Ministero dell'economia e delle finanze
Commissione tecnica per i fabbisogni standard

Il diritto allo studio universitario: livelli standard, spesa e finanziamento

F. Cerniglia[a], G. Di Ielsi[b], M. Mastracci[b], G. Messina[c],
L. Minzyuk[b] e A. Zanardi[d]

22 ottobre 2022

[a] Componente CTFS e Università Cattolica del Sacro Cuore; [b] SOSE; [c] Banca d'Italia, esperto esterno CTFS; [d] Presidente CTFS e Università di Bologna

INTRODUZIONE [*]

Questo lavoro illustra il tema del diritto allo studio universitario (DSU) – che si sostanzia soprattutto nell'erogazione di borse di studio e in una serie di altri servizi ausiliari – allo scopo di analizzare il fabbisogno finanziario delle Regioni per garantire tale diritto e le modalità del finanziamento e di offrire spunti di riflessione alla luce dell'attuale percorso di completamento del federalismo fiscale previsto entro il primo semestre del 2026[1].

Il DSU, che fa parte del diritto all'istruzione, è ricompreso in quel novero di funzioni fondamentali delle Regioni che andrebbero finanziate, a regime, in base alle previsioni del D.lgs. 68/2011, attuativo della legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale. Per rendere effettivo ed esigibile il DSU, una pluralità di soggetti istituzionali interagisce, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze. Dopo la riforma del Titolo V (L. Cost. 3/2001), le Regioni hanno competenza legislativa in merito alle modalità operative del DSU, disciplinando e attivando interventi per il concreto esercizio attraverso leggi regionali che disegnano diversi sistemi di *governance*[2]. Lo Stato ha, invece - nella materia relativa all'istruzione, compreso il DSU - competenza esclusiva per la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m) attraverso anche un'adeguata distribuzione delle risorse. Il focus di questo Rapporto è sul meccanismo di finanziamento delle borse di studio, la voce di spesa predominante nell'ambito del DSU. Nonostante gli incrementi di risorse, negli ultimi anni, le risorse disponibili non sono ancora adeguate. Non tutti gli studenti che risultano idonei alla borsa di studio (in quanto soddisfacenti i criteri di eleggibilità alla borsa stabiliti dal legislatore) risultano beneficiari. Una comparazione con altri Paesi europei mostra che in Italia la percentuale dei beneficiari di borse di studio sugli iscritti è molto più bassa (circa il 13% a fronte del 34% in Francia) sia perché nel nostro Paese sono più stringenti i requisiti di eleggibilità (merito e condizione economica) sia per un problema di sottofinanziamento. Gli spazi di autonomia concessi alle Regioni consentono altresì situazioni di soddisfacimento di questo diritto che risultano differenti tra le Regioni.

Il Rapporto si compone di quattro Sezioni. La prima ricostruisce il quadro normativo con riferimento soprattutto alla definizione dei parametri che il legislatore ha previsto per la definizione di un *quantum* di risorse per il fabbisogno finanziario standard per il DSU per ciascuna Regione. Questo fabbisogno deve essere finanziato con entrate che - come prevede la normativa - provengono da tre fonti: il Fondo integrativo statale (FIS), la tassa regionale per il diritto allo studio ed altre risorse proprie che le Regioni devono destinare al finanziamento del DSU. La seconda Sezione mette in evidenza i margini di autonomia che le Regioni hanno facoltà di esercitare rispetto alla normativa statale. Questi margini di autonomia riguardano soprattutto

[*] Questo lavoro ha beneficiato della discussione e del confronto con diversi esperti del settore. Un sentito ringraziamento a Giovanni Bocchieri, Giuseppe Catalano, Patrizia Mondin, Giuseppe Pignataro e Federica Laudisa anche per il supporto nella raccolta dei dati.

[1] Trattasi infatti di una *milestone*-UE nell'ambito del PNRR. Entro dicembre 2025 (nel cronoprogramma fissato dal governo) anche: la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard. Cfr. Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard Alberto Zanardi, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 11 maggio 2022.

[2] Ad esempio, alcune Regioni hanno creato un unico ente regionale per il diritto allo studio (come è il caso di Lazio ed Emilia-Romagna) altre Regioni hanno invece optato per enti diversi e incardinati all'interno di ogni singolo Ateneo (è il caso della Lombardia).

l'importo della tassa regionale per il diritto allo studio e i criteri di eleggibilità degli studenti per l'accesso alle borse di studio. La terza Sezione ha lo scopo di mostrare lo scostamento tra il fabbisogno standard (quantificato sulla base della normativa) e la spesa complessiva per il DSU. Anche per i vincoli di bilancio che definiscono annualmente lo stanziamento del FIS, emerge un sotto-finanziamento statale del DSU e che in parte viene colmato dalle Regioni. Infine, la quarta Sezione traccia le principali conclusioni del lavoro.

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

Il DSU è un diritto sociale che trova fondamento negli ultimi due commi dell'art. 34 della Costituzione laddove si sancisce il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi per i capaci e meritevoli; e che "[…] la Repubblica rende effettivo con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso"[3].

Con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2001), il DSU è un ambito su cui si esercita la competenza delle Regioni[4]. In tale contesto si innesta l'art. 5 della legge di riforma del sistema universitario (la Legge 240/2010) che ha conferito al Governo una delega per la revisione – in attuazione del Titolo V – della normativa di principio in materia di diritto allo studio al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale all'accesso all'istruzione superiore e per la definizione dei LEP.

In attuazione della suddetta delega è stato emanato il D.lgs. 68 del 29 marzo 2012 ("Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti"), con effetti a decorrere dall'anno accademico 2012/2013, che rimane ancora oggi uno dei riferimenti normativi principali per il DSU in un contesto, come già detto, di competenze ripartite[5].

Le disposizioni contenute nel D.lgs. n. 68/2012 riguardano gli studenti iscritti ai corsi svolti dalle università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM) e dalle scuole superiori per mediatori linguistici abilitate a rilasciare titoli equipollenti ai diplomi di laurea conseguiti presso le università.

---

[3] In sostanza, trattasi di un'ulteriore specificazione al secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione che assegna alla Repubblica il compito di eliminare gli ostacoli, di ordine economico e sociale che, limitando di fatto l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, non permettono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. cfr. Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul sistema universitario, maggio 2021 e anche:

https://temi.camera.it/leg18/post/la_normativa_vigente_in_materia_di_diritto_allo_studio_universitario.html.

[4] In precedenza, invece, era stato realizzato un sistema di concorrenza tra norme statali e norme regionali, prima con l' art. 44 del DPR 616/1977 - attraverso il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari - e, successivamente, con la L. 390/1991, mediante l'attribuzione allo Stato delle funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia di diritto agli studi universitari, e alle Regioni del compito di attivare gli interventi.

[5] Il D.lgs. n. 68/2012, come si discute in questo Rapporto, è stato seguito poi da una serie di decreti interministeriali. Per un approfondimento esaustivo del quadro giuridico sul DSU si rinvia a Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, Referto sul sistema universitario, maggio 2021 e anche:

https://temi.camera.it/leg18/post/la_normativa_vigente_in_materia_di_diritto_allo_studio_universitario.html.

Per la materia del diritto allo studio universitario, gli articoli 7 e 8 del D.lgs. n. 68/2012 sono di particolare rilievo.

L'art. 7 ("Definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)") prevede la definizione dei LEP da parte dello Stato. Ed infatti, al comma 1: "Al fine di garantire l'erogazione dei LEP in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, la determinazione dell'importo standard della borsa di studio tiene in considerazione le differenziazioni territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari. La concessione delle borse di studio è assicurata a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità di cui all'articolo 8, nei limiti delle risorse disponibili nello stato di previsione del Ministero a legislazione vigente".

Le previsioni dell'art. 7 non hanno trovato attuazione. Non sono stati ancora esplicitati i parametri o criteri su cui calcolare dei costi standard al fine di quantificare la spesa minima per i costi di mantenimento[6] per erogare prestazioni eque a tutti gli studenti di tutte le Regioni.

La declinazione dei LEP si sostanzia pertanto nella concessione di borse di studio i cui importi sono stati inizialmente determinati dal DPCM 9 aprile 2001 e periodicamente aggiornati attraverso decreti MUR senza che sia stata implementata apposita indagine per stabilire il costo standard di mantenimento per gli studenti.

L'art. 8 prevede che l'accesso alle borse di studio per il DSU deve essere assicurato a tutti gli studenti aventi i requisiti di eleggibilità, che sono merito e condizione economica[7]. Per la definizione di questi requisiti di eleggibilità rileva il DPCM 9 aprile 2001[8]. In particolare, l'art. 5 del DPCM 9 aprile 2001 prevede che le condizioni economiche dello studente devono essere individuate sulla base dell'ISEE[9] e che la normativa nazionale fissa un range entro cui le Regioni possono definire la soglia massima di riferimento per poter accedere alle borse di studio sul proprio territorio. I requisiti di merito per ricevere le rate della borsa di studio successive alla prima e per mantenere il diritto alla borsa (specificati dal art.6 del DPCM 9 aprile 2001) fanno sostanzialmente riferimento al numero minimo di crediti formativi (CFU) che gli studenti beneficiari devono conseguire entro specifiche date. I requisiti relativi alla condizione economica e quelli relativi al merito possono essere variati dalle Regioni e/o dagli altri soggetti competenti in materia di DSU, nei limiti consentiti dalla normativa nazionale[10].

Sia gli importi delle borse di studio, sia i criteri di eleggibilità sono via via aggiornati attraverso decreti MUR sulla base delle variazioni del costo della vita. L'ultimo aggiornamento è contenuto nel decreto MUR n. 1320 del 17 dicembre 2021, che per il prossimo anno accademico (a.a.2022/2023) stabilisce i seguenti valori delle borse di studio[11]: a) per gli studenti fuori sede,

---

[6] Lo stesso art.7 comma 2 lett. a specifica altresì che l'importo standard della borsa andrebbe anche determinato tenendo conto di un elenco di voci di costo, che sono: materiale didattico, trasporto, ristorazione, alloggio (anche con riferimento ai diversi canoni di locazione dei comuni oggetto dei corsi) e accesso alla cultura.

[7] Il comma 7 dell'art 7 del D.lgs. 68/2012 stabilisce che i requisiti di eleggibilità devono essere definiti tramite un decreto interministeriale e aggiornati con cadenza triennale, che però non è stato mai emanato.

[8] Il comma 5 dell'art. 8 del D.lgs. 68/2012 prevede che in attesa del decreto di cui al comma 7 dell'art 7 il riferimento rimane il DPCM del 9 aprile 2001.

[9] Sono previste come modalità integrative di selezione anche l'ISEE che tiene conto dei redditi percepiti all'estero e l'ISPE (indicatore della situazione patrimoniale equivalente).

[10] La questione degli spazi di autonomia regionali è approfondita nella Sezione 2.

[11] Con riferimento all'anno accademico 2021/2022 gli importi, stabiliti sulla base del decreto 12 febbraio 2021, n. 15, erano i seguenti: 5.257,74 euro (studente fuori sede); 2.898,51 euro (studente pendolare) e 1.981,75 euro (studente

6.157,74 euro; b) per gli studenti pendolari, 3.598,51 euro; c) per gli studenti in sede, 2.481,75 euro. Con riferimento al requisito di eleggibilità relativo alla condizione economica, il decreto MUR n. 1320 incrementa i limiti massimi dell'indicatore ISEE a euro 24.335,11 e dell'indicatore ISPE a euro 52.902,43[12].

1.1 LA QUANTIFICAZIONE DEL FABBISOGNO FINANZIARIO DELLE REGIONI

Gli importi delle borse insieme ad altri "criteri standard" individuati dal legislatore sono le variabili cruciali per la quantificazione del fabbisogno finanziario delle Regioni per il DSU. Il riferimento normativo è il decreto interministeriale MIUR-MEF n. 798 del 2017 che cerca di dare attuazione a quella parte dell'art. 7 del D.lgs. n. 68/2012 che è relativa all'individuazione di parametri *standard* necessari alla quantificazione del fabbisogno.

In sostanza, il fabbisogno finanziario si determina come sommatoria di quattro componenti:

a) una prima componente standard, pari al prodotto fra la media degli *studenti idonei* di ciascuna Regione degli ultimi tre anni accademici e *l'importo della borsa* distinto per studenti in sede, studenti pendolari e studenti fuori sede;
b) una seconda componente standard, pari al prodotto fra la *media dei posti letto assegnati* nel precedente triennio accademico agli studenti fuori sede idonei alla borsa e *l'incremento figurativo per i servizi di alloggio* determinato nella misura standard di 1.300,00 euro per ciascun posto;
c) una terza componente che tiene conto del c*ontributo per la mobilità internazionale* destinato a studenti idonei alla borsa di studio che siano stati in mobilità nell'ambito del programma ERASMUS o di altri programmi internazionali che consentano il riconoscimento di CFU ai fini del conseguimento del titolo di studio, nella misura standard di 750 euro pro capite e in termini percentuali pari al 4% della media degli studenti idonei negli ultimi tre anni accademici;
d) una quarta componente, che tiene conto degli studenti idonei, ma portatori di una disabilità, ai quali corrispondere un importo pari al doppio della borsa distinguendo fra studenti in sede, pendolari e fuori sede.

La **Tabella 1** riporta il fabbisogno[13] per l'esercizio finanziario 2021 – e relativo all'anno accademico 2021/2022 – che risulta dalla sommatoria delle suddette quattro componenti. Si

in sede. Si noti che gli incrementi per l'a.a. 2022/23 per i fuori sede, pendolari e in sede (rispettivamente di 900 euro, 700 euro e 500 euro) saranno finanziati con i fondi PNRR (per ulteriori dettagli cfr. Paragrafo 1.3).

[12] Per l'a.a. 2020/2021, il DM 9 maggio 2020, n. 65 aveva fissato l'importo massimo dell'ISEE ad € 23.626,32 e l'importo massimo dell'ISPE ad € 51.361,58. Gli stessi limiti erano stati confermati per l'a.a. 2021/2022 con DM 18 marzo 2021, n. 256.

[13] Nelle quantificazioni del fabbisogno finanziario delle Regioni, relativamente alla prima componente standard lettera a), si considerano anche le borse c.d. "ad importo ridotto" - che spettano agli studenti idonei con ISEE superiore ai due terzi della soglia limite ed il cui valore è individuato in modo standard come pari all'80% della borsa piena - tenendo conto della loro incidenza media negli ultimi tre anni accademici rispetto al totale delle borse erogate; nel caso di Regioni che non hanno coperto il 100% degli idonei, l'incidenza media delle borse ridotte sul totale delle borse verrà applicata agli idonei per stimare il numero di idonei con borsa di importo ridotto.

tratta di circa 790 milioni di euro. Gli importi delle borse per la quantificazione del fabbisogno 2021 fanno riferimento a quelle che il legislatore ha stabilito per i tre anni accademici antecedenti al 2021 (ovvero gli anni accademici 2017/2018, 2018/2019 e 2019/2020)[14].

Tabella 1 – Fabbisogno finanziario per il DSU, valori in euro, anno 2021

Regioni	Spesa (standard) per borse di studio	Spesa (standard) per posti alloggio	Spesa (standard) per mobilità internazionale	Spesa (standard) per studenti borsisti disabili	Fabbisogno finanziario Regioni
	A	B	C	D	E = (A + B + C + D)
ABRUZZO	20.317.519,70	366.600,00	168.370,00	185.740,05	21.038.229,75
BASILICATA	3.875.334,70	61.533,33	40.440,00	59.394,36	4.036.702,39
CALABRIA	39.840.527,93	2.093.000,00	301.110,00	335.493,31	42.570.131,24
CAMPANIA	55.749.786,65	640.900,00	622.140,00	297.549,70	57.310.376,35
EMILIA ROMAGNA	80.135.164,12	4.155.666,67	680.630,00	529.942,55	85.501.403,33
FRIULI VENEZIA GIULIA	18.539.908,28	1.021.800,00	162.190,00	141.187,32	19.865.085,60
LAZIO	90.640.229,24	2.829.666,67	693.440,00	732.136,52	94.895.472,43
LIGURIA	11.178.854,03	1.050.833,33	95.680,00	97.894,19	12.423.261,55
LOMBARDIA	82.026.770,57	4.438.200,00	697.140,00	619.287,01	87.781.397,58
MARCHE	25.023.160,01	2.994.333,33	168.600,00	299.757,87	28.485.851,21
MOLISE	2.163.063,39	-	20.190,00	25.036,48	2.208.289,86
PIEMONTE	47.797.534,56	2.737.800,00	397.550,00	411.831,78	51.344.716,34
PUGLIA	54.692.072,48	2.422.333,33	518.450,00	503.648,66	58.136.504,48
SARDEGNA	32.127.773,65	1.360.233,33	271.700,00	385.408,68	34.145.115,66
SICILIA	62.079.268,50	2.280.633,33	614.550,00	552.002,32	65.526.454,15
TOSCANA	55.072.907,66	6.212.266,67	420.150,00	500.777,80	62.206.102,13
UMBRIA	16.895.365,06	1.316.033,33	134.390,00	173.987,80	18.519.776,20
VALLE D'AOSTA	441.332,85	-	4.600,00	1.950,52	447.883,37
VENETO	42.271.674,06	1.623.700,00	395.910,00	198.421,92	44.489.705,99
Italia	**740.868.247,43**	**37.605.533,33**	**6.407.230,00**	**6.051.448,84**	**790.932.459,60**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

[14] Il numero degli studenti idonei, per anno accademico, ma la cui media sui tre anni serve a calcolare la spesa (standard) è riportato nella Tabella 8, Sezione 3.

1.2 IL FINANZIAMENTO DEL FABBISOGNO FINANZIARIO

Il meccanismo di finanziamento del fabbisogno finanziario per il DSU è disciplinato dall'art. 18 del D.lgs. 68/2012[15]. Più precisamente, si prevede che, nelle more della completa definizione dei LEP e di quanto previsto dal D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (*n.d.r.* quello sul fisco regionale) il fabbisogno finanziario deve essere finanziato con le risorse provenienti dalle seguenti fonti:

a) il gettito standard derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio;
b) un fondo nazionale, cioè il Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio, da assegnare alle Regioni in misura proporzionale al loro fabbisogno finanziario;
c) le risorse proprie delle Regioni (diverse dal gettito derivante dal gettito standard della tassa regionale per il diritto allo studio) che le stesse devono impiegare in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione del FIS.

È importante qui sottolineare il richiamo – nell'art. 18 del D.lgs. 68/2012 – al decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. Detto altrimenti, l'attuale sistema poggia su un meccanismo "transitorio" di finanziamento del DSU in attesa del percorso attuativo del decreto sul fisco regionale.

