



# ADISU Puglia

Avviso pubblico per l'assegnazione di tre borse di ricerca presso istituzioni universitarie nazionali ed europee in collaborazione con i servizi regionali delegazione di Bruxelles e delegazione romana per il perfezionamento professionale e scientifico di giovani laureati pugliesi.

(deliberazione del consiglio di amministrazione n. 5 del 1° marzo 2019)

Progetto di ricerca sul tema:

## “Il sistema dell'istruzione e del diritto allo studio ordinario e universitario nei rapporti tra Stato e Regioni”

Studio condotto presso la delegazione romana della Regione Puglia

nel periodo settembre 2019 - settembre 2020

### Per approvazione

Prof. Gianfranco VIESTI

Dott.ssa Carla CAPRIATI

---

**Borsista di ricerca**

Dott. Mauro BUX



# **INDICE**

## **1 - Introduzione**

## **2 - Metodologia**

## **3 - Le politiche sul diritto allo studio: review della letteratura**

## **4 - I laureati in Italia**

a) Il confronto col contesto internazionale

b) I laureati nelle diverse Regioni italiane

c) Le cause del ritardo: pochi immatricolati e troppi abbandoni

## **5 - Le risorse al sistema di istruzione universitaria**

## **6 - Diritto allo studio**

a) Il confronto col contesto internazionale

b) Le fonti di finanziamento

c) Le borse di studio

d) I servizi abitativi e di ristorazione

e) Contribuzione studentesca ed esoneri

f) Il diritto allo studio nell'epoca del COVID-19

## **7 - Conclusioni**



## **Introduzione**

Il presente studio si pone l'obiettivo di presentare il quadro del sistema universitario e del diritto agli studi superiori in Italia, valutati in ottica di comparazione interregionale e internazionale. L'area di ricerca risulta particolarmente interessante in quanto consente di affrontare due temi di strettissima attualità: l'importanza crescente dell'istruzione e della conoscenza nelle economie moderne, da un lato, e la ripartizione delle competenze legislative ed amministrative fra diversi livelli istituzionali, dall'altro.

È noto, infatti, come la cosiddetta "economia della conoscenza" ponga ormai i Paesi più sviluppati nella condizione di doversi dotare di forza lavoro sempre più qualificata, ed in formazione continua, al fine di poter competere nell'economia globale (cfr.: Barro, 2001; Krueger et Lindahl, 2001). Inoltre, un grande numero di studi prova il ruolo determinante che l'istruzione gioca nel prevenire e ridurre le diseguaglianze economiche (cfr. Gregorio et Lee, 2002), anche attraverso la promozione di una maggiore mobilità sociale (cfr. Beller et Hout, 2006).

Al contempo, negli ultimi decenni, in Italia si è andata affermando l'idea che un maggiore decentramento dei processi legislativi ed amministrativi in specifiche materie possa generare molteplici benefici. In particolare, i vantaggi sarebbero legati all'attuazione del principio di sussidiarietà (cui si fa ampio riferimento anche in ambito comunitario) e della c.d. accountability, ovvero la possibilità di imputare ad amministratori facilmente individuabili la responsabilità politica per l'impiego di risorse finanziarie pubbliche, affinché queste vengano spese con criteri di efficacia ed efficienza. Questa corrente di pensiero ha portato, in Italia, alla riforma costituzionale del 2001, che ha dotato le regioni di autonomia finanziaria e legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla competenza statale. Più recentemente, le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno stipulato accordi preliminari con lo Stato italiano, al fine di ottenere ulteriori gradi di autonomia, con potenziali ricadute molto rilevanti anche per quanto concerne la fruizione del diritto allo studio.

Non da ultimo, conviene sottolineare l'enfasi con cui anche l'Unione Europea ha recentemente sottolineato il proficuo rapporto che lega l'istruzione (in particolare quella universitaria) alla crescita delle economie regionali (cfr. Goddard, et Kempton, 2011).

In particolare, la descrizione delle politiche regionali in tema di istruzione e diritto allo studio attualmente implementate in Italia, si basa sull'analisi, in particolare: dei meccanismi di ripartizione dei fondi destinati al diritto allo studio universitario; dell'impiego di tali risorse da parte delle varie amministrazioni regionali.

Con riferimento al primo punto, si discuterà delle tre fonti di finanziamento per il diritto allo studio: il fondo integrativo statale per borse di studio; la tassa regionale per il diritto allo studio; le risorse proprie dell'ente regionale. Verranno quindi discussi i criteri di ripartizione del fondo integrativo statale e si porrà enfasi sugli effetti premiali cumulativi che essi generano, a svantaggio delle regioni che già offrono livelli modesti di assistenza agli studenti.

Per quanto concerne l'impiego delle risorse destinate al diritto allo studio universitario da parte delle Regioni, si discuterà principalmente dell'erogazione di borse di studio e servizi relativi a mobilità, alloggio, ristorazione, e disabilità.

Nel corso dello svolgimento di questo lavoro, lo scoppio dell'epidemia e il suo diffondersi hanno provocato effetti anche sul diritto allo studio e sulle politiche volte a renderlo effettivamente esercitabile. Per questo motivo, il lavoro è stato riadattato al fine di cogliere quanto più possibile i primi effetti e le possibili chiavi interpretative sul futuro delle misure pubbliche di sostegno al diritto allo studio universitario. Questa correzione in corso d'opera è stata effettuata con la convinzione che, tanto più in un contesto di fondamentale incertezza e di contrazione dell'attività economica, l'investimento in cultura ed istruzione superiore rimane un caposaldo imprescindibile per ogni sistema economico che voglia affrontare con efficacia ed equità le sfide dei prossimi decenni.

## **Metodologia**

Verrà fatto uso di metodologie diverse ed integrate. Anzitutto, si opera un'attenta analisi della letteratura rilevante in tema di diritto allo studio universitario. In particolare, questa sarà tesa a far emergere le principali correnti teoriche in merito alla predisposizione di misure pubbliche volte a sostenere il diritto allo studio universitario. Inoltre, questa analisi sarà volta ad esporre alcuni dei risultati più salienti della letteratura empirica riguardo all'effetto di dette politiche su alcuni outcome facilmente misurabili, come ad esempio: la scelta di iscriversi all'università, la performance, la longevità dell'esperienza ecc. Sarà altresì necessario proporre una breve analisi dei testi normativi, allo scopo di proporre un

inquadramento del framework legislativo entro cui le Regioni si trovano ad operare, nonché degli strumenti operativi (nazionali e comunitari) di cui dispongono. In secondo luogo, saranno impiegate le tecniche di elaborazione ed interpretazione dati volte, da un lato, a fornire una descrizione chiara ed informativa rispetto ad alcuni degli aspetti più importanti delle politiche regionali dell'istruzione e del diritto allo studio, e dall'altro, a stabilire eventuali comparazioni tra regioni e tra l'Italia e alcuni Paesi OCSE.

