

## **DIRITTO ALLO STUDIO, DOVERE ALLA CRESCITA**

### ETEROGENEITÀ DELLE POLITICHE NAZIONALI E DEL RUOLO DEGLI ENTI REGIONALI PER IL DIRITTO ALLO STUDIO: ESPERIENZE ITALIANE ED EUROPEE

---

Pur non essendo derivabile una stima degli effetti della crescita del costo degli studi universitari per gli studenti, sul ritardo del nostro paese in termini di percentuale di laureati, appare incontrovertibile che il calo del 22% degli studenti che godono della borsa di studio nel periodo 2006/07-2011/12 rappresenta un fattore contribuente non trascurabile. Da un lato la scarsa attenzione del paese verso il diritto allo studio, dall'altro la riforma nel calcolo dell'ISEE senza un adeguamento dei parametri per l'accesso alle borse hanno incrementato la distanza dell'Italia rispetto ad altri Stati del Nord Europa. La situazione nazionale del diritto allo studio trova ulteriore complicazione nelle crescenti disuguaglianze economiche e sociali tra i contesti regionali; risulta inoltre assai diver-

sificata l'attenzione dedicata all'argomento da parte dei governi regionali, con esempi virtuosi a cui si contrappongono situazioni fortemente discriminanti.

### *Questioni aperte*

- In *Education at a Glance 2015* (OECD, *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2015) si evidenzia il ruolo dell'istruzione per lo sviluppo economico e sociale di un paese. Il diverso peso dato ai diritti e ai servizi per gli studenti tra i paesi europei indica una difformità nelle priorità poste dai singoli governi o una non condivisione delle evidenze dello studio condotto nei paesi OECD? Quale coerenza si può individuare tra strategie volte alla crescita sociale ed economica e un criterio di definizione del Fondo Statale Integrativo basato sullo storico e non sul fabbisogno reale in un contesto di crisi congiunturale? Può una riforma del diritto allo studio essere motore di riduzione del fenomeno di spopolamen-

to delle università del Sud e di ripresa economico-sociale del meridione?

- Nella fotografia regionale del diritto allo studio l'eterogeneità nel bisogno di sostegno pubblico non trova corrispondenza con quella dell'offerta di sostegno definita dalle fonti di finanziamento regionali. Quali correttivi e quali misure si possono proporre per raggiungere un diritto effettivamente garantito in un puzzle di enti e di autonomie? Ha senso un criterio di calcolo dell'ISEE definito senza tener conto del contesto sociale ed economico della popolazione residente?
- Il diritto allo studio intende coprire un bisogno di sostegno: verso quali forme sarebbe necessario tendere per ridurre il divario rispetto ai paesi europei? Si possono individuare dei livelli minimi di sostegno e di servizi in grado di coprire efficacemente le esigenze degli studenti in mobilità? Quale ruolo potrebbe avere un controllo statale dell'uniformità di erogazione dei servizi a livello regionale?

## SERVIZI AGLI STUDENTI E DIRITTI DEGLI STUDENTI: IL CASO ITALIANO IN UN QUADRO INTERNAZIONALE

---

Il tema dei servizi e dei diritti delle studentesse e degli studenti si è andato caratterizzando, nel corso degli ultimi anni, in modo sempre più stringente e multidimensionale. Ciò è avvenuto a fronte di fenomeni interni al percorso universitario (come gli alti tassi di abbandono, il crescente numero di studenti con disabilità, con disturbi dell'apprendimento o altre forme di fragilità e disagio, la moltiplicazione e talvolta la frammentazione di percorsi di studio ecc.) ed esterni ad esso (la capacità di assorbimento del mondo del lavoro, la diffusione di crescenti stati di incertezza relativa al futuro, la necessità e l'opportunità di mobilità e confronti internazionali ecc.).

Diventano allora improrogabili una riflessione e una progettazione condivise di servizi agli studenti che integrino diritti e doveri, nella prospettiva di rendere il percorso accademico funzionale non solamente ad una formazione culturale e professionale, ma anche alla co-

struzione di contesti e comunità di apprendimento e socializzazione realmente inclusive.