Tra le fonti attuali del finanziamento del fabbisogno finanziario per il DSU vi è la tassa regionale per il diritto allo studio universitario. Si tratta di un tributo autonomo, proprio delle Regioni e delle Province autonome, istituito con la legge di stabilità per l'anno 1996 (art. 3 comma 21, Legge 28 dicembre 1995 n. 549 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica")[16]. Il D.lgs. n. 68/2012 (art. 18 comma 8) modifica le previsioni della L. n.549/1995 stabilendo che le Regioni e le Province autonome possono rideterminare l'importo della tassa a seconda delle condizioni economiche dello studente rispetto al valore di € 140 previsto a livello nazionale per meglio adattarla alle esigenze del territorio[17]. Quest'ultimo importo, però, è quello di riferimento per calcolare il gettito "standard" della tassa regionale per il diritto allo studio[18]. La

[15] Come modificato dall'art. 2, co. 2-ter, del D.L. 104/2013 (L. 128/2013) dall'art. 2, comma 2-ter, del D.L. 104/2013, convertito dalla legge n. 128/2013 (comma 22-ter: "Alla lettera c) del comma 1 dell'articolo 18 del D.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, dopo le parole: "delle Regioni" sono inserite le seguenti: ", oltre al gettito di cui alla lettera b),"

[16] La normativa recata dalla legge n. 549/1995 decretava contestualmente all'istituzione della nuova tassa regionale l'abolizione a decorrere dall'anno accademico 1996/1997 del contributo suppletivo stabilito dall'articolo 4 della legge 18 dicembre 1951 n. 1551 a carico degli studenti appartenenti a famiglie con maggiore capacità reddituale e della quota di compartecipazione del 20% degli introiti derivanti dalle tasse di iscrizione prevista dall'articolo 5 comma 15 della legge 24 dicembre 1993 n. 537.

[17] Altri approfondimenti sulla tassa regionale sono nella Sezione 2 del Report.

[18] Più in particolare sul gettito standard, a partire dal 2016/17, il dato relativo alle entrate da tassa regionale DSU non è più richiesto alle Regioni bensì è calcolato dal MUR moltiplicando il numero di studenti iscritti al sistema universitario, al netto del numero di studenti idonei alla borsa, all'importo di tassa di 140 euro, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2, co. 1, del DI "Decreto fabbisogni finanziari regionali" n. 798/2017. In riferimento al numero degli studenti iscritti ed idonei, ai fini del calcolo del gettito standard si prendono in considerazione i dati dei tre anni accademici precedenti. Con riferimento alla Tabella 2 (per il calcolo del gettito standard per l'anno finanziario 2021, si fa riferimento agli anni accademici 2017/2018, 2018/2019 e 2019/2020.

Tabella 2 riporta il gettito "standard" della tassa per il diritto allo studio per l'esercizio finanziario del 2021.

Tabella 2 – Le entrate standard da tassa regionale per il diritto allo studio, euro, anno 2021

Regioni	Entrate per tassa regionale
ABRUZZO	6.053.226,67
BASILICATA	861.746,67
CALABRIA	4.991.560,00
CAMPANIA	27.893.553,33
EMILIA ROMAGNA	20.029.286,67
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.859.706,67
LAZIO	33.274.640,00
LIGURIA	4.374.766,67
LOMBARDIA	40.893.906,67
MARCHE	6.288.146,67
MOLISE	973.700,00
PIEMONTE	16.304.026,67
PUGLIA	10.068.660,00
SARDEGNA	4.576.506,67
SICILIA	13.787.946,67
TOSCANA	15.730.260,00
UMBRIA	3.081.586,67
VALLE D'AOSTA	138.646,67
VENETO	14.459.386,67
Italia	**227.641.260,00**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

Il Fondo integrativo statale è stato istituito per la concessione delle borse di studio e altre iniziative statali in tema di diritto allo studio. Sul FIS sono confluite, fra l'altro, le risorse del precedente Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore (art. 16, L. 390/1991).

La determinazione della dimensione finanziaria ex ante del fabbisogno finanziario e le corresponsabilità di finanziamento da parte dello Stato e delle Regioni sono definiti con Decreto MUR[19].

Secondo la normativa vigente, si definisce fabbisogno finanziario netto (Tabella 3, colonna C) l'ammontare del fabbisogno finanziario regionale (Tabella 1) al netto del gettito standard della tassa regionale per il diritto allo studio (

Tabella 2); il fabbisogno netto deve essere coperto:

- per il 71,43% dal FIS;
- per il restante 28,57% dalle risorse proprie delle Regioni, le quali sono altresì tenute a contribuire, con le risorse proprie, in misura pari ad almeno il 40% dell'assegnazione del FIS[20].

Il riparto del FIS tra le Regioni deve essere proporzionale alla quantificazione del fabbisogno finanziario netto per ciascuna Regione.

Tabella 3 – Finanziamento standard dei fabbisogni finanziari regionali, anno 2021

Regioni	Fabbisogno finanziario	Entrate per tassa regionale	Fabbisogno finanziario netto	Copertura del 71,43% a carico del FIS	Copertura del 28,57% con risorse proprie
	A	B	C = A – B	D = C*71,43%	E = C*28,57%
ABRUZZO	21.038.229,75	6.053.226,67	14.985.003,08	10.703.787,70	4.281.215,38
BASILICATA	4.036.702,39	861.746,67	3.174.955,73	2.267.870,88	907.084,85
CALABRIA	42.570.131,24	4.991.560,00	37.578.571,24	26.842.373,43	10.736.197,80
CAMPANIA	57.310.376,35	27.893.553,33	29.416.823,01	21.012.436,68	8.404.386,33
EMILIA ROMAGNA	85.501.403,33	20.029.286,67	65.472.116,67	46.766.732,94	18.705.383,73
FRIULI VENEZIA GIULIA	19.865.085,60	3.859.706,67	16.005.378,93	11.432.642,17	4.572.736,76
LAZIO	94.895.472,43	33.274.640,00	61.620.832,43	44.015.760,61	17.605.071,83
LIGURIA	12.423.261,55	4.374.766,67	8.048.494,88	5.749.039,89	2.299.454,99
LOMBARDIA	87.781.397,58	40.893.906,67	46.887.490,91	33.491.734,76	13.395.756,15
MARCHE	28.485.851,21	6.288.146,67	22.197.704,55	15.855.820,36	6.341.884,19
MOLISE	2.208.289,86	973.700,00	1.234.589,86	881.867,54	352.722,32
PIEMONTE	51.344.716,34	16.304.026,67	35.040.689,67	25.029.564,63	10.011.125,04
PUGLIA	58.136.504,48	10.068.660,00	48.067.844,48	34.334.861,31	13.732.983,17
SARDEGNA	34.145.115,66	4.576.506,67	29.568.608,99	21.120.857,40	8.447.751,59
SICILIA	65.526.454,15	13.787.946,67	51.738.507,48	36.956.815,89	14.781.691,59
TOSCANA	62.206.102,13	15.730.260,00	46.475.842,13	33.197.694,03	13.278.148,10

[19] Più in dettaglio, i riferimenti normativi sono quanto disposto dall'art. 18, comma 1, lettera a e comma 3 del D.lgs. n. 68/2012 (e ribadito dallo stesso art. 1, comma 271, della legge di bilancio n. 232/2016) nonché il decreto interministeriale Miur-Mef n. 798/2017.

[20] Questi due parametri, il 28,57% del fabbisogno finanziario netto e il 40% del FIS in realtà farebbero riferimento allo stesso ammontare (71,43% * 40% è pari a circa 28,57%). E tuttavia, come sarà evidenziato di seguito, le risorse del FIS rese disponibili dal bilancio dello Stato non hanno capienza sufficiente per finanziare il 71,43% del fabbisogno finanziario netto.

Regioni	Fabbisogno finanziario	Entrate per tassa regionale	Fabbisogno finanziario netto	Copertura del 71,43% a carico del FIS	Copertura del 28,57% con risorse proprie
	A	B	C = A – B	D = C*71,43%	E = C*28,57%
UMBRIA	18.519.776,20	3.081.586,67	15.438.189,53	11.027.498,78	4.410.690,75
VALLE D'AOSTA	447.883,37	138.646,67	309.236,70	220.887,78	88.348,93
VENETO	44.489.705,99	14.459.386,67	30.030.319,32	21.450.657,09	8.579.662,23
Italia	**790.932.459,60**	**227.641.260,00**	**563.291.199,60**	**402.358.903,87**	**160.932.295,73**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

1.3 L'IMPATTO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA SUL DSU

Anche il DSU rientra fra gli ambiti di intervento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che mira ad ampliare l'accesso della popolazione alla formazione universitaria. In particolare, la missione relativa all'istruzione e alla ricerca dedica una linea di investimento all'innalzamento dell'importo delle borse di studio (in media di 700 euro, in modo da raggiungere un valore di circa 4.000 euro per studente) nonché all'allargamento della platea dei relativi beneficiari[21]. La misura, cui sono destinate risorse per 0,5 miliardi, è presidiata da una milestone qualitativa e da due target quantitativi: la prima riguarda la modifica del quadro normativo relativo all'entità e al perimetro dei beneficiari delle borse; i due target quantitativi si riferiscono invece all'incremento del numero degli studenti assegnatari (almeno 300.000 entro il 31 dicembre del 2023, 336.000 entro la fine del 2024).

La milestone è stata conseguita alla fine del 2021, con l'adozione di un decreto ministeriale che ha derogato al quadro normativo vigente e ha modificato – per il periodo di decorrenza del Piano – gli importi unitari e i requisiti per accedere alle borse di studio[22]. Più nello specifico il provvedimento ha sensibilmente incrementato l'importo unitario della borsa di studio, differenziando a seconda della condizione abitativa dello studente (di 900 euro per i fuori sede, 700 per i pendolari, 500 per i residenti); ulteriori maggiorazioni sono state introdotte per gli studenti in condizioni di particolare svantaggio economico, come anche per le studentesse iscritte ai corsi di studio in materie scientifiche e tecnologiche[23]. Contestualmente il decreto ha innalzato (del 3%) le soglie di reddito e di situazione patrimoniale per accedere alla borsa, in

[21] Cfr. missione M4, componente C1, investimento 1.7.

[22] Si tratta del decreto ministeriale 17 dicembre 2021, n. 1320 (che ha dato attuazione all'art. 12 del decreto legge 6 novembre 2021, n. 152).

[23] Per gli studenti con ISEE inferiore o uguale alla metà della soglia massima l'importo della borsa è maggiorato del 15 per cento; per le studentesse iscritte a corsi universitari in scienze, tecnologia, ingegneria, matematica la borsa è incrementata del 20 per cento. Gli enti competenti in materia di diritto allo studio hanno inoltre la facoltà di incrementare fino al 40 per cento l'importo della borsa per gli studenti con disabilità.

modo da ampliare il perimetro dei potenziali beneficiari. Sotto il profilo finanziario, le risorse stanziate nell'ambito del PNRR per finanziare l'intervento in materia di DSU sono confluite nel FIS[24] e saranno erogate in due tranche di 250 milioni, nel 2022 e nel 2023.

In prospettiva l'attuazione della misura prevista dal PNRR è destinata ad avere un impatto significativo sia sull'entità del fabbisogno finanziario relativo al DSU sia sulla composizione delle fonti di finanziamento. Ipotizzando il pieno conseguimento a fine 2023 del target relativo al numero di beneficiari e utilizzando la scomposizione per condizione abitativa che risulta dagli ultimi dati disponibili sulle borse di studio erogate si può stimare un fabbisogno finanziario dell'ordine di 1,3 miliardi di euro. Negli anni successivi al 2023 il venire meno delle risorse aggiuntive previste dal PNRR richiederebbe un'integrazione del FIS con risorse statali per garantire lo stesso livello di prestazioni. Diversamente, le Regioni sarebbero poste di fronte a una scelta: incrementare in modo cospicuo il proprio contributo finanziario al DSU per mantenere inalterate le prestazioni offerte o ridimensionare queste ultime, ad esempio restringendo il perimetro dei relativi beneficiari (lo stesso decreto attribuisce la facoltà agli enti preposti al DSU di ridurre fino al 30% i requisiti massimi di reddito o patrimoniali per accedere alle borse). Considerata l'eterogeneità delle condizioni degli enti e delle opzioni da essi praticabili, si potrebbe assistere ad un incremento dei divari territoriali nell'offerta di servizi per il DSU, con implicazioni sotto il profilo dell'equità orizzontale e della compatibilità con la tutela dei LEP.

2. GLI SPAZI DI AUTONOMIA DELLE REGIONI

Come è stato già sottolineato nelle precedenti Sezioni, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, la potestà legislativa in materia di DSU spetta alle Regioni, mentre allo Stato spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. In questa Sezione si analizzano gli spazi di autonomia che le Regioni possono esercitare, sulla base della normativa, che riguardano in particolare: i requisiti di eleggibilità per l'accesso alle borse di studio, gli importi di queste ultime, la determinazione della tassa regionale per il diritto allo studio.

2.1. LE BORSE DI STUDIO

I LEP nella materia del DSU si sostanziano nella concessione di borse di studio agli studenti aventi i requisiti di eleggibilità (di cui all'articolo 8 del D.lgs. n. 68/2012). Tali requisiti, che riguardano sia merito sia condizione economica degli studenti, sono stabiliti, come detto nella Sezione 1, dalla normativa statale. Si prevede comunque la possibilità per le Regioni e le Province autonome di discostarsene entro i limiti che la normativa stessa concede.

Per quanto riguarda i requisiti di eleggibilità relativi alla condizione economica (art. 5 DPCM del 9 aprile 2001), la legge statale indica il valore dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) e dell'Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente (ISPE) che opera

[24] Come stabilito dal decreto legge 6 novembre 2021, n. 152 (convertito nella legge 29 dicembre 2021, n. 233).

come soglia massima di accesso ai benefici relativi al DSU e queste soglie massime sono differenziabili, entro limiti prestabiliti, dalle singole Regioni[25]. Per garantire alle Regioni e Province autonome un certo grado di autonomia che permetta alle stesse di rapportare i valori nazionali alla effettiva realtà territoriale, si prevede la possibilità per gli enti territoriali di ridurre la soglia massima sulla quale attestarsi fino ad un massimo del 30% in meno del valore nazionale. Oltre alla soglia massima per l'accesso ai benefici, la normativa nazionale stabilisce anche il livello minimo di ISEE, l'indicatore di cui gli enti territoriali possono avvalersi nell'articolare l'ammontare della tassa universitaria regionale per il diritto allo studio[26].

Le Regioni e le Province autonome, sentite le università, possono in parte derogare anche ai requisiti di eleggibilità in base al merito (art. 6 del DPCM del 9 aprile 2001). Enti territoriali e università possono, inoltre, applicare specifiche deroghe rispetto ai criteri di merito per studenti disabili al fine di tenere conto delle oggettive difficoltà organizzative sia del soggetto sia delle istituzioni che erogano i servizi. A tal proposito le Regioni, le Province autonome e le università possono prevedere requisiti di merito individualizzati che possono discostarsi da quelli previsti dal decreto sino ad un massimo del 40%.

Oltre ai requisiti di eleggibilità che permettono di individuare la platea degli studenti idonei, la normativa nazionale prevede anche i valori minimi delle borse di studio per il DSU distinguendo per tipologia di studenti (pendolari, fuori sede e in sede). Le Regioni e Province autonome possono variare anche tali valori minimi per adattarli al meglio rispetto alle esigenze territoriali.

Nella **Tabella 4** – Importi della borsa di studio nelle Regioni/Province autonome differenziati in base a criteri economici, a.a. 2019/2020sono riportati i valori delle borse di studio per Regioni in base alla condizione economica degli studenti per l'anno accademico 2020/2021[27]. Le differenziazioni territoriali nei valori delle borse di studio, osservabili nella Tabella 4 – Importi della borsa di studio nelle Regioni/Province autonome differenziati in base a criteri economici, a.a. 2019/2020

, sono interamente attribuibili alle scelte regionali. Si osserva una certa variabilità rispetto ai valori nazionali sia per quanto riguarda i valori delle borse di studio sia in termini di articolazione dei valori delle borse per fasce di reddito. Inoltre, all'interno di alcune Regioni sono riscontrabili differenziazioni provinciali (come nel caso dell'Abruzzo, della Calabria e della Sardegna). La maggior parte delle Regioni definisce gli importi delle borse di studio rispetto a due o tre fasce di reddito, solamente in pochi casi (Campania ed Emilia-Romagna) le fasce di reddito sono quattro o addirittura cinque (Marche).

Tabella 4 – Importi della borsa di studio nelle Regioni/Province autonome differenziati in base a criteri economici, a.a. 2019/2020

[25] Questi valori limite sono soggetti ad aggiornamento su base annua per tenere conto della variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

[26] Cfr. Paragrafo 2.2.

[27] Si ricordi che (Paragrafo 1.1) con riferimento all'anno accademico 2020/2021: a) gli importi delle borse di studio per studenti fuori sede, pendolari e in sede nell'anno accademico erano rispettivamente pari a euro 5.231,58, 2.884,09 e 1.971,89 euro; b) l'importo massimo ISEE invece pari a euro 23.626,32.

