

CAPITOLO 8

IL DIRITTO ALLO STUDIO

Punti salienti

Diritto allo studio scolastico

- Nel 2022/23, sono 113mila gli studenti ammessi al voucher di tipo B (per libri, POF e trasporti), in sensibile crescita rispetto all'anno precedente (+20%). Aumenta anche il numero dei voucher finanziati di tipo B (quasi 46.800) ma non in egual proporzione, di conseguenza la percentuale di beneficiari sugli ammessi è scesa al 41%. Nello specifico sono stati finanziati i richiedenti con ISEE fino a 6.465 euro. Di converso, tutti gli aventi diritto al voucher di tipo A (per iscrizione e frequenza), pari a 4.600 (cresciuti di circa il 20% rispetto al 2021/22), ne sono stati beneficiari.
- L'11% degli studenti iscritti nel sistema scolastico ha percepito il voucher: quasi il 20% degli studenti delle scuole paritarie (voucher A), rispetto al 10% degli iscritti alle scuole statali (voucher B); l'importo del voucher A è più elevato e i beneficiari hanno mediamente una condizione economica migliore (attestata dal valore ISEE) rispetto ai percettori del voucher B.
- Nel 2022/23, 15.200 studenti delle scuole secondarie di II grado sono risultati aventi diritto alla borsa statale loStudio (ovvero l'8% del totale iscritti), tuttavia gli effettivi percettori sono stati 12.853 a causa di aspetti amministrativi connessi al "matching" dei diversi dataset
- Nel 2022/23, la spesa complessiva per il diritto allo studio scolastico è ammontata a 23,4 milioni di euro di cui: 21 milioni di euro per i voucher regionali (6,3 milioni di euro a valere sul trasferimento statale per contributi per libri di testo) e 2,3 milioni di euro per le borse statali loStudio, erogate direttamente dal Ministero agli studenti

Diritto allo studio universitario

- Nel 2023/24 aumentano ancora i beneficiari di borsa di studio, pari a 18.400 (+7% rispetto al 2022/23) a seguito della crescita della popolazione studentesca universitaria, dell'innalzamento delle soglie economiche per accedere alla borsa, e di conseguenza dell'incremento delle richieste di borsa.
- Poco meno del 14% degli studenti iscritti ha beneficiato di borsa in Piemonte, una quota cresciuta progressivamente nella scorsa dozzina d'anni; la percentuale di borsisti è più elevata tra gli studenti con cittadinanza straniera (38%), per i quali non è usato l'indicatore ISEE per valutare la condizione economica, e tra gli iscritti del Politecnico (18%), perché è un ateneo con una quota rilevante di studenti internazionali e fuori sede.
- Grazie al PNRR, il parco alloggi per studenti a tariffa agevolata, nel 2023/24, si è arricchito di 530 nuovi posti (+25%), ed è arrivato a quasi 2.700 posti letto; l'incremento interrompe un lungo periodo temporale di sostanziale stabilità dell'offerta abitativa EDISU, dopo la sensibile crescita avvenuta nel 2006, anno di acquisizione delle residenze olimpiche.
- L'investimento in residenzialità universitaria, tuttavia, non è al passo con la crescente domanda dei borsisti fuori sede: meno di un borsista fuori sede su quattro è beneficiario di posto letto in Piemonte, un valore inferiore alla media nazionale e in contrazione negli anni.
- Nel 2022/23, il servizio di ristorazione conosce un ulteriore incremento dei pasti erogati (+33%) per l'aumento dei borsisti che ne sono i principali utenti: i pasti consumati raggiungono la cifra storica di oltre un milione; ciò nonostante il servizio ristorativo in Piemonte resta (cronicamente) meno frequentato che nel resto d'Italia.

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

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

Il diritto allo studio universitario (DSU), come enunciato dal dettato costituzionale, consiste invece nel sostegno agli studenti *capaci e meritevoli privi di mezzi* affinché raggiungano i più alti gradi di istruzione; quindi l'accesso al beneficio è subordinato al soddisfacimento di requisiti di merito, oltre che economici, e si concretizza nella concessione di una borsa di studio e l'erogazione di servizi (in primis abitativo e ristorativo)¹.

8.1 DIRITTO ALLO STUDIO SCOLASTICO E LIBERA SCELTA EDUCATIVA

Il diritto all'istruzione ovvero il diritto di tutti gli individui a intraprendere e concludere gli studi², a prescindere dalle proprie condizioni economiche, in Piemonte è garantito con aiuti monetari: alcuni di questi sono normati e finanziati dallo Stato, altri sono stati istituiti dalla Regione che li finanzia con proprie risorse; in un caso e nell'altro, il sistema di sostegno fa tendenzialmente capo alla Regione sotto il profilo della gestione e erogazione.

In breve, si tratta di una politica su cui insistono due attori – Stato e Regione – non sempre coordinati tra loro. Ciò probabilmente discende da un quadro di attribuzione delle competenze non risolto a livello costituzionale sia nel periodo antecedente la riforma della Costituzione del 2001 che, e ancor più, in quello successivo³. Nei paragrafi seguenti, si analizzeranno prima gli aiuti stabiliti dalla Regione Piemonte e poi quelli finanziati dallo Stato.

8.1.1 Gli aiuti della Regione: due tipi di voucher

La Regione Piemonte eroga a favore degli studenti iscritti alle scuole di ogni ordine e grado, o a percorsi IeFP fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico, con ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente)⁴ inferiore a 26.000 euro, due tipi di voucher non cumulabili fra loro⁵:

¹ In un'accezione più ampia, la politica per il DSU include tutte le forme di sostegno allo studio universitario, dalle aule studio ad altri tipi di aiuto diretto (collaborazioni part-time, contributi affitto, contributi per il trasporto, servizio di counseling, ecc.) ma non saranno qui oggetto di trattazione.

² Il diritto all'istruzione trova il suo fondamento in diversi articoli della Costituzione, in particolare nell'art. 3 ("E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana"); l'art. 33 ("La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi") e l'art. 34: "L'istruzione inferiore (...) è obbligatoria e gratuita. (...) Gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i più alti gradi degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

³ Non ci si addentra qui sulle problematiche derivanti dal complicato intreccio di competenze statali e regionali in materia di istruzione e diritto allo studio, successivamente alla riforma dell'art. 117 della Costituzione intervenuta nel 2001, ma si rimanda alla vasta letteratura giuridica esistente sull'argomento.

⁴ Nel calcolo dell'ISEE si tiene conto della natura e dell'ammontare del reddito e del patrimonio nonché del numero di componenti del nucleo familiare, e risulta dalla somma del reddito più il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare.

⁵ Questo intervento è stato istituito con la l.r. 28/2007 "Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa" e fino al 2015/16 è stato erogato sotto forma di assegno di studio. Nel corso degli anni sono variate sia le soglie ISEE stabilite per l'accesso che gli importi.

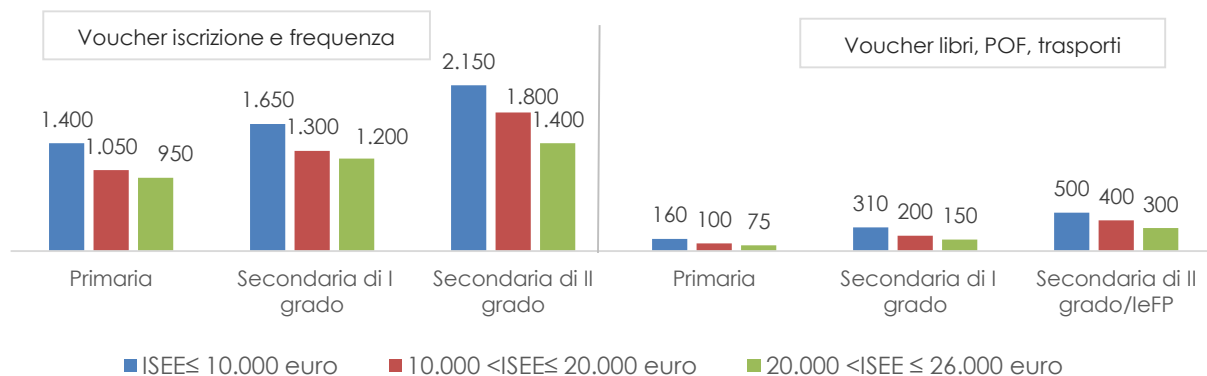
- uno per il pagamento delle rette di iscrizione e frequenza (per chi frequenta le scuole paritarie) – tipo A;
- l'altro per il pagamento di libri di testo, materiale didattico, dotazioni tecnologiche funzionali all'istruzione, attività integrative previste dai piani dell'offerta formativa (POF) e per il trasporto scolastico⁶ – tipo B.

Il voucher di tipo B è una somma in denaro accreditata sulla tessera sanitaria del richiedente, che può essere spesa esclusivamente presso una rete di enti convenzionati (istituti scolastici, agenzie formative, esercizi commerciali, aziende di trasporto), per coprire un elenco specifico di spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione dei figli. I beneficiari del voucher "iscrizione e frequenza", invece, più semplicemente, devono autorizzare la scuola a incassare il voucher tramite una procedura online⁷.

I due tipi di voucher hanno importi differenti

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

Fig. 8.1 Voucher iscrizione e frequenza e voucher libri, POF, trasporti: importi in euro, a.s. 2019/20-2023/24



Nota: l'importo del voucher è elevato del 50% per gli allievi disabili e del 30% per gli allievi con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA) o con esigenze educative speciali (EES).

L'importo di ciascun tipo di voucher varia in base a tre fasce ISEE e all'ordine di scuola: aumenta nel passaggio dalla primaria alla scuola secondaria di I e II grado (ciò sottende l'idea che vi sia una crescita delle spese d'istruzione), e diminuisce all'aumentare della fascia ISEE, ovvero al migliorare della condizione economica familiare. L'importo del voucher "libri, POF, trasporti", tuttavia, differisce marginalmente in base alle tre fasce ISEE, come si può osservare dalla figura 8.1, posto che nessuno ammesso afferente alla seconda e terza fascia ne beneficia dal 2017/18.

