione, al quale si associa quasi sempre (fa eccezione la Lombardia), la totale assenza di mense a gestione diretta. Fanno parte di questo gruppo la Lombardia, la Campania, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, la Valle d'Aosta e il Molise. Un terzo gruppo vede, infine, una bassa presenza di mense in convenzione e, con l'eccezione della Sardegna, l'assenza di mense a gestione diretta; si tratta di regioni in cui la gestione indiretta tramite appalto è la prevalente. Fanno parte di questo gruppo la Basilicata, la Calabria, la Puglia, la Sicilia, l'Umbria, il Trentino Alto Adige, l'Abruzzo, il Piemonte e il Lazio.

Analizzando i dati sull'utilizzo del servizio ristorazione da parte degli studenti, emerge a livello nazionale una scarsa partecipazione alle mense: infatti, solo il 20% si reca a mensa, con una media di 3 pasti pro capite al mese¹⁸. La partecipazione alle mense ha subito inoltre una riduzione nell'ultimo decennio e in particolare negli ultimi anni, quando, in concomitanza con l'avvento della pandemia da Covid, sono in parte cambiate le abitudini degli studenti in termini di frequenza delle lezioni. La Toscana si distingue nel panorama nazionale per una percentuale molto maggiore di studenti frequentanti le mense (55%), mentre il dato sul numero di pasti medi è in linea con la media nazionale.

Figura 12. Percentuale di studenti che utilizza il servizio di ristorazione (sx) e numero di pasti consumati in un mese per studente (dx)



Fonte: Opendata MUR

Le motivazioni della maggiore partecipazione alle mense in Toscana rispetto alla media nazionale e alle regioni benchmark può essere attribuibile a più fattori. Un primo fattore riguarda la maggiore diffusione territoriale del servizio e la prossimità delle strutture ristorative rispetto alle sedi didattiche: se si compara la Toscana al Piemonte, che ha un numero di iscritti simile, si osserva che l'offerta ristorativa universitaria nel 2022 consta di 34 mense per circa 5.600 posti a sedere, contro le 9 mense del Piemonte con 1.200 posti di capienza. 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 51 mentre in Piemonte 10. Un secondo fattore che indubbiamente impatta sulla propensione a fruire delle mense universitarie riguarda la politica tariffaria della Toscana, che si caratterizzava fino ad agosto 2023 per un prezzo massimo per pasto completo molto contenuto¹⁹ e per il pre-pagamento del servizio ristorativo ai borsisti, che viene detratto dall'importo della borsa, incentivando la fruizione dei pasti presso le mense. Tuttavia, l'aumento del costo del servizio ristorativo per le fasce di ISEE superiori a 30mila euro, entrato in vigore il 1° settembre 2023, ha posto la Toscana su livelli comparabili o superiori a quelle di altre regioni e ciò potrebbe avere un impatto sulla partecipazione a mensa degli studenti degli atenei toscani.

¹⁸ I pasti consumati in media da uno studente sono 59, 5 considerati gli 11 mesi di attività accademica.

¹⁹ In Toscana il prezzo per un pasto completo arrivava ad un massimo di 4,5 euro per gli studenti che non presentano ISEE o con ISEEs superiore ai 75mila euro. La tariffa corrispondente era 7,5 in Piemonte, 7,70 in Lazio, 8 euro in Umbria e 5,5 in Liguria.

La riduzione della partecipazione alle mense degli ultimi anni è stata invece, nella nostra regione, più evidente che altrove, e ciò si può spiegare in parte con la riduzione della presenza di fuori sede negli Atenei toscani²⁰, poiché sono proprio i residenti fuori dall'areale delle sedi didattiche che tendono a frequentare maggiormente le mense universitarie.