Regioni	Sede	N° fasce	Limite ISEE da	Limite ISEE a	Importo lordo borsa fuori sede *(euro)*	Pendolari *(euro)*	In sede *(euro)*
ABRUZZO	L'AQUILA	1°	0,00	15.333,33	5.231,58	2.884,09	2.757,73
		2°	15.333,33	19.166,62	ridotto fino alla metà dell'importo max		
		3°	19.166,63	23.508,78			
	TERAMO	1°	0,00	15.672,50	4.871,58	2.884,09	2.776,73
		2°	15.672,51	19.590,60	4.949,83	2.582,24	2.490,49
		3°	19.590,61	23.508,78	4.668,05	2.280,39	2.204,22
	CHIETI e PESCARA	1°	0,00	15.672,50	5.232,00	2.885,00	2.777,00
		2°	15.672,51	19.590,60	4.950,00	2.583,00	2.491,00
		3°	19.590,61	23.508,78	4.669,00	2.281,00	2.205,00
BASILICATA		1°	0,00	15.748,78	5.231,50	2.884,00	1.972,00
		2°	15.748,79	17.000,00	4.350,00	2.100,00	1.300,00
		3°	17.000,01	23.508,78	3.800,00	1.650,00	800,00
CALABRIA	COSENZA - Centro residenziale	1°	0,00	15.672,52	5.231,58	2091,47 + 1 pasto	1971,89 + 1 pasto al giorno
		2°	15.672,53	19.589,87	4.879,52	1595,74 + 1 pasto	1462,83 + 1 pasto
		3°	19.589,88	23.508,78	4.666,81	1100 + 1 pasto	975,22 + 1 pasto
	REGGIO CALABRIA	1°	0,00	15.672,52	5.231,58	2.884,09	1.971,89
		2°	15.672,53	19.589,87	4.889,19	2.388,36	1.462,83
		3°	19.589,88	23.508,78	4.666,80	1.892,62	975,22
	CATANZARO	1°	0,00	15.672,52	5.231,58	2.884,09	1.971,89
		2°	15.672,53	19.589,87	4.889,19	2.388,36	1.462,83
		3°	19.589,88	23.508,78	4.666,80	1.892,62	975,22
CAMPANIA		1°	0,00	14.000,00	5.239,00	2.889,00	1.977,00
		2°	14.000,00	16.330,00	4.984,00	2.705,00	1.793,00
		3°	16.330,00	18.660,00	4.728,00	2.521,00	1.609,00
		4°	18.660,00	21.000,00	4.472,00	2.337,00	1.425,00
EMILIA ROMAGNA		1°	0,00	15.333,33	5.371,58	3.024,09	2.195,11
		2°	15.333,34	16.866,66	3.760,11	2.116,86	1.536,58
		3°	16.866,67	19.152,97	2.846,94	1.753,97	1.342,53
		4°	19.152,98	23.000,00	2.685,79	1.512,05	1.097,55
FRIULI VENEZIA GIULIA		1°	0,00	15.672,52	5.231,58	2.884,09	1.971,89
		2°	15.672,53	23.508,78	proporzionalmente ridotto in base a una formula		
		uguale a	23.508,78	23.508,78	2.615,79		
LAZIO		1°	0,00	15.333,33	5.231,58	2.884,09	1.971,89
		2°	15.333,34	23.000,00	proporzionalmente ridotto fino alla metà per valori ISEE superiore ai		

Regioni	Sede	N° fasce	Limite ISEE da	Limite ISEE a	Importo lordo borsa fuori sede *(euro)*	Pendolari *(euro)*	In sede *(euro)*
					2/3 fino a soglia max		
LIGURIA		1°	0,00	13.336,00	5.232,00	2.884,00	1972 + 1 pasto gratuito
		2°	13.336,01	16.667,00	4.694,00	2.390,00	1478 + 1 pasto gratuito
		3°	16.667,01	23.508,00	4.134,00	1.896,00	984 + 1 pasto gratuito
LOMBARDIA		1°	0,00	14.420,31	5.252,00	2.910,00	2.705,00
		2°	14.420,32	17.709,34	4.669,00	2.447,00	2.244,00
		3°	17.709,35	23.000,00	4.109,00	2.122,00	1.922,00
MARCHE		1°	0,00	14.000,00	5.231,58	2.884,09	1.971,89
		2°	14.000,00	15.750,00	4.577,63		
		3°	15.750,01	17.500,00	4.306,03		
		4°	17.500,01	19.250,00	4.306,03		
		5°	19250.01	21.000,00	4.306,03		
MOLISE		1°	0,00	15.998,91	5.231,58	2.884,09	1.971,89
		2°	15.998,92	23.998,37	proporzionalmente ridotta sino alla metà dell'importo, applicando un'interpolazione lineare degli importi		
PIEMONTE		1°	0,00	15.502,00	5.175,00	2.853,00	1.951,00
		2°	15.502,01	23.253,00	4.328,00	2.147,00	1.595,00
PUGLIA		1°	0,00	15.300,00	5.232,00	2.884,00	2.716,00
		2°	15.300,01	19.000,00	4.337,00	2.156,00	2.045,00
		3°	19.000,01	23.000,00	4.048,00	1.921,00	1.828,00
SARDEGNA	CAGLIARI	1°	0,00	15.673,00	5.232,00	2.884,09	1971,89 + 1 pasto al giorno
		2°	15.673,00	23.508,78	proporzionalmente ridotto fino alla metà dell'importo max		
	SASSARI	1°	0,00	15.673,00	5.232,00	2.884,00	1.972,00
		2°	15.673,00	23.508,78			
SICILIA		1°	0,00	5.672,00	4.031,58 + pasti	2884,09 +pasti	1971,89 + pasti
		2°	15.672,00	23.508,00	2.939,95 + pasti	1370,45 + pasti	1183,13 + pasti

Limite ISEE							
Regioni	**Sede**	**N° fasce**	**da**	**a**	**Importo lordo borsa fuori sede** *(euro)*	**Pendolari** *(euro)*	**In sede** *(euro)*
TOSCANA		1°	0,00	15.000,00	6.080,00	2040 + 1 pasto	1130 + 1 pasto
		2°	15.000,00	23.500,00	5.350,00	1500 + 1 pasto	1050 + 1 pasto
UMBRIA		1°	0,00	15.502,00	5.231,58	2.884,09	2.171,89
		2°	15.502,01	19.165,90	4.082,11	2.228,06	1.730,32
		3°	19.165,91	23.508,78	3.315,79	1.792,05	1.435,95
VENETO		1°	0,00	15.672,52	5.237,50	2.890,50	1977,5 + 1 pasto
		2°	15.672,52	23.508,78	proporzionalmente ridotto fino alla metà dell'importo max**		
VALLE D'AOSTA		1°	0,00	14.660,00	2.800,00		2.100,00
		2°	14.660,01	23.509,00	2.500,00		1.800,00
Limiti nazionali				**23.508,78**	**5.231,58**	**2.884,09**	**1.971,89**

2.2. LA TASSA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO

Tra le fonti di finanziamento delle borse di studio universitarie (art. 18 del d.lgs. 68/2012) si prevede il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio la cui natura e finalità è stabilita dalla legislazione statale. Si demanda alle Regioni la possibilità di articolare l'ammontare della tassa in base alle condizioni economiche degli iscritti ai corsi universitari e dei rispettivi nuclei familiari. In particolare, si prevedono tre importi: 120, 140 e 160 euro; quest'ultimo ammontare è elevabile al massimo fino a 200 euro (valore aggiornabile annualmente, in base al tasso di inflazione programmato).

La prima fascia, pari a euro 120,00 (misura minima della fascia più bassa), trova applicazione nei confronti di coloro che presentino una condizione economica non superiore alla soglia dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) corrispondente al requisito di eleggibilità per l'accesso alla borsa di studio. Le altre due fasce, pari rispettivamente a euro 140,00 e a euro 160,00, si applicano nei confronti di coloro che presentino un ISEE rispettivamente superiore alla soglia e al doppio della soglia ISEE prevista dai requisiti di eleggibilità.

Qualora le Regioni non stabiliscano l'importo della tassa per ciascuna fascia entro il 30 giugno di ogni anno, la legge dello Stato si sostituisce alla legislazione regionale prevedendo la misura unica della tassa da applicare, pari a 140,00 euro.

Nella **Come** si evince dai dati, la maggior parte delle Regioni, sia del Centro Nord sia del Sud (15 Regioni su 20), non hanno proceduto con la rideterminazione degli importi della tassa applicando di fatto agli iscritti presso gli atenei del proprio territorio un unico ammontare pari a 140 euro, previsto dal legislatore nazionale. Si precisa che per alcune Regioni (ad esempio Veneto, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento) hanno rivisto al rialzo gli importi standard

(140,00 euro e 160,00 euro) per tenere conto dell'inflazione, come previsto dalle rispettive normative regionali.

Oltre all'autonomia nella determinazione della misura della tassa, le Regioni per tale tributo hanno esercitato anche un certo livello di autonomia nel delineare il proprio ambito oggettivo di applicazione, i.e. la scelta dei corsi di studio universitario da assoggettare alla tassa.

Quest'ultimo ambito di autonomia sembra essere più il frutto di lacune anziché della scelta deliberata del legislatore nazionale. Ad esempio, per la Regione Lombardia i corsi di studio individuati ai fini del versamento della tassa (L.R. n. 33/2004) sono: laurea, laurea magistrale, dottorato di ricerca, diploma di specializzazione con esclusione dell'area medica. Per la Regione Toscana (L.R. n. 5/2005) sono: laurea, dottorato di ricerca e diploma di specializzazione con esclusione dell'area medica. Le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia e Calabria, invece, con proprie leggi regionali hanno richiamato quanto contenuto nella legge n. 549/1995 ("Iscrizione ai corsi di studio delle università statali e legalmente riconosciute, degli istituti universitari e degli istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli di studio aventi valore legale"). La tassa regionale, per queste ultime Regioni, è dovuta esclusivamente per la partecipazione a corsi di studio al termine dei quali si consegue un titolo avente valore legale e non è dovuta per i corsi master, i corsi di perfezionamento, i corsi di formazione continua e permanente e altri corsi similari.

Tabella 5 sono riportati gli importi per Regione della tassa regionale per il diritto allo studio relativamente all'anno accademico 2020/2021. Come si evince dai dati, la maggior parte delle Regioni, sia del Centro Nord sia del Sud (15 Regioni su 20), non hanno proceduto con la rideterminazione degli importi della tassa applicando di fatto agli iscritti presso gli atenei del proprio territorio un unico ammontare pari a 140 euro, previsto dal legislatore nazionale. Si precisa che per alcune Regioni (ad esempio Veneto, Provincia di Bolzano e Provincia di Trento) hanno rivisto al rialzo gli importi standard (140,00 euro e 160,00 euro) per tenere conto dell'inflazione, come previsto dalle rispettive normative regionali.

Oltre all'autonomia nella determinazione della misura della tassa, le Regioni per tale tributo hanno esercitato anche un certo livello di autonomia nel delineare il proprio ambito oggettivo di applicazione, i.e. la scelta dei corsi di studio universitario da assoggettare alla tassa.

Quest'ultimo ambito di autonomia sembra essere più il frutto di lacune anziché della scelta deliberata del legislatore nazionale. Ad esempio, per la Regione Lombardia i corsi di studio individuati ai fini del versamento della tassa (L.R. n. 33/2004) sono: laurea, laurea magistrale, dottorato di ricerca, diploma di specializzazione con esclusione dell'area medica. Per la Regione Toscana (L.R. n. 5/2005) sono: laurea, dottorato di ricerca e diploma di specializzazione con esclusione dell'area medica. Le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia e Calabria, invece, con proprie leggi regionali hanno richiamato quanto contenuto nella legge n. 549/1995 ("Iscrizione ai corsi di studio delle università statali e legalmente riconosciute, degli istituti universitari e degli istituti superiori di grado universitario che rilasciano titoli di studio aventi valore legale"). La tassa regionale, per queste ultime Regioni, è dovuta esclusivamente per la partecipazione a corsi di studio al termine dei quali si consegue un titolo avente valore legale e non è dovuta per i corsi master, i corsi di perfezionamento, i corsi di formazione continua e permanente e altri corsi similari.

Tabella 5 – Importo della tassa regionale per il diritto allo studio, a.a. 2020/2021

Regioni/Province autonome	Tassa regionale
ABRUZZO	140€
BASILICATA	140€
CALABRIA	130€ per valori ISEE minori o uguali a 23.508,78 euro; 140€ per valori ISEE compresi tra 23.508,79 e 47.017,55 euro; 150€ per valori ISEE pari o superiori a 47.017,56 euro.
CAMPANIA	120€ per valori ISEE minori o uguali a 21.000 euro; 140€ per ISEE compreso tra 20.220,01 e 42.000 euro; 160€ per ISEE maggiore di 42.000 euro.
EMILIA ROMAGNA	140€
FRIULI VENEZIA GIULIA	120€ se ISEE inferiore o uguale a 23.626,32 euro; 140€ se ISEE compreso tra 23.254 e 47.252,64 euro; 160€ per valori ISEE superiori a 47.252,64 euro.
LAZIO	140€
LIGURIA	120€ per un ISEE fino a 15.093,53 euro; 140€ per un ISEE compreso tra 15.093,54 euro e 30.187,06 euro; 160€ per un ISEE maggiore di 30.187,06 euro.
LOMBARDIA	140€
MARCHE	140€
MOLISE	140€
PIEMONTE	140€
PUGLIA	120€ se ISEE inferiore o uguale a 23.000 euro; 140€ se ISEE compreso tra 23.000 euro e 46.000 euro; 160€ per valori ISEE superiori a 46.000 euro.
SARDEGNA	140€
SICILIA	140€
TOSCANA	140€
PROVINCIA di BOLZANO	148,5€
PROVINCIA di TRENTO	130€ se ISEE inferiore o uguale a 15.748,78 euro; 150€ se ISEE compreso tra 15.748,79 e 31.497,56 euro; 170€ per valori ISEE superiori a 31.497,56 euro.
UMBRIA	140€
VALLE D'AOSTA	140€
VENETO	130€ se ISEE inferiore o uguale a 15.748,78 euro; 150€ se ISEE compreso tra 15.748,79 e 31.497,56 euro; 172€ per valori ISEE superiori a 31.497,56 euro.

3. SPESA E FINANZIAMENTO EFFETTIVO

Dopo aver presentato la cornice normativa in materia di DSU rimane da esaminare la spesa effettiva complessivamente erogata da tutti gli enti che sono coinvolti. È questa la spesa che di fatto rende esigibile il diritto allo studio tra gli studenti e nelle diverse aree geografiche del Paese.

Per la ricostruzione di questa spesa, anzitutto si considera: il numero degli studenti beneficiari delle borse (paragrafo 3.1) e tutta la spesa effettivamente erogata dagli enti che include anche altre linee di intervento per il DSU (paragrafo 3.2). In secondo luogo, il quadro del finanziamento effettivo in tutte le regioni per il DSU dipende: dalla disponibilità effettiva del FIS (sulla base del finanziamento annuale dal bilancio dello Stato), dal suo riparto alle Regioni ed infine dalle altre due fonti di entrata regionali (paragrafo 3.3). Nei paragrafi finali di questa Sezione (paragrafi 3.4 e 3.5) si mette in evidenza lo scostamento tra il finanziamento effettivo del DSU e il suo finanziamento standard previsto dalla normativa con l'obiettivo di fotografare le differenze regionali e trarre alcune indicazioni di prospettiva sul finanziamento del DSU.

3.1. STUDENTI IDONEI VS. STUDENTI BENEFICIARI

Il primo elemento da considerare per un'analisi della spesa per il DSU concerne il numero di studenti effettivamente beneficiari della borsa, il cui numero dipende dalla disponibilità complessiva di risorse in ciascuna Regione e in capo agli enti preposti all'erogazione delle prestazioni. La **Tabella 6** riporta il dettaglio regionale del numero di idonei e del numero di borse di studio effettivamente assegnate distinte tra studenti fuori sede, pendolari ed in sede. Le percentuali di copertura complessiva, date dal rapporto tra numero totale di beneficiari rispetto al numero totale di studenti idonei, sono riportate nell'ultima colonna.

A livello nazionale il grado di copertura raggiunge il 98,8%, aumentato negli ultimi grazie anche agli incrementi delle risorse del FIS[28]. La maggior parte delle Regioni raggiunge una copertura del 100% a dimostrazione di una notevole riduzione dei divari territoriali. Le Regioni che non raggiungono l'integrale copertura degli idonei sono: Lazio (96,1%), Lombardia (99,1%), Sicilia (96,3%) e Veneto (97,2%). Il valore minimo riguarda il Molise (55,6%).

Un altro dato importante è quello relativo al numero di beneficiari di borse di studio sul numero totale di studenti immatricolati. Nell'anno accademico 2020/2021 (**Tabella 7**) il dato medio nazionale indica che il 12,9% del totale degli studenti iscritti beneficia di borse di studio[29]. Ci sono tuttavia differenze importanti a livello territoriale: le percentuali sono più alte nelle Regioni del Sud (in particolar modo: Calabria, Puglia, Sicilia e Sardegna, con l'eccezione della Campania) rispetto al resto del Paese. Questo dato è il risultato sia di una diversa composizione degli studenti nelle varie Regioni rispetto alla condizione economica (come detto, uno dei criteri di eleggibilità è il reddito ISEE) sia, in qualche misura, di diverse politiche regionali.

[28] Nell'anno accademico 2015/2016 il grado di copertura era stato del 93,6%. Gli incrementi delle risorse per il FIS sono riportati nella Figura 2.

[29] Un confronto tra il dato dell'Italia (12,9%) e quelli di altri Paesi europei è presente in Appendice.

Tabella 6 – Percentuale di copertura delle borse di studio, a.a. 2020/2021*

Regioni	Studenti idonei fuori sede	Studenti idonei pendolari	Studenti idonei in sede	Totale idonei	Studenti beneficiari fuori sede	Studenti beneficiari pendolari	Studenti beneficiari in sede	Totale borse di studio concesse	Indice copertura %
	A	B	C	D = A+B+C	E	F	G	H = E+F+G	I = H/D
ABRUZZO	2.367	1.652	2.276	6.295	2.367	1.652	2.276	6.295	100%
BASILICATA	180	461	422	1.063	180	461	422	1.063	100%
CALABRIA	7.194	2.820	1.337	11.351	7.194	2.820	1.337	11.351	100%
CAMPANIA	1.320	20.076	7.188	28.584	1.320	20.076	7.188	28.584	100%
EMILIA ROMAGNA	12.562	3.292	10.855	26.709	12.562	3.292	10.855	26.709	100%
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.003	2.754	1.019	5.776	2.003	2.754	1.019	5.776	100%
LAZIO	19.366	4.689	5.528	29.583	18.649	4.461	5.318	28.428	96,1%
LIGURIA	1.401	1.031	945	3.377	1.401	1.031	945	3.377	100%
LOMBARDIA	10.527	11.103	5.021	26.651	10.461	10.964	4.987	26.412	99,1%
MARCHE	4.829	838	290	5.957	4.829	838	290	5.957	100%
MOLISE	347	464	182	993	174	266	112	552	55,6%
PIEMONTE	5.570	8.084	2.346	16.000	5.570	8.084	2.346	16.000	100%
PUGLIA	3.223	14.196	3.138	20.557	3.223	14.196	3.138	20.557	100%
SARDEGNA	4.260	4.281	2.468	11.009	4.260	4.281	2.468	11.009	100%
SICILIA	2.952	13.580	7.489	24.021	2.842	13.027	7.262	23.131	96,3%
TOSCANA	9.428	3.188	1.439	14.055	9.428	3.188	1.439	14.055	100%
UMBRIA	2.673	1.108	1.175	4.956	2.673	1.108	1.175	4.956	100%
VALLE D'AOSTA	41	51	51	143	41	51	51	143	100%
VENETO	5.032	6.752	3.252	15.036	4.937	6.509	3.165	14.611	97,2%
Italia	**95.275**	**100.420**	**56.421**	**252.116**	**94.114**	**99.059**	**55.793**	**248.966**	**98,8%**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

** Dati al 30.04.2021*

Tabella 7 – Percentuale di beneficiari delle borse di studio su studenti, a.a. 2020/2021*

Regioni	Corsi di laurea	Dottorato di ricerca	Scuole di specializzazione (a.a 2019/2020)	AFAM	Totale studenti	Totale borse di studio concesse	Rapporto beneficiari su studenti %
	A	B	C	D	E = A+B+C+D	F	G = F/E
ABRUZZO	44.224	801	1.119	1.768	47.912	6.295	13,1%
BASILICATA	6.096	127	37	611	6.871	1.063	15,5%
CALABRIA	40.742	518	624	2.388	44.272	11.351	25,6%
CAMPANIA	234.881	2.587	4.066	7.627	249.161	28.584	11,5%
EMILIA ROMAGNA	162.974	3.050	4.394	5.235	175.653	26.709	15,2%
FRIULI VENEZIA GIULIA	30.745	896	1.139	974	33.754	5.776	17,1%
LAZIO	239.641	5.271	4.926	10.416	260.254	28.428	10,9%
LIGURIA	32.284	975	1.193	1.009	35.461	3.377	9,5%
LOMBARDIA	314.533	5.320	7.930	18.299	346.082	26.412	7,6%
MARCHE	46.365	765	849	2.751	50.730	5.957	11,7%
MOLISE	6.751	125	39	259	7.174	552	7,7%
PIEMONTE	125.034	1.772	2.662	5.851	135.319	16.000	11,8%
PUGLIA	84.024	1.161	2.251	3.975	91.411	20.557	22,5%
SARDEGNA	38.346	516	1.518	1.328	41.708	11.009	26,4%
SICILIA	108.604	1.501	3.338	6.307	119.750	23.131	19,3%
TOSCANA	117.356	3.006	3.812	5.562	129.736	14.055	10,8%
UMBRIA	27.671	439	713	1.160	29.983	4.956	16,5%
VALLE D'AOSTA	1.033	-	-	81	1.114	143	12,8%
VENETO	111.204	2.352	4.131	4.423	122.110	14.611	12,0%
Italia	**1.772.508**	**31.182**	**44.741**	**80.024**	**1.928.455**	**248.966**	**12,9%**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte
** Dati al 29.09.2021*

3.2 LA SPESA COMPLESSIVA

Nell'anno finanziario 2021, il numero di studenti che effettivamente hanno usufruito di borse di studio è pari a 248.966 (**Tabella 6**, colonna H). Un valore più alto rispetto a quello utilizzato ai fini della quantificazione del fabbisogno finanziario delle regioni per il DSU nel 2021, pari a 213.574 (**Tabella 8**, colonna D) e che deve far riferimento alla media degli studenti idonei, distinti per studenti in sede, studenti pendolari e studenti fuori sede, di ciascuna Regione degli ultimi tre anni accademici antecedenti quello del riparto.