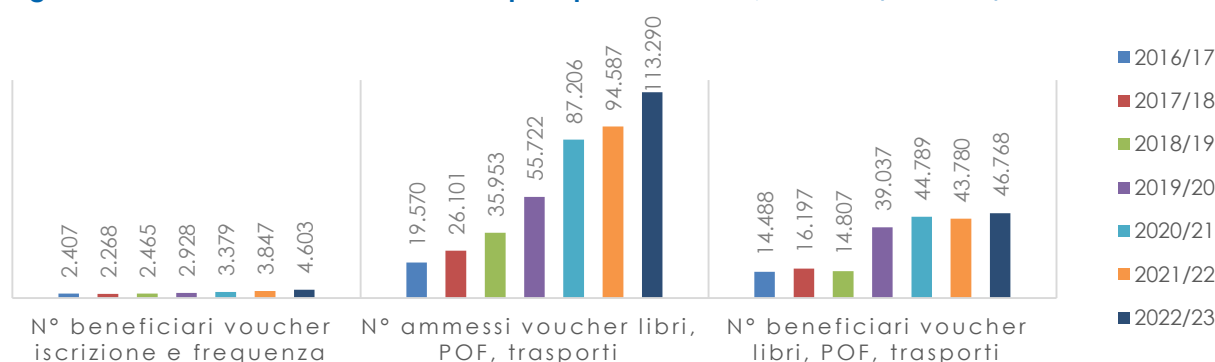
⁶ L'elenco dei beni acquistabili e degli esercizi presso i quali si può spendere è pubblicato da Regione Piemonte alla pagina <https://bandi.regione.piemonte.it/contributi-finanziamenti/voucher-scuola-as-2023-2024>.

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

Oltre 51.300 beneficiari di voucher nel 2022/23: +8% rispetto al 2021/22

Nel 2022/23 hanno beneficiato del voucher regionale più di 51.300 studenti, di cui poco meno di 47.000 di tipo B e 4.600 di tipo A, con una crescita dell'8% rispetto all'anno precedente. Dall'introduzione del voucher nell'a.s. 2016/17 (al posto dell'assegno di studio), i beneficiari sono triplicati (fig. 8.2). L'aumento è conseguente al cospicuo incremento del numero di richieste ammesse, in specie del voucher di tipo B: nel 2022/23, i richiedenti idonei sono oltre 113mila, mentre non raggiungevano neanche i 20mila nel 2016/17. A fronte di questa sensibile crescita non vi è stato un analogo e proporzionale incremento dei beneficiari, pertanto la quota di beneficiari su ammessi si è contratta: dal 74% nel 2016/17 al 40% nel 2022/23. Differentemente, tutti gli ammessi al voucher di tipo A – numericamente di molto inferiori – lo hanno sempre percepito.

Fig. 8.2 Numero ammessi e beneficiari per tipo di voucher, a.s. 2016/17-2022/23



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati ASTU-CSI

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

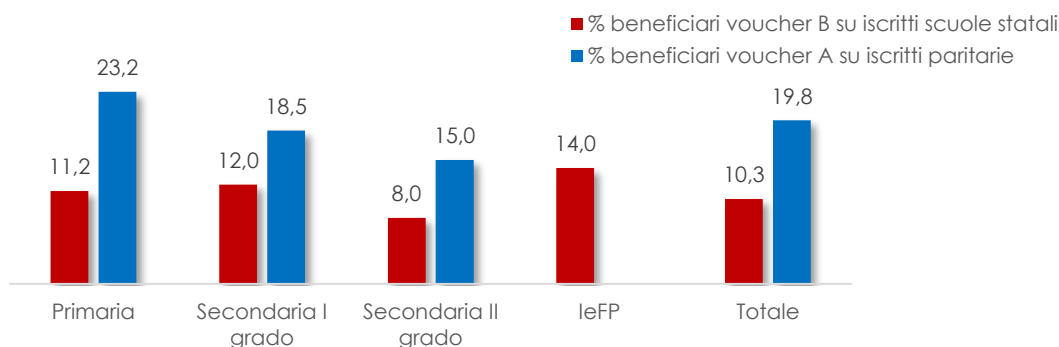
L'11% di studenti ha beneficiato di un voucher regionale

In rapporto agli iscritti, l'11% degli studenti ha percepito l'aiuto regionale. Questo valore percentuale si differenzia nettamente in base al tipo di voucher: quasi il 20% degli studenti delle scuole paritarie lo ha ricevuto (+3 p.p. rispetto al 2021/22) a fronte del 10% degli iscritti alle scuole statali (valore stabile negli ultimi tre anni). Tuttavia, se si rapporta il numero di richiedenti ammessi al voucher "libri, POF, trasporti", alla popolazione scolastica, allora risulta eleggibile al voucher di tipo B uno studente su quattro: in altre parole, in caso di disponibilità di risorse, ne sarebbero stati beneficiari il 25% degli studenti iscritti presso le scuole statali.

Analizzando il dato per ordine di scuola, emerge che, in rapporto agli iscritti, gli studenti della scuola primaria sono i principali beneficiari del voucher di tipo A (oltre uno studente su cinque) mentre il voucher di tipo B è ottenuto in percentuale maggiore da chi frequenta i percorsi leFP (14%). La minore percentuale di beneficiari si riscontra, per ambedue i tipi di voucher, tra gli studenti delle scuole secondarie di II grado che, come noto, provengono da contesti familiari meno svantaggiati sotto il profilo socio-economico (fig. 8.3).

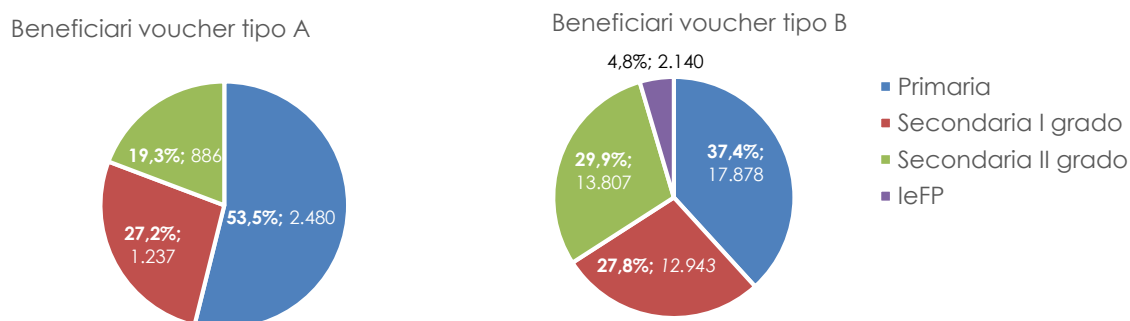
La distribuzione sul totale evidenzia, invece, che i due tipi di voucher sono stati erogati in principale misura alla scuola primaria, come si può osservare dallo "spicchio" in azzurro della figura 8.4, e questo nonostante la popolazione scolastica più numerosa sia quella iscritta alla scuola secondaria di II grado: ancora una volta la motivazione va ricercata nelle diverse condizioni economiche degli studenti (o meglio delle famiglie) frequentanti i due diversi ordini di scuola.

Fig. 8.3 Beneficiari di voucher in percentuale sugli iscritti, per tipo di voucher e ordine di scuola, a.s. 2022/23



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

Fig. 8.4 Numero beneficiari di voucher in valore assoluto e in percentuale sul totale, per tipo di voucher e ordine di scuola, a.s. 2022/23



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

Il 63% degli ammessi al voucher di tipo B (finanziati e non finanziati) ha un ISEE inferiore a 10mila euro, rispetto al 33% dei beneficiari del voucher di tipo A

La condizione economica familiare dei percettori del voucher differisce in base all'ordine di scuola e al tipo di scuola: paritaria o statale. Difatti, gli aventi diritto al voucher di tipo B hanno in media un ISEE pari a 9.200 euro, a fronte dei 13.700 euro dei beneficiari del voucher di tipo A. Inoltre, un terzo degli studenti assegnatari del voucher di tipo A si colloca nella prima fascia ISEE (e il 43% ha un ISEE compreso tra 10mila e 20mila euro); all'opposto, il 63% degli ammessi al voucher di tipo B ha un ISEE inferiore a 10mila euro (e un terzo si situa nella seconda fascia ISEE)⁸. Tuttavia, l'ISEE di quanti sono stati *effettivamente* beneficiari del voucher "libri, POF, trasporti" non supera i 6.465 euro.

Tab. 8.1 Percentuale di beneficiari e ammessi, per tipo di voucher e fascia ISEE, a.s. 2022/23

	Beneficiari voucher tipo A %	Ammessi voucher tipo B %
ISEE ≤ 10.000 euro	33,5	62,7
10.000 < ISEE ≤ 20.000 euro	43,3	29,3
20.000 < ISEE ≤ 26.000 euro	23,2	8,1
Totale	100,0	100,0
Totale in valori assoluti	(4.603)	(46.768)

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

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

⁸ Dal 2018/19 si assiste ad un progressivo decremento della percentuale di beneficiari verso le fasce con ISEE inferiore a 10mila euro, sia per il voucher di tipo A che B.

8.1.2 Gli aiuti dello Stato

Il contributo statale per libri di testo

A partire dall'a.s. 1999/00 lo Stato trasferisce un finanziamento alle Regioni allo scopo di erogare un contributo per la spesa per libri di testo⁹ alle famiglie in condizioni economiche disagiate¹⁰, con figli iscritti alla scuola secondaria di I o II grado (statale o paritaria) o a percorsi leFP fino all'assolvimento dell'obbligo scolastico. Fino all'a.s. 2018/19, la gestione amministrativa del contributo era suddivisa tra la Regione e i Comuni sede di autonomia scolastica: la prima fissava l'importo e ripartiva le risorse statali tra i Comuni sulla base del numero di richiedenti; i secondi, procedevano all'erogazione del contributo alle famiglie con modalità differenti e tempi anche molto lunghi¹¹. Le diverse criticità di questo sistema, quali lungaggini burocratiche e tempistiche tardive di erogazione del contributo, hanno indotto la Regione ad assumerne l'intera gestione dall'a.s. 2019/20¹². Il contributo statale è stato quindi, di fatto, inglobato nel voucher regionale per cui non è più possibile quantificare il numero di beneficiari di contributo statale. L'incremento dei beneficiari di voucher di tipo B, che si registra a partire dal 2019/20, è avvenuto proprio grazie al fatto che una quota di questi beneficiano di contributo statale per libri di testo, ovvero a seguito dell'immissione delle risorse statali.

La borsa loStudio

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

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

- l'importo della borsa di studio, entro un range compreso tra 150 e 500 euro¹³;
- la soglia ISEE per l'accesso al beneficio, entro un massimo di 15.748,78 euro;
- le modalità per individuare i beneficiari¹⁴.

A partire dal 2020/21, in Piemonte gli aventi diritto alla borsa loStudio sono gli studenti ammessi e non beneficiari del voucher di tipo B¹⁵. La scelta della Regione Piemonte, in altre parole, è

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

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

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

¹² L.r. 17 dicembre 2018, n. 19 "Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018", artt. 147-148. Le ragioni della modifica normativa sono ben illustrate nelle *Motivazioni della proposta* della Regione stessa: «Viene a determinarsi, per gli allievi della secondaria superiore di primo grado e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, la sovrapposizione di due distinti sussidi per l'acquisto dei libri di testo, l'uno gestito dalla Regione, e l'altro dai Comuni. [...] Di qui, la proposta di ricondurre alla gestione unitaria regionale i due fondi, con il duplice vantaggio della semplificazione amministrativa per le famiglie e di evitare la duplicazione del contributo, consentendo una più equa distribuzione delle risorse con un ampliamento della platea delle famiglie beneficiarie».