### *Questioni aperte*

- Servizi di supporto allo studio:
  - Quali percorsi di orientamento in ingresso possono essere progettati e realizzati per massimizzare le possibilità di successo accademico?
  - Quali percorsi *in itinere* (tutoraggio, accompagnamento ecc.) possono essere attuati per ridurre il rischio di dispersione? E quali altri servizi (sistema bibliotecario, aule studio ecc.) possono aumentare l'adesione al corso di studi?
  - Quali percorsi di accompagnamento in uscita possono aumentare il collegamento tra università e mondo del lavoro?
- Servizi di integrazione nella comunità e nel territorio:
  - In che modo progettare momenti e attività ricreative e sportive, utili per aumentare il benessere degli studenti e l'integrazione nella comunità accademica e nel territorio?

- Come possiamo strutturare luoghi di aggregazione, che favoriscano forme anche spontanee di studio in forma cooperativa e laboratoriale? In che modo possiamo sollecitare lo sviluppo di gruppi di studio che si concretizzino come reali comunità di pratica?
- Quale ruolo può essere attribuito alle associazioni studentesche e alle loro iniziative, come strumento per favorire forme di *commitment* da parte degli studenti?
- Quali servizi di trasporto e residenzialità favoriscono la formazione di una reale comunità studentesca (ad esempio, incentivando l'attrattiva da altre regioni e opportunità di 'fuori sede')?
- Servizi di assistenza:
  - Quali servizi di supporto psicologico e didattico implementare al fine di individuare tempestivamente forme di disagio e rischi annessi (ad esempio, i casi di 'false lauree')?
  - In che modo favorire l'acquisizione di un metodo di studio funzionale al per-

corso universitario e di rapporto con gli studi superiori (laboratori, servizi di supporto personalizzato ecc.)?

– Quali servizi progettare (ausili e strumenti compensativi, misure dispensative, tutoraggio specifico ecc.) per un crescente numero di studenti con disabilità e disturbi d'apprendimento, in linea con la normativa di riferimento nazionale?

## SINTESI DELLA DISCUSSIONE

---

I servizi agli studenti svolgono un ruolo strumentale per favorire l'accesso all'università, la mobilità degli studenti e il completamento dei loro studi, ma soprattutto per assicurare *l'uguaglianza sociale e la piena libertà di scelta dei percorsi universitari*. Il rispetto e l'assicurazione di tali principi di base, sostenuti a pieno titolo dalla nostra costituzione, rappresentano, come vedremo, gli snodi di base delle criticità attualmente evidenziabili nel sistema del diritto allo studio in Italia.

Alcuni dati, portati dal Presidente del Diritto allo Studio Universitario (DSU) Toscana,

al Forum ANDISU del 7 settembre 2008, evidenziavano come in Italia la spesa pro-studente per DSU ammontava a 226 euro, contro i 1.574 e 1.333 euro della Francia e Germania, rispettivamente. Gli studenti beneficiari risultavano circa il 10% della popolazione studentesca contro il 30% e il 20% degli altri due Stati europei.

Altri dati comparativi emergono dal report 2012 del Bologna Process, *The European Higher Education Area (EHEA) in 2012*, in cui l'attenzione viene posta su come i sistemi di supporto dell'istruzione universitaria intendono alimentare la dimensione sociale dell'educazione universitaria negli Stati dell'area. Partendo con la valutazione delle tasse (*fee*) universitarie, in sette paesi del Nord Europa gli studenti non pagano contributi per il primo ciclo, in altri paesi praticamente quasi tutti gli studenti pagano delle tasse: in Italia il 93,5%, in Olanda 97,6%, in Portogallo 100%, in Svizzera il 98,7% e nel Regno Unito il 100%. Oltre ai paesi del Nord solo Malta e Austria registrano una percentuale inferiore al 23% di studenti paganti.



In Germania si registra il 48,3% di paganti mentre in Francia il 76,3%.

Tali approcci in merito alle tasse si riflettono anche sulle quote percentuali di finanziamento del sistema universitario sostenuto dalle famiglie che in Italia è passato dal 2,5% al 21,1%, tra il 2000 e il 2008, in linea con l'andamento dei paesi dove i dati sono disponibili. Il valore mediano risulta pari al 15%, con variazioni molto eterogenee e in alcuni paesi comunque negative.