## **Le politiche sul diritto allo studio: review della letteratura**

Il mondo della ricerca si è a lungo interrogato sull'efficienza e l'efficacia di una serie di politiche pubbliche volte a garantire l'effettivo esercizio del diritto allo studio. Nella teoria economica neoclassica, l'attività di studio, in particolar modo quella in ambito universitario, è considerata come un investimento volto a dotarsi di una produttività maggiore da utilizzare in un'attività produttiva futura. In altri termini, il singolo agente economico - considerato a seconda dei casi come prestatore di lavoro, contribuente, consumatore - si trova a dover effettuare una scelta razionale in merito a quanto investire nella sua istruzione universitaria. La scelta ottimale dovrebbe derivare da una considerazione che eguagli il costo sostenuto per affrontare gli studi (comprendendo i c.d. costi opportunità, ovvero i mancati guadagni) ai benefici futuri (opportunamente ponderati per un personale fattore di sconto) derivanti dal percepire un reddito più alto proprio grazie alle maggiori e migliori *skills* acquisite. Si tratta di un approccio utilitaristico che abbraccia il cosiddetto utilitarismo metodologico. In questo senso, il disegno delle politiche pubbliche è volto ad incidere sul vincolo di bilancio del singolo potenziale studente: il governo può attuare una serie di misure tese a rendere meno costoso l'investimento in istruzione terziaria, il che rende più conveniente al singolo individuo laurearsi.

La rilevanza dei vincoli finanziari per gli studenti è stata indagata da Stinebrickner e Stinebrickner (2008), che hanno analizzato quanto la necessità di far fronte a spese varie connesse alla vita da studente possa tradursi nella scelta di abbandonare gli studi e cercare un lavoro, al fine di contribuire direttamente al reddito della famiglia di appartenenza. Inoltre, esiste anche un problema di eterogeneità nella percezione dei benefici attesi dal conseguimento della laurea. In particolare, Zimmerman (2013) sostiene che gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito tendano a sottostimare questi benefici attesi, il che finisce col rendere meno conveniente l'investimento in istruzione.

Sugli effetti delle politiche pubbliche per ridurre il tasso di abbandono degli studenti universitari, rinvia un articolo molto interessante pubblicato nel 2018 da Banca d'Italia, a firma di Modena *et al.*. In questo studio, gli autori provano a testare l'effetto di causalità tra l'erogazione di trasferimenti monetari per il diritto allo studio universitario e il tasso di abbandono degli studenti alla fine del primo anno di studi nelle università italiane. Si tratta di un tema rilevante in quanto, in Italia, solo circa il 60% degli immatricolati conclude gli studi ottenendo il titolo (Gitto *et al.*, 2015) e la maggior parte degli abbandoni si verifica alla fine del primo anno di studi (Mealli e Rampichini, 2012). Lo studio in oggetto si basa sull'analisi di un dataset decennale che copre tutte le università italiane per il periodo 2003-2013. Inoltre, gli autori hanno affrontato un possibile problema di endogeneità, utilizzando solo il sottoinsieme dell'intera popolazione studentesca costituito dagli aventi diritto, sfruttando il fatto che non tutti loro effettivamente divengono beneficiari. Facendo uso della tecnica del *propensity score matching*, gli autori trovano che l'elargizione delle borse di studio aiuta a prevenire l'abbandono universitario degli studenti provenienti da nuclei familiari a basso reddito. Per questi studenti, infatti, il tasso di abbandono passerebbe dal 7% al 10%, come diretta conseguenza della mancata percezione della borsa. Gli autori ritengono che questo risultato abbia forti implicazioni di politica per il diritto allo studio: incidere sui vincoli finanziari degli studenti è una leva efficace per ridurre i tassi di abbandono degli studenti di famiglie a basso reddito; questo, peraltro, determina una distribuzione più equa delle opportunità di apprendimento e una migliore mobilità sociale intergenerazionale.

Zotti (2015) esamina le determinanti dell'abbandono universitario tra il primo e il secondo anno, utilizzando un campione di più di 50mila studenti del primo anno dell'Università di Salerno, dall'a.a. 2002/03 all'a.a. 2010/11. L'analisi suggerisce che il background formativo e le caratteristiche individuali pre-iscrizione hanno un ruolo importante nella decisione di lasciare l'università. La frequentazione di un istituto di istruzione secondaria professionale aumenta le difficoltà dello studente e più alto è il punteggio del diploma, minore è la probabilità di abbandono. Secondo i risultati ottenuti, gli studenti ben formati sembrano essere meglio integrati nel sistema universitario e c'è una forte relazione tra la scelta della scuola secondaria e il background genitoriale (educativo, culturale e finanziario) di cui tenere conto. Il percorso di scuola secondaria prescelto rappresenta anche un canale attraverso il quale l'ambiente familiare (consolidando la correlazione intergenerazionale nel livello di istruzione) influenza il livello di istruzione completato (Checchi *et al.*, 2013). Sempre in linea con la letteratura principale, è stato riscontrato che essere donna, essere più giovane, essere



studente a tempo pieno, ed essersi iscritti subito dopo aver frequentato le scuole superiori, sono tutti fattori associati ad una minore probabilità di abbandonare gli studi. È anche interessante notare che gli studenti la cui residenza è lontana dall'università hanno meno probabilità di ritirarsi. La motivazione degli studenti probabilmente gioca un ruolo importante in questo caso; in effetti, gli studenti la cui residenza è lontana dal campus potrebbero avere un maggiore incentivo a finire l'università poiché devono affrontare (sia finanziariamente che psicologicamente) alti costi (ad es. trasporto e affitto) per recarsi all'università quasi ogni giorno o trasferirsi in una nuova città (dove ha sede l'università scelta). È improbabile che si possano estendere questi risultati oltre l'università presa in esame. Per questo, occorrerebbe un ambiente simile e un mercato di riferimento locale simile a quello del salernitano. Infine, l'autore pone un interessante tema di riflessione: se l'abbandono è dovuto più a fattori personali (contesto familiare e caratteristiche individuali di pre-iscrizione) che a una reale scarsità di istruzione offerta, allora valutare le università su indicatori come il numero di studenti che persistono tra il primo e il secondo anno potrebbe non garantire l'obiettività nella valutazione della qualità dell'università.