Tabella 8 – Numero di studenti utilizzati ai fini del calcolo della spesa standard per borse di studio

Regioni	a.a. 2017/2018	a.a. 2018/2019	a.a. 2019/2020	
	A	B	C	D = (A+B+C) /3
ABRUZZO	5.431	5.573	5.833	5.612
BASILICATA	1.297	1.453	1.294	1.348
CALABRIA	9.219	10.010	10.882	10.037
CAMPANIA	16.500	20.489	25.225	20.738
EMILIA ROMAGNA	21.135	22.945	23.983	22.688
FRIULI VENEZIA GIULIA	4.952	5.521	5.746	5.406
LAZIO	20.502	22.104	26.738	23.115
LIGURIA	3.174	3.097	3.297	3.189
LOMBARDIA	21.109	23.314	25.291	23.238
MARCHE	5.414	5.666	5.780	5.620
MOLISE	640	690	689	673
PIEMONTE	12.261	13.715	13.779	13.252
PUGLIA	15.828	17.533	18.484	17.282
SARDEGNA	8.049	9.138	9.983	9.057
SICILIA	18.773	20.314	22.368	20.485
TOSCANA	13.482	13.814	14.719	14.005
UMBRIA	4.338	4.568	4.533	4.480
VALLE D'AOSTA	160	147	153	153
VENETO	12.160	13.097	14.334	13.197
Italia	**194.424**	**213.188**	**233.111**	**213.574**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

Emerge quindi che il numero di studenti considerati ai fini della quantificazione del fabbisogno finanziario per il 2021 è inferiore al numero di studenti che effettivamente beneficiano, nello stesso anno, delle borse di studio. E dunque la effettiva è maggiore del fabbisogno standard fissato ex ante di circa il 18% (**Tabella 9**) [30].

Occorre anche ricordare che la spesa regionale effettiva per il DSU riguarda l'erogazione non solo di borse di studio ma anche di altre prestazioni a favore degli studenti meritevoli e in condizione di bisogno[31]. Il valore complessivo di questa spesa è riportato nell'ultima colonna della **Tabella 9**. Si tratta di circa 950 milioni di euro. Occorre far riferimento a tale ammontare di spesa, per ricostruire il quadro complessivo del finanziamento del DSU che avviene con risorse provenienti dalle varie fonti: statali e regionali.

[30] Questo dato era infatti riportato nella Tabella 1, Colonna A.

[31] In Appendice alcuni approfondimenti su questi servizi (oltre alle borse di studio) per il DSU.

Tabella 9 – Spesa per borse di studio e spesa complessiva, a.a 2020/2021

Regioni	Spesa standard per borse di studio	Spesa effettiva per borse di studio	Spesa complessiva
ABRUZZO	20.317.519,70	21.541.973,40	22.091.098,53
BASILICATA	3.875.334,70	2.959.433,80	3.431.285,56
CALABRIA	39.840.527,93	47.416.683,37	50.169.997,98
CAMPANIA	55.749.786,65	76.118.964,80	89.080.131,35
EMILIA ROMAGNA	80.135.164,12	102.905.075,54	108.044.117,43
FRIULI VENEZIA GIULIA	18.539.908,28	18.573.704,39	19.964.196,40
LAZIO	90.640.229,24	113.372.317,28	120.982.338,03
LIGURIA	11.178.854,03	11.643.729,20	13.083.297,71
LOMBARDIA	82.026.770,57	94.923.596,20	101.986.025,20
MARCHE	25.023.160,01	26.994.366,84	29.998.971,65
MOLISE	2.163.063,39	1.779.250,53	1.809.250,53
PIEMONTE	47.797.534,56	54.555.962,40	57.778.394,58
PUGLIA	54.692.072,48	64.737.265,80	72.435.479,64
SARDEGNA	32.127.773,65	37.085.630,60	39.315.540,60
SICILIA	62.079.268,50	67.895.491,58	74.873.992,48
TOSCANA	55.072.907,66	65.027.710,00	72.226.090,49
UMBRIA	16.895.365,06	18.751.067,72	23.872.857,16
VALLE D'AOSTA	441.332,85	437.920,00	479.920,00
VENETO	42.271.674,06	47.795.263,10	49.722.968,77
Italia	**740.868.247,43**	**874.515.406,55**	**951.345.954,09**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

3.3 Il FIS EFFETTIVO

Il FIS (Fondo integrativo statale) è il canale di finanziamento statale per la spesa per il DSU. Sul FIS sono confluite, fra l'altro, le risorse del precedente Fondo integrativo per la concessione di borse di studio e prestiti d'onore (art. 16, L. 390/1991). La determinazione dell'importo finanziario del FIS viene stabilito annualmente della legge di bilancio, mentre le modalità del suo riparto tra le regioni del sono definiti con Decreto MUR che fissa il fabbisogno finanziario ex ante [32].Prendiamo come riferimento l'anno finanziario 2021. Le risorse assegnate per il FIS sono presentate nella **Tabella 10**. L'ammontare complessivo del fondo è pari a circa 307 milioni di

[32] Più in dettaglio, i riferimenti normativi sono quanto disposto dall'art. 18, comma 1, lettera a e comma 3 del D.lgs. n. 68/2012 (e ribadito dallo stesso art. 1, comma 271, della legge di bilancio n. 232/2016) nonché il decreto interministeriale Miur-Mef n. 798/2017.

euro[33]: il 54,6% del fabbisogno finanziario netto, anziché il 71,43%. Come già osservato, emerge un sottofinanziamento da parte dello Stato.

In aggiunta, solo l'80% dell'ammontare complessivo del fondo (cioè circa 246 milioni di euro) è ripartito alle Regioni in proporzione ai fabbisogni finanziari netti regionali (**Tabella 3**). Il restante 20% (circa 61 milioni di euro), la cosiddetta quota premiale, viene ripartita alle Regioni sulla base del fatto che le stesse possono destinare risorse proprie per il finanziamento del proprio fabbisogno finanziario in misura superiore alla quota del 40% dell'assegnazione del FIS.

Tabella 10 – La disponibilità del FIS, anno 2021

	Importi
Stanziamento iniziale FIS 2021	**307.814.548,00**
Fondi provenienti dall'Agenzia per i beni sequestrati alla criminalità organizzata	11.673,00
Stanziamento definitivo FIS 2021	**307.826.221,00**
Importo da detrarre e destinare a quota premiale del 20%	**61.565.244,20**
Importo disponibile per fabbisogno	246.260.976,80
Quota da decurtare per eventi sismici	300.000,00
Importo disponibile	245.960.976,80
Netto da ripartire per fabbisogno finanziario regionale	**245.960.976,80**
Stanziamento per eventi sismici anno 2021	
Regione MARCHE	300.000,00
Totale stanziamento per eventi sismici	**300.000,00**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

In sintesi, il FIS è ripartito in modo da destinare: i) una quota alla copertura del fabbisogno finanziario netto delle Regioni ed assegnato in misura proporzionale al fabbisogno stesso; ii) una quota indirizzata a specifici incentivi ed assegnata in ragione dell'eventuale maggior impegno finanziario delle Regioni in termini di "risorse proprie" rispetto alla soglia minima del 40% prevista dalla normativa ("quota premiale").

Sulla base di quanto detto, nella **Tabella 11**, si presentano i riparti delle due quote (80% e 20%) del FIS tra le Regioni. La ripartizione del FIS per i fabbisogni finanziari (colonna B) risulta dai coefficienti di riparto regionali calcolati sul fabbisogno finanziario totale (colonna A). La quota di assegnazione premiale alle Regioni (colonna C), invece, riflette la quota di incidenza percentuale eccedente il 40%.

L'Emilia Romagna e il Lazio sono le Regioni a cui viene destinata la maggiore quota percentuale del FIS (circa 11%). La Valle d'Aosta e la Basilicata le Regioni con le minori assegnazioni. Ovviamente le quote del fondo erogate alle singole Regioni risentono della popolazione universitaria presente nei territori. Inoltre, la quota premiale del FIS dipende dalle risorse che le Regioni mettono per il finanziamento del fabbisogno in maniera superiore allo standard del 40% e dunque potrebbe dipendere dallo sforzo fiscale degli enti. Queste differenze regionali

[33] Relativamente all'esercizio 2021, il Fondo è stato incrementato dalla L. di bilancio 2021 (L. 178/2020: art. 1, co. 519) di 70 milioni di euro annui. Successivamente, in attuazione del D.lgs. n. 159/2011, articolo 48, comma1-bis al Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, è stata versata una somma pari ad euro 11.673,00 da fondi provenienti dall'Agenzia per la criminalità organizzata. Pertanto, il Fondo per l'esercizio finanziario 2021 ammonta a 307.826.221,00.

emergono nella **Figura 1**, che mostra come si distribuisce a livello regionale l'assegnazione della quota base e premiale del FIS rispetto al fabbisogno finanziario netto regionale. Se la prima componente (base) è uguale per tutte le Regioni con una quota pari al 44%, la percentuale dell'assegnazione del FIS afferente alla quota premiale varia in modo significativo tra Regioni determinando differenze del finanziamento statale del fabbisogno finanziario netto per il DSU.

Negli ultimi anni, si è registrato un costante intervento finalizzato ad aumentare progressivamente le risorse del FIS (**Figura 2**), al fine di ridurre il numero degli studenti c.d. "idonei non beneficiari". Tale andamento del FIS, con un incremento del 42% rispetto allo stanziamento del 2016 che era pari a 216,8 milioni di euro, ha consentito di aumentare complessivamente il numero delle borse erogate e, come detto, aumentare il grado di copertura degli idonei. Nonostante l'incremento del FIS a partire dal 2016, permane ancora un sottofinanziamento da parte dello Stato del LEP per il diritto dello studio universitario. Nei paragrafi che seguono mettiamo in evidenza questa discrasia.

Tabella 11 – Assegnazione quota FIS base e premiale, Anno 2021

Regioni	Definizione % fabbisogni finanziari	Assegnazione quota parte per fabbisogni finanziari	Quota di assegnazione di parte premiale
	A	B	C
ABRUZZO	2,66%	6.543.198,26	948.388,27
BASILICATA	0,56%	1.386.343,71	24.676,02
CALABRIA	6,67%	16.408.674,76	3.470.356,21
CAMPANIA	5,22%	12.844.849,21	9.451.968,84
EMILIA ROMAGNA	11,62%	28.588.385,16	7.348.376,11
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,84%	6.988.745,14	697.657,71
LAZIO	10,94%	26.906.722,75	9.156.618,23
LIGURIA	1,43%	3.514.373,50	470.373,17
LOMBARDIA	8,32%	20.473.412,46	4.624.112,96
MARCHE	3,94%	9.692.622,74	1.343.507,78
MOLISE	0,22%	539.083,39	-
PIEMONTE	6,22%	15.300.509,34	3.059.326,09
PUGLIA	8,53%	20.988.813,58	5.422.799,12
SARDEGNA	5,25%	12.911.126,53	2.546.313,19
SICILIA	9,19%	22.591.607,76	5.017.523,63
TOSCANA	8,25%	20.293.666,11	3.536.240,47
UMBRIA	2,74%	6.741.082,02	1.820.626,80
VALLE D'AOSTA	0,05%	135.028,14	19.472,85
VENETO	5,33%	13.112.732,24	2.606.906,75
Italia	**100%**	**245.960.976,80**	**61.565.244,20**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

Figura 1 – Percentuale del finanziamento dei fabbisogni finanziari netti mediante il FIS, percentuale della quota standard e percentuale della quota premiale, anno 2021

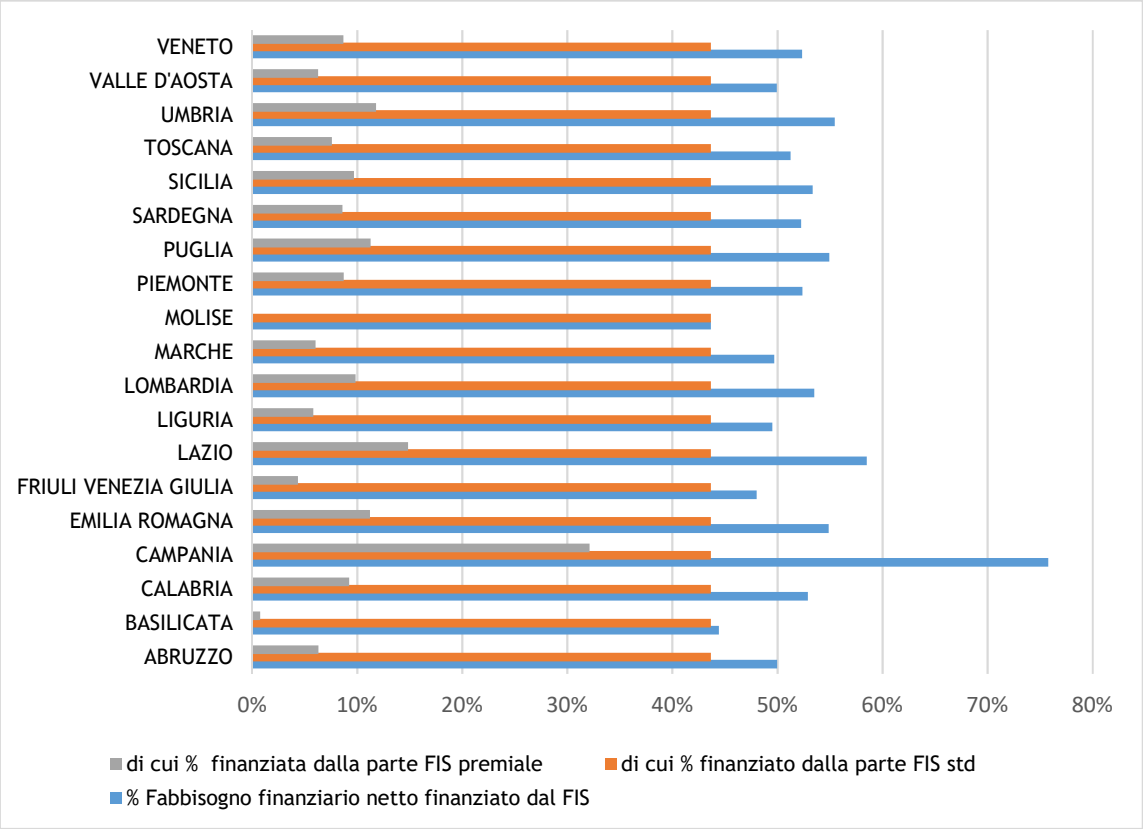
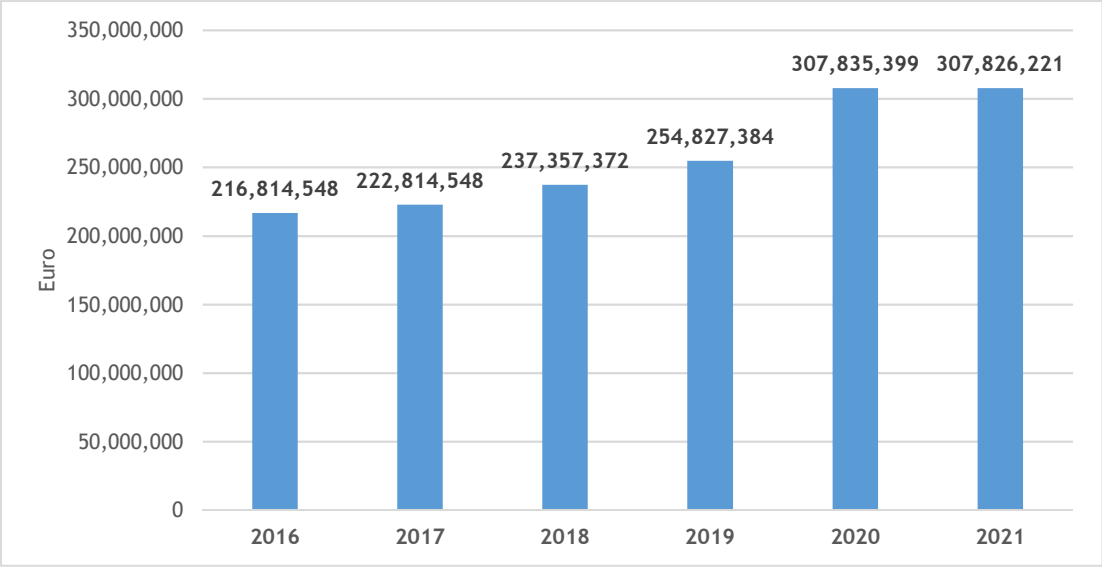


Figura 2 – FIS, anni 2016-2021



Fonte: Elaborazione SOSE su dati Ufficio II-MUR

3.4 Il FINANZIAMENTO EFFETTIVO DELLE REGIONI

Dopo aver considerato la ripartizione tra Regioni del finanziamento statale, nel prosieguo si presentano i dati relativi alla parte di finanziamento regionale del DSU. Con riferimento alle entrate della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, la **Tabella 12**, colonna B mostra i valori del gettito nell'anno contabile 2020 (dati accertati di fonte Bdap). Si evidenzia che per alcune Regioni (Calabria, Piemonte, Puglia e Regione siciliana) la voce di bilancio relativa alla tassa non è valorizzata o riporta un valore pari a zero. Molto probabilmente la motivazione potrebbe essere riconducibile ad una contabilizzazione del rispettivo gettito in qualche altra voce del bilancio oppure alla circostanza che l'imposta è incassata dagli atenei e poi trasferita direttamente all'ente regionale per il diritto allo studio senza transitare per il bilancio della Regione. Non si tratterebbe quindi di una totale mancanza di gettito. Se il confronto tra le entrate standard dalla tassa utilizzate ai fini della stima del fabbisogno finanziario netto regionale (circa 227 milioni di euro, cfr. colonna B della Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.) e il gettito effettivo (**Tabella 12**) fosse operato considerando le Regioni con il gettito mancante nel bilancio (complessivamente circa 200 milioni di euro), si rileverebbe una situazione in cui il gettito standard risulterebbe sovrastimato rispetto a quello effettivo. Tuttavia, qualora si confrontasse il gettito effettivo e quello standard considerando soltanto le Regioni per le quali la rispettiva voce contabile nel bilancio 2020 risulta valorizzata, si otterrebbe complessivamente circa 182 milioni di euro del gettito standard versus i 199 milioni di euro circa del gettito effettivo.