¹³ Fino al 2022 l'importo minimo erogabile stabilito dal Ministero era pari a 200 euro, ridotto a 150 euro con il DM n. 7 marzo 2023, n. 44.

¹⁴ DM 13 dicembre 2017 n. 967.

¹⁵ La borsa, nel 2018/19, è stata concessa agli studenti richiedenti il voucher, iscritti alla secondaria di II grado, con ISEE fino a 10mila euro, quindi si sommava al voucher e/o al contributo statale per libri di testo. Nel 2019/20 la borsa è stata

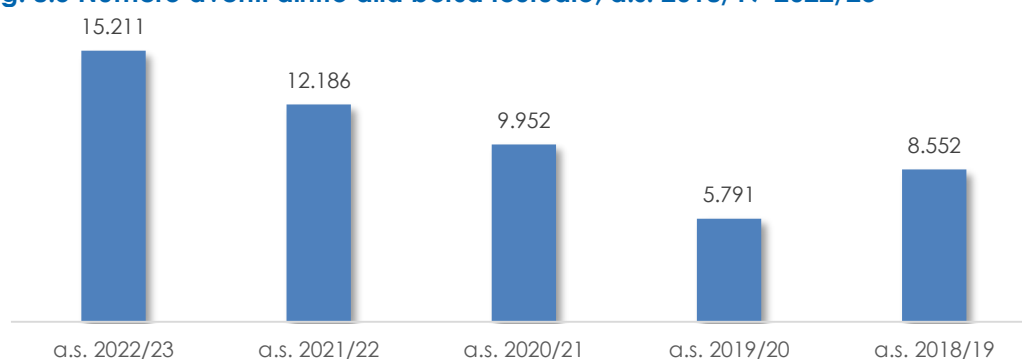
quella di fornire un contributo economico innanzitutto agli studenti rimasti esclusi dal sostegno regionale. Le famiglie dunque non fanno espressamente domanda della borsa loStudio ma del voucher, ed è poi la Regione che individua sotto il profilo amministrativo chi ha i requisiti per beneficiare della borsa loStudio.

Circa 15.200 aventi diritto alla borsa loStudio in Piemonte nel 2022/23: oltre l'8% degli iscritti

Nel 2022/23, circa 15.200 studenti (fig. 8.5) – con ISEE compreso tra 6.565 euro e 15.189 euro – sono risultati idonei alla borsa loStudio, un numero in crescita rispetto all'anno precedente perché la Regione Piemonte ha fissato l'importo di borsa in 150 euro (anziché 200 euro); di conseguenza, pur con un finanziamento statale leggermente inferiore (-6%), il numero di studenti aventi diritto è aumentato¹⁶.

In rapporto agli iscritti, gli aventi diritto erano oltre l'8% degli studenti delle scuole superiori, percentuale che sale a quasi l'11% tra gli iscritti agli istituti professionali e scende al 5% tra gli iscritti ai licei classico e scientifico (tab. 8.2).

Fig. 8.5 Numero aventi diritto alla borsa loStudio, a.s. 2018/19-2022/23



Tab. 8.2 Numero aventi diritto alla borsa loStudio, in valore assoluto e in percentuale sugli iscritti, per ordine di scuola, a.s. 2022/23

	N° aventi diritto alla borsa loStudio	% aventi diritto alla borsa loStudio su iscritti
Istituto Professionale	3.142	10,8
Istituto Tecnico	6.003	9,9
Liceo classico/scientifico	2.667	5,5
Altri licei	3.323	8,0
Totale	15.135	8,4

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

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

Criticità nella procedura di erogazione

Tuttavia, gli effettivi beneficiari della borsa loStudio sono stati 12.853, di conseguenza la Regione ha rideterminato l'importo in 177,50 euro, sulla base dello stanziamento statale assegnato. Lo scarto è dovuto al *mismatch* tra l'elenco degli studenti idonei stilato dalla Regione, come già detto, e la banca dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) che effettua il pagamento:

erogata agli ammessi al voucher di tipo B ma non beneficiari, e agli studenti ammessi e beneficiari di uno dei due tipi di voucher con ISEE fino a 1.000 euro.

¹⁶ La borsa, nel 2018/19, ammontava a 234 euro. Nel 2019/20, l'importo è stato pari a 419 euro. Nel 2020/21 e 2021/22, l'importo è stato pari, rispettivamente, a 250 e 200 euro; in questi due anni l'ammontare della borsa è stato stabilito dalla Regione rapportando il finanziamento statale ottenuto al numero di studenti iscritti alla secondaria di II grado, ammessi ma non percettori del voucher, con ISEE fino alla soglia massima ministeriale (e fino ad esaurimento delle risorse).

il MIM procede all'emissione di una carta Postepay soltanto per i nominativi rilevati nella propria banca dati. In breve le ragioni sono prettamente di tipo informatico-amministrativo. Il coinvolgimento di più attori (Ministero, Regione, Istituzioni scolastiche e Poste Italiane) ha causato anche un allungamento delle procedure amministrative, una problematica risoltasi solo nel 2023/24: basti pensare che la borsa loStudio relativa all'a.s. 2022/23, è stata messa in pagamento a gennaio 2024 mentre quella dell'a.s. 2023/24 a maggio 2024. A ciò si aggiunga il problema del mancato ritiro della carta¹⁷ e la difficoltà di spenderla perché il circuito in cui è utilizzabile è limitato, il che mina l'efficacia di questo tipo di aiuto, peraltro di importo molto esiguo. Il voucher regionale, invece, a partire dal 2018/19 è accreditato a inizio anno scolastico.

23,4 milioni di euro spesi per il diritto allo studio scolastico

Quante risorse sono state investite per sostenere lo studio degli studenti iscritti nel sistema scolastico in Piemonte? Nel 2022/23, la spesa per i voucher regionali ammonta a poco più di 21 milioni di euro¹⁸, di cui 6,3 milioni di euro di risorse statali per contributi per libri di testo. Se si sommano i quasi 2,3 milioni di euro delle borse loStudio – pagate, si ricorda, direttamente dal Ministero competente agli studenti – si arriva ad una spesa complessiva di 23,4 milioni di euro. Si tratta di uno stanziamento non ancora sufficiente a coprire la totalità degli aventi diritto, per interventi con finalità in parte sovrapponibili (sebbene in Piemonte, di fatto, non si cumulino) e sulla cui efficacia, ovvero su quanto riescano effettivamente a sostenere la spesa delle famiglie per l'istruzione, occorrerebbe un'attenta riflessione.

Tab. 8.3 Gli interventi per il diritto allo studio scolastico in Piemonte: uno schema riepilogativo dei destinatari e delle soglie di accesso

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

Nota: i due voucher regionali non sono cumulabili

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

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

Il sistema di sostegno agli studenti si articola in due macro tipologie di interventi: quelli attribuiti per concorso ai capaci e meritevoli privi di mezzi, che afferiscono alla politica per il diritto allo studio universitario (DSU) in senso stretto, e quelli rivolti alla generalità degli studenti. In questo

¹⁷ Non si dispone di dati recenti perché la richiesta inoltrata agli uffici ministeriali non ha avuto risposta.

¹⁸ La spesa per i voucher di tipo B ammonta a 14,8 milioni di euro, ed è inferiore di circa 1,1 milioni di euro alla somma impegnata dalla Regione perché una percentuale di beneficiari non spende in tutto o in parte il voucher; sulle ragioni per cui ciò avviene bisognerebbe indagare.

capitolo si concentrerà l'analisi sui benefici attribuiti per concorso e sul servizio di ristorazione, pur nella consapevolezza che il sistema di sostegno allo studio è più ampio e comprende anche altri tipi di supporto, quali ad esempio l'esonero dalle tasse universitarie, le collaborazioni a tempo parziale, le aule studio, il servizio di tutorato e *counseling*.

8.2.1 La borsa di studio: il principale intervento del DSU

La borsa di studio è l'intervento che il dettato costituzionale prevede per rimuovere quegli ostacoli di ordine economico che potrebbero impedire agli studenti – capaci e meritevoli – in condizioni economiche svantaggiate, l'accesso all'università e, di conseguenza, il conseguimento di un titolo di istruzione terziaria. La borsa di studio consiste in un importo monetario, cui si accede tramite un bando di concorso, il quale richiede il soddisfacimento di criteri economici e di merito.

I criteri economici e di merito per essere borsista

Possono beneficiare della borsa di studio gli studenti iscritti presso le università, le istituzioni di alta formazione artistica e musicale (AFAM), le scuole superiori per mediatori linguistici (SSML), e dal 2019/20, gli istituti superiori per le industrie artistiche (con sede legale in Piemonte)¹⁹. Per richiedere la borsa gli studenti devono possedere dei requisiti di merito e economici, definiti dalle Regioni entro una cornice legislativa nazionale²⁰: il requisito di merito consiste nel conseguire un determinato numero di crediti, che varia in base all'anno di iscrizione, entro il 10 di agosto di ogni anno; quello economico, invece, consiste nel possedere dei valori ISEE e ISPE (Indicatore della Situazione Patrimoniale Equivalente) entro le soglie decise a livello regionale ma all'interno di un *range* stabilito dallo Stato.

Tab. 8.4 Soglie ISEE e ISPE per accedere alla borsa di studio, per Regione, a.a. 2023/24

	a.a. 2023/24	
	ISEE (euro)	ISPE (euro)
<i>Limite massimo statale</i>	26.306	57.188
Basilicata, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sardegna, Sicilia – Enna, Umbria, Valle d'Aosta	26.306	57.188
Veneto		40.031
Campania	25.500	54.000
Liguria		55.000
Puglia	25.000	50.000
Prov. Trento		53.000
Toscana		57.188
Sicilia - Catania		52.902
Abruzzo	24.335	50.000
Lombardia		50.000
Emilia Romagna		50.000
Marche	24.000	53.000
Sicilia - Messina	22.500	51.362
Sicilia - Palermo		40.031
Molise	18.414	40.031
<i>Limite minimo statale</i>	18.414	40.031

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

¹⁹ Possono accedere alla borsa di studio gli studenti iscritti in Piemonte a: Università di Torino, Politecnico di Torino, Università del Piemonte Orientale, Università di Scienze Gastronomiche, Scuola Superiore per Mediatori Linguistici di Torino, Scuola Superiore per Mediatori Linguistici di Cuneo e Pinerolo, Accademia Albertina di Belle Arti di Torino, Accademia di Belle Arti di Cuneo e quella di Novara, Conservatorio statale di Torino, Conservatorio statale di Cuneo, i Conservatori di Alessandria e di Novara, e dal 2021/22 e 2022/23, rispettivamente, gli studenti della Scuola del teatro musicale di Novara e dello IAAD (Istituto di Arte Applicata e Design).