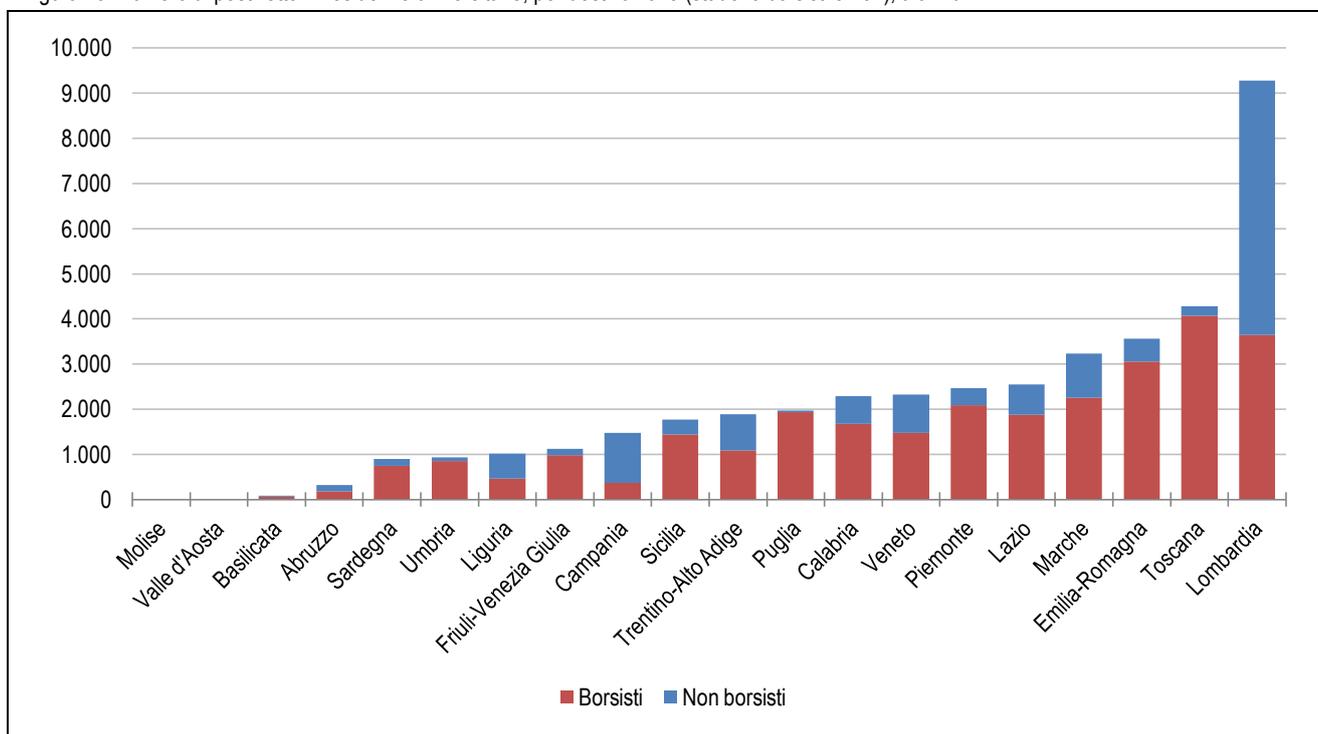
3.3 Il servizio abitativo

Il servizio abitativo si annovera fra quelli definiti come essenziali per il conseguimento del pieno successo formativo dei giovani iscritti nei corsi di istruzione terziaria (D. Lgs 68/2012, art. 6).

Gli utenti delle residenze universitarie sono in primis gli studenti universitari, in particolar modo i borsisti fuori sede. I gestori delle strutture possono tuttavia destinare dei posti letto anche ad altri soggetti, quali dottorandi, borsisti, assegnisti, docenti ed esperti di altro tipo coinvolti nell'attività didattica e di ricerca al fine di favorire lo scambio di conoscenze ed esperienze, e persone del tutto esterne al mondo universitario per un utilizzo più efficiente delle stesse, soprattutto nei periodi di chiusura estiva e fermo restando la prevalenza degli studenti universitari (D. Lgs 68/2012, art. 14).

La Toscana dispone di circa 4500 posti letto²¹, destinati quasi esclusivamente ai beneficiari di borsa di studio, diversamente da quanto avviene in altre regioni, dove è più rilevante la percentuale di posti letto adibita a foresteria. La Toscana si colloca così al secondo posto in Italia per offerta complessiva di posti letto (dopo la Lombardia) e al primo posto per numero di posti letto offerti ai borsisti.