Come detto, sulla base della normativa, oltre al gettito relativo alla tassa regionale per il diritto allo studio universitario, le Regioni destinano al finanziamento del DSU altre risorse. In particolare: le "risorse proprie delle Regioni", diverse dal gettito dalla tassa per DSU, sono una fonte molto rilevante nel finanziamento del fabbisogno finanzio netto che, tuttavia, ha un vuoto normativo[34]. Come già esplicitato nella Sezione 1, le Regioni debbono concorrere al sistema del sostegno per il DSU con risorse proprie nella misura pari ad almeno il 40% del FIS assegnato nell'anno precedente al riparto. Le risorse proprie delle Regioni sono calcolate, da un lato, escludendo il gettito derivante dalla tassa regionale ed il FIS ricevuto nell'anno precedente, dall'altro, tenendo conto:

1. del valore complessivo delle borse concesse in denaro ed eventuali servizi come risulta da atti ufficiali, con ciò intendendo riferirsi agli importi effettivi relativi all'anno accademico precedente a quello di utilizzo del fondo da parte delle Regioni;
2. delle erogazioni monetarie, come risultanti da atti ufficiali, per i contributi di mobilità internazionale, con ciò intendendo riferirsi alle somme effettive liquidate nell'arco dei 12 mesi antecedenti la data del 30 aprile dell'anno del riparto;
3. altre erogazioni monetarie, come risultanti da atti ufficiali, con ciò intendendo riferirsi alle somme effettive liquidate nell'arco dei 12 mesi antecedenti la data del 30 aprile dell'anno del riparto;
4. delle erogazioni in servizi agli studenti con disabilità o invalidità, come risultanti da atti ufficiali, con ciò intendendo riferirsi agli importi effettivi liquidati per finanziare detti servizi nell'arco

[34] Questo vuoto normativo è ben evidenziato in Corte dei Conti, Deliberazione 23 dicembre 2020, n. 16/2020/G e che qui riprendiamo.

temporale dei 12 mesi antecedenti la data del 30 aprile dell'anno del riparto;

5. delle erogazioni in servizi di alloggio, nella misura standard di 1.300 euro per ciascuno dei posti letto concesso a studenti fuori sede idonei alla borsa rilevati alla data del 30 aprile dell'anno precedente a quello di utilizzo del fondo da parte delle Regioni.

È possibile risalire alla quota della spesa del DSU finanziata dalle Regioni con "risorse proprie" (colonna D, **Tabella 12**), decurtando dalla spesa complessiva il totale delle entrate di parte FIS e di quelle provenienti dalla tassa regionale per il diritto allo studio. I dati sono nostre elaborazioni su dati MUR[35].

I dati effettivi sul finanziamento del DSU mettono in evidenza che, complessivamente, le Regioni destinano alle "risorse proprie" (diverse dal gettito della tassa regionale per il DSU) una quota significativamente superiore a quanto è previsto dalla normativa (28,57% del fabbisogno finanziario netto). Tale scelta è in parte (come si spiega meglio nel paragrafo che segue) il risultato del sottofinanziamento statale ed in parte esito delle politiche autonome che le Regioni e gli enti preposti al diritto allo studio possono esercitare.

Tabella 12 – Spesa complessiva e finanziamento del DSU, anno 2021

Regioni	Spesa complessiva	Entrate da tassa regionale	Entrate da FIS	Risorse proprie effettive*
	A	B	C	D = A – B - C
ABRUZZO	22.091.098,53	5.913.668	8.471.978,52	7.705.452
BASILICATA	3.431.285,56	1.016.796	1.788.271,19	626.218
CALABRIA	50.169.997,98		21.032.903,57	29.137.094
CAMPANIA	89.080.131,35	26.315.554	10.220.043,67	52.544.534
EMILIA ROMAGNA	108.044.117,43	26.293.301	37.906.384,89	43.844.432
FRIULI VENEZIA GIULIA	19.964.196,40	4.494.106	9.148.302,59	6.321.788
LAZIO	120.982.338,03	38.439.206	32.977.572,79	49.565.559
LIGURIA	13.083.297,71	4.483.506	4.576.647,51	4.023.144
LOMBARDIA	101.986.025,20	42.466.895	25.566.494,14	33.952.636
MARCHE	29.998.971,65	6.620.440	12.622.871,97	10.755.660
MOLISE	1.809.250,53	1.100.000	685.839,16	23.411
PIEMONTE	57.778.394,58		19.191.004,71	38.587.390
PUGLIA	72.435.479,64	0	26.667.525,97	45.767.954
SARDEGNA	39.315.540,60	3.061.763	16.566.847,35	19.686.930
SICILIA	74.873.992,48	0	27.266.065,69	47.607.927
TOSCANA	72.226.090,49	15.565.279	28.292.726,06	28.368.085
UMBRIA	23.872.857,16	4.328.102	8.510.564,25	11.034.191
VALLE D'AOSTA	479.920,00	134.925	181.111,15	163.884
VENETO	49.722.968,77	19.152.522	16.162.243,82	14.408.203
Italia	**951.345.954,09**	**199.386.062**	**307.835.399,00**	**444.124.492**

*I valori delle risorse proprie effettive per le Regioni Calabria, Piemonte, Puglia e Regione Siciliana sono sovrastimati per la mancanza di indicazione del gettito per la tassa regionale DSU nella apposita voce del Bilancio 2020.

[35]Dai dati di bilancio delle Regioni (BDAP) emerge una sostanziale disomogeneità di contabilizzazione delle spese afferenti al DSU. Per maggiori dettagli cfr. Appendice "*I bilanci delle Regioni sul DSU*".

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte

3.5 IL CONFRONTO TRA FINANZIAMENTO STANDARD E FINANZIAMENTO EFFETTIVO

In questo paragrafo si confrontano l'assetto finanziario standard (ex ante) che scaturisce dalla valutazione del fabbisogno finanziario secondo la normativa sul DSU con l'assetto di finanziamento effettivo (ex post) della spesa sostenuta dalle Regioni. Come si vedrà nel seguito, tale confronto segnala che la spesa effettiva regionale è sensibilmente più elevata del fabbisogno finanziario standard, mentre il contributo statale fornito dal FIS è di molto inferiore; l'apporto finanziario delle risorse proprie regionali (ulteriori rispetto alla tassa per il DSU) è conseguentemente sovradimensionato rispetto a quanto previsto dalla normativa: tale maggiore apporto è in parte necessario ad assicurare il livello standard delle prestazioni previsto dalla legge (anche per compensare l'inadeguatezza del FIS), in parte finanzia invece l'esercizio dei margini di autonomia regionali nel definire prestazioni ulteriori rispetto allo standard.

La **Tabella 13** riporta in chiave sinottica l'assetto ex ante e quello ex post del finanziamento del DSU, fornendo anche una scomposizione del canale rappresentato dalle ulteriori risorse proprie regionali; la **Tabella 14** riporta sostanzialmente le stesse informazioni, espresse in valori percentuali.

Dal confronto fra l'assetto ex ante e quello ex post emerge in primo luogo che vi è uno scostamento significativo fra la spesa complessiva sostenuta dalle Regioni e il fabbisogno finanziario standard valutato secondo la normativa sul DSU (rispettivamente circa 951 e 791 milioni). Tale scostamento in parte deriva dai criteri di calcolo del fabbisogno per l'erogazione di borse di studio, basati sulla media dei beneficiari e degli importi delle borse nel triennio antecedente quello di riferimento (cfr. paragrafo 1.1): tali criteri inducono a una sistematica sottostima della spesa relativa all'erogazione di borse di studio, essendo l'andamento dei beneficiari come anche quello degli importi delle borse crescente nel tempo[36]. La discrepanza fra spesa effettiva e fabbisogno finanziario riflette anche i margini di manovra regionali sui criteri di eleggibilità e sugli importi delle borse di studio, nonché l'eventuale erogazione di prestazioni ulteriori rispetto a quelle ricomprese nello standard per il DSU; sulla differenza fra i due aggregati possono infine incidere anche disomogeneità nelle regole di contabilizzazione. Il divario tra la spesa ex post e il fabbisogno valutato ex ante appare molto diversificato sul territorio, assumendo valori negativi per Molise e Basilicata.

Il passaggio dall'assetto ex ante a quello ex post evidenzia in secondo luogo un consistente ridimensionamento del contributo finanziario statale assicurato tramite il FIS (pari nel 2020 a circa 308 milioni, a fronte dei 402 stimati in sede di valutazione del fabbisogno standard per il DSU). Come accennato nel paragrafo 3.3, l'ammontare effettivo del FIS viene definito in sede di legge di bilancio in coerenza con i vincoli di compatibilità macro-finanziaria e in modo del tutto indipendente rispetto alla stima del fabbisogno finanziario ex ante. Il concorso dello Stato al

[36] Ad esempio le tavole 13 e 14 descrivono il finanziamento relativo all'anno accademico 2020/2021. Ex ante il fabbisogno finanziario relativo a tale anno viene calcolato utilizzando i dati medi relativi agli anni accademici 2017/2018, 2018/2019 e 2019/2020; in tale triennio si è osservato un trend stabilmente crescente sia nel numero dei beneficiari sia nell'importo delle borse di studio (rispettivamente cresciuti da 194.424 a 233.111 e da 5.118,36 a 5.231,58 nel caso dei fuori sede).

finanziamento del DSU è di conseguenza sensibilmente inferiore a quanto previsto dalla normativa: di fatto il FIS copre meno di un terzo della spesa complessiva, il 43 per cento di quella al netto delle entrate dalla tassa regionale; nell'assetto standard il contributo statale dovrebbe finanziare oltre la metà del fabbisogno complessivo, più del 71 per cento di quello al netto delle tasse per il DSU. Si noti anche che il gettito effettivo della tassa regionale per il diritto allo studio copre poco più di un quarto della spesa effettiva ed è complessivamente più elevato rispetto allo standard (riflettendo sia lo sforzo fiscale delle Regioni, sia l'incremento della popolazione studentesca rispetto ai valori utilizzati nel calcolo dello standard)[37].

A livello territoriale si registra una certa variabilità sia per quanto riguarda l'incidenza del FIS nel finanziamento della spesa complessiva, che da un lato riflette le modalità di erogazione della quota premiale del Fondo (vedi **Figura 1**) e dall'altro le politiche regionali sulle prestazioni erogate. Anche l'incidenza sulla spesa della tassa regionale per il DSU è molto variabile tra le Regioni in ragione del profilo territoriale delle variabili che incidono sul numeratore (popolazione studentesca e relative caratteristiche reddituali, uso della leva fiscale regionale) e sul denominatore del rapporto (domanda di borse di studio).

Il sottodimensionamento del contributo finanziario statale è controbilanciato da un maggiore apporto di risorse proprie regionali, ulteriori rispetto alla tassa per il DSU. Questo canale di finanziamento pesa per il 42 per cento della spesa complessiva per il DSU, oltre il 56 di quella al netto della tassa per il DSU; nell'assetto standard le ulteriori risorse proprie regionali dovrebbero finanziare circa il 20 per cento del fabbisogno complessivo, il 29 per cento di quello netto. Le percentuali più alte si registrano in Campania e in Sardegna, mentre la quota di copertura della spesa con le risorse proprie è molto più bassa della media nel Molise (si ricorda che quest'ultima regione nel 2021 è stata esclusa dal riparto della quota premiale del FIS avendo contribuito al finanziamento del DSU con un ammontare di ulteriori risorse proprie inferiore al 40 per cento del FIS; vedi **Tabella 11**).

Le ultime quattro colonne della **Tabella 13** e della **Tabella 14** scendono in maggiore dettaglio, isolando il maggiore apporto delle ulteriori risorse regionali rispetto a quanto previsto nell'assetto standard e ne propone una scomposizione. In particolare, la colonna M indica di quanto le ulteriori risorse proprie regionali ex post si discostano dall'ammontare necessario a finanziare il fabbisogno standard valutato ex ante: l'entità di tale scostamento è quantificabile in 238 milioni a livello nazionale (i valori negativi in corrispondenza di Basilicata e Molise segnalano come il contributo di tali Regioni non è sufficiente nemmeno a garantire il finanziamento del livello standard del DSU). La colonna N evidenzia che circa 95 milioni (pari al 40 per cento dello scostamento complessivo) servono a compensare la differenza fra il FIS valutato ex ante in coerenza con l'erogazione del livello standard di prestazioni e quello inferiore effettivamente riconosciuto ex post. La colonna O quantifica le risorse che le Regioni devono reperire per compensare un eventuale ammanco del gettito effettivo della tassa regionale rispetto al gettito standard: poiché tale differenza è negativa (nel complesso l'ammontare di tasse incassato ex post è maggiore rispetto all'importo stimato ex ante), emerge un risparmio di risorse per circa 16 milioni. Infine, la colonna P segnala che la quota più consistente (superiore a due terzi) ossia circa 160 milioni del maggiore apporto delle ulteriori risorse proprie regionali

[37] Si noti che, in mancanza di informazioni, il gettito effettivo della tassa per la Calabria, il Piemonte, la Puglia e la Regione Siciliana è stato calcolato facendo riferimento all'importo standard pari a 140 euro.

rispetto allo standard finanzia la differenza fra la spesa effettiva ex post e il fabbisogno finanziario ex ante che, come si è visto sopra, dipende, ma solo in parte, dalle scelte autonome delle Regioni, poiché riflette anche elementi che inducono a una sistematica sottostima del fabbisogno finanziario relativo al DSU.

Tabella 13 – Finanziamento regionale del DSU, valori in euro, a.a. 2020/2021

	FINANZIAMENTO STANDARD					FINANZIAMENTO EFFETTIVO					SCOMPOSIZIONE RISORSE REGIONALI EFFETTIVE AL NETTO DELLO STANDARD			
Regioni	**Fabbisogno finanziario**	**Entrate per tassa regionale**	**Fabbisogno finanziario al netto della tassa regionale**	**Copertura del fabbisogno finanziario netto a carico del FIS**	**Copertura del fabbisogno finanziario netto a carico delle risorse regionali**	**Spesa complessiva**	**Entrate da tassa regionale 2020***	**Spesa complessiva al netto della tassa regionale**	**Entrate da FIS 2020**	**Risorse proprie regionali**	**Risorse regionali al netto del finanziamento dello standard**	**Di cui per compensare il sottofinanziamento del FIS**	**Di cui per autonomia regionale sulla tassa regionale**	**Di cui per autonomia regionale sulle prestazioni DSU**
	A	**B**	**C = A - B**	**D = C*71,43%**	**E = C*28,57%**	**F**	**G**	**H = F - G**	**I**	**L = H - I**	**M = L – E**	**N = D - I**	**O = B - G**	**P = M – N - O**
ABRUZZO	21.038.230	6.053.227	14.985.003	10.703.788	4.281.215	22.091.099	5.913.668	16.177.431	8.471.979	7.705.452	3.424.237	2.231.809	139.559	1.052.869
BASILICATA	4.036.702	861.747	3.174.956	2.267.871	907.085	3.431.286	1.016.796	2.414.490	1.788.271	626.218	-280.866	479.600	-155.049	**-605.417**
CALABRIA	42.570.131	4.991.560	37.578.571	26.842.373	10.736.198	50.169.998	4.608.940	45.561.058	21.032.904	24.528.154	13.791.957	5.809.470	382.620	7.599.867
CAMPANIA	57.310.376	27.893.553	29.416.823	21.012.437	8.404.386	89.080.131	26.315.554	62.764.577	10.220.044	52.544.534	44.140.147	10.792.393	1.577.999	31.769.755
EMILIA ROMAGNA	85.501.403	20.029.287	65.472.117	46.766.733	18.705.384	108.044.117	26.293.301	81.750.816	37.906.385	43.844.432	25.139.048	8.860.348	-6.264.014	22.542.714
FRIULI VENEZIA GIULIA	19.8sulle65.086	3.859.707	16.005.379	11.432.642	4.572.737	19.964.196	4.494.106	15.470.090	9.148.303	6.321.788	1.749.051	2.284.340	-634.399	99.111
LAZIO	94.895.472	33.274.640	61.620.832	44.015.761	17.605.072	120.982.338	38.439.206	82.543.132	32.977.573	49.565.559	31.960.487	11.038.188	-5.164.566	26.086.866
LIGURIA	12.423.262	4.374.767	8.048.495	5.749.040	2.299.455	13.083.298	4.483.506	8.599.792	4.576.648	4.023.144	1.723.689	1.172.392	-108.739	660.036
LOMBARDIA	87.781.398	40.893.907	46.887.491	33.491.735	13.395.756	101.986.025	42.466.895	59.519.130	25.566.494	33.952.636	20.556.880	7.925.241	-1.572.988	14.204.628
MARCHE	28.485.851	6.288.147	22.197.705	15.855.820	6.341.884	29.998.972	6.620.440	23.378.532	12.622.872	10.755.660	4.413.775	3.232.948	-332.293	1.513.120
MOLISE	2.208.290	973.700	1.234.590	881.868	352.722	1.809.251	1.100.000	709.251	685.839	23.411	-329.311	196.028	-126.300	**-399.039**
PIEMONTE	51.344.716	16.304.027	35.040.690	25.029.565	10.011.125	57.778.395	16.704.660	41.073.735	19.191.005	21.882.730	11.871.605	5.838.560	-400.633	6.433.678
PUGLIA	58.136.504	10.068.660	48.067.844	34.334.861	13.732.983	72.435.480	9.919.560	62.515.920	26.667.526	35.848.394	22.115.411	7.667.335	149.100	14.298.975
SARDEGNA	34.145.116	4.576.507	29.568.609	21.120.857	8.447.752	39.315.541	3.061.763	36.253.778	16.566.847	19.686.930	11.239.179	4.554.010	1.514.744	5.170.425
SICILIA	65.526.454	13.787.947	51.738.507	36.956.816	14.781.692	74.873.992	13.402.060	61.471.932	27.266.066	34.205.867	19.424.175	9.690.750	385.887	9.347.538
TOSCANA	62.206.102	15.730.260	46.475.842	33.197.694	13.278.148	72.226.090	15.565.279	56.660.811	28.292.726	28.368.085	15.089.937	4.904.968	164.981	10.019.988
UMBRIA	18.519.776	3.081.587	15.438.190	11.027.499	4.410.691	23.872.857	4.328.102	19.544.755	8.510.564	11.034.191	6.623.500	2.516.935	-1.246.515	5.353.081
VALLE D'AOSTA	447.883	138.647	309.237	220.888	88.349	479.920	134.925	344.995	181.111	163.884	75.535	39.777	3.722	32.037
VENETO	44.489.706	14.459.387	30.030.319	21.450.657	8.579.662	49.722.969	19.152.522	30.570.447	16.162.244	14.408.203	5.828.541	5.288.413	-4.693.135	5.233.263
Italia	**790.932.460**	**227.641.260**	**563.291.200**	**402.358.904**	**160.932.296**	**951.345.954**	**244.021.283**	**707.324.671**	**307.835.399**	**399.489.272**	**238.556.976**	**94.523.505**	**-16.380.023**	**160.413.494**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte, OpenBdap

*I valori delle risorse proprie effettive per le Regioni Calabria, Piemonte, Puglia e Regione Siciliana sono calcolati come prodotto tra il numero di studenti iscritti (a.a. 2020/2021) al netto degli studenti esentati dal pagamento della tassa regionale e l'importo standard di 140 euro.

