

# Quale università dopo il PNRR?

a cura di Marino Regini e Rebecca Ghio



Milano University Press



**Quale università dopo il PNRR?**

a cura di Marino Regini e Rebecca Ghio.

Milano: Milano University Press, 2022  
(UNIMI2040).

ISBN 979-12-5510-005-8 (print)

ISBN 979-12-5510-010-2 (PDF)

ISBN 979-12-5510-012-6 (EPUB)

DOI 10.54103/unimi2040.103

Questo volume e, in genere, quando non diversamente indicato, le pubblicazioni di Milano University Press sono sottoposti a un processo di revisione esterno sotto la responsabilità del Comitato editoriale e del Comitato Scientifico della casa editrice. Le opere pubblicate vengono valutate e approvate dal Comitato editoriale e devono essere conformi alla politica di revisione tra pari, al codice etico e alle misure antiplagio espressi nelle Linee Guida per pubblicare su MilanoUP.

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY-SA, il cui testo integrale è disponibile all'URL:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:

<https://libri.unimi.it/index.php/milanoup>

© I curatori per il testo, 2022

© Milano University Press per la presente edizione

**Pubblicato da:**

Milano University Press

Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Sito web: <https://milanoup.unimi.it>

e-mail: [redazione.milanoup@unimi.it](mailto:redazione.milanoup@unimi.it)

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da Ledizioni ([www.ledizioni.it](http://www.ledizioni.it))

# **Quale università dopo il PNRR?**

a cura di Marino Regini e Rebecca Ghio



# Indice

<b>Prefazione</b>	8
<i>di Elio Franzini</i>	
<b>Avvertenze e ringraziamenti</b>	12
<b>Introduzione</b>	
<b>Il sistema universitario italiano in prospettiva comparata: dalle carenze storiche alla sfida del PNRR</b>	16
<i>Marino Regini</i>	
<b>Parte prima</b>	
<b>Le carenze dell'università italiana e gli interventi del PNRR</b>	
<i>Le insufficienze del diritto allo studio</i>	
<b>Il diritto allo studio universitario: presente (imperfetto) e futuro (incerto). Quali gli effetti del PNRR?</b>	42
<i>Federica Laudisa</i>	
<b>Il diritto alla formazione superiore: dai problemi di sistema alle prospettive del PNRR</b>	60
<i>Manuela Ghizzoni</i>	
<b>Capaci e meritevoli: uno spunto di riflessione sulla meritocrazia nell'istruzione terziaria</b>	78
<i>Rebecca Ghio</i>	
<i>La debolezza del canale di formazione terziaria professionalizzante</i>	
<b>La formazione universitaria professionalizzante in Italia</b>	86
<i>Luciano Modica e Manuela Ghizzoni</i>	
<b>Gli Istituti tecnici superiori e le lauree professionalizzanti: un'analisi.</b>	98
<i>Andrea Gavosto</i>	

<i>L'impostazione tradizionale della formazione dottorale</i>	
<b>Come cambia il dottorato di ricerca. Organizzazione e sbocchi occupazionali</b> <i>Gabriele Ballarino</i>	114
<b>L'esigenza di riorganizzare il dottorato di ricerca in Italia</b> <i>Marino Regini</i>	136
<b>Il dottorato di ricerca nelle dinamiche dell'innovazione</b> <i>Alberto F. De Toni</i>	144
<i>L'insufficiente cooperazione fra università e imprese</i>	
<b>Analisi e prospettive del trasferimento di conoscenza in Italia</b> <i>Riccardo Pietrabissa</i>	158
<b>I rapporti tra imprese e università in Italia</b> <i>Francesco Ramella</i>	166
<i>La scarsa attrattività del sistema della ricerca</i>	
<b>Attrarre nuovi talenti: un cambio di passo nelle politiche della ricerca scientifica italiana</b> <i>Maria Pia Abbracchio</i>	174
<b>Come migliorare l'attrattività del sistema universitario italiano</b> <i>Marino Regini</i>	190

## **Parte seconda**

### **Dopo il PNRR: le sfide aperte per l'università italiana**

<i>Politica universitaria e gestione delle università</i>	
<b>Che cosa possiamo attenderci dal PNRR e che cosa resta fuori</b> <i>Daniele Checchi</i>	208
<b>L'impatto del PNRR sui rapporti tra università e imprese e sul management degli atenei pubblici</b> <i>Corrado Nobili, Marco Tomasi e Matteo Turri</i>	216
<b>Le università non sono tutte uguali: le scelte che orientano l'identità degli atenei</b> <i>Alice Civera, Michele Meoli e Stefano Paleari</i>	238

## *Le sfide della governance*

**Quale governance per il sistema universitario post-Covid?** 252  
*Giliberto Capano*

**Governance e organizzazione delle università:  
cosa rimane da fare?** 268  
*Giorgio Donna*

**L'Università dopo la pandemia Covid-19** 290  
*Emanuela Reale*

## *La sfida dell'eupeizzazione dell'università italiana*

**L'eupeizzazione delle università: opportunità e sfide  
per le università italiane dopo il PNRR** 300  
*Antonella Baldi e Elena Del Giorgio*

## **Conclusioni**

**Il PNRR e l'università italiana: alcune riflessioni critiche** 316  
*Rebecca Ghio*

**Notizie sui curatori e sugli autori** 331



## Il diritto alla formazione superiore: dai problemi di sistema alle prospettive del PNRR

Manuela Ghizzoni

60

In questi tempi – di passaggio tra il primo ventennio del secolo XXI e quello successivo – «uno spettro si aggira per l'Europa...»; non si tratta però di un progetto internazionalista rivoluzionario di unità dei proletari, ma degli effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19, che forse solo un paio di sceneggiature distopiche erano riuscite a immaginare ma con un lieto fine di cui ancora, nella drammatica realtà dei fatti, non si ha certezza assoluta.

E a caccia dello spettro non ci sono «il papa e lo zar, Metternich e Guizot, radicali francesi e poliziotti tedeschi...» ma i governi di stati di antica e più recente tradizione democratica, impegnati dal 2020, a contrastare le gravissime conseguenze sociali, economiche, politiche, culturali e psicologiche dell'epidemia da Covid-19. Esse avranno, inevitabilmente, il passo dell'onda lunga inasprito in alcuni paesi del Vecchio Continente, tra i quali l'Italia, dal mancato aggancio di una ripresa solida e duratura dopo la lunga crisi internazionale finanziaria e produttiva del 2008, che ha profondamente aggravato le disuguaglianze e pregiudicato la capacità di sviluppo sostenibile. Non è questa la sede per valutare l'efficacia della ricetta assunta dal nostro Paese per uscire da quella crisi, ma lo è invece per ricordare che la complessiva contrazione della spesa pubblica adottata nel quinquennio 2010-15 ha pesantemente coinvolto anche i finanziamenti ai diversi segmenti del sistema di formazione terziario non ritenuto, a torto, volano di "buona" crescita, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi, come Francia e Germania.

La ricognizione e le riflessioni sul diritto alla formazione terziaria nel nostro Paese, che incrocia i temi dell'inclusione sociale, della riduzione dei divari di cittadinanza e della crescita di conoscenze, competenze e possibilità occupazionali, non possono poi ignorare le proposte sulla "via d'uscita strutturale" al difficile contesto attuale, vale a dire le iniziative che Governo e Parlamento italiani hanno previsto nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza* – PNRR (2021), in gran parte a valere sulle risorse a disposizione del nuovo strumento europeo *Next Generation EU* (750 miliardi di euro complessivamente), che integrerà il Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027.