Le forme di supporto degli studenti adottate nell'area EHEA riflettono le differenze geografiche e culturali. In tredici paesi dell'area centrale e orientale si ricorre ai *grant* (borse di studio), in alcuni paesi questi sono affiancati dai *loan* (prestiti) e solo in Islanda questi ultimi rappresentano l'unica forma di supporto. Il supporto si estrinseca anche in termini di *tax benefit* (riduzione o esenzione delle tasse) i quali sono combinati ai *grant* in sette paesi tra cui l'Italia.

Il dato comunque interessante è quello relativo alla percentuale di studenti beneficiari di qualsiasi forma di supporto pubblico che

porta l'Italia per il periodo 2009-2010, con l'11,6%, ad attestarsi al terzultimo posto, contro il 62% della Francia, il 31,3% della Germania, il 30% dell'Austria, il 92,4% della Danimarca. In relazione alle forme di supporto offerte si definiscono poi le percentuali di studenti beneficiari e non beneficiari che pagano le tasse. La situazione nel nostro paese è tale per cui l'88,4% degli studenti risultano non beneficiari.

In generale la situazione nell'area EHEA è estremamente eterogenea, sia in termini di percentuali di studenti beneficiari sia relativamente alle forme dei supporti messi a disposizione. Tali differenze riflettono diversità evidenti nel ruolo attribuito alla dimensione sociale dei servizi e dei supporti per gli studenti universitari. A queste evidenze si aggiunge una riflessione, ripresa successivamente per il contesto del DSU in Italia, in merito a come entro i territori nazionali i supporti agli studenti siano organizzati, offerti e resi accessibili con modalità uniformi. Si tenga conto che in Francia il sistema dei supporti presenta una base regionale ma con un

controllo nazionale, mentre in Germania vi è un coordinamento nazionale del sistema a livello regionale.

Il diritto allo studio viene finanziato da tre soggetti: lo Stato tramite il fondo per il diritto allo studio, le regioni con fondi propri e gli studenti attraverso le tasse per il diritto allo studio.

Il trend del fondo per il diritto allo studio nel periodo 1997-2015 (Fonte: Ufficio VIII - MIUR) evidenzia che l'entità delle risorse si attesta nel 2015 ai livelli pre-crisi economica. Le variazioni percentuali nel biennio 2014-2015 dei trasferimenti del fondo alle regioni segnano una riduzione, in base ai dati MIUR, pari al 20% delle risorse in otto regioni.

Invece le entrate derivanti dalla tassa regionale per il DSU sono incrementate negli anni in modo evidente, essendo praticamente raddoppiate nell'arco dei vent'anni. In questo contesto risulta evidente che il DSU in Italia è finanziato in quota rilevante attraverso la tassa regionale e che le risorse proprie delle regioni sono passate, nel corso dei vent'anni, da 15 milioni circa a oltre 120 mi-

lioni. Dando uno sguardo complessivo alle quote percentuali delle tre fonti di finanziamento, a livello regionale, si osserva come il fondo statale rappresenta un contributo pari in media al 34%, contro il 43% della quota relativa alla tassa regionale e il 29% di quella relativa alle risorse regionali.

Il diritto allo studio come il diritto al lavoro è un diritto alla dignità del singolo individuo. Gli articoli 3 e 34 della nostra Costituzione che sanciscono l'uguaglianza e la libertà di sviluppo dei singoli vengono completamente disattesi dall'attuale sistema del DSU in Italia, in cui la disomogeneità dei servizi offerti e dell'accesso agli stessi condizionano entrambe i principi menzionati.

Inoltre, un paese che manifesta la necessità di avviare una crescita, riducendo l'investimento in DSU e di conseguenza la quota di laureati, rischia di dirigersi su una rotta che porterà alla non crescita sociale, economica e culturale e ad un maggiore divario tra Sud e Nord.

Appare evidente che il DSU in Italia deve essere riformato.