Figura 13. Numero di posti letto in residenze universitarie, per destinazione (studenti borsisti e non), a.a. 2021-22



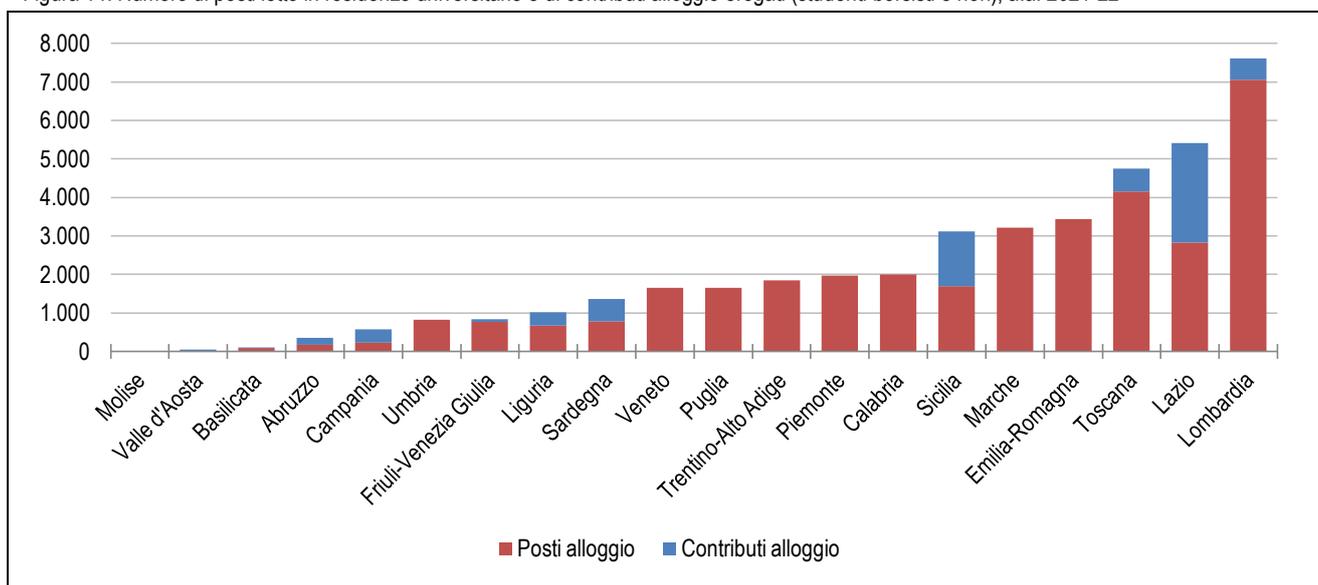
Fonte: Opendata MUR

Oltre ai posti letto nelle residenze universitarie, alcune regioni mettono a disposizione degli studenti dei contributi alloggio volti a coprire le spese di affitto in alloggi privati. Nell'a.a. 2021-22 la Toscana ha erogato 600 contributi alloggio per fornire una copertura abitativa agli studenti borsisti fuori sede che non avevano ottenuto il posto in residenza. La figura 14 mostra l'offerta complessiva di posti letto e contributi alloggio nelle diverse regioni.

²⁰ V. Bagna et al. (2023) per un'analisi della provenienza degli studenti presso gli atenei toscani.

²¹ Nei diversi anni, i posti letto messi a bando sono di numero diverso perché alcuni sono chiusi per ristrutturazione/manutenzione.

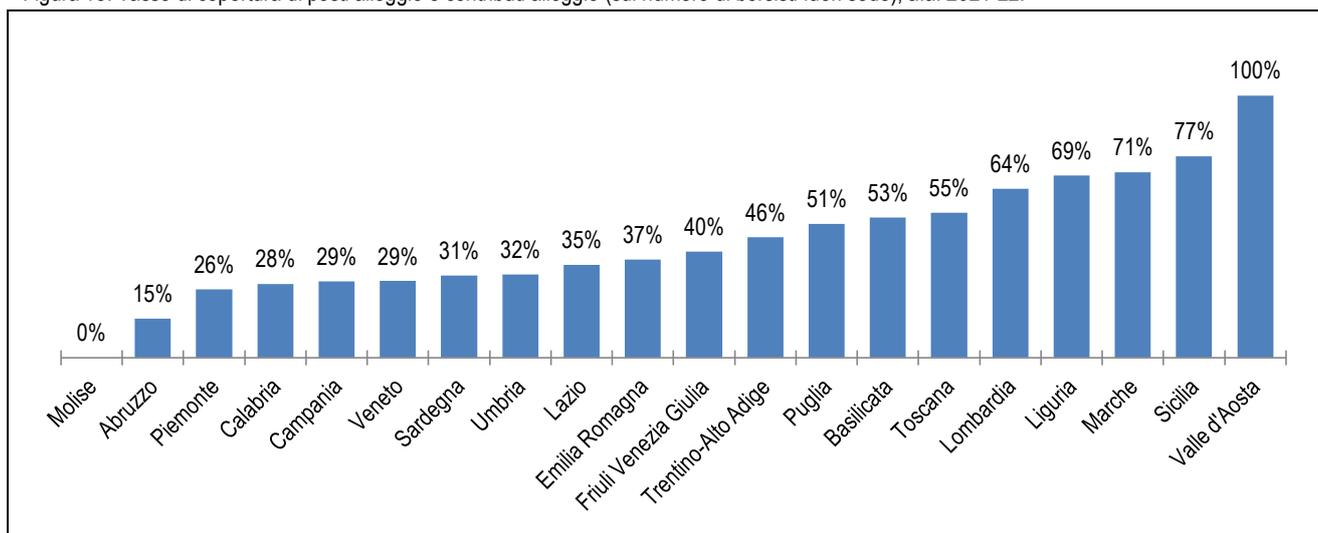
Figura 14. Numero di posti letto in residenze universitarie e di contributi alloggio erogati (studenti borsisti e non), a.a. 2021-22