²⁰ DPCM 9 aprile 2001 "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari".

Questo spiega perché i limiti ISEE e ISPE di accesso alla borsa varino nelle diverse regioni e, in Sicilia, addirittura all'interno della regione a seconda della sede universitaria (tab. 8.4); sebbene sia la stessa normativa nazionale ad ammettere limiti differenti (non però intraregione) tale differenziazione territoriale, per la verità, sembra confliggere con il principio dell'uniformità di trattamento sancito dal DPCM 9 aprile 2001. Non è evidente la ragione per cui non si possa – o piuttosto debba – determinare uno stesso limite ISEE (e ISPE) valevole su tutto il territorio nazionale per ottenere il beneficio, come accade negli altri Paesi europei, considerato che gli studenti sono “mobili” e che allo stato attuale la scelta delle regioni appare legata da criteri che attengono alla “ricchezza” media delle famiglie: regioni del Nord applicano soglie inferiori a quelle del Sud e viceversa.

In Piemonte, nel 2023/24 le soglie coincidono con il valore ministeriale massimo possibile, analogamente a quanto avviene in Basilicata, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Sardegna, l'ERSU di Enna, Umbria e Valle d'Aosta; diversamente nel 2022/23, la Regione le aveva mantenute invariate, e quindi più basse dei limiti nazionali.

Aumento dei borsisti: un target PNRR mancato

Si rammenta che il MUR procede annualmente all'aggiornamento dei limiti ISEE e ISPE sulla base dell'inflazione. Tuttavia, nel 2022/23, ha stabilito di innalzare le soglie economico-patrimoniali in misura superiore al tasso di inflazione in risposta al target fissato dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), in base al quale il numero di borsisti (pari a 235.500 circa nel 2021/22), avrebbe dovuto arrivare a 300.000 nel 2023 e 336.000 nel 2024. L'innalzamento delle soglie, infatti, è la leva principale su cui agire per ampliare la platea dei beneficiari. Di fatto, però, è stato stabilito un aumento della soglia ISEE piuttosto contenuto – da 23.626 euro nel 2021/22 a 24.335 euro nel 2022/23, poco più di 700 euro²¹ – al quale peraltro non tutte le regioni si sono attenute, con la conseguenza, in primo luogo, che il target non è stato conseguito, in secondo luogo, che il governo ha deciso di stralzarlo nel documento di revisione del PNRR.

Aumento considerevole degli importi di borsa grazie al PNRR

A seguito del PNRR, oltre ad essere state elevate le soglie economiche per accedere alla borsa, sono stati aumentati in misura cospicua gli importi di borsa. Il PNRR, infatti, ha previsto un importante investimento per il DSU – pari inizialmente a 500 milioni di euro, poi elevato a 808 milioni di euro –, con queste finalità:

«Con questa misura si persegue l'integrazione delle politiche di contribuzione con quelle per il diritto allo studio attraverso l'incremento delle borse di studio ed estensione delle stesse a una quota più ampia di iscritti. Grazie a questa misura sarà possibile aumentare di 700 euro in media l'importo delle borse di studio [...] e ampliare, nel contempo, anche la platea degli studenti beneficiari» [PNRR, p. 183].

La misura è stata di fatto attuata a partire dal 2022/23, quando gli importi di borsa – vigenti dal 2001²² – sono stati elevati²³:

- di 900, 700 e 500 euro, rispettivamente per gli studenti fuori sede, pendolari, in sede;
- del 20% per le studentesse iscritte ai corsi di studio in materie STEM (Scienze, Tecnologia, Ingegneria e Matematica);

²¹ Cfr. DM 1320/2021, art. 4.

²² DPCM 9 aprile 2001 “Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari”. Gli importi sono tuttavia aggiornati ogni anno in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, per tenere conto delle variazioni del costo della vita.

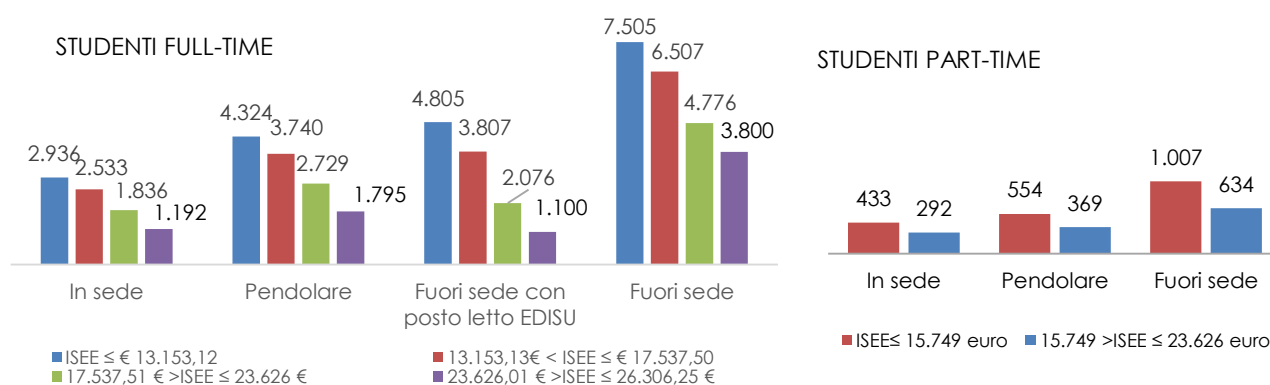
²³ Cfr. DM 1320/2021, art. 3.

- del 15% per gli studenti con ISEE inferiore o uguale alla metà del limite massimo di riferimento, ciò che ha determinato in Piemonte la creazione di una terza fascia ISEE di importo di borsa²⁴;
- fino ad un massimo del 40% per gli studenti con disabilità.

Gli importi di borsa nel 2023/24 sono stati poi nuovamente (e ordinariamente) aggiornati all'inflazione. Le Regioni non possono stabilire un ammontare inferiore a quello previsto dalla normativa statale mentre nulla vieta che lo fissino in misura superiore. Gli importi applicati in Piemonte sono indicati nella figura 8.6²⁵ e, come prevede la normativa nazionale, sono differenziati sia in base alla condizione abitativa (in sede, pendolare, fuori sede)²⁶ che al valore ISEE; nel grafico è anche specificata la voce "fuori sede con posto letto EDISU" poiché al borsista fuori sede beneficiario di posto alloggio in residenza universitaria sono detratti "a monte" dalla borsa 2.700 euro quale corrispettivo del servizio abitativo usufruito per undici mesi: in breve, è come se lo studente pagasse per alloggiare in una residenza universitaria poco più di 245 euro al mese²⁷. La novità regionale rispetto all'anno precedente è l'introduzione di una quarta fascia ISEE (rappresentata dalla barra viola), con importi decisamente più bassi.

Riguardo agli studenti iscritti part-time, invece, gli importi non hanno subito variazioni dal 2021/22; non essendo in alcun modo regolamentati dalla legislazione vigente ma definiti dalle Regioni in piena autonomia, non sono stati interessati dalle modifiche intervenute con il PNRR. Tuttavia, mentre in passato la borsa part-time era concessa solo agli iscritti ai corsi di laurea di primo livello, dal 2023/24 possono beneficiarne anche gli studenti dei corsi di laurea a ciclo unico o di laurea magistrale.

Fig. 8.6 Importo annuo della borsa di studio per tipo iscrizione e tipo di studente, in Piemonte, a.a. 2023/24 (valori in euro)



Fonte: Bando per il conferimento di borse di studio, servizio abitativo e premi di laurea, a.a. 2023/24 – EDI SU Piemonte

²⁴ Il DPCM 9 aprile 2001 prevedeva che l'importo di borsa fosse corrisposto integralmente agli studenti con ISEE inferiore o uguale ai due terzi della soglia-limite mentre per valori superiori, sino al raggiungimento della soglia, dovesse essere gradualmente ridotto. EDISU Piemonte, in ragione di questa norma, ha fissato per ciascuna tipologia di studente due importi di borsa corrispondenti a due fasce, sopra e sotto i 2/3 della soglia ISEE, questo fino al 2022/23.

²⁵ Il Piemonte si attiene agli importi minimi di borsa nazionali ma quanto riceve lo studente non è perfettamente coincidente con questi perché EDISU Piemonte detrae "a monte" dall'importo di borsa 150 euro, quale contributo fisso per il servizio di ristorazione erogato, a prescindere che lo studente lo utilizzi.

²⁶ Lo studente in sede è lo studente che risiede nello stesso comune sede del proprio corso di studio; lo studente pendolare risiede in un comune differente da quello del corso di studio ma raggiungibile con i mezzi pubblici entro 60 minuti; se il comune non può essere raggiunto in un'ora lo studente è classificato come fuori sede, purché prenda domicilio a titolo oneroso nel comune sede del corso per almeno 10 mesi. Lo studente deve autocertificare il domicilio a titolo oneroso specificando i dati identificativi del contratto di locazione.

²⁷ Il valore del servizio abitativo fino al 2021/22 era pari a 2.500 euro.

L'impatto del PNRR su importi di borsa e spesa

L'incremento degli importi di borsa nel 2022/23, disceso dal PNRR, ha riguardato in particolare gli studenti in condizioni di maggior svantaggio economico con ISEE fino alla metà della soglia limite: l'aumento è ammontato a quasi 900 euro per gli studenti in sede ricadenti in questa fascia ISEE, e al doppio per gli studenti fuori sede. Le altre categorie di studenti che il PNRR ha voluto specificatamente sostenere sono quelle delle studentesse borsiste iscritte a corsi STEM e degli studenti con disabilità: fino al 2021/22, il bando EDISU Piemonte riconosceva a questi ultimi un incremento massimo di 3.000 euro rispetto all'importo di borsa ordinario, ma il differenziale veniva erogato prioritariamente in servizi.

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

L'aumento degli importi di borsa ha avuto un riflesso importante sull'incremento della spesa per borse delle regioni, passata complessivamente in Italia da circa 731 milioni di euro nel 2021/22, a quasi un miliardo di euro nel 2022/23 (+37%), e destinata a crescere negli anni seguenti. Nonostante, in parallelo, sia quasi raddoppiato lo stanziamento statale grazie all'apporto delle risorse PNRR – da 308 milioni di euro nel 2021, a 612 milioni di euro nel 2022, a 578 milioni di euro nel 2023, per arrivare alla cifra straordinaria di oltre 800 milioni di euro nel 2024 – le regioni non riescono a garantire la copertura del 100% degli aventi diritto senza un surplus di loro risorse proprie (come si vedrà oltre per il Piemonte). Inoltre, nel 2025 i fondi PNRR saranno esauriti, e al momento sono stanziati a bilancio dello Stato solo 558 milioni di euro: il rischio che riemerge prepotentemente la figura dell'idoneo non beneficiario in un futuro molto prossimo è elevato.