In tal senso possiamo portare le seguenti indicazioni per l'avvio di una riforma:

- incrementare il fondo integrativo statale al fine di eliminare la figura dello studente idoneo non beneficiario in tutte le regioni;
- ridurre i ritardi amministrativi che complicano la gestione del DSU sia per le regioni, sia per gli atenei sia per gli studenti idonei – la riforma del DSU deve passare necessariamente attraverso la riforma amministrativa;
- ridurre il carico attribuito alle famiglie attraverso la tassa per il DSU introducendo fasce di reddito gradualmente ed esonerando della tassa per quote maggiori di studenti;
- evitare che il carico degli esonerati dalle tasse per il DSU e per i servizi aggiuntivi predisposti dagli atenei gravi solo sulle stesse università: si propone una quota di FFO per DSU;
- i servizi agli studenti non sono quelli di sostegno economico ma anche i servizi di didattica e orientamento, il sostegno deve essere ampio e orizzontale

comprendendo attività che in questo momento non vengono valorizzate nel sistema VQR: si propone un sistema premiale VQD;

- predisporre un sistema concreto di coordinamento nazionale finalizzato a:
  - il reale monitoraggio dei servizi, del contributo delle regioni e dell'accessibilità ai servizi in tutto il territorio;
  - la creazione di un punto unico di accesso alla domanda utile sia per gli studenti sia per gli enti regionali;
- avviare azioni e interventi con le scuole secondarie al fine di:
  - comunicare e informare tutti gli studenti sulle modalità di accesso al DSU;
  - ridurre le difformità di preparazione agli studi universitari che possono minare l'uguaglianza nelle possibilità di accesso al DSU e al successo formativo.

È comunque importante sottolineare che qualsiasi riforma si fonda su una maggiore sensibilità nei confronti del ruolo cardine del DSU a livello centrale.

Un secondo tema ampiamente dibattuto è

quello di ripensare il sistema di orientamento tra scuola e università, in modo tale da incrementare il numero di immatricolati, in particolare in quelle regioni che hanno subito un decremento. Rispetto all'orientamento, vengono individuate sostanzialmente tre direttrici di lavoro:

- *fare sistema*: in primo luogo, è necessario uscire da una logica competitiva esasperata tra atenei per conquistare nuovi immatricolati, che crea spesso un effetto distorcente sul tema dell'orientamento, con elementi di confusione nella scelta da parte degli studenti delle scuole superiori. Diviene allora necessario pensare a un sistema di orientamento sistemico, almeno a livello regionale ma possibilmente anche nazionale;
- *raccordo con la scuola*: anche le modalità dell'orientamento devono essere ripensate. Infatti, spesso la scelta avviene in base solo a valutazioni di opportunità in uscita, che possono risultare poco attendibili in un mercato del lavoro altamente fluido quale quello attuale.

Viceversa, sarebbe opportuno fondare l'orientamento anche sulla reale valutazione dei contenuti di conoscenza e delle competenze da acquisire. Per chiarire questo aspetto, è fondamentale un raccordo stretto tra scuola e università (anche sotto forma di tavolo di raccordo), che non si limiti però solo agli ultimi anni della scuola secondaria di II grado ma che inizi dagli ordini di scuola precedente;

- *uso di web, e-learning, social network*: è opportuno promuovere nuovi canali di orientamento (e auto-orientamento) che sfruttino le TCI, come ad esempio lezioni e laboratori in *e-learning* rivolti agli studenti delle secondarie di II grado, utilizzo di *social network* ecc.

Infine, come punto di incontro col diritto allo studio, l'orientamento dovrebbe essere potenziato sul lato informativo rispetto alle modalità di accesso a bandi, borse, servizi ecc. Un terzo aspetto riguarda la necessità di progettare e realizzare forme di monitoraggio delle carriere a rischio di abbandono (ad



esempio, con verifica sui CFU acquisiti o sul numero di anni senza esami), in modo tale da individuare tempestivamente gli studenti in stato di forte disagio ed evitare situazioni di abbandoni precoci. A ciò si connette il tema delle 'lauree simulate', purtroppo comune a diversi atenei, rispetto al quale studiare modalità e progettualità efficaci con le quali far emergere il disagio (ad esempio tramite la creazione di servizi specifici, la formazione del personale amministrativo e dei tutor ecc.).