Fonte: Opendata MUR

Ma in che misura la disponibilità di alloggi e di contributi alloggio soddisfa la domanda della popolazione studentesca? Se si assume come domanda potenziale il numero di borsisti fuori sede, cui il servizio è destinato in via prioritaria, su 8.500 studenti il 55% è beneficiario di posto letto o contributo affitto in Toscana, un valore significativamente superiore alla media nazionale (pari al 43%). La copertura abitativa risulta diversa tra gli Atenei toscani, con Firenze e Siena che riescono a coprire circa il 60% della domanda potenziale, differenziandosi da Pisa, che copre solo il 50% dei borsisti fuori sede.

Figura 15. Tasso di copertura di posti alloggio e contributi alloggio (sul numero di borsisti fuori sede), a.a. 2021-22.

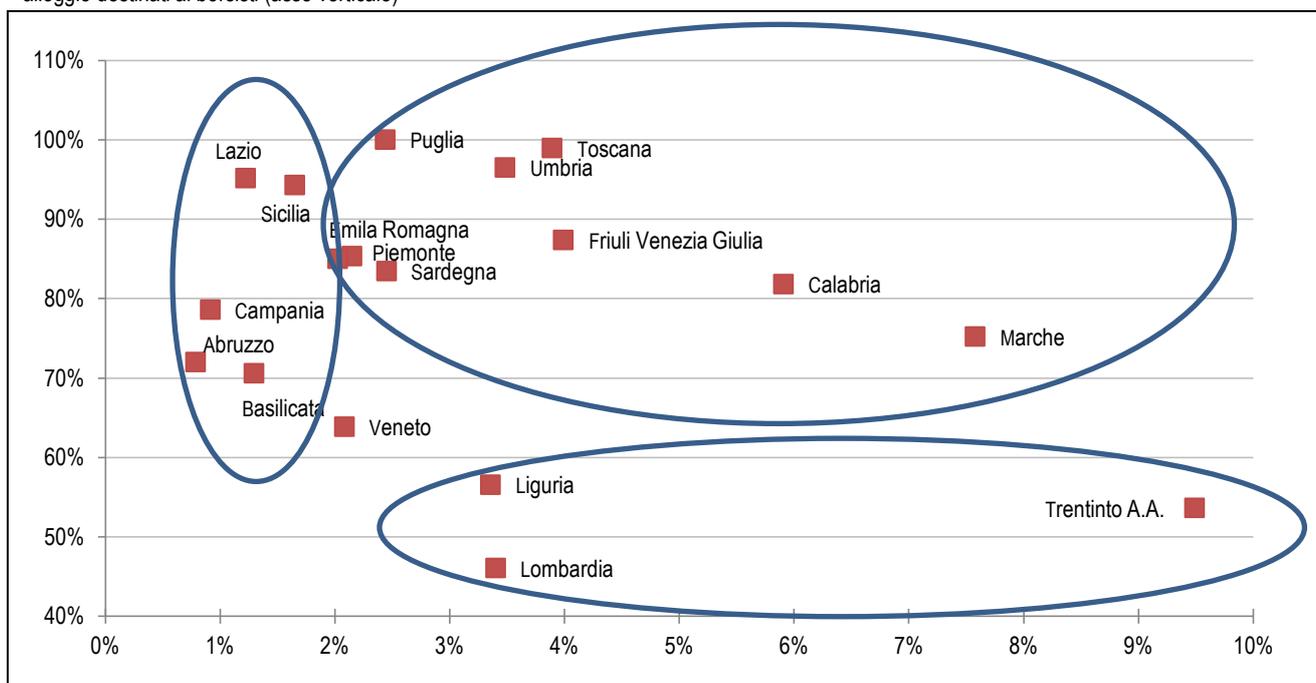


Fonte: Opendata MUR.

