CAMERA DEI DEPUTATI N. 4122

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUIGI GALLO, VACCA, SIMONE VALENTE, MARZANA, D'UVA, DI BENEDETTO, BRESCIA

Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, e altre disposizioni concernenti i criteri per la ripartizione del Fondo integrativo per la concessione di borse di studio

Presentata il 27 ottobre 2016

ONOREVOLI COLLEGHI ! — In base all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione è affidato alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; ai sensi dell'articolo 34 della Costituzione si prevede, inoltre, che i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi e si stabilisce che la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

L'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; nell'ambito di tale titolo, la potestà legislativa in materia di diritto allo studio universitario spetta poi esclusivamente alle regioni, non rientrando né tra le materie di potestà esclusiva dello Stato, né tra quelle di legislazione concorrente; la regione emana, dunque, per tali materie, norme legislative nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

L'articolo 5 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, ha conferito al Governo una delega per la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio, al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano l'accesso all'istruzione superiore e per la definizione dei livelli essen-

ziali delle prestazioni erogate dalle università statali; in base a tale delega, è stato emanato il decreto legislativo n. 68 del 2012 le cui disposizioni hanno avuto effetto a decorrere dall'anno accademico 2012/2013. In base all'articolo 3 del decreto legislativo n. 68 del 2012, le regioni esercitano la competenza esclusiva in materia di diritto allo studio, disciplinando e attivando gli interventi per il concreto esercizio di tale diritto. Nelle more dell'emanazione del provvedimento attuativo di cui agli articoli 7 e 8 del suddetto decreto legislativo, si continuano ad applicare le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 172 del 26 luglio 2001, recante « Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390 ». L'articolo 18 del decreto legislativo n. 68 del 2012, dispone che al fabbisogno finanziario necessario per garantire la concessione delle borse di studio si provvede attraverso:

1) un nuovo Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio, da ripartire tra le regioni (pari a: per il 2012, euro 162.861.740,00 – decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2013, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 146 del 24 giugno 2013; per il 2013, euro 149.243.878 – decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 23 dicembre 2014; per il 2014, euro 162.666.308 – decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 luglio 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 225 del 28 settembre 2015; per il 2015 si è ancora in attesa del riparto, sebbene lo schema approvato il 14 aprile 2016 dalla Conferenza delle regioni in base allo stanziamento nella legge di stabilità si attesti su un ammontare di euro 162.037.005);

2) il gettito derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio versata da tutti gli studenti iscritti, il cui importo, a partire dall'anno accademico 2012/2013, si prevede articolato in tre fasce, a seconda della condizione economica dello studente, corrispondenti a euro 120, euro 140 ed euro 160, con quest'ultima elevabile fino a euro 200, e con euro 140 di quota fissa in caso di mancata diversa deliberazione da parte della regione;

3) risorse proprie delle regioni, pari almeno al 40 per cento dell'assegnazione del FIS. Ciononostante, il FIS per la concessione di borse di studio è ad oggi ripartito tra le regioni in base all'articolo 16 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, sebbene esso fosse, in base alla rubrica dello stesso articolo, relativo al « triennio 2001-2003 ». Tale articolo, al comma 1, dispone che: « Nel triennio 2001-2003 il Fondo è ripartito tra le regioni e le province autonome che concedono borse di studio, ai sensi della legge 2 dicembre 1991, n. 390, articolo 8, sulla base dei seguenti criteri:

a) il 50 per cento in proporzione alla spesa destinata alla concessione delle borse di studio da parte delle regioni, delle province autonome, ed eventualmente delle università e delle istituzioni per l'alta formazione artistica e musicale di cui all'articolo 15, erogate ai sensi della legge 2 dicembre 1991, n. 390, articolo 8, agli studenti iscritti alle università con sede legale nel territorio regionale, per l'anno accademico in corso, allo svolgimento di attività a tempo parziale degli studenti presso gli organismi regionali di gestione ed alla erogazione di contributi per la mobilità internazionale degli studenti di cui all'articolo 10 nell'esercizio finanziario di riferimento;

b) il 35 per cento in proporzione al numero di idonei nelle graduatorie per la concessione delle borse di studio nell'anno accademico in corso, pubblicate entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Gli studenti fuori sede sono pesati con un parametro pari a 2;

c) il 15 per cento in proporzione al numero di posti alloggio, in gestione diretta o indiretta, degli organismi regionali di gestione effettivamente disponibili al 31 ottobre dell'anno precedente ».