## I problemi

I problemi – conosciuti e denunciati da tempo – che attanagliano l'attuale sistema del DSU, semplificabile in un paniere non particolarmente ricco di prestazioni e servizi (borse di studio, gratuità all'accesso ai Corsi di Studio, servizi abitativi e ristorativi...) possono essere ricondotti a tre categorie interconnesse: carenza di finanziamenti; ritardi nell'assegnazione delle risorse disponibili e nell'attuazione normativa; frammentazione delle competenze e delle informazioni.

### *Frammentazione*

L'ultima categoria aiuta ad inquadrare il complesso intreccio di responsabilità e cause che, in parte, non rendono l'attuale DSU all'altezza del compito, a cominciare dai molti soggetti che hanno specifiche competenze decisionali, programmatiche e gestionali sui citati servizi e prestazioni: Stato, Regioni, Aziende regionali per il diritto allo studio, Istituzioni accademiche (università, accademie di Belle Arti, conservatori musicali...)¹. Da questi enti promana una regolamentazione nei propri ambiti di competenza non armonizzata, sui quali si sofferma Federica Laudisa in questo volume: ad esempio, i bandi per concorrere alla borsa di studio e ad altri sostegni emanati dalle varie aziende regionali hanno scadenze e criteri differenti sia per accedere sia per mantenere il godimento delle prestazioni, così come diversi sono anche i regolamenti dei singoli atenei per agevolare la frequenza ai corsi di studio e per sostenere il successo formativo.

Per comprendere la difficoltà dell'aspirante candidato al DSU a conoscere le opportunità offerte dal sistema, è sufficiente consultare il portale online *Universitaly*, realizzato dai ministeri dell'Istruzione e dell'Università «appositamente per accompagnare gli studenti nel loro percorso di studi»², ma che non eccelle per esaustività, aggiornamento e chiarezza. La pagina dedicata si limita a citare le tipologie di borse di studio (regionali e universitarie) e di sostegno economico (prestiti d'onore) erogati da quattro diversi soggetti (regioni, atenei, ministero ed istituti di credito). Per le borse di studio regionali è presente un rinvio al sito web

¹ Art. 3, Dlgs. 68/2012.

² Il portale è consultabile al link <https://www.universitaly.it/index.php/>.

dell'Associazione nazionale degli Organismi per il Diritto allo Studio universitario (ANDISU)<sup>3</sup> che – a sua volta – indirizza ai singoli enti associati che erogano servizi universitari e benefici economici. Il portale, poi, rilancia ancora l'informazione relativa alle borse di mobilità<sup>4</sup>, previste per il triennio 2013/14 e 2015/16.

*Universitaly* include anche una sezione dedicata ai costi di iscrizione ai corsi di studio, un elemento dirimente per ostacolare l'accesso alla formazione terziaria, tenuto conto che «Le tasse universitarie in Italia erano, nel 2018, più elevate rispetto a molti altri Paesi europei [n.d.r. 1.900 dollari di media per le lauree triennali e 2.100 per le magistrali] e simili al livello delle tasse universitarie dei Paesi Bassi e della Spagna, ma inferiori a quelle dell'Inghilterra (Regno Unito) e della Lettonia» (Corte dei Conti, 2021). Non stupisca se per l'ultimo anno rilevato, 2021/22, le contribuzioni degli studenti (esclusa la tassa di scopo per il diritto allo studio) iscritti agli atenei statali sommano complessivamente a 1.566 migliaia di euro<sup>5</sup>. Ad ogni buon conto, il portale si limita a dirottare l'utente sui siti delle singole sedi universitarie, senza alcuna informazione di carattere generale, ad esempio, sulla cosiddetta *no-tax area*<sup>6</sup>, vale a dire la disposizione entrata in vigore dall'anno accademico 2017/18, e successivamente modificata per ampliarne i benefici su sollecitazione della crisi economica causata dalla pandemia da Covid-19<sup>7</sup>, per la quale gli studenti iscritti ad atenei statali, appartenenti a nuclei familiari con un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) inferiore o pari a 22.000 euro e che soddisfano i requisiti rispetto all'anno di iscrizione e ai crediti formativi (CFU) acquisiti, beneficiano dell'esonero totale dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale; esoneri parziali, ad analoghe condizioni di merito (anno di iscrizione e CFU), sono previsti per gli universitari con ISEE inferiore ai 30.000 euro. Una importante disposizione a vantaggio del diritto allo studio, se si considera che nell'anno accademico 2020/2021 è stato esonerato «... il 36,3% della popolazione iscritta, con un aumento percentuale del 32,3% nell'ultimo triennio» (Pizzella, 2022a); se si prende a riferimento l'ultimo decennio, «la quota di studenti che ricevono aiuti finanziari e borse di studio, in forma di esenzione totale dalle tasse universitarie, è aumentata dal 17 per cento al 39 per cento» (Corte dei Conti, 2021). Il dispositivo della *no-tax area* ha condizionato positivamente l'andamento stesso delle tasse, che «sono aumentate meno che in altri Paesi OCSE» (Corte dei Conti, 2021).

<sup>3</sup> Il sito ufficiale dell'ANDISU è consultabile al link <http://www.andisu.it/>.

<sup>4</sup> D.M. 755/2013, attuativo dell'art. 59 del D.L. 69/2013.

<sup>5</sup> Portale dei dati dell'istruzione superiore, consultabile al link <http://dati.ustat.miur.it/dataset/2021-contribuzione-e-interventi-atenei/resource/837e6b32-ff68-4649-a029-50f10f7087a8>.

<sup>6</sup> Introdotta dall'art. 1, cc. 255-258, L. 232/2016.

<sup>7</sup> Art. 236 c. 3, D.L. 34/2020, attuato con il D.M. 234/2020; la misura è stata confermata, a regime, dall'art. 1, c. 518, L. 178/2020. Il mancato introito degli atenei è compensato da risorse statali dedicate, che oggi sommano a 272 milioni annui.

La pluralità di soggetti coinvolti nel sistema di DSU, a cui si è accennato, è diretta conseguenza degli indirizzi costituzionali, in particolare dell'articolo 117: già nella sua forma originaria, la potestà legislativa delle Regioni includeva l'assistenza scolastica che, all'avvio dell'ordinamento regionale, ricomprese anche gli studenti universitari<sup>8</sup>. Pertanto, la competenza regionale in materia di diritto allo studio gode ormai di una consolidata tradizione legislativa che ha determinato, nel tempo, una frammentazione localistica di disposizioni disomogenee circa le provvidenze in aiuto agli universitari, tale da ostacolare l'attuazione di un altro articolo della Costituzione, il 34, là dove dispone che la Repubblica rende effettivo il diritto a raggiungere i più altri gradi degli studi da parte dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, attraverso borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, quest'ultime da attribuire per concorso (Benvenuti, 2018). Per latitanza della politica di governo nazionale, nemmeno la "relativamente nuova" previsione di competenza assoluta dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che attengono ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, introdotta dalla legge costituzionale 3/2001 di modifica al Titolo V Parte II della Carta (Bin, Benelli, 2002; Laudisa 2006), è riuscita ad assicurare l'omogeneità delle condizioni di accesso, erogazione e fruizione degli interventi e dei servizi di DSU.

Frammentazione di competenze e universalità del diritto non vanno d'accordo, ma l'auspicabile pacificazione non si raggiunge attraverso interventi normativi ordinari, che non risolvono alla radice il problema. Ad esempio, la legge 390/1991 sul diritto agli studi universitari è stata promossa con l'apprezzabile volontà di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore» (art. 1), ma con esiti lontani dal raggiungimento dell'obiettivo. Eppure quella legge ha disciplinato con coerenza gli aspetti più rilevanti del sistema di DSU: ha indicato precisamente gli ambiti di intervento per i diversi soggetti attuatori, ha assegnato l'uniformità di trattamento all'aggiornamento triennale dei criteri «per la determinazione del merito e delle condizioni economiche degli studenti», dei livelli di intervento regionali e degli indirizzi «per la graduale riqualificazione della spesa a favore degli interventi riservati ai capaci e meritevoli privi di mezzi» (art. 4) ed ha istituito il «Fondo per l'erogazione di borse di studio finalizzate all'incentivazione ed alla razionalizzazione della frequenza universitaria» (art. 17), a vigenza biennale ma poi stabilizzato nel Fondo integrativo statale (FIS).