Data la crisi economica esplosa a seguito del diffondersi dell'epidemia da Covid-19, risulta interessante anche indagare il tema del drop-out in un contesto di recessione. A tal proposito, Adamopoulou & Tanzi (2017) utilizzano i dati di tre coorti di studenti universitari in Italia per studiare come la Grande Recessione abbia influenzato la loro probabilità di abbandono universitario. Secondo la riflessione degli autori, da un lato, il deterioramento delle condizioni finanziarie delle loro famiglie potrebbe portare a una maggiore probabilità di abbandono. D'altro canto, il minor costo opportunità dell'istruzione terziaria potrebbe tradursi in maggiori incentivi a continuare gli studi. Utilizzando i tassi di disoccupazione degli adulti e dei giovani e sfruttando la loro variazione tra regioni, generi e livelli di istruzione, lo studio conclude che, al netto di qualsiasi effetto potenziale sull'iscrizione, la probabilità di abbandono è diminuita a seguito della recessione.

Sul tema dell'iscrizione all'università, risulta molto interessante uno studio pubblicato nel 2010, ad opera di Nielsen *et al.*. Si tratta di un paper in cui gli autori, sfruttando una riforma danese, stimano l'impatto dei cambiamenti negli aiuti agli studenti sulla scelta di iscriversi al college. Viene identificato l'effetto dell'aiuto, separandolo da quello di altri fattori osservati (*e.g.*, il reddito dei genitori) e non osservati. Gli autori trovano che l'iscrizione all'università aumenta con l'aumento dei sussidi: un aumento di \$ 1.000, aumenta la probabilità di

iscrizione al college di 1,35 punti percentuali. Si tratta di una risposta leggermente inferiore rispetto a quella trovata nella letteratura precedente. Infatti, ci sono altri fattori che hanno un impatto molto più consistente, tra tutti: il background familiare in termini di livelli di istruzione e situazione economico-patrimoniale.

Baumgartner, H. J., & Steiner, V. (2006) indagano il caso del sistema universitario tedesco. In Germania, gli studenti provenienti da famiglie a basso reddito possono beneficiare degli aiuti agli studenti nell'ambito del regime di assistenza finanziaria degli studenti federali (BAföG). Gli autori valutano l'efficacia di una riforma del sussidio studentesco che ha aumentato sostanzialmente l'importo ricevuto dagli studenti idonei per aumentare i tassi di iscrizione all'istruzione terziaria. Considerando questa riforma un "esperimento naturale" e applicando la metodologia della differenza nelle differenze, gli autori applicano un modello di rischio a tempo discreto per stimare l'effetto causale sui tassi di iscrizione all'istruzione superiore. I risultati, in questo caso, suggeriscono che la riforma ha avuto un piccolo effetto positivo ma statisticamente non significativo sui tassi di iscrizione.

Sullo stesso tema, Steiner & Wrohlich (2012), al fine di misurare l'impatto degli aiuti finanziari agli studenti, gli autori utilizzano un modello di microsimulazione dei benefici fiscali. L'effetto è una funzione non lineare del reddito dei genitori, con variazione in conseguenza di fiscal drag e di varie riforme del fisco. Pertanto, l'effetto dell'aiuto allo studente sull'iscrizione può essere separato dagli effetti del reddito e da altre caratteristiche familiari. Utilizzando il German Socio - Economic Panel, viene riscontrato un piccolo ma significativo effetto positivo, simile per dimensioni agli effetti riportati in studi precedenti per i paesi europei ma inferiore a quello degli Stati Uniti.

Ancora, Vergolini (2015) indaga l'impatto di un programma educativo introdotto nella Provincia di Trento volto a favorire l'iscrizione universitaria di studenti provenienti da famiglie a basso reddito e a ridurre le disuguaglianze nell'accesso all'istruzione superiore. Il programma consiste in generosi incentivi: si rivolge a studenti universitari provenienti da famiglie a basso reddito ed è assegnato sia per merito che per dimostrato bisogni finanziari. Vergolini utilizza dati di un'indagine condotta su un campione di laureati della scuola secondaria superiore legati a pratiche amministrative e, attraverso il metodo RDD, stima l'impatto dell'intervento sulle decisioni di iscrizione all'università. In questo caso, la politica in oggetto non sembra avere alcun effetto significativo sui tassi di iscrizione, ma esercita un

effetto positivo sul reindirizzamento degli studenti già destinati all'università a iscriversi al di fuori del luogo di residenza.

Spostando l'attenzione sul tema performance degli studenti, invece, Scott-Clayton (2011) parte dall'ipotesi che i programmi che vincolano gli aiuti universitari ai risultati accademici potrebbero funzionare riducendo il costo del college o inducendo uno sforzo aggiuntivo da parte degli studenti. Quindi, l'autore esamina il programma PROMISE condotto in West Virginia, che offre lezioni gratuite agli studenti che mantengono un GPA minimo. Utilizzando dati amministrativi, l'autore sfrutta le discontinuità nella formula di ammissibilità e nei tempi di attuazione, al fine di stimare gli effetti causali. In questo modo, risultano impatti consistenti e significativi sui principali risultati accademici. Gli effetti si concentrano sui requisiti annuali per il rinnovo della borsa di studio, suggerendo che il programma funziona tramite incentivi per i risultati accademici, non semplicemente allentando i vincoli finanziari.

Sneyers *et al.* (2016) indagano lo stesso tema, guardando però al caso delle università italiane. Il loro paper stima l'effetto sul rendimento degli studenti universitari in Italia, dovuto alla ricezione di un sussidio basato sui bisogni. Dunque, vengono effettuate analisi di propensity score matching sia trasversali (tra università), sia all'interno delle università considerate, al fine di valutare l'effetto delle borse di studio sugli indicatori di rendimento di diversi studenti (es., crediti del primo anno, abbandono scolastico ed efficienza degli studi). I risultati suggeriscono che l'aiuto finanziario influisce positivamente sulle prestazioni e sul completamento delle carriere di studio in modo sostanziale e statisticamente significativo. L'impatto positivo è eterogeneo tra le università, mentre vengono rilevate poche differenze per i sottogruppi di studenti al loro interno. Di conseguenza, rafforzare la politica degli aiuti finanziari può contemporaneamente aiutare gli studenti svantaggiati e promuovere il rendimento accademico complessivo delle università italiane.

Cappelli & Won (2016) partono dalla considerazione che studenti che ricevono aiuti finanziari pagano importi diversi per un'istruzione equivalente e lo fanno in modi diversi: borse di studio, che non devono essere rimborsate, prestiti, che vengono rimborsati in futuro, e lavoro-studio, con pagamento in base al consumo. Gli autori, quindi, esaminano gli effetti degli aiuti sui risultati degli studenti - in particolare la media dei voti - controllando il background degli studenti e le caratteristiche che avevano prima del college. I risultati suggeriscono che gli studenti che ricevono borse di studio ottengono risultati significativamente migliori al college rispetto a quelli che non ricevono aiuti finanziari, mentre quelli che pagano per il college con

prestiti ottengono risultati significativamente peggiori rispetto agli studenti che ricevono altre forme di aiuto.