Tali criteri di ripartizione, tuttavia, non appaiono adeguati alla tutela del dettame costituzionale per cui « I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi »: le ri-

sorse, *de facto*, risultano distribuite tra le regioni non sulla base del fabbisogno dei territori, ossia sul reale numero di studenti che necessitano di adeguate previdenze, ma sulla base di parametri meramente premiali; tale metodologia contribuisce a determinare ulteriormente la difficoltà di determinate regioni e, nello specifico, degli studenti iscritti presso atenei di tali regioni, specie nel Mezzogiorno. I criteri di cui all'articolo 16, comma 1, lettere *a)* e *c)*, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, infatti, comportano una metodologia di distribuzione delle risorse di tipo parziale destinata a favorire solamente le regioni che già hanno una consolidata tradizione nel diritto allo studio (soprattutto quelle del centro e del nord) penalizzando le regioni già in difficoltà anche con altri aspetti del *welfare*, e accrescendo un divario, destinato solo ad aumentare negli anni, in termini di servizi di alloggio, ristorazione, erogazione delle borse di studio per gli idonei aventi diritto eccetera. La situazione di sfavore non fa altro che spopolare gli atenei del sud a favore di quelli del centro e del nord.

Il documento sulla condizione studentesca 2015 del Consiglio nazionale degli studenti universitari evidenzia come, per l'ultimo anno accademico per cui sono stati analizzati i dati, la copertura di borse di studio in rapporto al numero totale degli idonei, cioè per gli aventi diritto, vede gli studenti estremamente svantaggiati: solo 6 studenti del sud su 10 aventi diritto di godere di una borsa di studio possono *de facto* usufruirne, a differenza dei propri colleghi del centro e del nord, dove 9 su 10 si vedono accreditata la borsa. Nella tabella sottostante sono riportate, per l'anno accademico 2013/2014, le percentuali medie di copertura di borse di studio sul numero di idonei, aggregate per aree geografiche, dove Abruzzo, Umbria, Lazio, Toscana e Marche sono classificate come « centro »; Liguria, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Valle d'Aosta, Piemonte e Friuli Venezia Giulia sono classificate come « nord »; Puglia, Sardegna, Sicilia, Campania, Molise, Calabria e Basilicata sono classificate come « sud »:

Copertura percentuale delle borse di studio aggregata per aree A.A. 2013/2014	
AREA	% (media)
CENTRO	89
NORD	92,1
SUD	60

Negli ultimi dieci anni, le università italiane, anche a causa degli scarsi e spesso inefficaci investimenti sul diritto allo studio, hanno subìto un drammatico calo degli immatricolati, pari circa al 20 per cento e corrispondente a circa 65.000 studenti, di cui 35.000 al sud. L'anno accademico 2015/2016 sembrerebbe mostrare un'inversione di tendenza, anche se molto disaggregata tra nord, con il 3,2 per cento di iscritti in più, e sud, con il solo 0,4 per cento di iscritti in più. [Fonti: « *L'università italiana al nord e al sud* » della Fondazione RES; Secondo rapporto biennale Anvur 2016].

Sulla base dell'allegato allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri approvato dalla Conferenza delle regioni, la cui tabella ripartisce il FIS per l'anno

2015, possiamo esaminare la seguente distribuzione, corrispondente alle quote finali da assegnare alle regioni in base ai criteri descritti di cui alle lettere *a), b)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001; alla quota di riparto relativa alle borse di studio concesse a studenti provenienti da paesi poveri; alla successiva applicazione dei commi 6, 7 e 8 del predetto articolo 16, i quali impongono ulteriori limitazioni di natura premiale, o viceversa penale, in relazione all'accesso al Fondo:

Tabella di riparto del Fondo Integrativo per l'anno 2015		
REGIONE	€	%
ABRUZZO	5.904.129,83	3,6
BASILICATA	1.337.401,14	0,8
CALABRIA	6.648.618,49	4,1
CAMPANIA	2.122.972,5	1,3
EMILIA ROMAGNA	21.979.003,37	13,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	4.378.986,34	2,7
LAZIO	12.579.762,53	7,8
LIGURIA	3.221.645,55	2
LOMBARDIA	15.365.574,94	9,5
MARCHE	7.524.851,76	4,6
MOLISE	764.986,24	0,5
PIEMONTE	10.253.926,3	6,3
PUGLIA	12.742.894,62	7,9
SARDEGNA	6.802.060,73	4,2
SICILIA	12.575.041,75	7,8
TOSCANA	21.628.942,56	13,3
UMBRIA	5.347.421,86	3,3
VALLE D'AOSTA	219.484,91	0,1
VENETO	10.639.299,6	6,6
TOTALE	*162.037.005,00*	*100*

In base a tale ripartizione, si osserva la seguente distribuzione per aree geografiche, aggregate come sopra:

Tabella di riparto del Fondo Integrativo per l'anno 2015 aggregato per aree geografiche			
AREA	% (media)	% (totale)	€
CENTRO	6,52	32,6	52.985.108,54
NORD	5,83	40,8	66.057.921,01
SUD	3,8	26,6	42.993.975,47

Appare chiaro come le risorse siano assegnate in maniera particolarmente sbilanciata a favore delle regioni del centro-nord, che si aggiudicano il 72,4 per cento dell'intero fondo (il 32,6 per cento al centro e il 40,8 per cento al nord); le sette regioni del sud, invece, si vedono aggiudicare soltanto il 26,6 per cento. Tale ripartizione condanna le regioni del sud a non poter potenziare i propri servizi e, soprattutto, tutti quegli studenti iscritti ad atenei del sud che, seppur idonei, non potranno godere delle previdenze previste dalla Costituzione.