<sup>8</sup> Art. 44, DPR 616/1977.

Tutte decisioni “coerenti e corrette” ma non sufficientemente adeguate a rimuovere quegli ostacoli che la legge stessa si prefiggeva di superare. Analogo esito tocca alla normativa attualmente in vigore, vale a dire il Dlgs. 68/2012, attuativo della delega in materia di diritto allo studio disposta dalla legge 240/2010: il decreto ha completamente abrogato la precedente legge 390/1991 ma, di fatto, ne ha preservato l’impianto e l’“inefficacia”, anche a causa della sua parziale attuazione (Sguazzini, 2018).

### *Ritardi*

64

I livelli essenziali di prestazione che il Dlgs. 68/2012 reca tra i propri obiettivi (art. 2) – insieme alla individuazione degli strumenti e dei servizi per il diritto allo studio – attendono ancora, dopo un decennio, di essere definiti. Eppure, i LEP e le iniziative per «garantirne l’uniformità e l’esigibilità su tutto il territorio nazionale» – sebbene limitati all’erogazione delle borse di studio e all’assistenza sanitaria – costituirebbero dei passi avanti nella soluzione di alcune delle strozzature del sistema, che impediscono l’uguaglianza sostanziale dei cittadini nell’accesso all’istruzione universitaria. Perché tanta lentezza o resistenza? Se è relativamente semplice individuare in via teorica la prestazione da erogare e i livelli da garantire, soprattutto nell’ambito delle borse di studio (come mostrano le «voci di costo» elencate all’art. 7, c. 2: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio, accesso alla cultura), evidentemente la “difficoltà” sta nell’assicurare le risorse economiche necessarie ad affrontare la «spesa stimata in valore standard». In altre parole, l’individuazione dei LEP reca la definizione del fabbisogno standard, necessario per dare garanzia di esigibilità degli stessi livelli essenziali di prestazione: ma se non si mettono a disposizione le risorse per farvi fronte, il re appare in tutta la sua nudità... Se ne ricava che, a tutt’oggi, si preferisca mantenere inattuata la norma invece di garantire i necessari finanziamenti, sebbene i LEP costituiscano «la parte non comprimibile del diritto stesso» (Corte dei Conti, 2020).

Sul tema è intervenuta anche la legge di stabilità per il 2017<sup>9</sup> che, secondo la valutazione della Corte dei Conti ha «rivisitato l’impianto e rimosso parzialmente alcune delle criticità in rapporto al vuoto legislativo... ai ritardi nell’erogazione delle risorse finanziarie alle Regioni» (2020). Infatti, se anche la XVII e la XVIII legislatura sono passate invano per la definizione dei LEP, le nuove norme hanno comunque determinato maggiore efficacia del sistema, attraverso l’indicazione: dei criteri per determinare i fabbisogni finanziari delle Regioni per far fronte al DSU; del riparto del Fondo integrativo statale (FIS) in misura proporzionale ai fabbisogni regionali; di una data certa (30 settembre di ciascun anno) entro la quale i finanziamenti statali sono trasferiti agli enti territoriali del DSU, per permettere alle Regioni di poter erogare

<sup>9</sup> Art. 1, cc. 271-272, L. 232/2016, attuato dai successivi decreti interministeriali (Mef-Miur) 798/2017 e 853/2020.

le borse di studio all'avvio dell'anno accademico. Rispetto a questa ultima previsione, tuttavia, l'obiettivo è stato solo parzialmente raggiunto: al netto del primo anno di applicazione (2017), nel quale si è registrato un sensibile ritardo dovuto alla determinazione dei fabbisogni regionali, anche successivamente il trasferimento non è avvenuto entro il termine stabilito, bensì entro l'anno solare. Si tratta di un passo avanti rispetto al passato, ma non ci si può dire completamente soddisfatti, perché ne consegue che le borse di studio hanno continuato e continuano a non essere assegnate ai beneficiari all'avvio dei corsi, quando l'universitario ha l'evidente necessità di organizzare la propria "vita di formazione".

### ***Finanziamenti***

Rispetto alle borse di studio c'è una specificità tutta italiana della quale non andare particolarmente fieri: non tutti gli universitari che posseggono i requisiti per godere di prestazioni e servizi – cosiddetti "idonei" – riescono a beneficiarne effettivamente, soprattutto, ma non solo<sup>10</sup>, perché i finanziamenti non sono sufficienti. Il disallineamento tra domanda e offerta ha creato la italica categoria degli universitari "idonei non beneficiari": una formula burocratica che cela il sottrarsi della Repubblica dal rendere esigibile un diritto costituzionale.

La legislazione vigente prevede che al finanziamento delle borse di studio<sup>11</sup> concorrano tre diverse fonti di risorse: il Fondo integrativo statale (FIS), il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio<sup>12</sup> e i finanziamenti propri delle regioni (oltre a quelli derivati dalla tassa regionale ora citata), che devono essere pari almeno al 40% dell'assegnazione del Fondo statale.

Con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, c. 519, L. 178/2020), il FIS è stato stabilizzato a 307,8 milioni, registrando un incremento percentuale del 106,3% dal 2013 al 2022. La possibilità di attingere ad un fondo stabile, in progressiva crescita, è conquista relativamente recente, che data dal 2014<sup>13</sup>: nel decennio precedente i finanziamenti erano stati caratterizzati da un andamento altalenante, pernicioso per ogni tentativo di programmazione degli interventi. L'incremento costante del fondo negli ultimi anni, sebbene con minore o maggiore impulso legato ai diversi orientamenti governativi, testimonia la apprezzabile ancorché lenta affermazione di una specifica sensibilità politica all'argomento.

La tassa regionale per il diritto allo studio è stata, a lungo, la "gamba" più solida e certa del sistema, tanto da far affermare alla Corte dei Conti: «Le tasse pagate da tutti gli studenti rappresentano ancora, oggi, la principale fonte di finanziamento delle borse di studio» (2020).

<sup>10</sup> Intervengono, ad esempio, le difformità tra i requisiti regionali per l'eleggibilità all'idoneità.

<sup>11</sup> Art. 18, c. 1, Dlgs. 68/2012 e successive modifiche.

<sup>12</sup> Istituita dall'art. 3, c. 20, L. 549/1995.

<sup>13</sup> Art. 2, c. 1, D.L. 104/2013, convertito in legge con la L. 128/2013.

In verità, grazie ai recenti incrementi, dal 2018 il FIS supera l'ammontare complessivo della tassa regionale, che nell'a.a. 2020/21 è stato pari a 237,7 milioni<sup>14</sup>.