Aumentano ancora i borsisti nel 2023/24: quasi 18.500, raddoppiati in dieci anni

Nel 2023/24, si conferma il trend crescente del numero di beneficiari di borsa, quasi pari a 18.500: gli idonei alla borsa sono raddoppiati rispetto a dieci anni fa (fig. 8.7). L'andamento è influenzato da tre fattori in particolare: il numero di studenti iscritti, che da una quindicina d'anni ha un trend costantemente crescente in Piemonte; i criteri di accesso, specificatamente quello economico; infine, analisi pregresse hanno dimostrato che anche la data di scadenza del bando può avere un effetto sulle richieste di borsa²⁸.

Nel 2023/24, l'aumento è attribuibile:

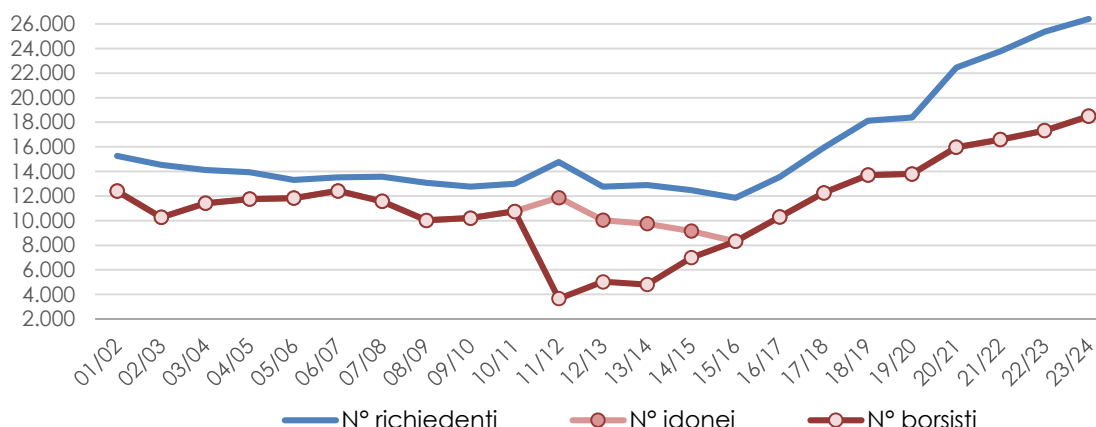
- alla crescita di studenti iscritti (+1 p.p. rispetto al 2022/23)²⁹, ciò che conseguentemente ha influito sulle richieste di borsa, aumentate del 4% in confronto all'anno precedente;
- all'innalzamento delle soglie ISEE e ISPE – come già detto – da cui è conseguito che una quota leggermente superiore di richiedenti è risultata aver diritto alla borsa rispetto all'anno prima: in particolare per gli studenti italiani, che sono quelli che di fatto si “avvantaggiano” dell'elevazione delle soglie economiche³⁰.

²⁸ Nel 2023/24, le date di scadenza del bando sono rimaste praticamente le stesse dei tre anni precedenti, ovvero i primi giorni di settembre. I termini entro cui occorre presentare la domanda sono importanti perché è stato appurato che una scadenza anticipata ad esempio a fine agosto, determina una contrazione delle domande di borsa.

²⁹ Fonte: elaborazione IRES su dati di ateneo – rilevazione luglio 2024.

³⁰ L'indicatore ISEE non si applica agli studenti con cittadinanza extra-UE a meno che non abbiano la famiglia residente in Italia o in un paese dell'Unione Europea; la condizione economica di questi studenti è attestata da una dichiarazione del Consolato del Paese di provenienza.

Fig. 8.7 Richiedenti, aventi diritto e beneficiari di borsa di studio in Piemonte, a.a. 2001/02-2023/24



Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU

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

Tutti gli aventi diritto sono beneficiari di borsa di studio in Piemonte

In Piemonte, per il nono anno consecutivo, la borsa di studio è stata concessa a tutti gli aventi diritto³¹. Sebbene dovrebbe essere ordinariamente garantito il beneficio della borsa a chi ne ha diritto, nel nostro Paese la “copertura” totale degli idonei non è (ancora) del tutto assicurata: nel 2022/23, il 99,8% degli aventi diritto è stato borsista: la figura dell'idoneo ha pressoché coinciso con quella del borsista ma in quattro regioni – Calabria, Lombardia, Molise e Veneto – nel complesso 600 studenti non hanno ricevuto la borsa pur avendone diritto.

Duplicata la spesa per borse di studio nell'ultimo triennio

Il dato positivo del Piemonte, dunque, va messo ancor più in risalto sia perché ci sono regioni che non garantiscono pienamente il DSU, sia in considerazione dell'aumento del numero di idonei e soprattutto degli importi di borsa, che hanno portato ad un incremento considerevole della spesa, raddoppiata in tre anni: da 50,5 milioni di euro nel 2021/22 a 81 milioni di euro, nel 2022/23, fino a oltre 93 milioni di euro, nel 2023/24. Nonostante vi sia un finanziamento statale ad hoc per pagare le borse di studio (il Fondo Statale Integrativo), e dal 2022 anche i fondi PNRR, queste fonti finanziarie non sono sufficienti a coprire totalmente la spesa se non integrate dalle risorse proprie regionali. Nello specifico, nel 2023, la Regione Piemonte ha ottenuto 38,3 milioni di euro di risorse statali (di cui 17 milioni da fondi PNRR), mentre le risorse proprie regionali sono ammontate a 51,5 milioni di euro (di cui 10 derivanti dal Fondo sociale europeo)³²: si tratta di un investimento rilevante. Oltre al fondo statale e alle risorse regionali, la spesa per borse, va precisato, è finanziata anche dal gettito della tassa regionale DSU – una tassa pagata da tutti gli studenti iscritti eccetto gli idonei –, che è stato pari a 18,3 milioni di euro nel 2023.

³¹ Differentemente, nel quadriennio 2011/12-2014/15, in Piemonte la copertura degli aventi diritto è stata del 50% o addirittura inferiore, a causa sia della contrazione delle risorse finanziarie regionali e sia per il fatto che non tutte quelle finalizzate al pagamento delle borse (Fondo statale più le entrate da tassa regionale per il DSU) furono all'uso utilizzate.

³² Per risorse proprie regionali si intende il finanziamento che la Regione trasferisce a EDISU Piemonte per la copertura di tutti gli interventi erogati agli studenti - non solo le borse ma anche ad esempio il servizio abitativo e ristorativo - e per la gestione dell'ente stesso.

Cresce la quota di borsisti in rapporto agli iscritti: 13,6% nel 2023/24

Poco meno del 14% degli studenti iscritti ha beneficiato di borsa in Piemonte nel 2023/24, una quota cresciuta gradualmente e quasi costantemente dal 2012/13. Questo valore medio si differenzia notevolmente in base alla cittadinanza, e di conseguenza, in base all'ateneo poiché presso gli atenei vi è una differente composizione della popolazione studentesca.

Come emerge dalla tabella 8.6, quasi l'11% degli studenti con cittadinanza italiana è stato percettore di borsa a fronte del 38% circa degli studenti stranieri. Gli studenti con cittadinanza straniera risultano storicamente in percentuale superiore beneficiari di borsa perché, come già accennato, non sono soggetti all'ISEE (a meno che non abbiano la famiglia residente in Italia o in un Paese dell'UE). Inoltre, in comparazione agli italiani, presentano domanda di borsa in percentuale significativamente maggiore (ciò che vale anche per i fuori sede rispetto agli studenti in sede e pendolari). Nel 2023/24, il 57% degli studenti stranieri ha fatto richiesta di borsa rispetto al 15% degli studenti italiani. Quanti provengono da altri paesi o regioni, da un lato, creano delle comunità dove con ogni probabilità funziona più efficacemente lo scambio informale delle informazioni, dall'altro, hanno una più stringente esigenza del sostegno economico rispetto agli studenti che vivono in famiglia.

In valore assoluto, tuttavia, i borsisti stranieri sono una quota minoritaria, circa 5.600 nel 2023/24, ovvero il 30% del totale beneficiari di borsa.

Tab. 8.6 Percentuale di aventi diritto alla borsa di studio in Piemonte sul totale iscritti, per cittadinanza, a.a. 2012/13-2023/24

Anno accademico	% idonei alla borsa sul totale iscritti	% idonei ITALIANI su iscritti italiani	% idonei STRANIERI su iscritti stranieri
2012/13	9,3	7,3	30,8
2013/14	8,9	7,2	26,2
2014/15	8,2	7,0	20,2
2015/16	7,3	6,0	20,9
2016/17	8,7	7,5	22,3
2017/18	10,0	8,5	23,9
2018/19	10,9	9,3	27,6
2019/20	10,7	8,9	28,9
2020/21	12,1	10,3	30,7
2021/22	12,6	10,3	33,3
2022/23	12,9	10,2	35,9
2023/24	13,6	10,6	37,7

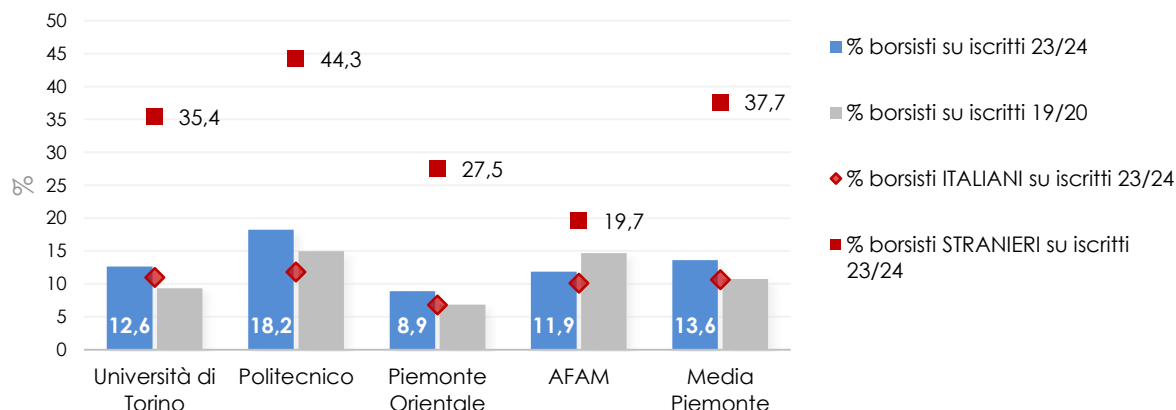
Nota: il numero di studenti iscritti su cui è stato calcolato il rapporto non comprende gli iscritti a corsi singoli e a corsi post-laurea mentre include gli iscritti ai corsi AFAM.