Nel complesso si possono raggruppare le regioni in tre gruppi per quanto riguarda le modalità di gestione della questione abitativa. Un primo gruppo comprende le regioni che presentano una bassa coperta della domanda abitativa ma che riservano l'offerta di alloggi e di contributi alloggi in via prioritaria (almeno 2 posti su 3) agli studenti borsisti; fanno parte di questo gruppo il Lazio, la Sicilia, il Veneto, la Basilicata, l'Abruzzo e la Campania. Un secondo gruppo comprende le regioni che presentano una buona copertura della domanda abitativa, ma di fatto destinano una bassa percentuale della loro offerta a borsisti, lasciandola invece a disposizione di studenti non idonei o ad uso foresteria; fanno parte di questo gruppo la Lombardia, la Liguria e il Trentino Alto Adige. Infine, un terzo gruppo comprende le regioni più virtuose, che

dispongono di una buona offerta residenziale e la destinano prevalentemente o esclusivamente a coloro che risultano vincitori di borsa di studio. Fanno parte di questo gruppo la Toscana, l'Umbria, la Puglia, il Piemonte, l'Emilia Romagna, la Sardegna, il Friuli Venezia Giulia, le Marche e la Calabria.

Figura 16. Tasso di copertura dei posti alloggio e contributi alloggio su totale iscritti (asse orizzontale) e percentuale di posti alloggi e contributi alloggio destinati ai borsisti (asse verticale)



Fonte: Opendata MUR

Il PNRR ha previsto tra i suoi interventi per il diritto allo studio anche lo stanziamento di ingenti risorse per garantire approssimativamente 60.000 posti letto aggiuntivi entro la fine del 2026 (di cui 7.500 posti entro dicembre 2022) rendendo così il servizio abitativo accessibile a un totale di circa 100.000 studenti. Per la realizzazione di questo obiettivo piuttosto ambizioso, il PNRR ha previsto la possibilità di rivedere la cornice di riferimento per l'housing universitario, concedendo anche a soggetti privati e partenariati pubblico-privati di prendere parte al finanziamento, incentivando la loro partecipazione attraverso la copertura anticipata da parte del MUR degli oneri corrispondenti ai primi tre anni di gestione ed un regime di tassazione decisamente favorevole, simile a quello applicato per l'edilizia sociale, pur consentendo loro l'utilizzo flessibile delle strutture quando non necessarie per l'ospitalità studentesca. Diversamente dal passato, si fa dunque leva su investitori di natura non pubblica che, per definizione, sono mossi da logiche di mercato volte al mero profitto, destando così non poche preoccupazioni in merito al destino delle strutture da loro finanziate e anche all'effettivo soddisfacimento delle esigenze degli studenti fuori sede vincitori di borsa di studio.

A due anni dall'avvio del Programma, la gestione del finanziamento dell'housing universitario, descritta ampiamente da Garbini (2023), desta non poche preoccupazioni in merito e in molti ritengono che il PNRR rischi di essere un'occasione persa rispetto alla tutela del diritto allo studio, andando soltanto a beneficio degli investitori privati intenzionati a realizzare non alloggi per borsisti, ma veri e propri alberghi dotati di tutti i comfort per studenti appartenenti a famiglie benestanti (Gainsforth, 2023; Santoro, 2023). Infatti, nonostante il MUR ribadisca nei propri decreti che i nuovi posti letti dovranno essere assegnati prioritariamente agli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi, manca in essi un esplicito vincolo in capo ai cofinanziatori.

4. L'OCCUPAZIONE NEL LAVORO DIPENDENTE DEI LAUREATI CHE HANNO USUFRUITO DI BORSE DI STUDIO

Si è già detto nell'introduzione che numerosi studi confermano il ruolo delle borse di studio nel favorire il conseguimento della laurea e il rispetto della durata ordinamentale dei percorsi. Un tema meno indagato riguarda gli esiti occupazionali degli studenti che hanno beneficiato di borsa di studio.