L'ammontare delle risorse proprie delle Regioni (art. 3, DI Mef-Miur 853/2020) è calcolato sottraendo gli introiti della tassa regionale e le entrate dal FIS dalla spesa complessiva sostenuta regionalmente per l'«erogazione di strumenti e servizi esclusivamente agli studenti capaci e meritevoli anche se privi di mezzi idonei al conseguimento della borsa di studio»: questa specificazione, purtroppo, incoraggia una politica regionale di respiro limitato, circoscritta all'azione protettiva, perché eventuali risorse destinate alla promozione allo studio sarebbero escluse dal computo. La serie storica ventennale di queste risorse<sup>15</sup> permettendo una lettura complessiva, riferita al dato nazionale, ed una selettiva, per singola Regione. Rispetto alla prima, balza agli occhi un trend di crescita della spesa molto significativo – che per l'ultimo anno considerato, a.a. 2019/20, ammonta a 325 milioni (con un incremento di circa il 20% rispetto all'anno precedente) – ma che non ha proceduto con andamento costante, bensì con fluttuazioni molto nette lungo tutto il periodo di riferimento; dall'a.a. 2016/17, tranne che per il Centro, si registra comunque una crescita generale, esito dell'applicazione delle novità introdotte dalla legge di bilancio per il 2017, a cui si è già fatto cenno. Ma per avere reale contezza di come le Regioni affrontano la competenza costituzionale a “favore degli studenti universitari” occorre riferirsi alle spese sostenute da ciascuna di esse: le differenze diventano ancora più marcate e non mancano, anche negli ultimi anni, i casi di Regioni le cui risorse proprie investite per il DSU siano molto contenute e, nell'ultimo anno di riferimento, si contraggono (Basilicata; Campania, Friuli Venezia Giulia, Piemonte ed Umbria).

Nell'ultimo quinquennio il fenomeno degli idonei non beneficiari è decisamente attenuato: nell'a.a. 2020/21 la percentuale nazionale di borse erogate è stata pari al 98,7 delle richieste, rispetto al 78,9% dell'a.a. 2014/15<sup>16</sup>. Ma, ancora una volta, sono i dati regionali ad essere più interessanti e a presentare significative differenziazioni tra regioni e all'interno delle regioni stesse, come descrive Federica Laudisa nel suo contributo, al quale si rinvia. Questi dati statistici, tradotti in termini sociali, significano che tanti universitari che hanno ottenuto una borsa di studio non vi hanno poi potuto fare affidamento nell'anno successivo, seppur in regola con i criteri di merito e di condizione economica, con conseguenze del tutto immaginabili.

<sup>14</sup> Osservatorio regionale per l'Università e per il diritto allo studio del Piemonte, Tabella 3, consultabile al link [http://www.ossreg.piemonte.it/doc\\_02\\_02.asp?id\\_documento\\_padre=2012](http://www.ossreg.piemonte.it/doc_02_02.asp?id_documento_padre=2012).

<sup>15</sup> Ivi, Tabella 7.

<sup>16</sup> MUR, Portale dei dati dell'istruzione superiore, Open data 2021 Diritto allo Studio Universitario (DSU) Regionale, consultabile al link <http://dati.ustat.miur.it/dataset/2021-diritto-allo-studio-universitario-dsu-regionale>.

Il sostegno finanziario al diritto allo studio è un patto che si basa sul rispetto di impegni reciproci tra i contraenti: che a sottrarsi a quel patto sia il soggetto “pubblico” contribuisce a minare, in quello “privato”, il senso di riconoscimento nelle istituzioni oltre a compromettere l’affidabilità delle medesime.

E si potrebbe aggiungere – nonostante il rischio di una sterile generalizzazione – che in ballo c’è l’etica pubblica piuttosto che l’aiuto economico in sé, dato che l’ammontare medio della borsa di studio è stato nell’a.a. 2020/21 di 3.192 euro annui (in calo rispetto ai 3.463 euro medi dell’anno precedente), in uno spettro di valori molto ampio, dai 1.858 euro di media nella provincia autonoma di Bolzano ai 4.170 euro nelle Marche (Pizzella, 2021; Pizzella 2022b), tenuto conto che gli importi massimi definiti con decreto ministeriale sono: 5.257,74 euro per gli studenti fuori sede, 2.898,51 euro per gli studenti pendolari e 1.981,75 euro per gli studenti in sede<sup>17</sup>. Cifre che, di certo, non sono sufficienti a garantire agli studenti “privi di mezzi” una piena autonomia nell’affrontare il percorso di studi.

67

### **I nodi irrisolti**

L’analisi dei sostegni che, a vario titolo, sono erogati in favore degli universitari «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi», illumina retrospettivamente le caratteristiche del rapporto che la politica intrattiene con questo tema. Un rapporto non privilegiato, discontinuo, condizionato da “agende” che non lo hanno mai visto tra le priorità e, circoscrivendo l’analisi al passato prossimo, da una sequenza di visioni politiche egemoni di segno opposto: dalla stagione della fiducia nelle capacità politiche e gestionali delle Regioni, in quanto territorialmente vicine ai bisogno dei loro cittadini e cittadine, alla successiva fase della regolarizzazione e dell’affidamento alla “tecnica burocratica”, dalla salvifica forza del federalismo (anche nella variante differenziata) allo “Stato che deve farsi da parte”, dal costo standard al rigore di bilancio “costi quel che costi”. Ne sono derivate una lunga disattenzione al tema, l’annosa carenza di risorse così come i ritardi nell’attuazione normativa; tuttavia non si può negare, proprio negli ultimi anni, un deciso cambio di rotta.

L’incremento del FIS, che trascina con sé anche l’ammontare delle risorse proprie delle Regioni – grazie anche al meccanismo che lo lega proporzionalmente al trasferimento dei finanziamenti statali – così come l’introduzione della no-tax area nel sistema della contribuzione universitaria sono ottime notizie che non vanno sottaciute. Ma non bisogna accontentarsi. Anzi, il rischio che si corre ora è proprio quello di sedersi sugli allori, o presunti tali, dato che i finanziamenti pubblici (vale a dire FIS, risorse proprie delle Regioni e fondo di compensazione per la no-tax area) per il 2020, ultimo anno completamente rilevabile, hanno raggiunto i 900 milioni, eppure continuano ad esserci universitari idonei non beneficiari, l’ammontare

<sup>17</sup> Art. 1, DM 63/2020.



della borsa di studio non è adeguato, i posti nelle residenze universitarie sono largamente insufficienti. Proprio in virtù degli importanti passi avanti compiuti sarebbe invece necessario avviare una non episodica e pubblica analisi dell'efficacia delle misure intraprese, con particolare attenzione alla dimensione sociale e formativa (Modena, Rettore, Tanzi, 2018; Modena, Pereda Fernandez, Tanzi, 2020) e sciogliere quei nodi culturali che relegano tutt'oggi il diritto allo studio nell'ambito delle politiche specialistiche e non in quelle di sistema che alimentano la buona crescita del Paese. Nodi che, a ben vedere, sono il frutto di una riflessione mai completamente affrontata su che cosa significhi sostenere e promuovere l' "università di massa" o, per utilizzare un linguaggio più aggiornato, un sistema di formazione terziario aperto, inclusivo, in grado di trasferire saperi e aggiornare competenze lungo tutto l'arco della vita.

Un primo nodo da sciogliere – tanto nell'opinione pubblica, quanto nei soggetti che governano e gestiscono il sistema – è quello che, di fatto, vuole far coincidere il diritto allo studio e alle competenze con alcune specifiche prestazioni mentre la possibilità di raggiungere, oggi, i più alti gradi della formazione non può semplicemente corrispondere con l'ottenimento della borsa di studio o dell'alloggio: è tempo di fissare i paletti per la creazione di un "organico *welfare* studentesco".

Che ancora oggi il sistema di sicurezza e benessere degli studenti e delle studentesse si faccia coincidere con l'elenco degli strumenti e dei servizi «per il conseguimento del successo formativo» (art. 6 Dlgs. 68/2012) o con la partecipazione ad organismi elettivi di indirizzo e di controllo degli atenei – che nonostante l'impianto paritetico, soffrono l'inevitabile asimmetria dei ruoli dei partecipanti – discende da un altro nodo non sciolto e che ha una portata ben più generale: la limitata e paternalistica attenzione alla rapida maturazione dell'autonomia e dell'indipendenza personali culturali e formative dei giovani, a loro volta incapaci e impossibilitati, anche per la loro sempre meno numerosa consistenza demografica, a tornare ad essere un "soggetto politico".