Tabella 14 – Finanziamento regionale del DSU, valori in %, a.a. 2020/2021

	FINANZIAMENTO STANDARD			FINANZIAMENTO EFFETTIVO				SCOMPOSIZIONE RISORSE REGIONALI EFFETTIVE AL NETTO DELLO STANDARD		
Regioni	**Entrate per tassa regionale/ Fabbisogno finanziario**	**FIS/ Fabbisogno finanziario**	**Risorse regionali/ Fabbisogno finanziario**	**Spesa complessiva / Fabbisogno finanziario**	**Entrate da tassa regionale 2020/ Spesa complessiva**	**FIS/ Spesa complessiva**	**Risorse proprie regionali/ Spesa complessiva**	**Di cui per compensare il sottofinanziamento del FIS**	**Di cui per autonomia regionale sulla tassa regionale***	**Di cui per autonomia regionale sulle prestazioni DSU****
ABRUZZO	28,8	50,9	20,3	1,05	26,8	38,4	34,9	65,2%	4,1%	30,7%
BASILICATA	21,3	56,2	22,5	0,85	29,6	52,1	18,3	-170,8%	55,2%	215,6%
CALABRIA	11,7	63,1	25,2	1,18	9,2	41,9	48,9	42,1%	2,8%	55,1%
CAMPANIA	48,7	36,7	14,7	1,55	29,5	11,5	59,0	24,5%	3,6%	72,0%
EMILIA ROMAGNA	23,4	54,7	21,9	1,26	24,3	35,1	40,6	35,2%	-24,9%	89,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA	19,4	57,6	23,0	1,00	22,5	45,8	31,7	130,6%	-36,3%	5,7%
LAZIO	35,1	46,4	18,6	1,27	31,8	27,3	41,0	34,5%	-16,2%	81,6%
LIGURIA	35,2	46,3	18,5	1,05	34,3	35,0	30,8	68,0%	-6,3%	38,3%
LOMBARDIA	46,6	38,2	15,3	1,16	41,6	25,1	33,3	38,6%	-7,7%	69,1%
MARCHE	22,1	55,7	22,3	1,05	22,1	42,1	35,9	73,2%	-7,5%	34,3%
MOLISE	44,1	39,9	16,0	0,82	60,8	37,9	1,3	-59,5%	38,4%	121,2%
PIEMONTE	31,8	48,7	19,5	1,13	28,9	33,2	37,9	49,2%	-3,4%	54,2%
PUGLIA	17,3	59,1	23,6	1,25	13,7	36,8	49,5	34,7%	0,7%	64,7%
SARDEGNA	13,4	61,9	24,7	1,15	7,8	42,1	50,1	40,5%	13,5%	46,0%
SICILIA	21,0	56,4	22,6	1,14	17,9	36,4	45,7	49,9%	2,0%	48,1%
TOSCANA	25,3	53,4	21,3	1,16	21,6	39,2	39,3	32,5%	1,1%	66,4%
UMBRIA	16,6	59,5	23,8	1,29	18,1	35,6	46,2	38,0%	-18,8%	80,8%
VALLE D'AOSTA	31,0	49,3	19,7	1,07	28,1	37,7	34,1	52,7%	4,9%	42,4%
VENETO	32,5	48,2	19,3	1,12	38,5	32,5	29,0	90,7%	-80,5%	89,8%
Italia	**28,8**	**50,9**	**20,3**	**1,20**	**25,7**	**32,4**	**42,0**	**39,6%**	**-6,9%**	**67,2%**

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio IRES Piemonte, OpenBdap

*Nota: 1) nella colonna della componente delle risorse regionali effettive per autonomia regionale sulla tassa regionale, il segno "-" indica interventi regionali di incremento del gettito della tassa regionale rispetto al gettito standard, il segno "+" indica interventi regionali di riduzione.

**Nota: 2) nella colonna della componente delle risorse regionali effettive per autonomia regionale sulle prestazioni DSU, il segno "-" indica interventi regionali di riduzione delle borse di studio rispetto allo standard, il segno "+" indica interventi regionali di aumento.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il DSU mira a rimuovere gli ostacoli di carattere economico che possono pregiudicare il conseguimento del pieno successo formativo agli studenti meritevoli, ma privi di mezzi. Il disegno istituzionale del DSU deriva da un insieme di provvedimenti che si sono stratificati nel tempo, adottati in parte prima e in parte contestualmente al percorso di attuazione della riforma costituzionale del 2001. Sotto il profilo dell'articolazione delle competenze, il quadro normativo riconosce allo Stato la prerogativa esclusiva di determinare i LEP e alle Regioni la potestà di legiferare su ogni altro aspetto, compresa l'organizzazione del servizio - che può essere demandata a uno o più enti regionali per il DSU. Sotto il profilo dell'erogazione delle prestazioni, gli elementi che connotano il DSU riguardano la presenza di livelli standard di servizio, la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali, la spesa effettiva per il DSU e il relativo sistema di finanziamento. Tali elementi sono stati diffusamente analizzati nel presente Rapporto in adempimento ai compiti assegnati alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (in particolare dal DL 24 aprile 2017, n.50).

In merito al primo degli aspetti citati la ricognizione della normativa presentata nella prima sezione ha evidenziato come, a differenza di altre funzioni regionali in materia di istruzione, per il DSU sia possibile individuare alcuni criteri di riferimento standard nell'erogazione dei servizi sul territorio. Difatti il riconoscimento del DSU consiste sostanzialmente nell'assegnazione di borse di studio il cui importo minimo è fissato annualmente con decreto ministeriale distinguendo a seconda delle condizioni abitative degli studenti (in sede, pendolari, fuori sede). Anche il perimetro dei destinatari delle borse di studio è individuato dalla legge statale sulla base di requisiti omogenei di merito e di condizione economica, rispettivamente rappresentati dai crediti formativi nonché dall'ISEE e dall'ISPE. I parametri relativi alla determinazione dell'importo delle borse di studio e ai requisiti di eleggibilità dei potenziali beneficiari configurano pertanto un'offerta di servizi che può essere assimilata a un LEP da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, anche se con talune limitazioni. Un primo limite deriva dalla mancata calibrazione dell'importo della borsa di studio sui costi standard di mantenimento agli studi universitari, stimati eventualmente a livello territoriale: al riguardo la legge statale prevedeva una rilevazione delle differenze regionali nella spesa per il materiale didattico, il trasporto pubblico locale, la ristorazione, l'alloggio e i servizi culturali; tale rilevazione, tuttavia, non è ad oggi stata ancora realizzata. Un secondo limite è rappresentato dal fatto che i margini di manovra locali possono determinare una significativa differenziazione delle prestazioni garantite sul territorio, per studenti con pari caratteristiche economiche e di merito.

L'importo della borsa di studio e i requisiti di eleggibilità concorrono a determinare l'entità del fabbisogno finanziario di ciascuna regione, che rileva ai fini del riparto delle risorse. In particolare il fabbisogno viene quantificato ex ante come sommatoria di quattro categorie di spesa: a) per borse di studio, incluse quelle ad importo ridotto; b) per servizi di alloggio; c) per la mobilità internazionale; d) per contributi agli studenti disabili; tali componenti vengono stimate considerando gli importi minimi delle borse di studio fissati con decreto ministeriale e utilizzando i dati dell'ultimo triennio disponibile sul numero di idonei, di beneficiari e di posti alloggio assegnati (cfr. paragrafo 1.1). Il fabbisogno viene poi ricalcolato al netto di un indicatore di capacità fiscale regionale espresso dall'ammontare stimato della tassa per il DSU, valutato ipotizzando l'applicazione di un importo standard (pari a 140 euro per studente) allo scopo di

neutralizzare l'effetto delle scelte fiscali regionali. Il fabbisogno netto viene successivamente scomposto in due quote, la prima a carico dello Stato - rappresentata dal Fondo integrativo statale, FIS - e la seconda a carico delle Regioni - costituita da risorse proprie ulteriori rispetto alla tassa universitaria valutata a importo standard. La normativa prescrive che il contributo delle ulteriori risorse proprie regionali sia almeno pari al 40% del FIS: ciò equivale ad una scomposizione del fabbisogno finanziario netto che assegna al FIS una quota di finanziamento pari al 71,43% e alle ulteriori risorse proprie regionali la rimanente quota del 28,57%. Il FIS è poi ripartito fra enti sulla base di coefficienti che rispecchiano l'incidenza del fabbisogno netto regionale su quello complessivo nazionale.

L'entità effettiva della spesa per il DSU e le relative modalità di finanziamento si discostano tuttavia in maniera significativa dall'assetto standard prefigurato dalla normativa. La spesa effettiva risulta più elevata rispetto a quella considerata ai fini della quantificazione del fabbisogno finanziario. Negli ultimi anni lo scostamento fra il valore effettivo e quello indicato ex ante è stato all'incirca pari a un quinto: ciò riflette non solo le caratteristiche e la distribuzione territoriale della popolazione studentesca, ma anche l'effettivo esercizio dei margini di autonomia degli enti nel definire i requisiti economici e di merito per il riconoscimento del DSU, nonché nel prevedere agevolazioni ulteriori rispetto alle borse di studio.

Anche l'articolazione delle fonti di finanziamento è profondamente diversa da quanto stabilito in sede di quantificazione del fabbisogno. Un primo ordine di criticità riguarda il livello del concorso statale al finanziamento del DSU che viene definito nell'ambito della legge di bilancio in base ai vincoli di compatibilità macro-finanziaria e di conseguenza non corrisponde all'importo indicato ex ante in sede di determinazione del fabbisogno finanziario: le disponibilità effettive del FIS sono risultate di circa un quarto inferiori all'importo stimato in sede di valutazione ex ante del fabbisogno finanziario per il DSU. Un secondo ordine di criticità riguarda i coefficienti di riparto, che non rispecchiano per intero l'incidenza dei fabbisogni regionali su quello complessivo nazionale: vi è difatti una "quota premiale", pari a un quinto del FIS, che viene distribuita sulla base di criteri volti a incentivare l'apporto di ulteriori risorse proprie da parte degli enti.

Ne consegue che il contributo delle ulteriori risorse proprie regionali al finanziamento del DSU è preminente e di gran lunga superiore al minimo previsto dalla normativa sul DSU. Risultano inoltre estremamente differenziate sul territorio sia la quota di copertura della spesa effettiva assicurata dalle ulteriori risorse proprie regionali sia le modalità di impiego di queste ultime. Tali risorse sono espressione, da un lato, della necessità di compensare le mancate erogazioni del FIS effettivo rispetto a quello standard e, dall'altro, dell'autonomia degli enti nel variare l'importo delle tasse o il livello delle prestazioni rispetto agli standard fissati dalla legge nazionale (ad esempio riconoscendo borse più generose); la combinazione di questi tre elementi – come si mostra nella Sezione 3 – è estremamente diversificata sul territorio.

Il problema relativo al sottofinanziamento del FIS è destinato ad aggravarsi in prospettiva, con il sensibile innalzamento del livello delle prestazioni previsto dal PNRR rispetto ai livelli attuali. Il venire meno delle risorse aggiuntive messe in campo dal PNRR nel complesso del biennio 2022-23 potrebbe richiedere, negli anni successivi, un ampliamento della dotazione del FIS per garantire un livello di prestazioni invariato. Diversamente, le Regioni sarebbero poste di fronte a una scelta: incrementare in modo cospicuo il proprio contributo finanziario al DSU per mantenere inalterate le prestazioni offerte o ridimensionare queste ultime, ad esempio restringendo il perimetro dei relativi beneficiari (lo stesso decreto attribuisce la facoltà agli enti

preposti al DSU di ridurre fino al 30% i requisiti massimi di reddito o patrimoniali per accedere alle borse). Considerata l'eterogeneità delle condizioni degli enti e delle opzioni da essi praticabili, si potrebbe assistere ad un ulteriore incremento dei divari territoriali nell'offerta di servizi per il DSU, con implicazioni sotto il profilo dell'equità orizzontale e della compatibilità con la tutela di un LEP.

L'esame del sistema di finanziamento del DSU evidenzia più in generale alcune criticità in termini di coerenza con i principi indicati nella legge delega sul federalismo fiscale (legge 42 del 2009) e i relativi provvedimenti attuativi (in particolare il D.lgs. 68 del 2011). La legge 42 del 2009 prevede che il perno del finanziamento delle funzioni assistite dalla determinazione dei LEP sia la differenza fra il fabbisogno finanziario e la capacità fiscale standard di ciascun ente e che tale differenza sia interamente compensata da un fondo perequativo nazionale di carattere verticale (cfr. art. 9 della citata legge); la copertura fornita dal fondo perequativo, di conseguenza, cresce al ridursi della capacità fiscale dell'ente. La cornice normativa sul finanziamento del DSU prevede invece una scomposizione fra contributo statale e concorso regionale fissa, nonostante le differenze di capacità fiscale fra enti (sia per la Lombardia che per la Calabria le quote di finanziamento del fabbisogno finanziario netto stimato ex ante sono pari al 71,43% per la quota statale e al 28,57% per la parte coperta con le ulteriori risorse proprie regionali). Inoltre, una parte del FIS è sottratta a finalità perequative ed è impropriamente utilizzata per incentivare il reperimento di ulteriori risorse proprie da parte delle regioni. De facto la prospettiva della perequazione è ribaltata poiché sono le ulteriori risorse proprie regionali – e non il FIS – a garantire la chiusura del sistema, secondo aliquote implicite estremamente eterogenee; la tutela del LEP è conseguentemente condizionata alla disponibilità di ulteriori risorse per le regioni (che in alcuni casi potrebbero essere indotte a sottrarre risorse alle politiche aggiuntive, destinandole a finalità ordinarie quali il DSU) e alle scelte allocative locali.

In linea più generale va osservato che, ai fini di un disegno coerente con la legge di attuazione del federalismo fiscale e con il d.lgs. 68 del 2011, il DSU andrebbe considerato congiuntamente con le altre funzioni regionali per le quali è prevista la determinazione dei LEP (nelle materie relative all'istruzione, all'assistenza e al trasporto pubblico locale per la parte relativa agli investimenti) per le Regioni a statuto ordinario, in modo da pervenire a un sistema di finanziamento unico. La realizzazione di tale sistema richiederebbe, da un lato, di fiscalizzare l'insieme dei trasferimenti statali (come il FIS) attualmente dedicati alle funzioni regionali assistite dai LEP e, dall'altro, di attivare i canali di finanziamento previsti dalla legge e rappresentati da compartecipazioni, tributi propri regionali valutati ad aliquota base e un fondo perequativo verticale senza vincolo di destinazione, destinato a compensare le differenze fra fabbisogni e capacità fiscali standard in modo da garantire prestazioni coerenti con il raggiungimento dei LEP.

APPENDICE

Appendice 1. Una comparazione tra il DSU nei Paesi dell'Unione Europea

In materia di diritto allo studio, le autorità pubbliche dei paesi europei forniscono un sostegno finanziario diretto a coprire (almeno in parte) spese di soggiorno degli studenti (alloggio, viaggio, vitto, ecc.) e le spese di studio (tasse universitarie, libri, ecc.). Il sostegno finanziario può provenire da diverse fonti, governative - a livello centrale, regionale o locale, donazioni private, contributi aziendali, ecc. I principali meccanismi di sostegno finanziario pubblico possono essere classificati come sostegno finanziario diretto a studenti sotto forma di borse e prestiti, e sostegno indiretto attraverso indennità o incentivi fiscali a genitori degli studenti. Le autorità pubbliche erogano almeno un tipo di sostegno diretto (borse o prestiti) e circa la metà dei paesi fornisce anche sostegno indiretto sotto forma di agevolazioni fiscali e/o assegni familiari.

Le borse di studio pubbliche possono essere:

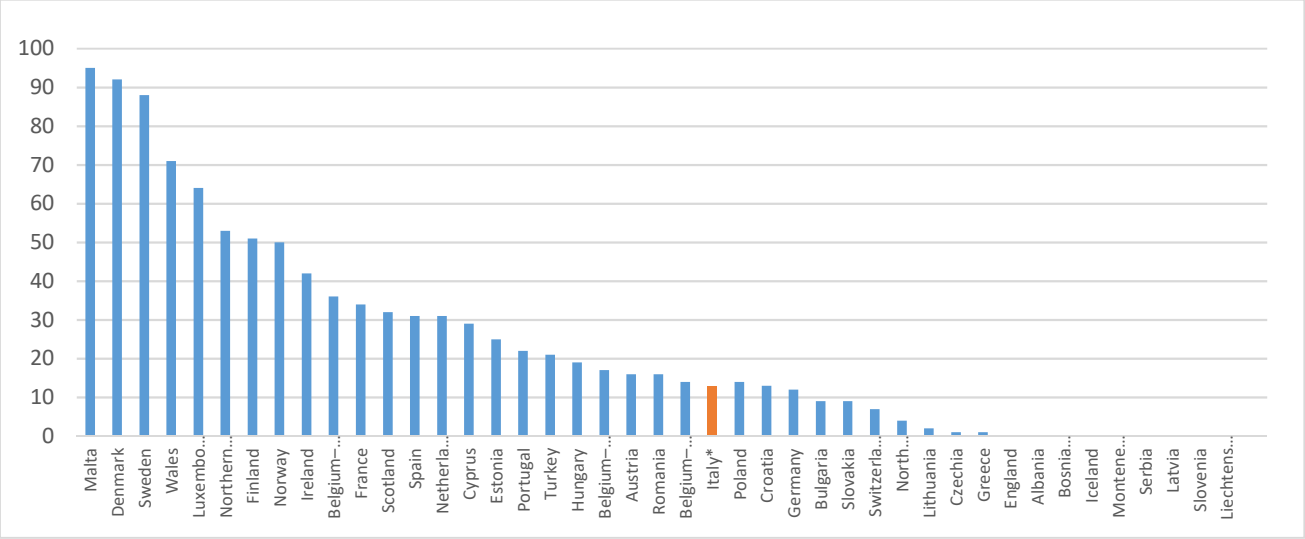
- di *tipo universale* (sono elargite a larga parte degli studenti senza privilegiare nessuna categoria, la borsa di tipo universale è un approccio politico è adottato in Danimarca, Lussemburgo, Malta, Finlandia, Svezia, Regno Unito (Galles) e Norvegia);
- *basate sui bisogni* (si rivolgono agli studenti svantaggiati, che possono incontrare le maggiori difficoltà nel mettere a disposizione risorse finanziarie per finanziare gli studi superiori, di solito vengono assegnate sulla base del reddito familiare;
- *basate sul merito*.