Tradizionalmente, in Italia si è puntato molto sullo studio individuale, a scapito della collegialità: nella residenzialità, nei tempi di studio, nella condivisione di momenti anche non dedicati allo studio ma come volano di sviluppo di *soft skill*, quale ad esempio saper comunicare e collaborare, essere flessibili ecc. In particolare, bisognerebbe lavorare su:

- collegi e residenze;
- luoghi di aggregazione non solo per studio;
- maggiori esperienze laboratoriali per trasmissione di *soft skill*;
- flessibilità didattica, sfruttando modali-

tà *e-learning* per la trasmissione di conoscenze e puntando alla formazione in presenza per le competenze professionali e le *soft skill*;

- importanza delle attività sportive.

Un aspetto rilevante dei servizi per studenti riguarda quelli rivolti specificamente a studenti con disabilità ex L. 104/92 o con Disturbi Specifici dell'Apprendimento ex L. 170/2010. In particolare, rispetto a questi ultimi si ravvisa un aumento delle certificazioni; inoltre, considerando che la legge è del 2010, molto probabilmente la crescita maggiore di studenti universitari con DSA la registreremo nei prossimi anni: tutto ciò costituirà una sfida importante non solo sul piano dei diritti e dei servizi rivolti a questi studenti, ma anche rispetto alla qualità e alla sperimentazione di nuove forme di didattica e di valutazione universitaria.

*Hanno partecipato:*

**Andrea Spaterna**, Prorettore ai Rapporti con Enti pubblici e Privati del Territorio, Università degli Studi di Camerino, professore di Clinica medica veterinaria

**Elda Molricchio**, Magnifica Rettrice, Università degli Studi di Napoli L'Orientale, professoressa di Lingua e Linguistica tedesca

**Fabrizio Micari**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Palermo, professore di Tecnologie e Sistemi di Lavorazione

**Francesco Morabito**, Prorettore vicario, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, professore di Elettrotecnica

**Giovanni Ferri**, Prorettore alla Didattica e al Diritto allo Studio, LUMSA Università, professore di Economia politica

**Luigi Dei**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Firenze, professore di Chimica dell'Ambiente e dei Beni culturali

**Maria Del Zompo**, Magnifica Rettrice, Università degli Studi di Cagliari, professoressa di Farmacologia

**Maurizio Fermaglia**, Magnifico Rettore, Università degli Studi di Trieste, professore di Principi di Ingegneria chimica

**Mauro Moretti**, Prorettore vicario, Università per Stranieri di Siena, professore di Storia contemporanea

**Mirko Degli Esposti**, Prorettore vicario, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, professore di Fisica matematica

**Paola Inverardi**, Magnifica Rettrice, Università degli Studi dell'Aquila, professoressa di Informatica

**Walter A. Lorenz**, Magnifico Rettore, Libera Università di Bolzano, professore di Sociologia dei Processi culturali e comunicativi

*Hanno contribuito:*

**Andrea Stella**, Presidente del Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso (CISIA)

**Davide Faraone**, Sottosegretario di Stato al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**Federica Laudisa**, Osservatorio della Regione Piemonte per l'Università e per il Diritto allo Studio Universitario

**Ivano Dionigi**, Presidente di Alma Lauro, già Magnifico Rettore della Alma Mater Studiorum Università di Bologna

**Andrea Fiorini**, Presidente del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

*Hanno moderato:*

**Guerino D'Ignazio**, Prorettore vicario, Università della Calabria, professore di Diritto pubblico comparato

**Sauro Longhi**, Magnifico Rettore, Università Politecnica delle Marche, Membro della Giunta della CRUI

*Hanno relazionato:*

**Daniele Fedeli**, Università degli Studi di Udine, Delegato del Rettore per i Servizi agli Studenti, professore di Didattica e Pedagogia Speciale

**Laura Rizzi**, Università degli Studi di Udine, Delegata del Rettore ai Servizi di Orientamento e Tutorato, professoressa di Econometria