Un altro studio interessante è quello condotto da Singell (2004). Nel suo paper, egli effettua un'analisi dei dati dell'Università dell'Oregon per esaminare l'effetto degli aiuti finanziari sulla capacità di trattenere gli studenti universitari iscritti, controllando per una serie di loro caratteristiche e modellando congiuntamente l'iscrizione e la "ritenzione" degli studenti iscritti. I risultati mostrano che gli aiuti basati sui bisogni e sui meriti aumentano significativamente la ritenzione, ma che questi effetti sono influenzati da meccanismi di selezione e variano in base alle necessità e alle capacità. Questa analisi è integrata utilizzando i dati su coloro che abbandonano l'università, da cui emerge che la decisione di abbandonare dipende in modo significativo dall'aiuto finanziario. Nel complesso, i risultati suggeriscono che la crescente dipendenza da aiuti basati sul merito da parte del governo e delle università ha abbassato i tassi di conseguimento delle lauree degli studenti bisognosi.

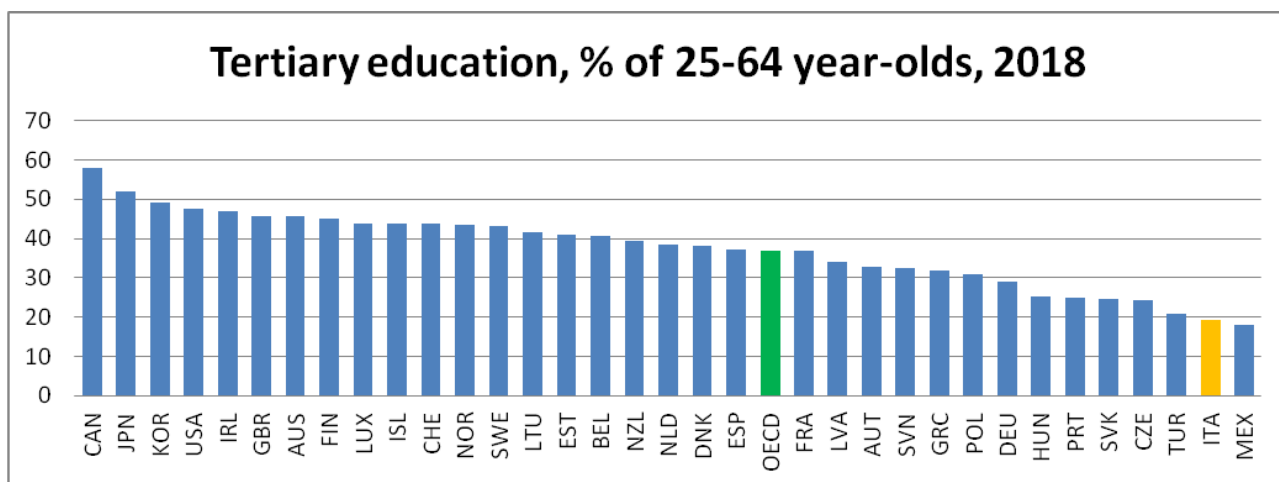
Castleman, B. L. and B. T. Long (2016) analizzano gli effetti del Florida Student Access Grant (FSAG) utilizzando il metodo RDD e sfruttando il threshold utilizzato per determinare l'idoneità. Gli autori trovano che l'ammissibilità alla borsa di studio ha avuto un effetto positivo sulla frequenza, in particolare presso corsi quadriennali in università pubbliche. Inoltre, il FSAG ha aumentato il tasso di accumulo di crediti e di conseguimento della laurea entro 6 anni, con un aumento del 22% per gli studenti vicini al limite di ammissibilità. Gli effetti sono robusti all'analisi di sensibilità.

Denning *et al.* (2019), invece, prendono in esame il Pell Grant, la più grande sovvenzione federale degli Stati Uniti per gli studenti universitari, utilizzando i dati amministrativi dei college pubblici del Texas e una discontinuità nella generosità delle sovvenzioni per gli studenti a basso reddito. I risultati suggeriscono che, negli istituti quadriennali, l'ammissibilità a sovvenzioni aggiuntive aumenta in modo significativo il completamento del titolo di studio degli studenti per la prima volta e i guadagni successivi. Gli effetti stimati sui redditi sono sufficienti a recuperare completamente le spese pubbliche entro 10 anni, suggerendo che l'aiuto finanziario si ripaga da solo più volte.

## **I laureati in Italia**

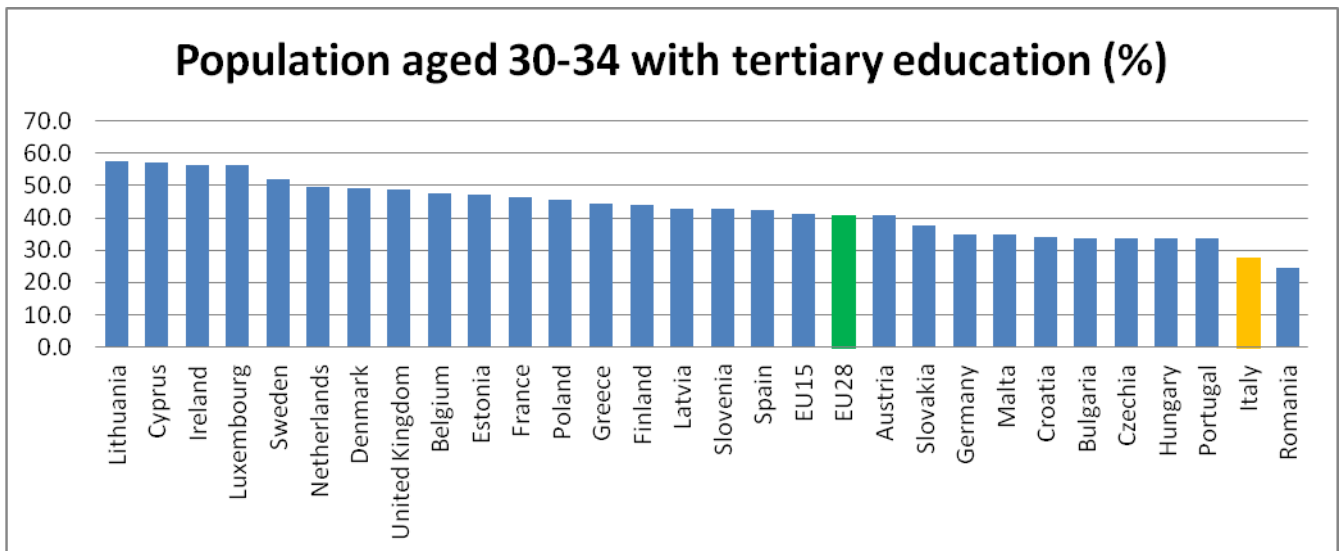
*Il confronto col contesto internazionale*

Come certificato anche dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico nella sua recente pubblicazione *Education at a Glance* (OCSE, 2019), l'economia italiana soffre dell'assenza di adulti con livello di istruzione terziaria. Nel 2018, la percentuale media di laureati con età compresa tra i 25 e i 64 anni nei Paesi dell'area OCSE si attesta al 39%, mentre in Italia lo stesso valore è fermo al 19%, il che colloca il nostro Paese al penultimo posto. In cima a questo ranking internazionale troviamo Canada (58%), Giappone (52%) e Corea del Sud (49%). Percentuali simili a quelle italiane si registrano, invece, per Paesi come Turchia (21%) e Messico (18%).