Di solito una percentuale più alta di studenti (>50%) beneficiano di una "sovvenzione universale", una percentuale molto più bassa di studenti generalmente riceve sovvenzioni a prova di reddito, infine, un una piccola parte degli studenti con i migliori risultati riceve borse di studio basate sul merito.

La **Figura A1** mostra la percentuale di beneficiari di forme di sostegno allo studio di istruzione superiore in 43 paesi europei (borse di studio universali o basate sui bisogni). I dati si riferiscono all'annualità 2019/2020 e sono stati estratti dal rapporto National Student Fee and Support Systems in European Higher Education pubblicato da Eurydice. Il dato dell'Italia, invece, si riferisce all'anno accademico 2020/2021.

I paesi con le più alte percentuali si riferiscono alle borse di studio universali. Tuttavia, in alcuni paesi che erogano borse di studio basate sui bisogni c'è una quota relativamente alta di beneficiari (in Irlanda del Nord il 53% e in Irlanda il 42%). In paesi quali il Belgio e la Francia, le borse di studio sono assegnate a più di un terzo degli studenti; e in Estonia, Spagna, Cipro, Paesi Bassi e Regno Unito (Scozia) a più di un quarto degli studenti. Nel resto dei paesi le percentuali scendono sotto al 25% e in alcuni di questi sistemi (Bulgaria, Cechia, Grecia, Lituania, Slovacchia, Svizzera e Macedonia del Nord), la percentuale di beneficiari è inferiore al 10%. Infine, in Inghilterra, Albania, Bosnia Erzegovina, Islanda, Montenegro, Serbia e Lettonia non sono previste tali borse di studio.

Figura A1 – Percentuali dei beneficiari delle borse di studio, a.a. 2019/2020

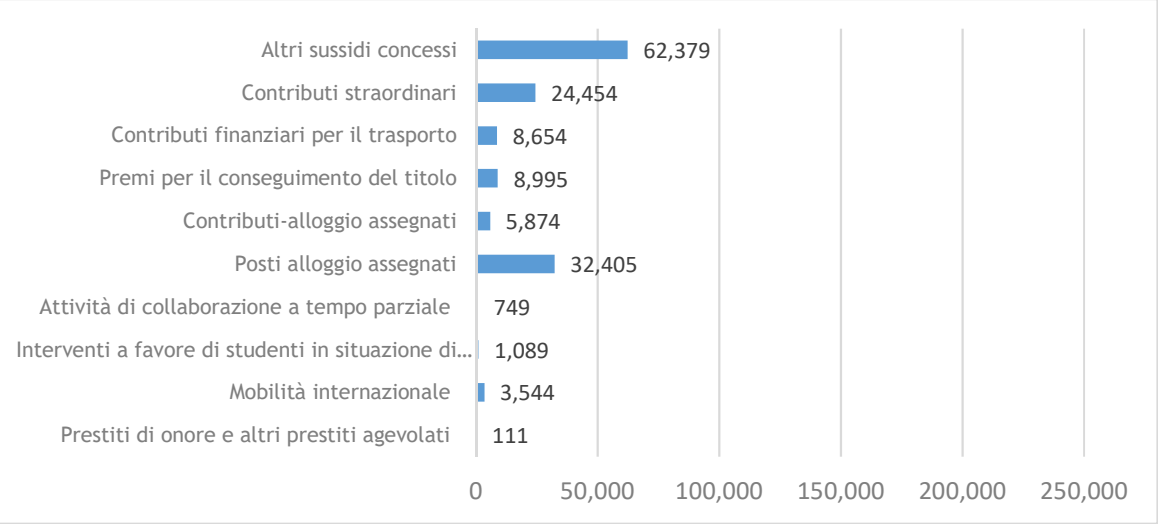


Fonte: Eurydice - National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2019/20

Appendice 2. I servizi resi dal DSU diversi dalle borse di studio

Oltre alle borse di studio, che rappresentano il principale intervento concesso a studenti, gli enti per il DSU erogano ulteriori interventi a beneficio degli studenti dei corsi di laurea e post-laurea iscritti in atenei statali e non statali, sia agli iscritti in istituti AFAM ed in Scuole superiori per mediatori linguistici a corsi di livello universitario. La **Figura A2**, relativamente all'anno accademico 2020/2021, riporta il dettaglio del numero degli interventi per il DSU diversi dalle borse di studio (oltre 148.000 interventi totali).

Figura A2 - Numero degli interventi per il DSU, a.a. 2020/2021



Fonte: Ufficio Statistica e Studi – MUR

Inoltre, le Regioni e gli enti competenti in materia di DSU provvedono anche alla realizzazione di residenze, per offrire ospitalità ma anche più in generale servizi di supporto alla didattica e di carattere culturale alla popolazione studentesca. Per la realizzazione di tali residenze, destinate in via preferenziale agli studenti meritevoli ma privi di mezzi, gli enti beneficiano di un cofinanziamento da parte dello Stato; i soggetti beneficiari, le tipologie di interventi ammessi, gli standard minimi qualitativi e le procedure di selezione sono definiti con decreto ministeriale.

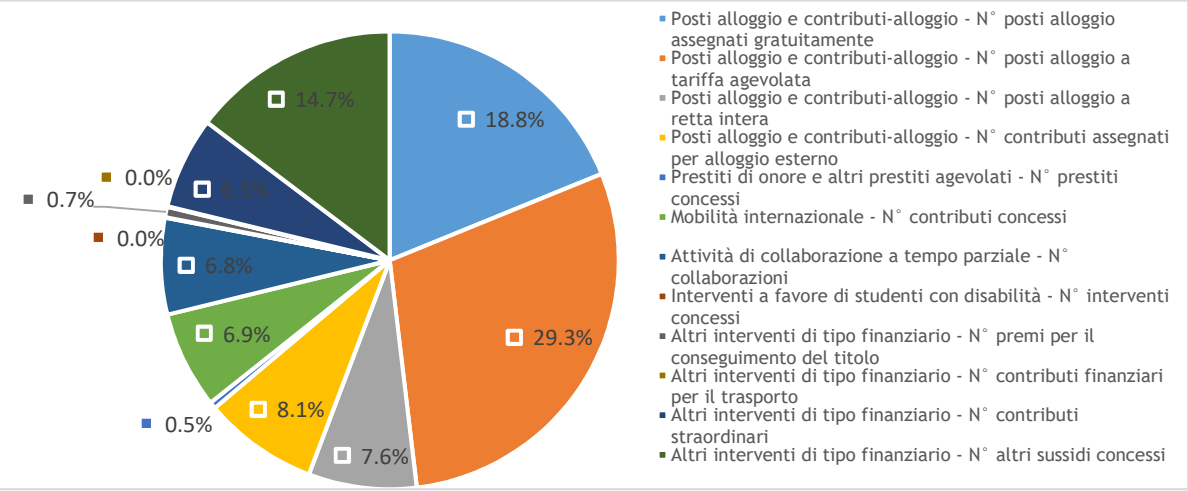
Relativamente all'anno accademico 2020/2021 sono stati realizzati circa 4.600 interventi di vario genere. Come si può osservare dalla **Figura A3** che segue, il principale intervento concesso agli studenti dei Collegi sono i Posti alloggio a tariffa agevolata che rappresentano circa il 29% sul totale interventi.

L'ampliamento delle possibilità di alloggio per gli studenti è oggetto di una delle misure di riforma incluse nel PNRR, che mira a incrementare da 40.000 a 105.500 il numero di posti letto nelle residenze universitarie entro il 2026 e a tale scopo destina risorse per quasi un miliardo nel complesso del periodo[38]. Tale obiettivo sarebbe conseguito attraverso una riforma della legislazione in materia volta ad ampliare il coinvolgimento degli investitori privati anche attraverso forme di tassazione agevolata e consentendo un uso flessibile degli alloggi quando non necessari per l'ospitalità studentesca. In attuazione del PNRR sono stati adottati due

[38] Cfr. misura di riforma M4C1R17 sub misure da 27 a 30.

provvedimenti che hanno, da un lato, ampliato dal 50% al 75% la quota di cofinanziamento statale e, dall'altro, semplificato le procedure attraverso un maggiore ricorso a modalità informatiche.

Figura A3 - Composizione percentuale degli interventi nei collegi, a.a. 2020/2021



Appendice 3. I bilanci delle regioni in materia di DSU

Come elemento aggiuntivo alla ricognizione della normativa, nonché dei meccanismi di finanziamento in materia di DSU, in questa sezione si fornisce un'analisi dettagliata dei dati contabilizzati dalle amministrazioni regionali desumibili dai bilanci consolidati (banca dati Bdap).

Per quanto riguarda la materia Istruzione, secondo il prospetto delle spese di bilancio (spese correnti-impegni) per missioni, programmi e macro-aggregati, si considera la missione 04, i cui programmi (01-08) sono elencati con le rispettive denominazioni nella seguente tabella (**Tabella A1**).

Tabella A1 – Descrizione della missione 04, prospetto spese di bilancio

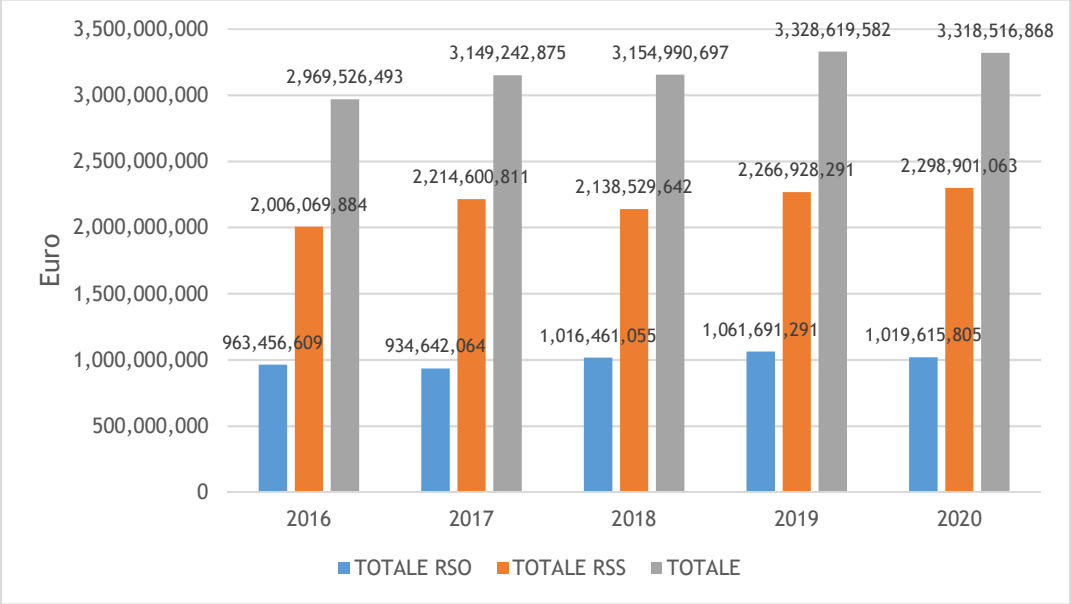
Codice missione	Codice programma	Denominazione
04	01	Istruzione prescolastica
04	02	Altri ordini di istruzione non universitaria
04	03	Edilizia scolastica
04	04	Istruzione universitaria
04	05	Istruzione tecnica superiore
04	06	Servizi ausiliari all'istruzione
04	07	Diritto allo studio
04	08	Politica regionale unitaria per l'istruzione e il diritto allo studio

Complessivamente, nel quinquennio 2016-2020 la spesa totale delle Regioni contabilizzata nella missione 04 è aumentata costantemente (**Figura A4**), facendo registrare un incremento dell'11,8%. Tale aumento è comunque differenziato considerando distintamente le Regioni a statuto ordinario (+5,8%) e le Regioni a statuto speciale (+14,6%).

Nell'insieme, per l'intero periodo considerato (2016-2020), le quote percentuali di ciascun programma rispetto al totale della spesa corrente rimangono fondamentalmente costanti (**Figura A5**).

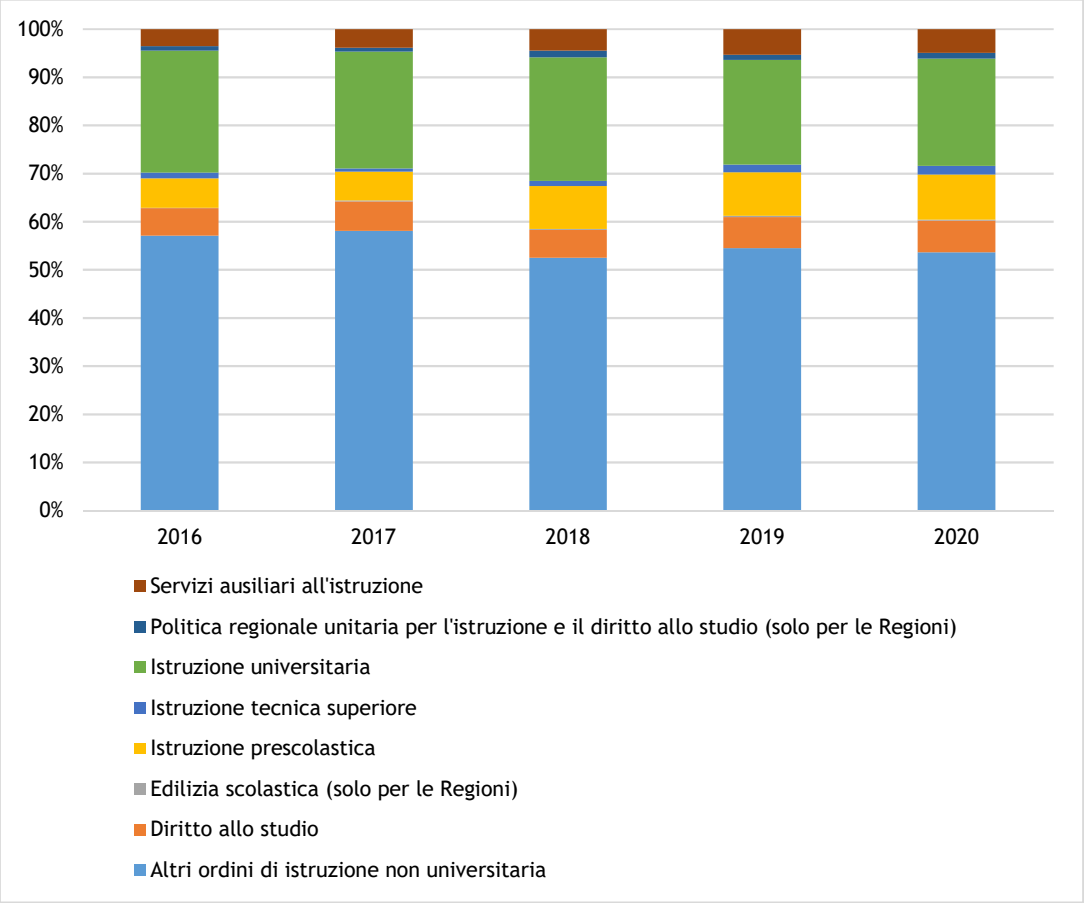
In riferimento all'esercizio contabile 2020, la **Figura A6** mostra i valori della spesa corrente regionale distinti per tipologia di statuto (ordinario e speciale) e per programma inserito nella missione 04.

Figura A4 – Spesa corrente regionale per RSO e RSS



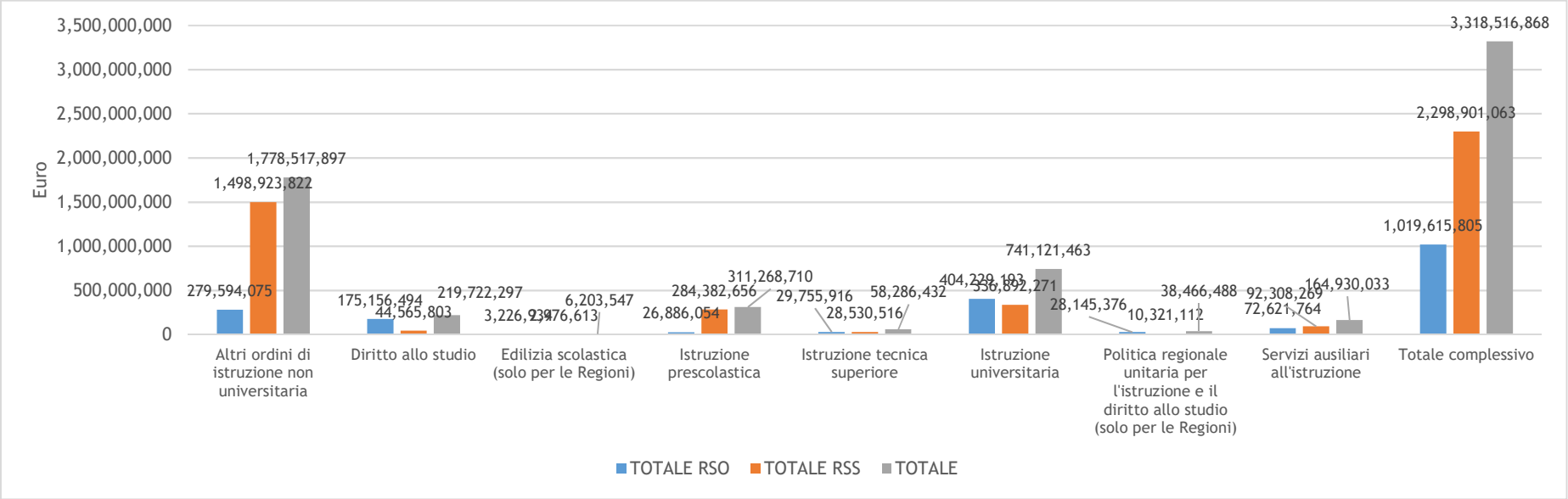
Fonte: OpenBdap

Figura A5 – Composizione della spesa corrente regionale per programmi



Fonte: OpenBdap

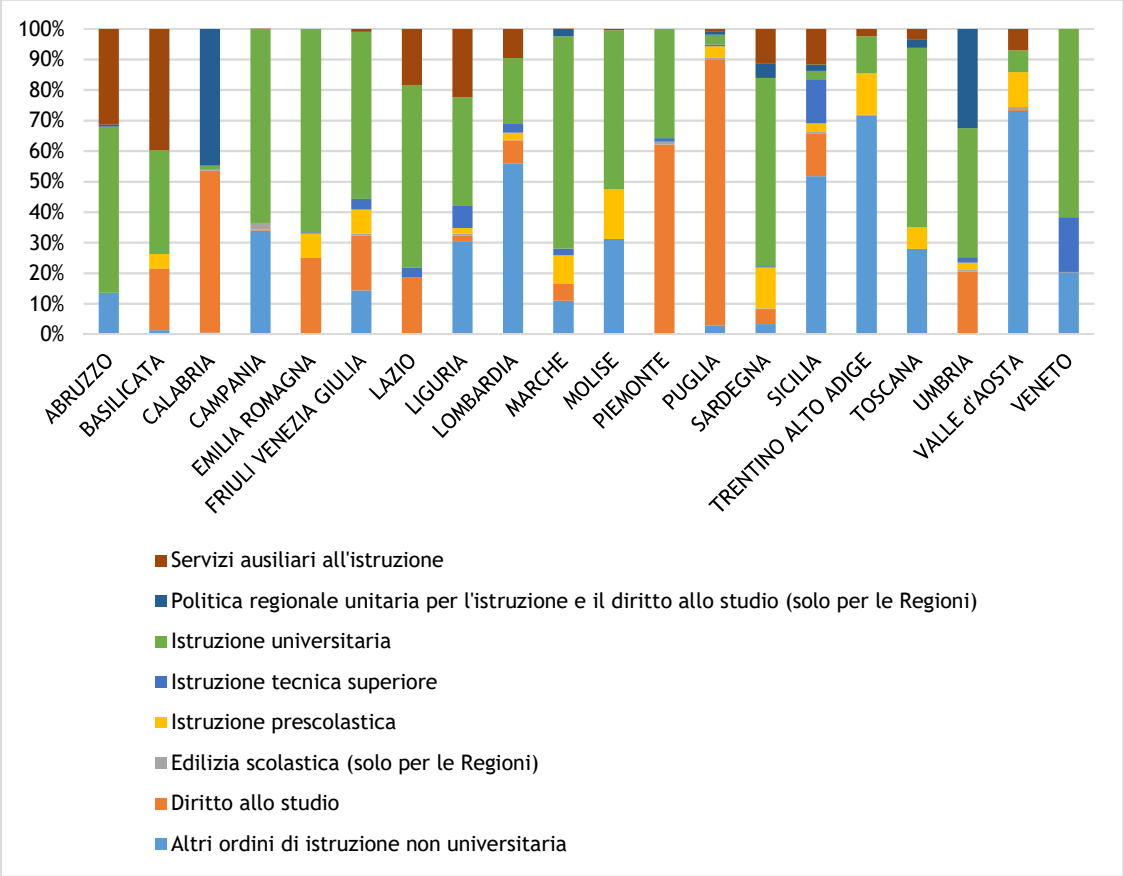
Figura A6 – Spesa corrente regionale per tipologia di statuto e programmi, anno 2020



Fonte: OpenBdap

Se nel complesso la decomposizione della spesa corrente nelle sue componenti non subisce sostanziali mutamenti nel corso del tempo, è a livello di singola regione che emerge una concreta disomogeneità nella composizione dei programmi di intervento (**Figura A7**). La motivazione potrebbe risiedere nelle legittime scelte politiche di ciascuna regione oppure dipendere dalle relazioni finanziarie che le Regioni instaurano con gli altri attori istituzionali che esercitano competenze nell'ambito della stessa materia.