Se, invece, si applicasse una ripartizione del FIS esclusivamente secondo quanto disposto alla lettera *b)* del comma 1 dell'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, ovvero: « in proporzione al numero di idonei nelle graduatorie per la concessione delle borse di studio nell'anno accademico in corso, pubblicate entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Gli studenti fuori sede sono pesati con un parametro pari a 2 » si osserverebbe una distribuzione come da tabella seguente:

Tabella di riparto del Fondo Integrativo per l'anno 2015 Quota di riparto relativa agli idonei articolo 1, comma 1, lettera b), DPCM 9/4/2001		
REGIONE	%	€
ABRUZZO	3,1	5.023.147,155
BASILICATA	0,5	810.185,025
CALABRIA	5,4	8.749.998,27
CAMPANIA	5,7	9.236.109,285
EMILIA ROMAGNA	10,6	17.175.922,53
FRIULI VENEZIA GIULIA	2,4	3.888.888,12
LAZIO	12,2	19.768.514,61
LIGURIA	1,8	2.916.666,09
LOMBARDIA	9,4	15.231.478,47
MARCHE	3,8	6.157.406,19
MOLISE	0,5	810.185,025
PIEMONTE	4,5	7.291.665,225
PUGLIA	6,8	11.018.516,34
SARDEGNA	4,8	7.777.776,24
SICILIA	9,9	16.041.663,5
TOSCANA	10,2	16.527.774,51
UMBRIA	2	3.240.740,1
VALLE D'AOSTA	0	0
VENETO	6,3	10.208.331,32
TOTALE	*100%*	*162.037.005*

che, oltre a rispondere al reale fabbisogno dei vari territori, comporterebbe una distribuzione più equa per aree geografiche:

Tabella di riparto del Fondo Integrativo per l'anno 2015 - Quota di riparto relativa agli idonei - articolo 1, comma 1, lettera b), DPCM 9/4/2001 - aggregato per aree geografiche			
AREA	% (media)	% (totale)	€
CENTRO	6,26	31,3	50.717.582,57
NORD	5	35	56.712.951,75
SUD	4,8	33,6	54.444.433,68

Un simile criterio di riparto, accompagnato da accorte politiche regionali a favore del potenziamento dei servizi di diritto allo studio destinati agli studenti, potrebbe riportare gli atenei del sud a essere competitivi con gli atenei del centro e del

nord, evitando il fenomeno degli « idonei senza borsa di studio » e, di conseguenza, la drammatica perdita di immatricolati osservata negli ultimi dieci anni.

Per questi motivi la presente proposta di legge, all'articolo 1, comma 1, modifica l'articolo 7, comma 7, del decreto legislativo n. 68 del 2012, prevedendo l'eliminazione dei criteri di riparto del FIS per le borse di studio di cui alle lettere *a)* e *c)* del comma 1 dell'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001. Il comma 2 prevede che il Governo modifichi l'articolo 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2001 e, in particolare, abroghi il comma 3 e i commi 6 e 7, in quanto recanti limitazioni comportanti riduzioni nell'assegnazione del FIS alle regioni in base all'ammontare di risorse proprie impegnate o in base allo storico di riparto stanziato nell'anno accademico precedente. Questi ultimi criteri di riduzione degli importi, poiché non concernenti il numero degli idonei iscritti negli atenei di ciascuna regione, si ritengono iniqui e quindi da eliminare.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Al comma 7 dell'articolo 7 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: « Il fondo è ripartito tra le regioni in proporzione al numero di idonei nelle graduatorie per la concessione delle borse di studio nell'anno accademico in corso, pubblicate entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Gli studenti fuori sede sono pesati con un parametro pari a 2 ».

2. Entro un mese dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo provvede a modificare l'articolo 16 del decreto del Presidente della Consiglio dei ministri 9 aprile 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 172 del 26 luglio 2001, prevedendo:

a) l'abrogazione dei commi 3, 6 e 7;

b) la modifica dell'alinea del comma 4 stabilendo che ai fini del riparto della quota del Fondo integrativo di cui al comma 1 del medesimo articolo 16 il numero degli idonei sia convenzionalmente incrementato rispettivamente del 100 per cento, del 200 per cento e del 300 per cento per gli organismi regionali di gestione che, nell'anno accademico in corso, abbiano rispettato uno, due, tre o tutti i termini previsti dallo stesso comma 4.