Sfruttando il "Sistema informativo Università toscane"²² è possibile osservare gli studenti che si sono laureati nelle Università toscane dal 2010 al 2020, compresi coloro che hanno beneficiato di borsa di studio. La banca dati è infatti nata con l'obiettivo di analizzare gli esiti occupazionali, anche al di fuori dei confini regionali ma solo per il lavoro dipendente, dei laureati in Toscana.

Dall'analisi della banca dati emerge che i laureati borsisti in Toscana dal 2014 al 2020 ammontano a circa 19.800, ossia a un 6% di quelli totali. Sul totale dei laureati borsisti il 51% sono residenti in Toscana. Il resto si distribuisce prevalentemente nelle regioni del Mezzogiorno.

Tabella 17. Numero di laureati con borsa di studio per regione di residenza. Cumulata 2014-2020

Regione di residenza	Borsisti	Quota su laureati per regione	Quota su totale borsisti
Toscana	10.107	5,0%	51,1%
Sicilia	2.053	13,8%	10,4%
Puglia	1.159	10,5%	5,9%
Calabria	1.097	13,3%	5,5%
Campania	962	9,5%	4,9%
Basilicata	669	14,2%	3,4%
Lazio	442	4,8%	2,2%
Liguria	422	5,8%	2,1%
Sardegna	374	9,1%	1,9%
Umbria	298	7,4%	1,5%
Abruzzo	205	7,1%	1,0%
Lombardia	180	3,4%	0,9%
Emilia-Romagna	173	3,5%	0,9%
Marche	169	7,2%	0,9%
Molise	145	10,4%	0,7%
Veneto	134	3,6%	0,7%
Piemonte	77	2,9%	0,4%
Trentino-Alto Adige..	34	2,8%	0,2%
Friuli-Venezia Giulia	33	2,5%	0,2%
Valle d'Aosta	2	1,8%	0,0%
<i>non disponibile</i>	1.034	14,5%	5,2%
TOTALE	19.769	6,4%	100,0%

Guardando alle caratteristiche socio-anagrafiche dei laureati, si osserva per i borsisti una più bassa età media, così come minore è il ritardo nell'ottenimento della laurea, coerentemente con le regole per il mantenimento della borsa, che richiedono il rispetto di determinate performance accademiche. Non emergono invece particolari differenze nel voto medio di laurea.

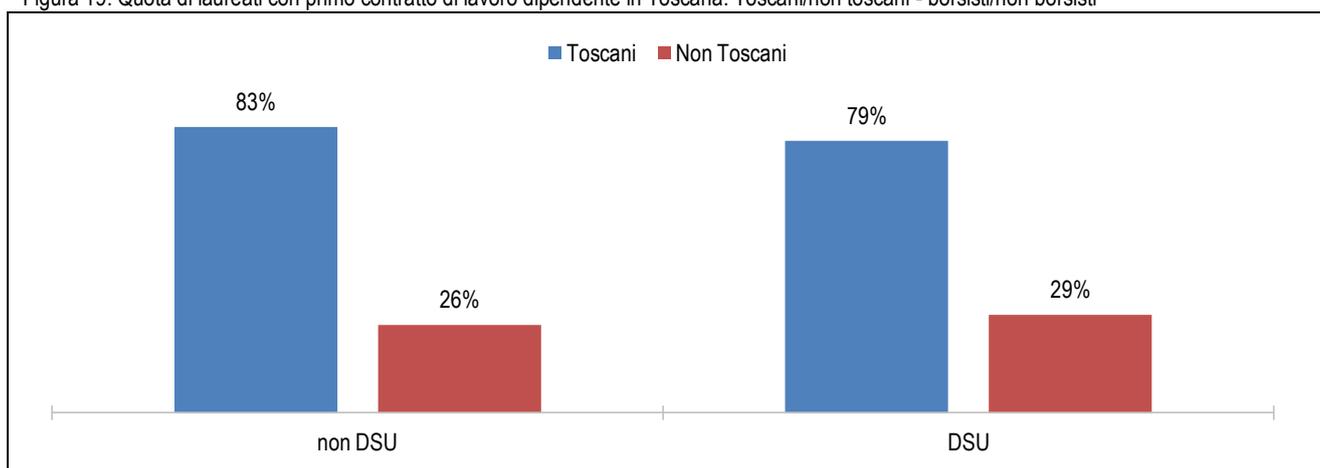
²² Il "Sistema informativo Università toscane", elaborato dall'Università LaSapienza di Roma e reso disponibile dalla Regione Toscana-Settore Diritto allo Studio Universitario, unisce informazioni provenienti dalle università toscane (università di Firenze, Pisa e Siena, Università degli stranieri Siena) con le comunicazioni obbligatorie (CO) relative ai laureati, fornite dal Ministero del Lavoro, offrendo la possibilità di analizzare gli esiti occupazionali e le carriere dell'intera popolazione di laureati in Toscana, diversamente da quanto avviene con altre rilevazioni, che si basano su un campione (Indagine campionaria sull'inserimento professionale dei laureati, Istat) oppure su una autoselezione dei rispondenti (Almalaurea).