Altro impegnativo ostacolo da rimuovere è poi il pregiudizio sociale maturato nel corso dell'ultimo ventennio nei confronti della "spendibilità" del titolo di laurea – *rectius* di formazione terziaria: prima sottotraccia, poi sempre più ad alta voce e da sedi autorevoli si è diffusa la vulgata «molti laureati, molti disoccupati» e «la laurea è un inutile pezzo di carta». Certo, il tema è complesso e trasversale poiché mette in causa il nostro sistema produttivo e professionale oltre a quello formativo, il *gender gap*, il divario Nord-Sud... ma basterebbe la diffusione dei dati per smentire i luoghi comuni: senza contare il valore delle conoscenze e competenze acquisite e limitandoci all'ambito strettamente economico, il livello di retribuzione del laureato è migliore di quella di chi non ha conseguito il titolo così come lo è il tasso di occupazione (Corte dei Conti, 2021) Questo pregiudizio ha condizionato il dibattito

politico e, in generale, l'investimento nel sistema terziario, inclusi i finanziamenti per rendere più facile l'accesso agli studi: non ci si riferisce solo alle scelte dei tagli inferti al sistema (a partire dall'estate del 2008 e acuitisi con l'avanzare degli effetti della crisi economico-finanziaria), ma al clima di "sospetto" verso l'intera filiera ritenuta non "adeguatamente produttiva" rispetto alle necessità di un Paese in recessione.

Infine, resta un ultimo nodo, di estrema delicatezza per il suo rilievo costituzionale: stanti i dati riportati in precedenza e in considerazione di un Paese ormai socialmente fermo, dove i talenti hanno meno valore delle posizioni di rendita e dove le disuguaglianze si aggravano, non è forse legittimo chiedersi se non sia giunto il momento di aggiornare ed ampliare il perimetro delimitato dalla definizione data di «...capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi...» e se, analogamente, non si possa rivedere il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nel sostegno agli universitari?

69

### **Le prospettive e gli obiettivi**

Sciogliere nodi a lungo irrisolti, come quelli richiamati, non è facile e richiede un'azione di intervento che, per essere efficace, deve essere sostenuta da un ampio schieramento di forze sociali, culturali e partitiche. Le ricette, in alcuni casi già avanzate – si pensi a quelle destinate all'inserimento lavorativo dei "giovani" e gli interventi sulla regolazione del mercato del lavoro – non paiono aver goduto della necessaria forza aggregativa e dell'adeguata capacità persuasiva nei confronti dei diversi interlocutori a cui si rivolgono (ambito economico-produttivo, finanziario, sindacale, accademico-scientifico...). Purtroppo, dopo oltre due anni di emergenza pandemica da Covid-19 e della conseguente crisi sociale ed economica – a cui si è agganciata quella energetica – si affievoliscono le speranze che la contingenza induca forze politiche e culture di pensiero niente affatto affini a collaborare, anche con il supporto delle risorse del PNRR, per intervenire su questioni non più procrastinabili e definire una linea di intervento successiva che osi un cambio di paradigma.

L'impianto normativo su cui si regge l'attuale DSU è poco chiaro, disomogeneo nel contenuto e parziale nella disciplina: la incompleta attuazione del Dlgs. 68/2012, ad esempio, costringe il rinvio a norme del secolo scorso, redatte quando ancora non era stata riformata, ad esempio, la Parte II del Titolo V della Costituzione: ritardi, rinvii, incapacità e/o mancata volontà a risolvere i problemi hanno determinato l'ossificazione del sistema.

Pertanto, l'esigibilità del diritto all'accesso all'istruzione superiore per i capaci e meritevoli anche se privi di mezzi è ancora oggi ancorata al DPCM del 9 aprile 2001<sup>18</sup> per quanto

<sup>18</sup> DPCM 9 aprile 2001, Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari; il DPCM, attuativo dell'art. 4, L. 390/1991, avrebbe dovuto essere aggiornato ogni tre anni, mentre è ancora esecutivo quello del 2001.

riguarda la determinazione dei criteri di merito (art. 6) e delle condizioni economiche individuate in base ad ISEE e ISPE (art. 5) ai fini dell'erogazione dei «servizi e interventi non destinati alla generalità degli studenti... concessi dalle regioni e dalle province autonome» (art.2). Le previsioni dei commi 3 e 4 dell'art. 34 Cost. – ma si ricordi che ancora oggi la dottrina non esprime un'interpretazione univoca circa la natura universalistica o selettiva del diritto allo studio (Grandi, 2016; Poggi, 2019) – sono declinate automaticamente, strozzando il respiro costituente: il sostegno a capacità e merito (concetti che non hanno una definizione assoluta, in particolare il secondo) è inserito nell'ambito ristretto di una transazione, vale a dire la borsa in cambio del conseguimento di crediti formativi universitari che diventano, in una sorta di corto circuito, l'unità di misura dell'impegno individuale ma indipendente dal contesto personale; di converso, il perimetro della platea – i privi di mezzi, la cui specificazione qualifica il valore sociale della disposizione (Benvenuti, 2018) – andrebbe delimitato in stretta relazione con l'evoluzione continua del contesto socioeconomico, mentre è stato ed è condizionato dalle mere disponibilità di bilancio. Ad esempio, dopo la crisi del 2008 e la contrazione prolungata e significativa di immatricolazioni, dove sarebbe stato “giusto” posizionare le soglie ISEE e ISPE per ricomprendere tutti i privi di mezzi per l'accesso alla formazione terziaria<sup>19</sup>? O, in altre parole, queste soglie, quanto possono essere mobili in relazione ad un contesto di prolungata recessione, di incremento dei divari sociali e di impoverimento grave, tanto dei ceti meno abbienti quanto di quelli medi? Qualcuno ha già risposto – in dottrina e nella legislazione dell'ultimo decennio – che l'innalzamento di dette soglie può avvenire nel limite delle risorse disponibili, sebbene la Corte Costituzionale riconosca, in generale, che «i vincoli di bilancio non possano incidere sul nucleo fondamentale dei diritti» (Grandi, 2016): e in questa spirale si inserisce anche il principio del Dlgs. 68/2012, che subordina la concessione delle borse di studio «a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità... nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del Ministero a legislazione vigente» (art. 7; analoga previsione, all'art. 19, per l'attuazione di tutte le disposizioni del provvedimento). A proposito di ossificazione, il Dlgs. 68/2012 si è adagiato sull'impianto della precedente normativa, accentuando il tema della compatibilità di bilancio e l'idea di merito “puro” o “astratto”, rispetto a quello “ponderato” che esce o dovrebbe uscire dal principio personalistico che innerva la Costituzione: le ragioni risiedono nell'enfasi, anche comunicativa, con la quale la legge 240/2010 ha “preteso” di legare le risorse per l'intero sistema universitario a criteri meritocratici o presunti tali, frutto di un dibattito molto acceso a quel tempo. A distanza di dodici anni non ci sono ancora analisi adeguate a valutare sistematicamente l'impatto e gli esiti di quell'impianto, che attendiamo con interesse, mentre il concetto di merito legato alla formazione superiore, alla mobilità sociale, all'etica pubblica e alla coesione sociale

<sup>19</sup> La platea dei beneficiari è definita dalle Regioni che fissano i requisiti di accesso dell'ISEE e dell'ISPE in un range di valori minimi e massimi fissati per decreto ministeriale: ne consegue che universitari con analoghi ISEE ed ISPE in alcune regioni sono idonei al trattamento, mentre in altre sono esclusi dai benefici.

conosce una nuova stagione di dibattito internazionale: sul tema riflette Rebecca Ghio, in questo stesso volume.