Figura A7 – Composizione della spesa corrente regionale per programmi, anno 2020



Fonte: OpenBdap

Considerata la sostanziale eterogeneità di contabilizzazione da parte delle Regioni, relativamente al DSU, i programmi che possono essere presi a riferimento dalla missione 04, sono rappresentati sia dall'*Istruzione universitaria* (programma 04) sia dal *Diritto allo studio* (programma 07). Per tali programmi la tabella seguente (**Tabella A5**) fornisce una descrizione dettagliata delle attività afferenti al prospetto di bilancio.

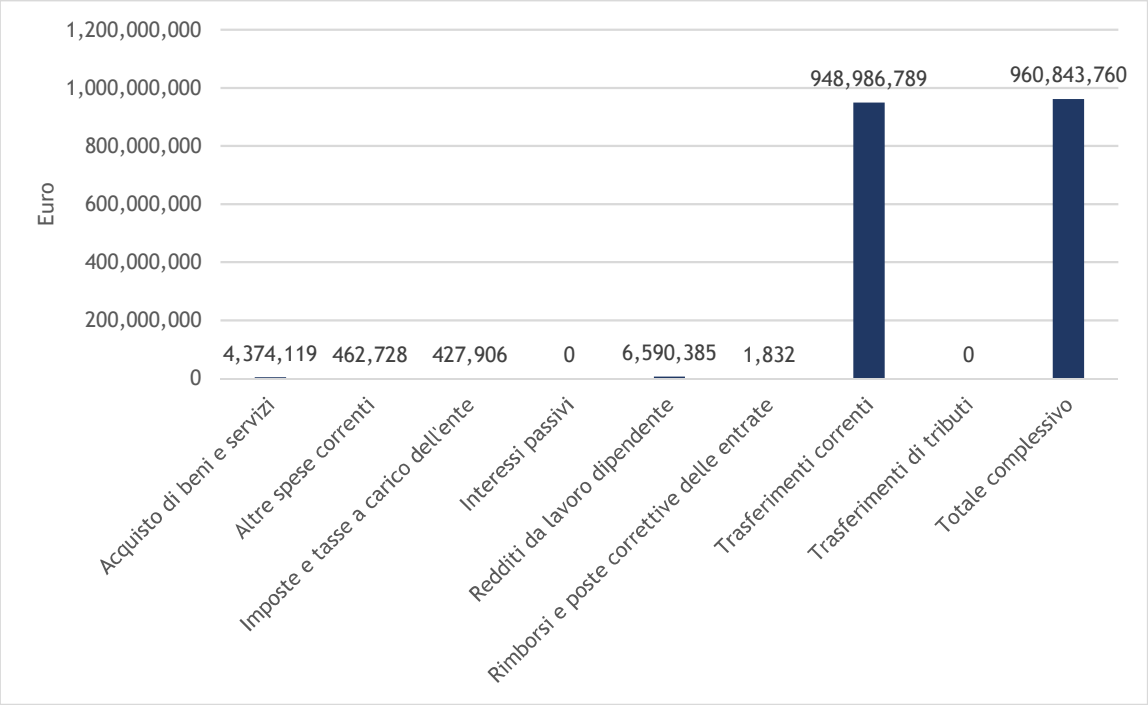
La diversa contabilizzazione può essere ulteriormente indagata analizzando i dati contabili analitici distinti per missioni e programmi. La disponibilità di informazioni relative al sistema di contabilità analitica permette infatti di superare i limiti della contabilità generale, utilizzando informazioni opportunamente riclassificate.

In riferimento all'annualità 2020, per le spese correnti contabilizzate nei programmi relativi all'Istruzione universitaria e al Diritto allo studio, il seguente grafico (**Figura A5**) fornisce il dettaglio delle voci di secondo livello (Livello II). La quasi totalità delle spese correnti sostenute dalle Regioni (98,77%) è composta da trasferimenti correnti.

Tabella A5 – Dettaglio missione 04, prospetto spese di bilancio

Codice missione	Codice programma	Denominazione	Descrizione
04	04	Istruzione universitaria	Amministrazione, gestione e funzionamento delle attività a sostegno delle università e degli istituti e delle accademie di formazione di livello universitario situate sul territorio dell'ente. Comprende le spese per l'edilizia universitaria, per gli acquisti di arredi, gli interventi sugli edifici, gli spazi verdi, le infrastrutture anche tecnologiche e le attrezzature destinate alle università e agli istituti e alle accademie di formazione di livello universitario. Comprende le spese a sostegno delle università e degli istituti e delle accademie di formazione di livello universitario pubblici e privati. Comprende le spese per il diritto allo studio universitario e le spese per borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno degli studenti. Non comprende le spese per iniziative di promozione e sviluppo della ricerca tecnologica, per la dotazione infrastrutturale di ricerca del territorio e la sua implementazione per il mondo accademico, e per i poli di eccellenza, ricomprese nel programma "Ricerca e innovazione" della missione 14 "Sviluppo economico e competitività".
04	07	Diritto allo studio	Amministrazione e sostegno alle attività per garantire il diritto allo studio, anche mediante l'erogazione di fondi alle scuole e agli studenti, non direttamente attribuibili agli specifici livelli di istruzione. Comprende le spese per sistema dote, borse di studio, buoni libro, sovvenzioni, prestiti e indennità a sostegno degli alunni non ripartibili secondo gli specifici livelli di istruzione.

Figura A5 – Spesa corrente regionale per diritto allo studio e Istruzione universitaria, dettaglio Livello II Bdap, anno 2020

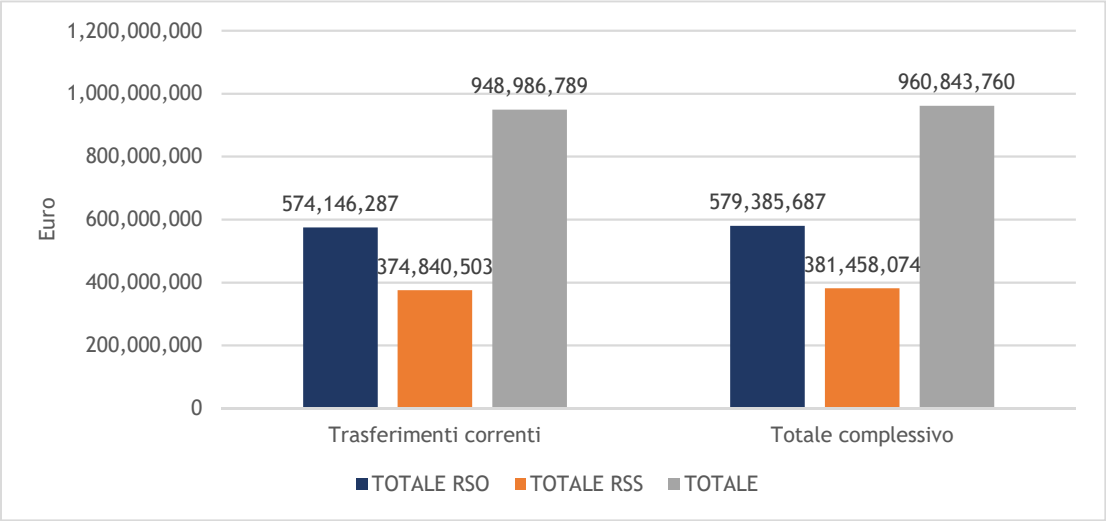


Fonte: OpenBdap

In particolare, il grafico seguente (**Figura A6**) mostra come le spese afferenti ai trasferimenti correnti contabilizzati nei programmi riguardanti il Diritto allo studio e l'Istruzione universitaria (948,99 milioni di euro) siano ripartiti tra Regioni a statuto ordinario (574,15 milioni di euro) e Regioni a statuto speciale (374,84 milioni di euro). Tali dati, che saranno sottoposti all'attenzione delle amministrazioni regionali, dovrebbero corrispondere alla somma delle entrate da tassa regionale per il diritto allo studio e delle risorse proprie effettivamente impegnate dalle Regioni per la materia in esame.

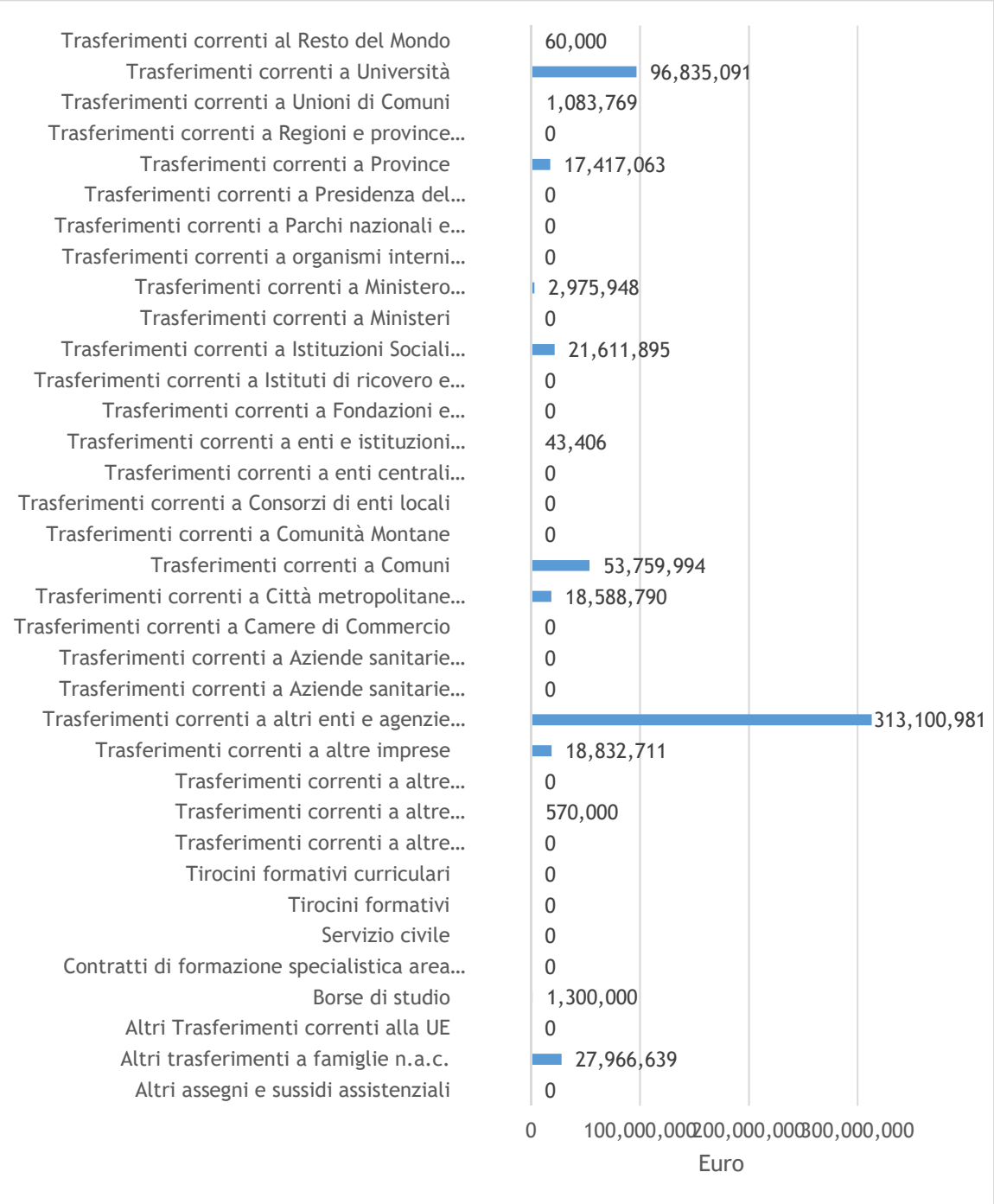
Infine, le informazioni di livello quinto (Livello V) forniscono il dettaglio maggiore disponibile per i dati contabili analitici. In questo modo l'ammontare dei trasferimenti correnti può essere analizzato nelle diverse voci di cui si compone. Per i programmi concernenti il Diritto allo studio e l'Istruzione universitaria, sia per le Regioni a statuto ordinario (**Figura A7**) sia per le Regioni a statuto speciale (**Figura A8**), i trasferimenti vengono riversati principalmente ad "*altri enti e agenzie regionali e sub regionali*" e a "*Università*".

Figura A6 – Spesa corrente regionale per diritto allo studio e Istruzione universitaria, RSO e RSS, dettaglio Livello II BDAP, anno 2020



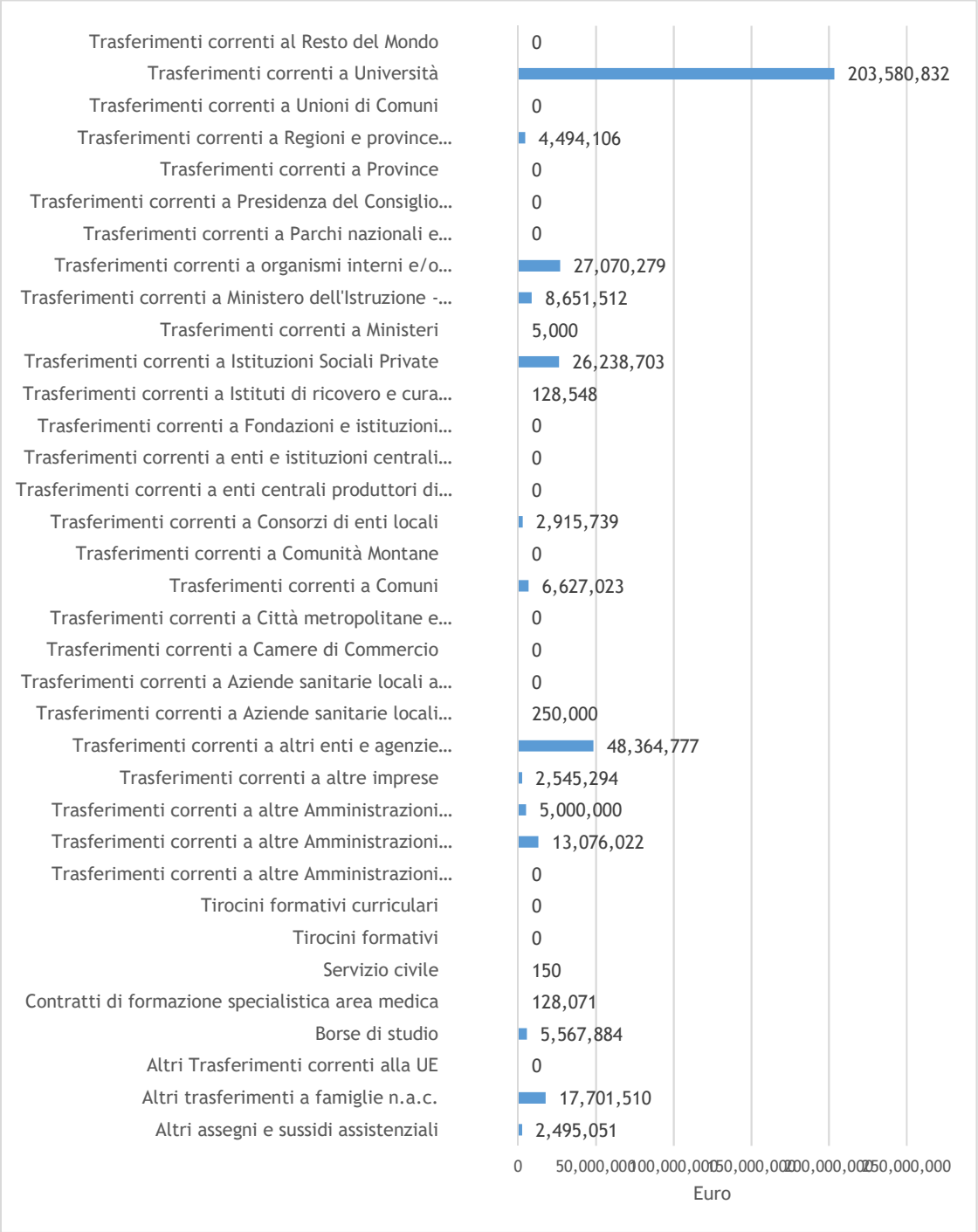
Fonte: OpenBdap

Figura A7 – Trasferimenti regionali per diritto allo studio e Istruzione universitaria, RSO dettaglio livello V BDAP, anno 2020



Fonte: OpenBdap

Figura A8 – Trasferimenti regionali per diritto allo studio e Istruzione universitaria, RSS dettaglio livello V BDAP, anno 2020



Fonte: OpenBdap