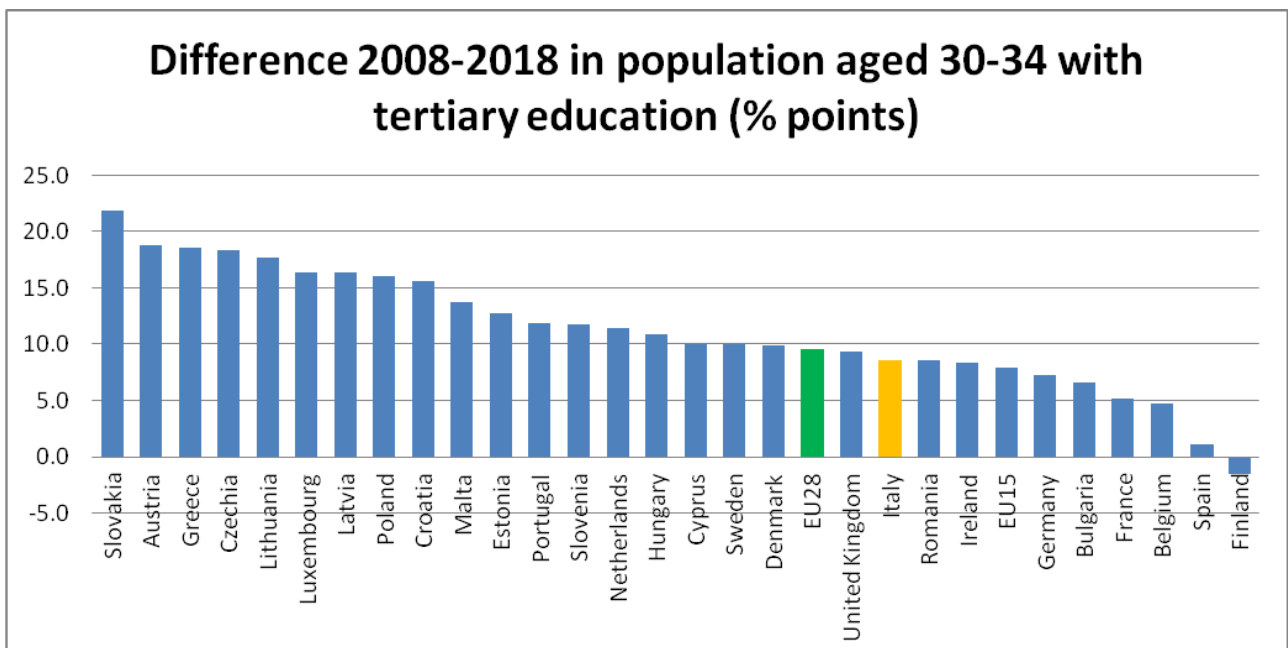
**Fonte: OCSE**

Il posizionamento italiano non migliora se si prendono in considerazione i dati relativi ai giovani (30-34 anni) dei Paesi membri dell'Unione Europea. Con una media UE28 del 40%, anche in questo caso, l'Italia rimane penultima con un 28%, seguita solo dal 26% dalla Romania (fonte: Eurostat). Notevolmente migliori risultano essere le performance di molti dei Paesi dell'Europa orientale, con punte in Estonia (47%) e Polonia (46%).



Fonte: OCSE

Infine, è utile considerare anche la dinamica positiva di alcuni Paesi come Slovacchia, Croazia, Austria e Portogallo, che pur partendo nel 2008 da percentuali simili (quando non inferiori) a quella italiana (19%), nel 2018 hanno registrato una crescita su base decennale che va dai 12 ai 22 punti percentuali, contro i soli 9 punti del caso italiano.