La continuità del sistema di DSU tra gli anni '90 del secolo scorso e i primi decenni del successivo è il tratto che più dovrebbe sorprendere, in particolare per quanto riguarda il ristretto campo in cui si è inteso ascriverlo. Nonostante le finalità dichiarate (art. 2), anche il Dlgs. 68/2012 ha mancato di disegnare un impianto di *supporto generale allo studio superiore*, nell'indirizzo del primo comma dell'art. 34, meno di frequente richiamato, che dispone la scuola aperta a tutti, intesa anche nei gradi più alti degli studi, per la sua «formidabile attitudine alla costruzione della cittadinanza repubblicana» (Benvenuti, 2018). Ad esempio, per il «conseguimento del successo formativo» (art. 6), in generale, ci si limita all'elencazione di strumenti e servizi<sup>20</sup>, certamente utili e pertinenti (anche se non esaustivi): ma, al netto della mancata attuazione dei LEP, come garantirne reale efficacia, diffusione uniforme sul territorio nazionale e, soprattutto, l'accesso il più ampio possibile affinché "la scuola sia davvero aperta a tutti"?

Per quanto anticipato, almeno due sono le questioni che andrebbero affrontate di petto con l'accortezza di non disgiungerle, anzi, di tenerle in un unico quadro di riferimento o di missione. La prima è quella relativa ad istruire, progettare e realizzare un complessivo sistema, con adeguati servizi e strutture, di sostegno alla *formazione terziaria e continua lungo tutto il corso della vita*, per giovani e adulti; i destinatari del sistema non devono essere i soli neodiplomati, perché conseguire un titolo superiore, aggiornare saperi e conoscenze, acquisire e rafforzare le proprie competenze sono (dovrebbero) essere obiettivi alla portata di chiunque, mentre noti a tutti sono gli ostacoli, soprattutto organizzativi e gestionali, che si frappongono nella formazione superiore per chi, ad esempio, ha già una responsabilità lavorativa, professionale o familiare. La seconda questione, strettamente connessa alla prima, riguarda la revisione degli strumenti a sostegno di quanti, per la loro condizione economica o sociale, non accedrebbero "naturalmente" all'università. È ben vero che le riforme del PNRR devono avere un evidente effetto moltiplicatore ma, per il Paese con il 28% di laureati nella fascia d'età 25-34 anni contro il 47% in media dei paesi OCSE (OECD, 2022), destinare risorse per l'accesso all'istruzione superiore – che deve includere anche il canale di formazione terziaria professionalizzante – e al successo formativo è un buon investimento, che l'Italia non ha mai sperimentato in modo sistematico e dalla cui assenza non possiamo escludere dipendano i nostrani alti tassi di disoccupazione giovanile e femminile, la scarsa innovazione di processo e di prodotto, la debole struttura economico-produttiva, i divari generazionali, di genere e geografici...

<sup>20</sup> Sono citati: servizi abitativi; servizi di ristorazione; servizi di orientamento e tutorato; attività a tempo parziale; trasporti; assistenza sanitaria; accesso alla cultura; servizi per la mobilità internazionale; materiale didattico; altri servizi, definiti dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università', dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

Sull'inadeguatezza del sistema attuale a garantire il diritto allo studio a coloro che la Costituzione indica chiaramente ci si è soffermati a lungo, pertanto riteniamo sufficiente enunciare gli interventi più urgenti, così noti da risultare quasi "pedanti" nella loro solida ordinarietà: garantire una informazione corretta, esaustiva, aggiornata, facilmente reperibile sulle opportunità di DSU (basterebbe un efficace ed esaustivo portale web al quale rinviare tramite una comunicazione a tutti gli studenti delle scuole superiori, disposizione già prevista da una norma mai attuata e poi soppressa<sup>21</sup>); far convergere i diversi bandi locali in uno solo, con termini validi per l'intero territorio nazionale e vincolare l'erogazione delle borse all'avvio dei corsi di studio; garantire a tutti gli universitari idonei i benefici previsti; revisionare l'ammontare della borsa di studio, in modo che essa copra decorosamente i costi di mantenimento agli studi e istruire un più complessivo sistema di assegni alle famiglie di universitari: le due misure hanno una diversa funzione anche rispetto all'autonomia che, progressivamente, bisognerebbe garantire ai giovani; assicurare la disponibilità di residenze e alloggi per gli universitari che non risiedono nella provincia sede dell'ateneo; assegnare uniformità nazionale ai criteri di eleggibilità all'ottenimento delle provvidenze, anche chiamando in causa i livelli di governo degli interventi (Catalano 2006) con la previsione, per gli inadempienti, di forme sanzionatorie che però non abbiano ricadute dirette o indirette sugli universitari beneficiari; valutare nuovi criteri, non algoritmici ma sociali, per definire la platea dei beneficiari.

Questi provvedimenti devono essere inclusi in un complessivo *welfare* studentesco destinato a tutte le tipologie di formazione terziaria (ad oggi gli iscritti agli ITS non godono di alcun beneficio o sostegno, così come accade agli iscritti ai *master*) che, attraverso il coordinamento di interventi, strutture e politiche dei diversi livelli di responsabilità e governo, garantisca tanto il diritto allo studio quanto il più complessivo diritto alla formazione terziaria. Un *welfare* che possa corrispondere ad un cambio di paradigma nel rapporto tra chi è in formazione superiore e il sistema nel quale si inserisce per attuare questo progetto di vita, che ha rilievo personale ma soprattutto sociale. Quindi, le misure protettive vanno accompagnate con quelle – più difficili da schematizzare – di promozione della persona nel suo percorso di studi affinché, fin dall'accesso, possa svolgerlo in una condizione di benessere.

In questo senso, gli ambiti di azione sono necessariamente diversi: dal progressivo ampliamento della platea beneficiaria della *no-tax area* per approdare alla sostanziale gratuità degli studi superiori, come già accade in molti Paesi europei; da continuativi, capillari e in itinere servizi di orientamento, tutorato e supporto alla didattica, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative a sistemi bibliotecari sempre più accessibili<sup>22</sup> e sgravi fiscali per l'acquisto di libri; dall'aggiornamento degli ordinamenti didattici all'organizzazione dell'offerta formativa che risponda anche alle esigenze di universitari lavoratori; dai servizi abitativi, all'altezza della

<sup>21</sup> Art. 2-bis, L. 128/2013, abrogato dal Dlgs. 10/2016 di "semplificazione amministrativa".

<sup>22</sup> Il lungo lockdown del 2020, imposto dalla pandemia da Covid-19, ha reso evidente come la biblioteca tradizionale non sia più sufficiente per sostenere gli studi e la preparazione agli esami.

sfida, alla ristorazione, alle opportunità culturali, sportive e di mobilità internazionale; dalla gratuità dei trasporti all'assistenza sanitaria (adeguando i necessari requisiti alle condizioni tipiche dello studente fuori sede) e alla concessione del voto politico e referendario nella città sede dell'ateneo che si frequenta; dalla collaborazione studentesca al supporto all'associazione studentesca. Programma ambizioso? Lo fu anche quello della progettazione e creazione della scuola media unica agli inizi degli anni Sessanta.

È evidente che il *welfare* studentesco è destinato al fallimento se non lo si interseca, in un approccio sistemico, con il versante del finanziamento dell'intera filiera di formazione terziaria e con quello del personale che nelle università lavora, insegna e fa ricerca: solo il coordinamento di questi piani può rendere possibile la centralità di studenti e studentesse, senza i quali si può fare ricerca, ma non si fa l'università.

### La realtà del PNRR

In generale, gli interventi previsti nel PNRR (2021), alla Missione 4 "Istruzione e ricerca", rinviano in gran parte a progetti da tempo in discussione, spesso procrastinati per carenze di risorse o, ed è più grave, divenuti oggetto di reiterati interventi e, proprio per questo, mai risolutivi (si pensi alla formazione degli insegnanti o agli ITS).