Tabella 18. Età media dei laureati con borsa di studio per anno. Totale e solo triennale

	Tutti i laureati		Solo triennale	
	Borsisti	Non borsisti	Borsisti	Non borsisti
2014	24,05	27,97	23,71	25,37
2015	24,75	27,83	23,68	25,40
2016	24,99	27,79	23,76	25,30
2017	25,23	27,87	23,89	25,25
2018	25,04	27,89	23,88	25,02
2019	25,22	27,65	23,98	24,94
2020	25,25	27,68	23,98	24,99

Limitandoci ai laureati fino a 30 anni, a partire dall'ultimo titolo conseguito, possiamo osservare dove viene stipulato il loro primo contratto di lavoro dipendente, distinguendo anche in base alla regione di residenza. Si nota che trova il primo contratto in regione la netta maggioranza dei toscani, ma anche quote significative di fuori sede. La titolarità di una borsa di studio (DSU) sembra quindi favorire la permanenza in regione dei laureati fuori sede, in particolare di quelli provenienti dalle regioni meridionali.

Figura 19. Quota di laureati con primo contratto di lavoro dipendente in Toscana. Toscani/non toscani - borsisti/non borsisti



Nota: Primo contratto stipulato in Toscana dai laureati nelle università toscane, con età uguale o inferiore a 30 anni, dopo l'ultimo titolo conseguito

Considerando l'esito a un anno come variabile dipendente, abbiamo stimato la probabilità di ottenere un contratto di lavoro per una serie di variabili disponibili rispetto alla figura di laureato più diffusa, cioè quella di una giovane ragazza laureata in Scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche. Tra le variabili che concorrono positivamente, l'aver avuto una borsa di studio – a parità delle altre condizioni – aumenta del 3,6% la probabilità di stipulare un primo contratto di lavoro dipendente entro un anno dall'ultimo titolo conseguito.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il report ha tracciato un quadro del Diritto allo Studio Universitario in Italia, evidenziando criticità strutturali e una significativa eterogeneità interregionale nella sua gestione e nella capacità di soddisfare la domanda.

All'origine delle criticità vi è indubbiamente il sottodimensionamento del finanziamento statale, capace di coprire nell'a.a. 2020/21 solo il 40% della spesa netta complessiva per il DSU, diversamente da quando previsto dalla normativa nazionale. Il finanziamento delle borse di studio grava quindi soprattutto sulle Regioni, che contribuiscono però con risorse proprie in misura molto diversificata, sfruttando l'autonomia che è loro concessa nella definizione degli importi delle borse e delle soglie economiche per l'accesso. In assenza di una attesa applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), emergono così una forte eterogeneità nei modelli di gestione e tassi di copertura della domanda di borse di studio e di servizi abitativi

estremamente diversi; ben sei regioni, nell'a.a. 2021/22, avevano ancora idonei non beneficiari di borsa di studio, mentre altre hanno ormai da molti anni tassi di copertura della domanda al 100%.

In questo contesto sono intervenute le risorse del PNRR, che hanno dato la possibilità di ampliare la platea di potenziali beneficiari attraverso un innalzamento delle soglie economiche per l'accesso, garantendo al contempo borse di studio più cospicue. È tuttavia lecito chiedersi cosa accadrà a partire dall'a.a. 2024/25, con il venir meno delle risorse del Programma straordinario e quale impatto potrà generarsi sui bilanci delle regioni, sui servizi offerti e sui divari territoriali, con quali conseguenze – inoltre – sulla partecipazione dei privati nella gestione di alcuni di questi servizi.