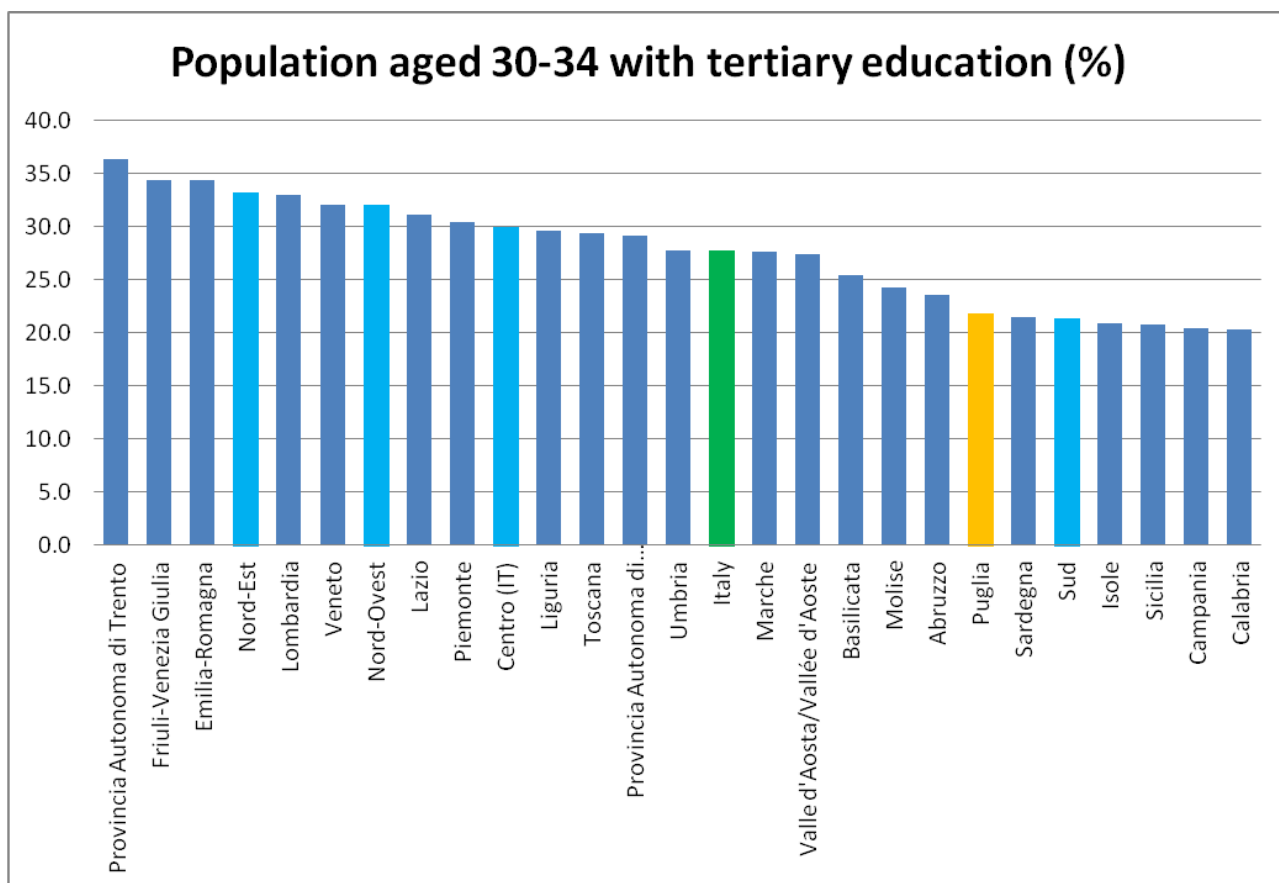
Fonte: OCSE

I dati appena descritti sono comunque sufficienti a garantire all'Italia di centrare il modesto obiettivo (26% di cittadini con istruzione universitaria) che si era prefissata nell'ambito della strategia Europa 2020. Tuttavia, il nostro Paese non può certo dirsi soddisfatto da una fotografia che lo vede sprovvisto di un'idonea forza lavoro qualificata in comparazione

internazionale. Da qui la necessità di investigare possibili cause di questa cattiva performance, e delineare soluzioni politiche che coinvolgano anche le amministrazioni regionali.

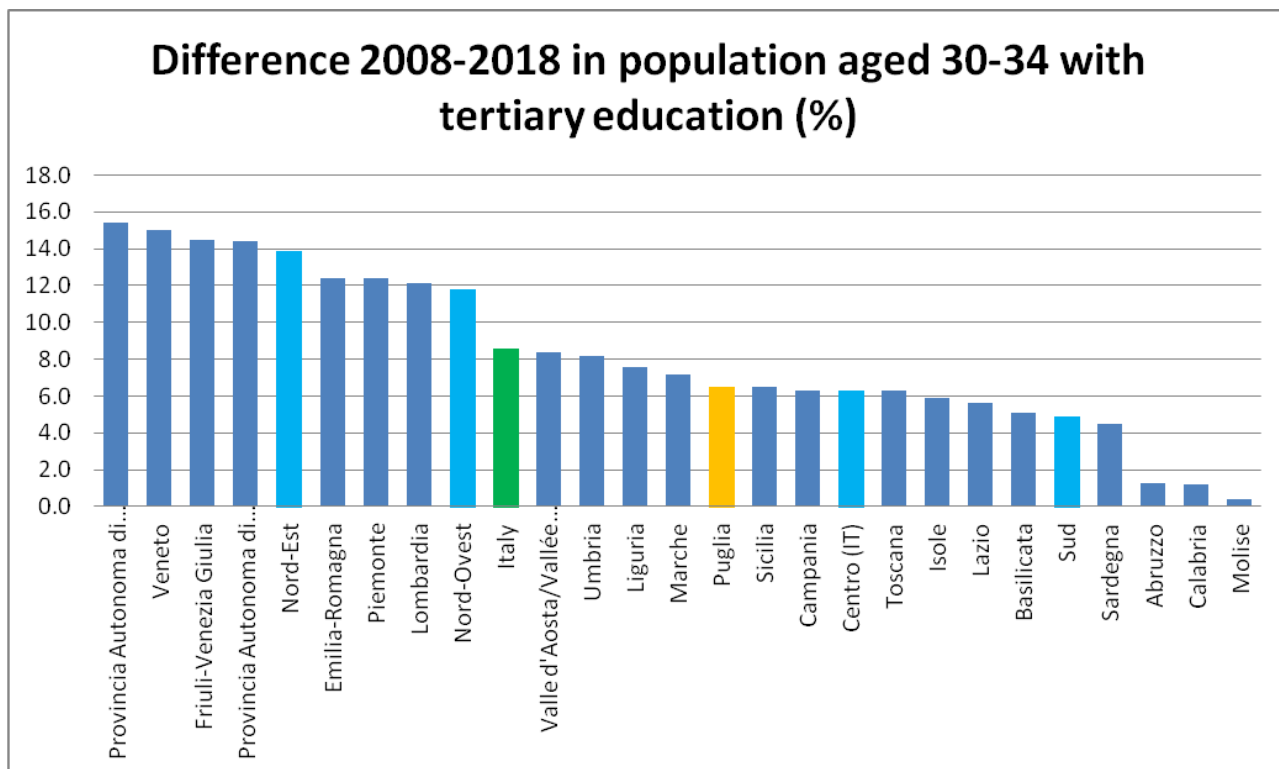
### *I laureati nelle diverse Regioni italiane*

Il coinvolgimento delle amministrazioni regionali è tanto più importante se si considerano i dati relativi alla popolazione di età compresa tra i 30 e 34 anni, con titolo di studio universitario, divisa per tutte le Regioni e Province Autonome italiane (fonte: Eurostat). Questa analisi, infatti, permette di apprezzare la notevole distanza esistente nella quota di laureati tra studenti residenti al Nord, Centro e Mezzogiorno. Ricordando che il dato medio italiano si attesta sul 28%, le migliori dieci posizioni sono ricoperte da Regioni del Centro-Nord, con percentuali che vanno dal 36 della Provincia Autonoma di Trento al 29 della Provincia Autonoma di Bolzano. La prima Regione meridionale è la Basilicata, che figura al 14° posto con il 25%; la Puglia si ferma al 22%, mentre la Calabria chiude la classifica col 20%.



Fonte: OCSE

Questi dati rispecchiano la dinamica di crescita disomogenea dei laureati nella fascia d'età 30-34 anni. Durante il decennio 2008-2018, infatti, il Nord ha registrato una crescita superiore a 10 punti percentuali. Lo stesso valore scende a 6 punti per il Centro e a 5 per il Mezzogiorno.