La riforma delle classi di laurea e il conseguente aggiornamento dei criteri per l'ordinamento degli studi dei corsi universitari per rafforzarne "l'interdisciplinarietà e l'inserimento di elementi di maggiore flessibilità"<sup>23</sup> hanno avuto un avvio accidentato che potrebbe ipotecarne l'esito: lo schema di decreto sull'autonomia didattica di modifica del D.M. 270/2004<sup>24</sup> è stato ritirato dal Governo, dopo il parere "non favorevole" espresso dal CUN (adunanza del 24 marzo 2022) e la crescente e condivisibile preoccupazione accademica che la "eccessiva" flessibilità prevista per la definizione delle attività formative indispensabili dei Corsi di studio e la riorganizzazione dei settori scientifici disciplinari potessero pregiudicare il valore del quadro nazionale dei titoli di studio universitari, nonché la loro qualità e omogeneità e, finanche, il profilo in uscita del laureato. A risolvere parzialmente l'*impasse* è intervenuto, di recente, il Parlamento<sup>25</sup>, tuttavia non ci si può esimere dal rimarcare che le azioni – disposte, ritirate e approvate – sono prive di quella dimensione strategica e della previsione di strumenti realmente operativi tali da consentire le flessibilità organizzativa, di programmi e di opportunità formative in grado di garantire il proficuo conseguimento del titolo accademico da parte di ogni studente e studentessa (Modica, 2021).

Non ci si sofferma sulla riforma dell'orientamento e sull'investimento di 250 milioni per l'orientamento attivo nella transizione scuola-università poiché la loro attuazione non è ancora stata avviata: ciononostante, proprio perché si riconosce a questi due interventi la capacità

<sup>23</sup> Art. 14, cc. 1 e 2, D.L. 152/2021.

<sup>24</sup> Trasmesso con nota del Capo dell'Ufficio Legislativo del MUR Prot. 299 dell'8/3/2022.

<sup>25</sup> Art. 14, c. 6-bis, D.L. 36/2022.

di agevolare il successo formativo, si ritiene sanzionabile la mancata previsione di specifiche attività già nella scuola secondaria di primo grado, quando i talenti e le attitudini personali degli adolescenti andrebbero sottratti ai condizionamenti culturali e sociali delle famiglie.

Il PNRR dispone poi la riforma della legislazione sugli alloggi per studenti fuorisede per raggiungere il traguardo di 100 mila nuovi posti entro il 2026, al fine di ridurre il divario tra la media UE di universitari beneficiari di alloggio, al 18%, con quella italiana, solo al 3%. Il dato esemplifica un grave pregiudizio al diritto allo studio, in particolare per quanti non possono contare su un favorevole contesto socioeconomico in grado di sostenerne le spese per la mobilità e sono quindi condizionati nella scelta della sede della formazione superiore, anche a discapito dei propri talenti e attitudini. Del resto, dopo le soluzioni episodiche ed emergenziali approvate da amministrazioni locali e associazioni di categoria dei proprietari di immobili per fronteggiare l'inedito fenomeno delle città universitarie "svuotate" dalla pandemia da Covid-19, i problemi della carenza di posti letto e del loro costo proibitivo si sono ripresentati in modo ancora più grave già dall'a.a. 2021/22. La L. 338/2000 (Catalano, 2013) disciplina la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari grazie a bandi per il cofinanziamento statale di interventi promossi da enti statali e pubblici<sup>26</sup>: dal 2005 al 2019 sono stati creati 13.700 nuovi posti letto (Bonacini, Pignataro, Specchi, 2022), insufficienti a soddisfare la richiesta e peraltro localizzati in modo non omogeneo tra i diversi ambiti regionali. La strategia dichiarata nel PNRR per raggiungere l'obiettivo è quella di aprire il settore a investitori privati o a partenariati pubblico-privati, anche supportandone la sostenibilità degli investimenti mediante un regime di tassazione simile a quello applicato per l'edilizia sociale. Nel giro di poco più di un anno sono state approvate quattro modifiche alla L. 338/2000<sup>27</sup>, tra le quali l'incremento dal 50 al 75% del contributo statale e l'inclusione di soggetti privati tra coloro che possono accedere ai finanziamenti. Tuttavia, ai tre bandi e avvisi fino ad ora emanati (da novembre 2021 ad agosto 2022)<sup>28</sup> sono state mosse molte critiche proprio dai soggetti privati, in ordine alle scadenze di realizzazione e alle concrete e ridotte possibilità di partecipazione (limitate a forme di compartecipazione con i promotori pubblici). Quello che ora preoccupa è che l'ambizioso e necessario risultato non sia raggiunto, come testimonierebbe indirettamente anche l'emanazione ravvicinata dei bandi: il primo obiettivo da raggiungere – realizzare ed assegnare almeno 7500 posti letto entro il 2022 – potrebbe essere a serio rischio.

<sup>26</sup> Regioni e province autonome, organismi regionali per il diritto allo studio, università statali e legalmente riconosciute, collegi e consorzi universitari, cooperative di studenti senza fini di lucro e organizzazioni non lucrative di utilità sociale operanti nel settore del diritto allo studio: art. 1, c. 1, L. 338/2000.

<sup>27</sup> Sono stati modificati i commi 2, 3, 4-bis e 4-ter dell'art. 1 della L. 338/2000 con i seguenti interventi: art. 64, cc. 8 e 9, D.L. 77/2021; art. 15, D.L. 172/2021; art. 14, c. 6, D.L. 36/2022; art. 39, c. 1, D.L. 115/2022.

<sup>28</sup> D.M. 1257/2021 (V bando L. n. 338/2000); D.R. 1119/2022; D.M. 1046/2022.

Un investimento significativo è quello di 500 milioni che il PNRR destina all'incremento delle borse di studio di 700 euro (per giungere ad un valore medio di circa 4.000 euro annui) e all'estensione della platea dei beneficiari in modo da accorciare la distanza con i paesi europei a noi prossimi, nei quali la percentuale di percettori di provvidenze pubbliche per affrontare gli studi universitari è doppia e tripla rispetto a quella italiana. Per l'attuazione dell'investimento si è assistito ad una "forzatura" istituzionale che, seppur parzialmente giustificata dalla necessità di rispettare le scadenze fissate dal PNRR, potrebbe avere conseguenze negative non ancora scongiurate. Ci si riferisce all'adozione di una norma primaria<sup>29</sup> che, in assenza dei LEP previsti dal più volte citato Dlgs. 68/2012 e per l'intero periodo di riferimento del PNRR, assegna al Ministro dell'Università e della ricerca la disponibilità di definire gli importi delle borse di studio e i relativi requisiti di eleggibilità, esautorando le competenze regionali (e il dettato costituzionale). Invece di fare leva sul PNRR per definire finalmente i LEP e per avviare un confronto serrato sulla reale efficacia del sistema di governo multilivello del DSU, si è preferita la scorciatoia della decretazione d'urgenza che lascia sul tappeto un "paradossale" problema di finanziamenti per l'immediato futuro. Infatti, il D.M. 1320/2021, attuativo della norma, ha disposto dal 2022 l'incremento delle borse di studio (oltre ad ulteriori integrazioni per universitari con disabilità e per studentesse iscritte a corsi di studio in materie STEM) e l'ampliamento della platea dei beneficiari, intervenendo sui requisiti di eleggibilità: iniziative pregevoli ma che, a conti fatti, si scontrano con le risorse a disposizione, poiché per raggiungere gli obiettivi prefissati i 500 ml destinati ad integrare il FIS saranno sufficienti solo per due anni. L'unica soluzione per non creare un effetto paradossale – aumento delle risorse, ma ipoteca sull'erogazione di borse e servizi dal 2024 – è che già dalla prossima legge di bilancio il FIS venga aumentato stabilmente di 250 milioni: ipotesi realizzabile con uno specifico investimento statale, al netto delle risorse PNRR, ma è facile dubitarne, poiché per portare il FIS all'attuale consistenza di 307,8 milioni ci sono voluti decenni di impegno politico e parlamentare. Non possono poi essere sottaciute le preoccupazioni che il D.M. 1320/2021 ha suscitato sulla tenuta dei bilanci regionali, data la norma che impone alle Regioni di partecipare al DSU con risorse proprie almeno pari al 40% delle assegnazioni dal FIS: un aumento consistente e repentino del Fondo (il FIS aumenterà dell'80% nel biennio 2022/23) avrebbe richiesto un forte patto tra i livelli istituzionali, che evidentemente non c'è stato, se non ex post, come testimonia la recente previsione di legge per la quale le risorse del PNRR che confluiranno nel FIS «non concorrono al computo della percentuale a carico delle regioni»<sup>30</sup>, disattendendo un principio che ha dato buoni frutti negli ultimi anni e su cui ci si è già soffermati.