Al di là delle risorse in campo, il report ha evidenziato le peculiarità del modello di gestione toscano del diritto allo studio, basato su una capillare e efficiente offerta di servizi ristorativi e abitativi sul territorio, offerti ai borsisti in cambio di una decurtazione, non opzionale, della borsa di studio. I dati confermano l'attenzione della Toscana all'offerta di servizi, con tassi di accesso alle mense e di copertura della domanda abitativa tra i più alti nel panorama nazionale, cui si accompagna il totale soddisfacimento della domanda di borse di studio da ormai oltre un decennio. Numerosi lavori hanno evidenziato l'importanza delle borse di studio ai fini della conclusione del percorso formativo e delle performance universitarie. Usufruire di borse di studio facilita, inoltre, l'accesso al lavoro dipendente nella regione, anche da parte dei fuori sede, che per lo più scelgono di fermarsi e contribuiscono così al capitale umano territoriale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agasisti, T., e Murtinu, S. (2016), "Grants in Italian university: a look at the heterogeneity of their impact on students' performances", *Studies in Higher Education*, Vol. 41, N. 6, pp. 1106-1132.
- Agasisti, T. and Dal Bianco, A., Determinants of College Student Migration in Italy: Empirical Evidence from a Gravity Approach (December 5, 2007). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1063481> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1063481>
- Aristelli, G., Rampichini, C., e Sciclone, N. (2001), La valutazione di efficacia delle borse di studio in Toscana. *Economia Pubblica*, Vol. 3.
- Bagna, C., Berti, F., Giovannetti, G., & Tomei, G. (Eds.). (2023). *La mobilità degli studenti nelle Università della Toscana*. FrancoAngeli.
- Cerniglia, F., Di Ielsi, G., Mastracci, M., Messina, M., Minzyuk, M., e Zanardi, A. (2022), *Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento*. Ministero dell'economia e delle finanze- Commissione tecnica per i fabbisogni standard. https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF1-DSU_CTFES_22_10_2022.pdf
- Faraoni, N., Lattarulo, P., Maitino, M. L. e Patacchini, V. (2022), I laureati nelle Università toscane nel mercato del lavoro dipendente, Note di lavoro N. 19, novembre. http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2022/11/nota-di-lavoro-19_2022-14nov22.pdf
- Gainsforth, S. (2023), *Sulle residenze universitarie il governo non cambia strategia*, LaVoce.info, 29 agosto.
- Garbini, G. (2023), *Il Diritto allo Studio Universitario in Italia, il modello di offerta toscano e i Livelli Essenziali delle Prestazioni dopo il PNRR*, Firenze.
- Graziosi, G., Sneyers, E., Agasisti, T., e De Witte, K. (2021), Can grants affect student performance? Evidence from five Italian universities, *Journal of higher education policy and management*, Vol. 43, N. 1, pp. 24-48.
- Irpet (2010) Il sistema universitario in Toscana. Rapporto 2010. Regione Toscana, Firenze
- Irpet (2013). *Diritto allo Studio Universitario: una quantificazione del Livello Essenziale delle Prestazioni*, Firenze.
- Krémó, A. (2020). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education, 2020/21. Eurydice--Facts and Figures*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, European Commission. <https://data.europa.eu/doi/10.2797/774855>.

- Mealli, F., Mele, S., Rampichini, C. e Sciclone, N. (2005), L'efficacia delle borse per il diritto allo studio universitario. *Rivista italiana di politiche pubbliche*, Vol. 1, pp. 65-88.
- Modena F., Rettore E. e Tanzi G. (2020), The effect of grants on university drop-out rates: evidence on the Italian case. *Iza Discussion Paper*, N. 12886.
- Santoro, A. (2023), Residenze universitarie: l'occasione persa del Pnrr, *LaVoce.info*, 9 maggio.
- Usala, C. e Brau, R. (2023), "University students' mobility and the role of accommodation services and grants in Italy", paper presentato alla XXXV Conferenza Siep, 14-15 settembre.
- Vergolini, L. e Zanini, N. (2015), "Away, but not too far from home. The effects of financial aid on university enrolment decisions," *Economics of Education Review*, Vol. 49(C), pp. 91-109.