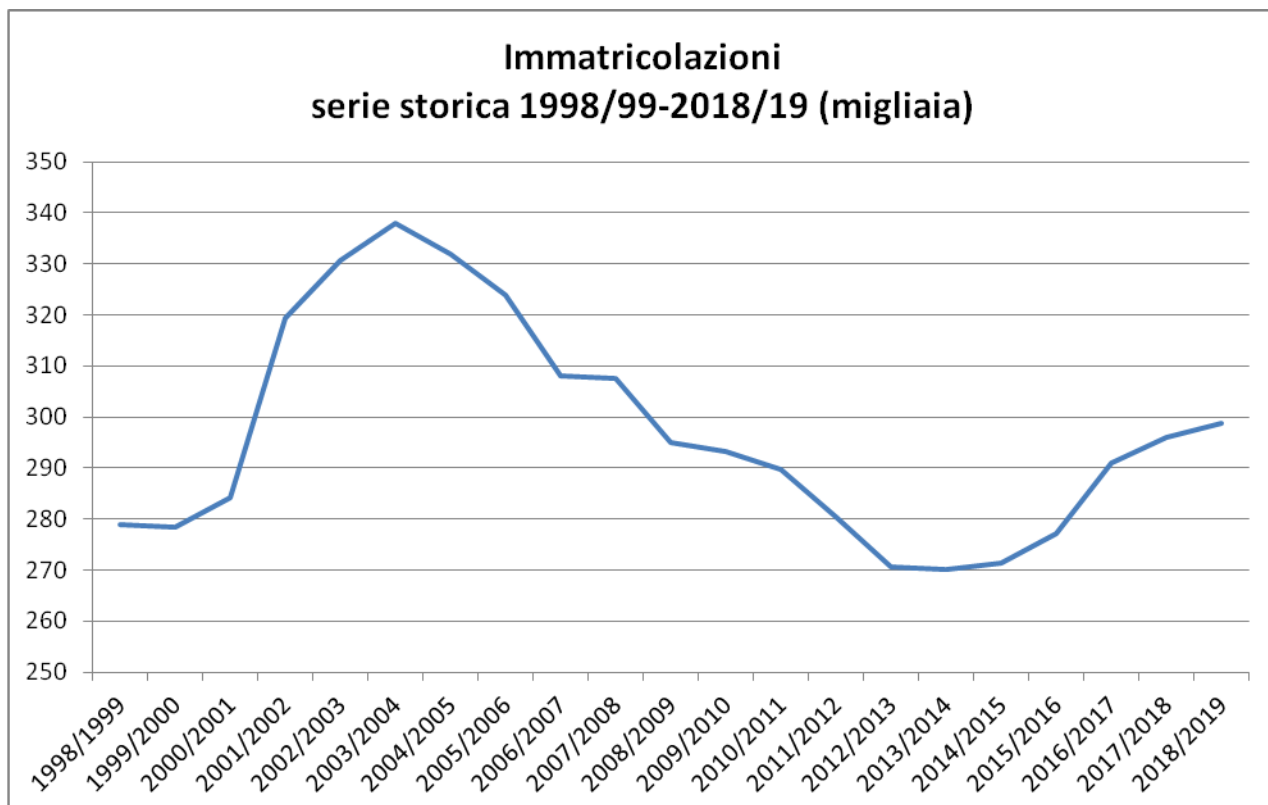
Fonte: OCSE

#### *Le cause del ritardo: pochi immatricolati e troppi abbandoni*

Le statistiche sopra riportate descrivono un grave ritardo dell'Italia in comparazione internazionale, ed una lacuna ancora più grave per le Regioni del Mezzogiorno. Come sottolineato nel recente lavoro pubblicato da Banca d'Italia (De Angelis *et al.*, 2016), la modesta percentuale di giovani laureati nel nostro Paese dipende essenzialmente da tre fattori: 1) basso tasso di immatricolazioni; 2) alto tasso di abbandoni; 3) basso tasso di immatricolazioni di studenti "maturi".

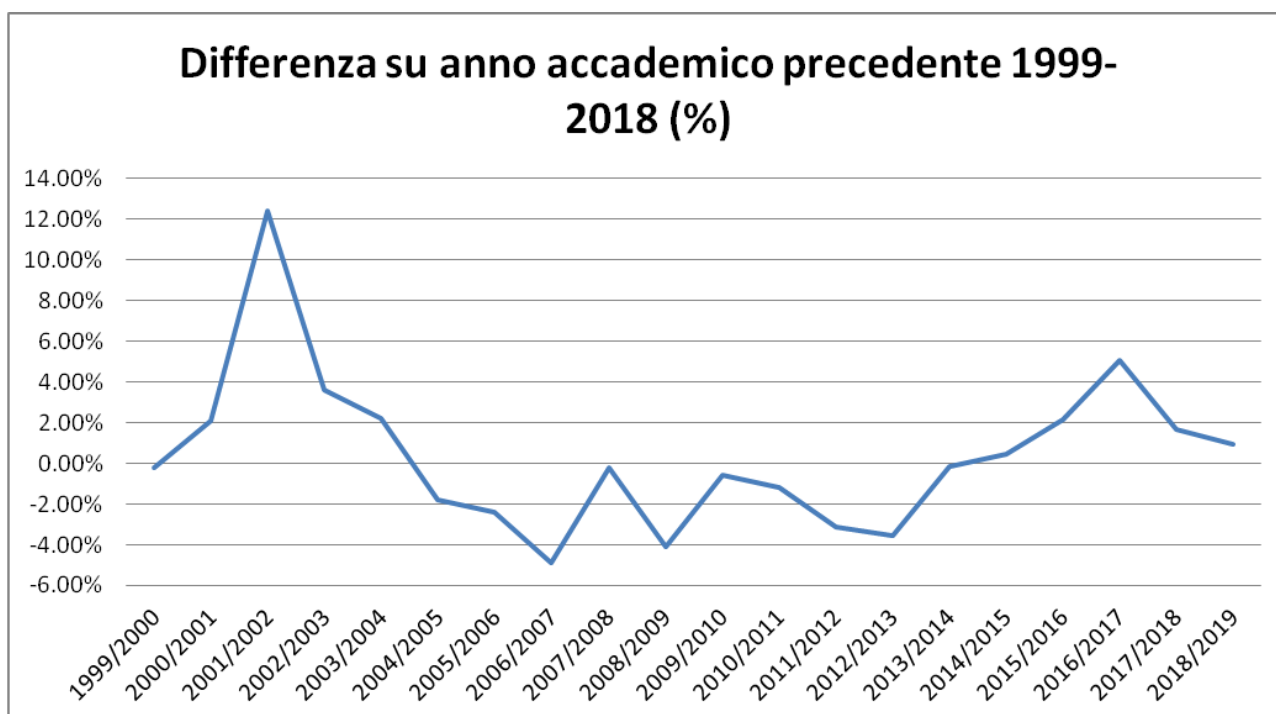
Per quanto concerne le immatricolazioni nelle università italiane pubbliche e private, i dati del MIUR mostrano una dinamica ventennale contraddistinta da notevole variabilità. Partendo dai valori iniziali e finali del periodo considerato, nel 1998 si registrano poco meno di 279 mila studenti immatricolati, che diventano quasi 299 mila nel 2018.