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

Il Politecnico di Torino si conferma l'ateneo con la percentuale più elevata di borsisti (18%)

Poiché il Politecnico ha un numero elevato di studenti internazionali e fuori sede – quasi la metà degli iscritti non sono residenti in Piemonte –, si comprende la ragione per cui ha una percentuale più alta di borsisti in comparazione agli altri atenei. Analoghe motivazioni spiegano perché anche presso l'Accademia di Belle Arti di Torino la quota di beneficiari di borsa di studio sia piuttosto elevata (24%), sebbene si tratti di numeri decisamente più piccoli in valore assoluto. La figura 8.8 evidenzia non solo le differenze tra i vari istituti di formazione terziaria ma anche come in tutti gli atenei statali piemontesi, in cinque anni, sia aumentata la percentuale di borsisti su iscritti.

Fig. 8.8 Percentuale di beneficiari di borsa sul totale iscritti, distinti per ateneo e cittadinanza, in Piemonte, due anni a confronto: 2019/20-2023/24

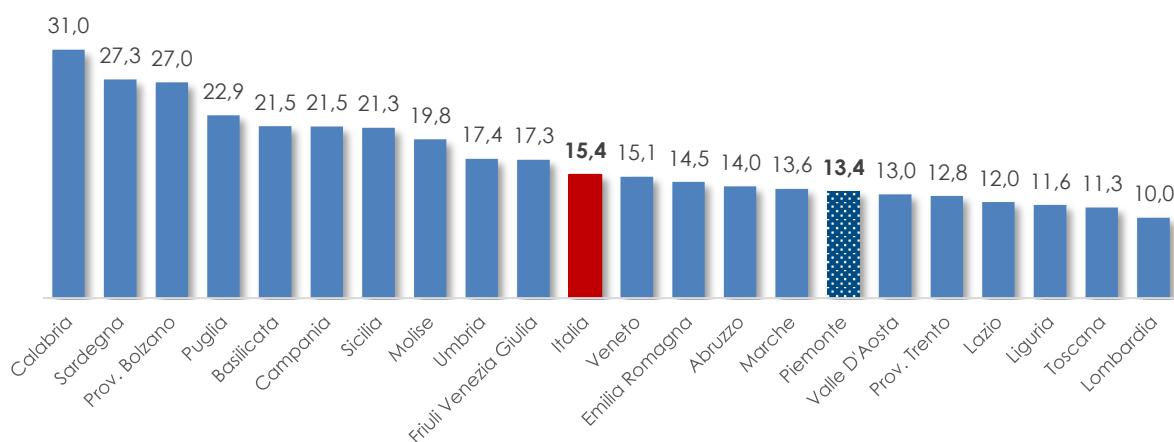


Fonte: Elaborazione IRES-Osservatorio su dati di Ateneo (rilevazione luglio), dati AFAM rilevati dall'Uff. di Statistica – MIUR e dati EDISU

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

Il dato piemontese, raffrontato al resto del Paese, risulta leggermente inferiore alla media: gli idonei sugli iscritti sono poco più del 15% in Italia, rispetto a poco più del 13% in Piemonte nel 2022/23 (fig. 8.9). Il valore medio nazionale nasconde delle profonde differenze regionali. Nelle regioni del Sud e Isole, uno studente su cinque è avente diritto alla borsa, con Calabria e Sardegna che arrivano a, o sfiorano, il 30%, il che è relazionato alle condizioni economiche delle famiglie, mediamente con redditi più bassi. In base ai dati Sistan riferiti al 2023, il valore medio ISEE nel Sud Italia è pari a 13mila euro, nel Centro Italia è di quasi 17mila euro e al Nord Italia di 18mila euro. Tra le realtà con la percentuale più alta di idonei si distingue tuttavia la Provincia di Bolzano, poiché adotta un proprio indicatore per la valutazione economica delle famiglie meno selettivo rispetto all'ISEE (ad esempio, non sono computati i primi 100.000 euro di patrimonio mobiliare). Al fondo del grafico si trova invece la Lombardia, la quale, da un lato, prevede un criterio di merito più restrittivo, dall'altro, è sede di diverse università private i cui iscritti tendenzialmente provengono da contesti familiari più agiati.

Fig. 8.9 Percentuale aventi diritto alla borsa di studio sul totale iscritti, a.a. 2022/23



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

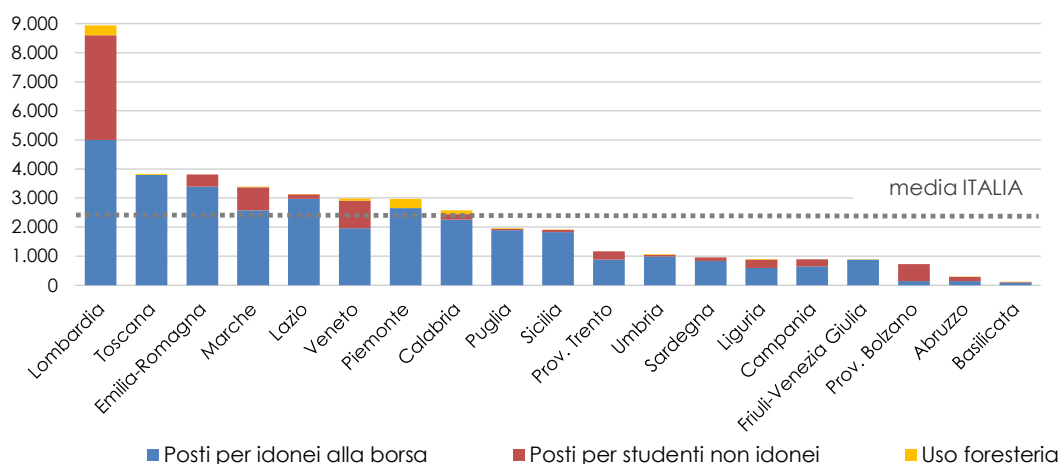
Nota: il dato del Piemonte non coincide con quello indicato nella tabella 8.6 perché la percentuale è qui calcolata sugli iscritti presso gli atenei senza gli studenti AFAM, ai fini della comparazione interregionale. Il dato è relativo al 2022/23 perché è l'ultimo disponibile a livello nazionale.

8.2.2 Quasi 2.700 posti alloggio per gli studenti

EDISU Piemonte, nel 2023, dispone di 3.000 posti letto, di cui quasi 2.700 attribuiti per concorso agli studenti e i restanti destinati a uso foresteria. In una ipotetica graduatoria nazionale è la sesta regione per numero di posti per residenzialità universitaria insieme al Veneto, appena sopra la media nazionale (fig. 8.10). Nel computo totale dei posti sono inclusi:

- i posti assegnati agli studenti aventi diritto alla borsa, cui la normativa prevede che gli alloggi siano concessi in via prioritaria³³;
- i posti occupati da studenti non aventi diritto alla borsa, i quali dovrebbero essere assegnatari sono in caso di disponibilità residua; tuttavia, non sembrano attenersi alla disposizione la Lombardia e la provincia di Bolzano, dove oltre la metà dei posti è attribuita a studenti non idonei, cui sono tendenzialmente applicate tariffe più elevate (sebbene le modalità varino da ente);
- i posti alloggi utilizzati per uso foresteria, ovvero per ospitalità universitaria in caso di convegni o per *visiting professors* o simili.

Fig. 8.10 Numero di posti letto gestiti dagli enti erogatori per il DSU in Italia, 2023



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

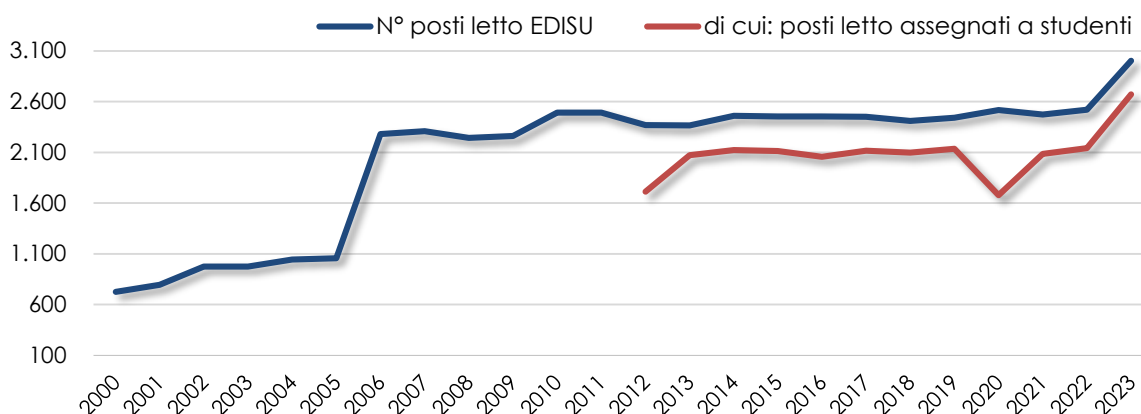
Nota: la Valle d'Aosta e il Molise non hanno in gestione residenze universitarie.

Grazie al PNRR aumenta il numero di posti alloggio per studenti nel 2023/24: +25%

Nel 2023/24, grazie all'investimento previsto dal PNRR, il "parco alloggi EDISU" si arricchisce di quasi 530 nuovi posti alloggio per studenti. L'incremento, del +25% rispetto all'anno precedente, interrompe il periodo temporale piuttosto lungo di sostanziale stabilità, dopo la rilevante crescita del 2006, anno in cui EDISU acquisì le residenze realizzate in occasione delle Olimpiadi invernali.

³³Lo sancisce il già citato DPCM 9 aprile 2001: «Per servizi ed interventi non destinati alla generalità degli studenti (...) si intendono le borse di studio, i prestiti d'onore, i servizi abitativi e i contributi per la mobilità internazionale (...), concessi dalle regioni e dalle province autonome agli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi (...)» (art. 2). Questa regola non si applica ai posti letto realizzati con la l. 338/2000: un cofinanziamento statale erogato tramite bando, per progetti finalizzati all'acquisto, ristrutturazione, o costruzione di immobili da adibire a residenze universitarie. I posti ex primo bando l.338/2000 possono essere destinati fino ad un massimo del 30% a studenti non idonei alla borsa, percentuale elevata al 40% per i posti cofinanziati con il secondo, terzo e quarto bando (DM 9 maggio 2001, n. 216, art. 3, co 5; DM 22 maggio 2007, n. 42, art. 3, co. 9; DM 7 febbraio 2011, n. 26, art. 3, co. 8, e DM 9 novembre 2016 n. 937, art. 4, co. 1).