<sup>29</sup> Art. 12, D.L. 152/2021.

<sup>30</sup> Art. 14, c. 5, D.L. 36/2022.



In conclusione, è lecito chiedersi se le richiamate iniziative del PNRR (2021) vadano nella direzione auspicata e descritta nei paragrafi precedenti, cioè di una visione e realizzazione olistiche del diritto alla formazione terziaria.

Gli interventi sono certamente condivisibili e apprezzabili, nonostante alcune incertezze del percorso attuativo, eppure si approva il giudizio già espresso da altri circa il rischio che le azioni individuate siano «dispersive» (Gavosto, Turri, 2021), soprattutto perché, si potrebbe aggiungere, non sono state inserite in un piano complessivo di welfare studentesco. Eppure, il tempo post-pandemico imporrebbe scelte in grado di determinare un valore aggiunto di sistema, mentre gli aggiustamenti di percorso mostrano la loro inefficacia. Lo si potrebbe dire con altre parole: l'attuale contesto impone di gettare il cuore oltre l'ostacolo, e così ha fatto l'estensore del rapporto della Corte dei Conti (2020) che auspica «l'avvio di un regime sperimentale che riconosca il reddito di formazione a tutti gli studenti che vivono in condizioni economiche particolarmente disagiate» e una carta di cittadinanza studentesca.

Certo è, che la realizzazione di un *welfare* studentesco necessita di sguardi divergenti e alti oltre l'orizzonte, di riflessioni trasversali ad ambiti di intervento pubblico, di una stretta collaborazione interministeriale e di una visione strategica che incrocia quella per lo sviluppo del Paese.

## Riferimenti Bibliografici

Benvenuti M. (2018), Articolo 34, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevani G.E. (eds.), La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54), Bologna: il Mulino, pp. 228 e 230-231

Bin R., F. Benelli (2002), Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale, Le Istituzioni del Federalismo, 5, pp. 817-841

Bonacini L., Pignataro G., Specchi C. (2022), Per gli studenti fuori sede una casa dal Pnrr, in *lavoce.info*, consultabile al link: <https://www.lavoce.info/archives/95929/per-gli-studenti-fuori-sede-una-casa-dal-pnrr/>

Catalano G. (2006), Una sfida per il futuro: equità e merito nelle politiche di sostegno agli studenti, in Tognon G. (ed.), Una dote per il merito. Idee per la ricerca e l'università italiana, Bologna: il Mulino, p. 137

Catalano G. ed. (2013), Gestire le residenze universitarie. Aspetti metodologici ed esperienze applicative, Bologna: il Mulino

Corte dei Conti (2020), Il finanziamento delle borse di studio: il Fondo integrativo borse di studio, Deliberazione n. 16/2020/G, Relatore consigliere L. Venturini, pp. 16, 37, 40, 111-113, consultabile al link: <https://www.corteconti.it/Download?id=561d9ffa-5d5a-4cc3-90d1-4eca385b3bb4>

Corte dei Conti (2021), Referto sul sistema universitario, Deliberazione n. 8/SSRRCO/REF/21, relatori consiglieri S. Petrucci, G. Mignemi, S. Gasparri, E. Papa, M. Randolfi, pp. 24, 30-31, consultabile al link: <https://www.corteconti.it/Download?id=5078c35f-a683-482b-821c-33e05f1ac3e5>

## M. Ghizzoni. Il diritto alla formazione superiore e le prospettive del PNRR

Fiorio C., Peragine V., Scervini F. (2016), Equità orizzontale e verticale nelle tasse universitarie dei grandi atenei italiani, in ANVUR, Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, Roma: ANVUR, pp. 349-350

Gavosto A., Turri M. (2021), Sull'istruzione universitaria il Pnrr è dispersivo, in lavoce.info, consultabile al link: <https://www.lavoce.info/archives/74731/sullistruzione-universitaria-il-pnrr-e-dispersivo/>

Laudisa F. (2006), Il diritto allo studio universitario e la riforma costituzionale: verso i livelli essenziali delle prestazioni, in Biggeri L., Catalano G. (eds.), L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari.

L'esperienza italiana nel panorama internazionale, Bologna: il Mulino, pp. 45-67

Grandi F. (2016), L'accesso ai più alti gradi dell'istruzione (il diritto allo studio attraverso la lente del principio personalista), in Della Morte M., La dis-uguaglianza nello Stato costituzionale, Napoli: Editoriale Scientifica, pp. 57-58

Modica, L. (2021). «Il ruolo delle istituzioni formative nel diritto allo studio universitario», in Ghio R. et al. (Eds.), Come costruire un sistema di "diritto alle competenze" efficace e mirato a diversi tipi di destinatari?, Discussion Paper n° 5, Università degli Studi di Milano, UNIMI2040, febbraio, pp. 60-79

OECD (2022). Education at a Glance 2022, OECD Publishing, Paris

Pizzella C. (2021), Il Diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2019-2020, Elaborazioni su banche dati Ministero dell'Istruzione nelle funzioni di avalimento per il Ministero dell'Università e della Ricerca, DGSIS – Ufficio VI Gestione patrimonio informativo e statistica, p. 12, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2021-notiziario-statistico-n-3/>

Pizzella C. (2022a), La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM nell'anno accademico 2020-2021, Elaborazioni su banche dati MUR, DGPBSS – Ufficio VI - Servizio Statistico, p. 10, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2022-notiziario-statistico-n-3/>

Pizzella C. (2022b), Il Diritto allo Studio Universitario nell'anno accademico 2020-2021, Elaborazioni su banche dati MUR, DGPBSS – Ufficio VI - Servizio Statistico, pp. 8, 12, consultabile al link: <http://ustat.miur.it/documenti/2022-notiziario-statistico-n-2/>

Modena F., Rettore E., Tanzi G. M. (2018), The effect of grants on university drop-out rates: evidence on the Italian case, Roma: Banca d'Italia

Modena F., Pereda Fernandez S., Tanzi G. M. (2020), On the design of grant assignment rules, Roma: Banca d'Italia

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #Next Generation Italia, (2021), pp. 175-200, Roma consultabile al link: <https://italiadomani.gov.it/strumenti/documenti/archivio-documenti/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

Poggi A. M. (2019), Per un «diverso» stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese, Bologna: il Mulino, pp. 116-119

Sguazzini M. (2018), Il diritto allo studio universitario: evoluzione a partire dalla Legge 240/2010, Tesi di Laurea, relatore Prof. S. Gerzeli, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia, a.a. 2018/19