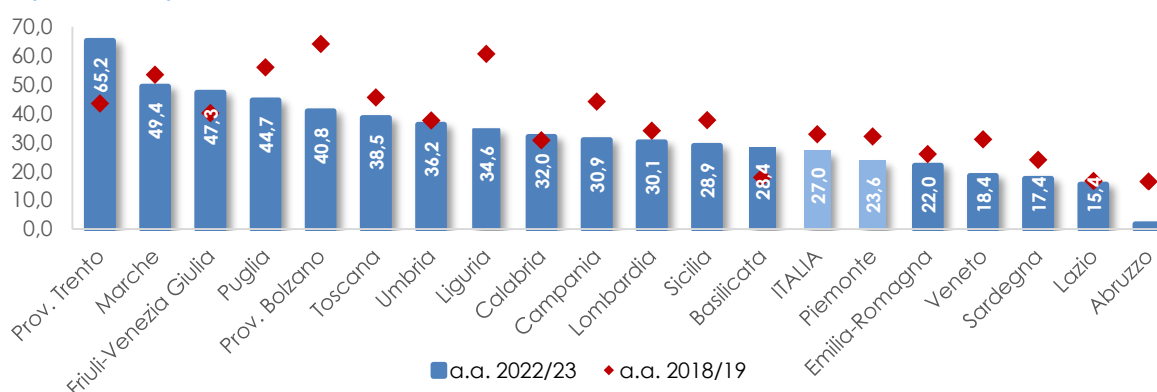
Fig. 8.11 Numero di posti letto EDISU Piemonte, 2000-2023



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

La necessità dell'investimento in residenzialità universitaria è dettata dalla crescente (e insoddisfatta) domanda dei borsisti fuori sede: nel 2022/23, meno di un borsista fuori sede su quattro è beneficiario di posto letto in Piemonte, un valore inferiore alla media nazionale e in contrazione negli anni: cinque anni fa un terzo dei borsisti era assegnatario di posto alloggio (fig. 8.12). La copertura della domanda decresce perché il numero di posti letto (fino al 2022/23) è rimasto sostanzialmente invariato mentre il trend dei borsisti fuori sede è costantemente in aumento: da circa 6.500 nel 2018/19 a 9.000 nel 2022/23. Come si può notare dal grafico, la percentuale dei beneficiari di posto alloggio è diminuita, per la verità, in tutte le regioni, ad esclusione della Provincia di Trento, il Friuli Venezia Giulia e la Basilicata (dove però l'incremento è dovuto al minor numero di idonei) mentre è stabile in Calabria, segno di una problematica che investe tutto il Paese.

Fig. 8.12 Percentuale di idonei fuori sede beneficiari di posto letto, per regione, confronto 2018/19 e 2022/23

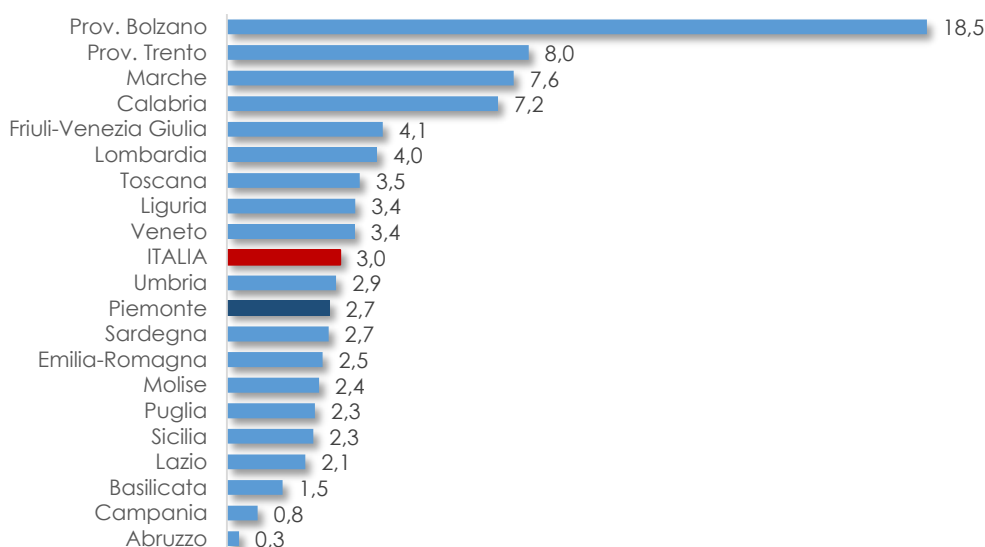


Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati ustat.miur.it

Se la domanda di posto letto è misurata in relazione al numero complessivo di iscritti, la quota percentuale di chi alloggia in residenza universitaria si abbassa ulteriormente. Poco meno del 3% degli studenti iscritti in Piemonte dimora presso una struttura residenziale pubblica o assimilabile a tale (ovvero beneficia di un posto letto presso le residenze EDISU o degli atenei o

presso il Collegio universitario R. Einaudi), una percentuale pressoché allineata al valore medio italiano ma distante da quello delle realtà più virtuose: Provincia di Bolzano (18%), Provincia di Trento e Marche (8%) (fig. 8.13). Oltre al PNRR, un ulteriore impulso all'incremento dei posti letto dovrebbe derivare dai bandi ex legge 338/00, un cofinanziamento ministeriale finalizzato al recupero e alla messa in opera di strutture residenziali, di cui l'ultimo pubblicato nel 2021, sebbene i tempi di realizzazione siano piuttosto lunghi.

Fig. 8.13 Percentuale di iscritti beneficiari di posto letto, per regione, a.a. 2022/23



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

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

PNRR e residenzialità universitaria in Piemonte: quale impatto?

Il primo documento del PNRR, approvato nel 2021, prevedeva un investimento di 960 milioni di euro per lo sviluppo della residenzialità universitaria, con l'obiettivo di incrementare di oltre 60mila posti il parco-alloggi per gli studenti fuori sede in Italia. L'obiettivo doveva essere conseguito in due step: 7.500 nuovi posti alloggio dovevano essere realizzati entro dicembre 2022 e i restanti 52.500 entro il 2026. Per centrare il primo target sono stati stanziati 300 milioni di euro e pubblicati due bandi ministeriali (ad agosto e a dicembre 2022), aperto a soggetti pubblici e privati. A seguito di questi bandi:

- EDISU Piemonte ha ottenuto un cofinanziamento per 209 posti alloggio: 164 presso la residenza Lingotto, consentendone la riapertura, e 45 locati presso il Campus Sanpaolo a Torino.
- agli operatori privati sono stati cofinanziati circa 1.050 posti alloggio, tutti localizzati a Torino, di cui 270 oggetto di una convezione con EDISU Piemonte e quindi destinati a borsisti.

La problematicità di questi bandi risiede nel fatto che la maggior parte dei posti finanziati erano già esistenti, ne poteva essere diversamente considerato le tempistiche, per cui il primo target non è stato raggiunto (ciò che ha causato lo slittamento della terza rata del PNRR). Inoltre, nonostante nel decreto ministeriale si affermasse che "per gli interventi cofinanziati vige l'obbligo di destinare prioritariamente i posti letto a studenti [...] idonei al conseguimento della borsa di studio sulla base delle graduatorie definite dagli enti competenti per il diritto allo studio, ove possibile, ovvero assegnati agli studenti inseriti in graduatorie di merito" [DM n. 1016 del 26 agosto 2022, art. 5, co. 1], di fatto, meno del 20% dei posti letto finanziati agli operatori privati risultano essere poi stati assegnati ai borsisti (fonte MUR). Infine, anche rispetto alla durata temporale della destinazione d'uso del posto letto ai borsisti, sulla carta di almeno 10 anni, nella realtà – sulla base delle convezioni stipulate tra soggetti privati e pubblici – ciò non sembra essere sempre puntualmente avvenuto.

Nell'estate 2023 viene proposta una revisione del PNRR (approvata nel dicembre seguente dalla Commissione Europea), che prevede un incremento dell'investimento finanziario, fino a quasi 1,2 miliardi di euro, e fissa il termine di conseguimento dell'obiettivo a giugno 2026 (senza step temporali intermedi). A febbraio 2024, quindi, il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) ha pubblicato un bando per raggiungere il traguardo prefissato, allo scopo di finanziare nuovi posti alloggio a soggetti pubblici e privati, fino ad esaurimento delle risorse PNRR. Le condizioni per ottenere il finanziamento sono che:

- almeno il 30% dei posti letto sia destinato a studenti meritevoli provenienti da famiglie a basso reddito, ai quali deve essere richiesta una tariffa allineata a quella dei bandi degli Enti per il diritto allo studio;
- la restante parte dei posti letto sia assegnata sempre a studenti, rispondenti a criteri di merito, ai quali deve essere applicata una tariffa inferiore ai prezzi medi di mercato di almeno il 15%.

Queste condizioni dovranno valere per un periodo non inferiore a 12 anni.

Allo stato attuale il bando è ancora aperto e non se ne conoscono gli esiti.

8.2.3 Cresce ancora il servizio di ristorazione

Il servizio di ristorazione si colloca tra gli interventi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti, come richiamato espressamente dal d.lgs. 68/2012³⁴, ovvero fa parte del sistema di sostegno nell'accezione più ampia poiché è destinato alla generalità degli studenti.

Nel 2022/23, i pasti erogati crescono del 33%

Il servizio di ristorazione ha conosciuto una rilevante ripresa già nel 2021/22, quando è tornato a essere utilizzato a pieno regime, dopo il crollo dei pasti verificatosi durante la pandemia³⁵, tuttavia, nel 2022/23 si "rafforza" ulteriormente, con un +33% di pasti erogati rispetto all'anno precedente: i pasti consumati raggiungono la cifra storica di oltre un milione (fig. 8.14).

Incremento dei pasti sia nelle mense che nei locali convenzionati nell'area metropolitana

L'utilizzo del servizio di ristorazione è cresciuto sia nelle mense (+25%) che nei locali convenzionati, particolarmente in quelli presenti nell'area metropolitana dove i pasti venduti sono quasi triplicati (tab. 8.7)³⁶. Nel dettaglio, l'incremento è stato più elevato nella mensa di Principe Amedeo (+110%), sebbene il numero di pasti risulti ancora inferiore a quello di una dozzina di anni fa, e in quella di Novara (+59%). L'aumento si rileva, seppure in misura percentuale inferiore anche in tutte le altre mense, ad eccezione di quella di Villa Claretta a Grugliasco e di Alessandria, nelle quali si è verificata una lieve flessione (-4%).

Tab. 8.7 Numero pasti erogati per tipo di esercizio in Piemonte, a.a. 2016/17-2022/23

	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23	Var. % 22/23- 21/22
Mense	597.861	605.881	457.969	272.230	756.911	943.628	+24,7
Locali convenzionati area metropolitana	56.610	82.205	32.725	7.439	49.047	130.278	+165,6
Locali convenzionati area extra-metropolitana	46.968	58.929	20.644	5.320	10.560	14.010	+32,7

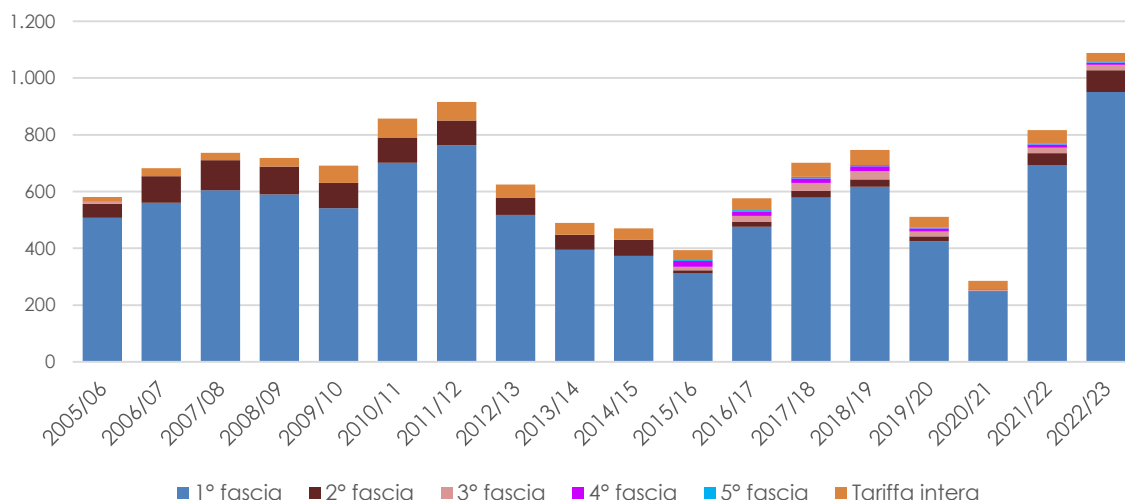
Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU Piemonte

³⁴ Il d.lgs. 68/2012 recita: "Gli strumenti e i servizi per il conseguimento del pieno successo formativo degli studenti nei corsi di istruzione superiore sono: a) servizi abitativi; b) servizi di ristorazione; c) servizi di orientamento e tutorato; d) attività a tempo parziale; e) trasporti; f) assistenza sanitaria; g) accesso alla cultura; h) servizi per la mobilità internazionale; i) materiale didattico; l) altri servizi, definiti dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dalle università, dalle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica" (art. 6, co. 1).

³⁵ Si ricorda che il drastico calo dei pasti nel biennio 2019/20-2020/21 fu dovuto alla chiusura di quasi tutte le mense e dei locali convenzionati nei periodi di lockdown, oltre che alla scarsa presenza fisica degli studenti fuori sede.

³⁶ Nello specifico, c'è stato un significativo incremento dei pasti erogati nei locali convenzionati attigui a corso Svizzera, dove è la sede del Dipartimento di Informatica, e in quelli nei pressi del Dipartimento di Biotecnologie.

Fig. 8.14 Numero di pasti erogati dal servizio ristorativo EDISU Piemonte, per fascia tariffaria, a.a. 2005/06-2022/23



Fonte: elaborazione IRES-Osservatorio su dati EDISU Piemonte

Nota: nel 2006/07 furono aperti quattro nuovi ristoranti universitari; nel 2013/14 la mensa Principe Amedeo è stata chiusa, ma riaperta nel 2014/15; a gennaio 2018 è stata chiusa definitivamente la mensa Gallinari e a luglio 2019 la mensa Borsellino, riaperta a dicembre 2019, ri-chiusa a febbraio 2020 e riaperta a settembre 2021; a novembre 2019 è stata aperta la mensa a Novara; a dicembre 2021 è stato aperto il servizio a Torino nella sala studio dei Murazzi.

L'87% dei pasti è venduto in prima fascia tariffaria

A cosa è attribuibile il maggior uso del servizio di ristorazione? Se nel 2021/22 la spiegazione principale è l'offerta ampliata del servizio, ovvero l'apertura di due nuovi punti ristoro e l'estensione del servizio presso la mensa di Villa Claretta (aperta anche a pranzo e nel fine settimana), nel 2022/23 l'incremento è da imputare al trend crescente di studenti e quindi dei borsisti – di cui si è parlato in precedenza –, i quali, si ricorda, accedono alla tariffa di prima fascia, ovvero la più economica, e sono i principali fruitori del servizio³⁷: l'87% dei pasti è erogato in questa fascia, il 7% in seconda fascia, mentre i pasti venduti nelle altre sono residuali (tab. 8.8). Ne è una riprova il fatto che la crescita dei pasti nel 2022/23 è avvenuta esclusivamente nelle prime due fasce tariffarie. Il servizio di ristorazione in Piemonte, quindi, sebbene in teoria sia rivolto alla generalità degli studenti, di fatto è utilizzato da una platea molto ristretta, ovvero quella più svantaggiata sotto il profilo economico. La ragione va ricercata nella tariffa: gli utenti sono molto sensibili al prezzo, ma ancor più lo sono gli studenti che in larga parte dipendono economicamente dalla famiglia.

Tab. 8.8 Pasti venduti per fascia tariffaria sul totale pasti, a.a. 2022/23 (valori percentuali)

Fasce	Pasti venduti (%)
1° fascia	87,4
2° fascia	7,0
3° fascia	1,8
4° fascia	0,7
5° fascia	0,2
Tariffa intera	2,9
Totale	100,0

Fonte: Elaborazione IRES su dati EDISU Piemonte

³⁷ Le tariffe del pasto in Piemonte sono differenziate sulla base dell'ISEE e dell'ISPE degli studenti, in sei fasce tariffarie a partire dal 2015/16; rientrano nella prima fascia, quella più economica, gli studenti con ISEE e ISPE entro le soglie per accedere alla borsa di studio. Sul sito www.edisu.piemonte.it sono pubblicati i Regolamenti per il servizio di ristorazione.

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

Nonostante l'aumento dei pasti erogati, il Piemonte si conferma una delle realtà in cui il servizio è meno usato; difatti, anche nel resto d'Italia c'è stata una ripresa del servizio, basti osservare che si è passati da meno di 10milioni di pasti consumati nel 2021/22 a oltre 16,5 milioni.

Dalla comparazione con le altre regioni emerge che, nel 2022/23, il 17% degli studenti iscritti in Piemonte si è recato almeno una volta in mensa a fronte del 26% in media in Italia, inoltre, chi ha usufruito del servizio ristorativo, lo ha sfruttato poco: in media, in un anno, uno studente iscritto in Piemonte ha consumato 8 pasti a fronte dei 10 consumati mediamente in Italia (tab. 8.9).

Questa differenza a cosa è da imputare? La frequenza delle mense dipende da diversi fattori: la prossimità delle strutture ristorative rispetto alle sedi didattiche, la qualità dei pasti, la composizione della popolazione universitaria (poiché sono principalmente i fuori sede a usufruirne) ma i due principali elementi esplicativi sono la capillarità delle strutture ristorative e le politiche tariffarie. Il confronto con la Toscana, che ha un numero di iscritti leggermente inferiore al Piemonte eppure ha erogato nel 2022 un numero di pasti tre volte superiore, è esemplificativo.

Tab. 8.9 Percentuale di studenti che utilizza il servizio di ristorazione e numero di pasti consumati in un anno per studente, a.a. 2022/23

	N° pasti consumati in un anno per studente - 2022/23	% studenti-utenti delle mense sul totale studenti 2022/23	N° pasti erogati 2022
Toscana	26	57	2.898.323
Prov. Bolzano	25	nd	97.732
Friuli-Venezia Giulia	22	40	672.697
Calabria	19	44	743.316
Sardegna	19	41	696.195
Marche	18	22	802.853
Prov.Trento	14	60	231.513
Basilicata	13	67	77.680
Lombardia	12	20	3.367.903
Umbria	11	37	324.361
Veneto	10	38	1.173.889
ITALIA	10	26	16.533.305
Abruzzo	8	31	327.980
Sicilia	8	18	816.940
Piemonte	8	17	980.415
Puglia	8	15	634.790
Emilia-Romagna	6	nd	1.076.029
Liguria	6	14	192.764
Campania	4	14	677.797
Lazio	3	21	736.553
Molise	0,5	nd	3.171
Valle d'Aosta	0,4	nd	404

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

Nota: Il numero di pasti erogati include anche quelli consumati nei locali convenzionati e sono rilevati per anno solare, per questo il dato non coincide con quello indicato nella figura 8.7.

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

In Piemonte, nel 2022, si contano 9 mense per una capienza totale di 1.485 posti a sedere, mentre in Toscana vi sono 34 mense per un totale di 5.621 posti. Se si assume il numero di posti a sedere in mensa ogni 1.000 studenti come un possibile indicatore dell'offerta del servizio rispetto alla domanda, il risultato è che in Toscana ve ne sono 50 mentre in Piemonte 12.

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

- la tariffa massima per il pasto completo – quella cui accedono tutti gli studenti che non presentano l'ISEE o che non rientrano nelle fasce agevolate – è più bassa di quella piemontese, pari a €4,50³⁸, mentre in Piemonte è pari a €7,05
- far pre-pagare il servizio ristorativo ai borsisti, il che costituisce un forte incentivo ad utilizzarlo: a fronte di un pasto “gratuito” al giorno, se in sede o pendolari, e di due pasti, se fuori sede, nel 2022/23 è stato detratto dall'ammontare di borsa quale corrispettivo, rispettivamente, un importo di 850 euro e di 1.600 euro³⁹.

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

Bibliografia

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

Italiadomani (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

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

³⁸ Questa tariffa è stata applicata fino al 2022/23, mentre a partire dall'a.a. 2023/24 è stata approvata in Toscana una nuova politica tariffaria, sia riguardo al numero delle fasce ISEE che relativamente agli importi: la fascia ISEE più alta prevede per il pasto completo una tariffa pari a €8,50. L'analisi dei dati del prossimo anno potrà mostrare quale impatto questo ha avuto sul consumo dei pasti.

³⁹ Cfr. DSU Toscana, BANDO DI CONCORSO, Borsa di Studio e Posto Alloggio, a.a. 2022/2023.