**Fonte: MIUR**

In venti anni, dunque, l'immissione di nuovi diplomati nel sistema universitario del nostro Paese è aumentata complessivamente di circa il 7%, ovvero di un modesto 0,4% all'anno in media. Un picco di immatricolazioni si è registrato per l'annualità 2003/04 (oltre 338 mila), verosimilmente come conseguenza dell'introduzione del sistema 3+2 e della possibilità di far valere le esperienze di lavoro pregresse come crediti formativi. Difatti, secondo De Agnelis *et al.* (2016), circa tre quarti del calo di immatricolati che si è registrato negli anni successivi è ascrivibile ai soggetti cosiddetti "maturi", ovvero dai 25 anni in su. Nondimeno, la riduzione degli immatricolati più giovani è stata consistente e si è concentrata tra il 2010 e il 2013, con intensità maggiore per le scienze di area sociale e per i diplomati agli istituti tecnici. I dati dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti, redatta dal MIUR, consentono di rintracciare le cause di questo calo anzitutto in fattori demografici: l'accresciuta presenza sul territorio nazionale di giovani stranieri, i quali hanno una propensione media ad immatricolarsi più bassa. Le immatricolazioni sono tornate a crescere a partire dal 2015, con un apprezzabile +5% registrato nel 2017, rispetto all'anno precedente.

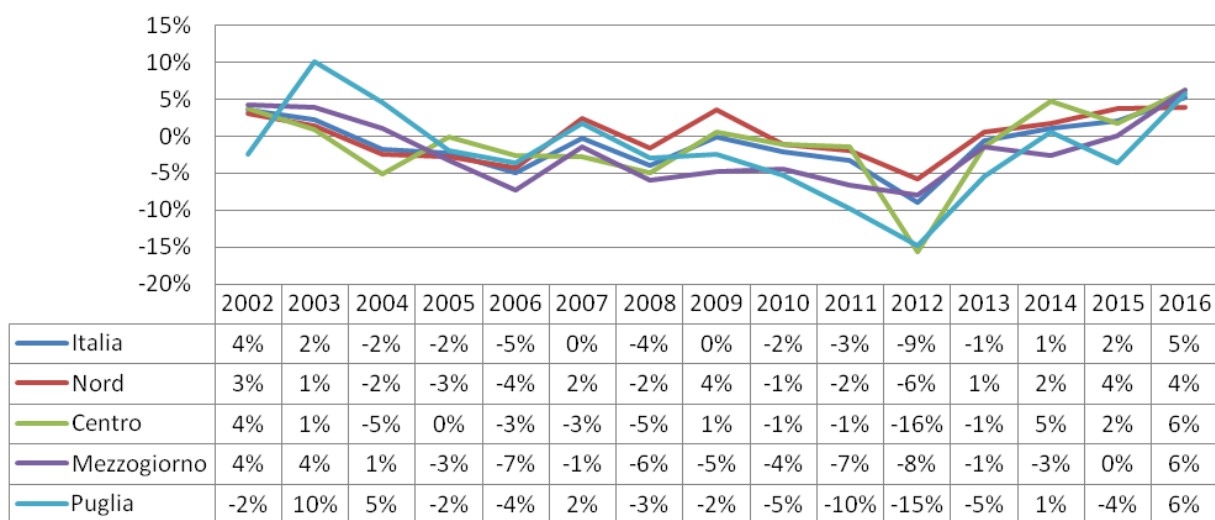


**Fonte: MIUR**

La dinamica delle immatricolazioni dell'ultimo ventennio diventa tuttavia ancora più interessante se analizzata su base regionale, specie con riferimento al caso pugliese. I dati Istat consentono di spostare il focus dell'analisi dalla residenza degli studenti alla collocazione regionale degli atenei. In questo senso, si osserva come il calo delle immatricolazioni nelle università del Mezzogiorno sia stato più forte, con tassi annuali negativi fino al -8%, già a partire dal 2007 (dunque, prima che si manifestassero gli effetti della crisi economica del 2008<sup>1</sup>), e generalmente più contenuto per quelle collocate nel Centro-Nord. Concentrandoci sul caso pugliese, gli atenei della nostra Regione hanno subito un costante decremento di immatricolati nel periodo 2005-2013 (fatta eccezione per il 2007), con picchi di -10% e -15% su base annua, negli anni 2012 e 2013, rispettivamente. Quanto appena descritto non consente di esultare per il pur positivo dato registrato nel 2017: +6%, di poco superiore rispetto alla media nazionale.

<sup>1</sup> Sull'impatto del ciclo economico nelle scelte di istruzione, si veda Johnson (2013).

## Variazioni annuali immatricolazioni 2002-16, per regione (%)



Fonte: ISTAT

Peraltro, i dati dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti, relativi alle immatricolazioni in base alla Regione di residenza degli studenti, confermano il quadro appena descritto. Concentrando l'attenzione sui cittadini (dunque, al netto degli stranieri) di età compresa tra 18 e 20 anni, la Banca d'Italia calcola un acuirsi del divario di immatricolati che penalizza il Mezzogiorno: 4 punti percentuali di scarto dal Nord e 8 dal centro. Secondo l'ultimo rapporto biennale dell'ANVUR (2018), la recente crescita nelle immatricolazioni è ascrivibile per poco più della metà all'aumento del numero di diplomati nel nostro Paese (in particolar modo dei liceali) e, in via residuale, dalla ripresa del tasso di passaggio all'università. È ancora l'ANVUR a far notare un'interessante dinamica: dal 2010 al 2017, la quota di liceali che si immatricolano è scesa di oltre 4 punti percentuali, quella dei diplomati tecnici è salita di quasi 2 punti, mentre quella degli studenti provenienti da istituti professionali è rimasta invariata. La necessità di sottolineare se l'analisi delle immatricolazioni riguardi la residenza degli studenti o la collocazione degli atenei fa emergere un'altra questione di rilevanza cruciale: la mobilità degli universitari. Sempre nel periodo 2010-2017, il tasso di mobilità degli studenti residenti nel Mezzogiorno verso atenei del Centro-Nord è salito dal 20 al 24 per cento. In particolare, le Regioni che in questo periodo hanno registrato i maggiori aumenti di flussi in entrata sono state il Piemonte e l'Emilia-Romagna. Al contrario, in Puglia, la quota di studenti provenienti da altre Regioni è rimasta costante, mentre la percentuale di studenti pugliesi che

hanno deciso di immatricolarsi fuori Regione è salita dal 30 del 2007 al 36 del 2017 (fonte: Anagrafe Nazionale Studenti).

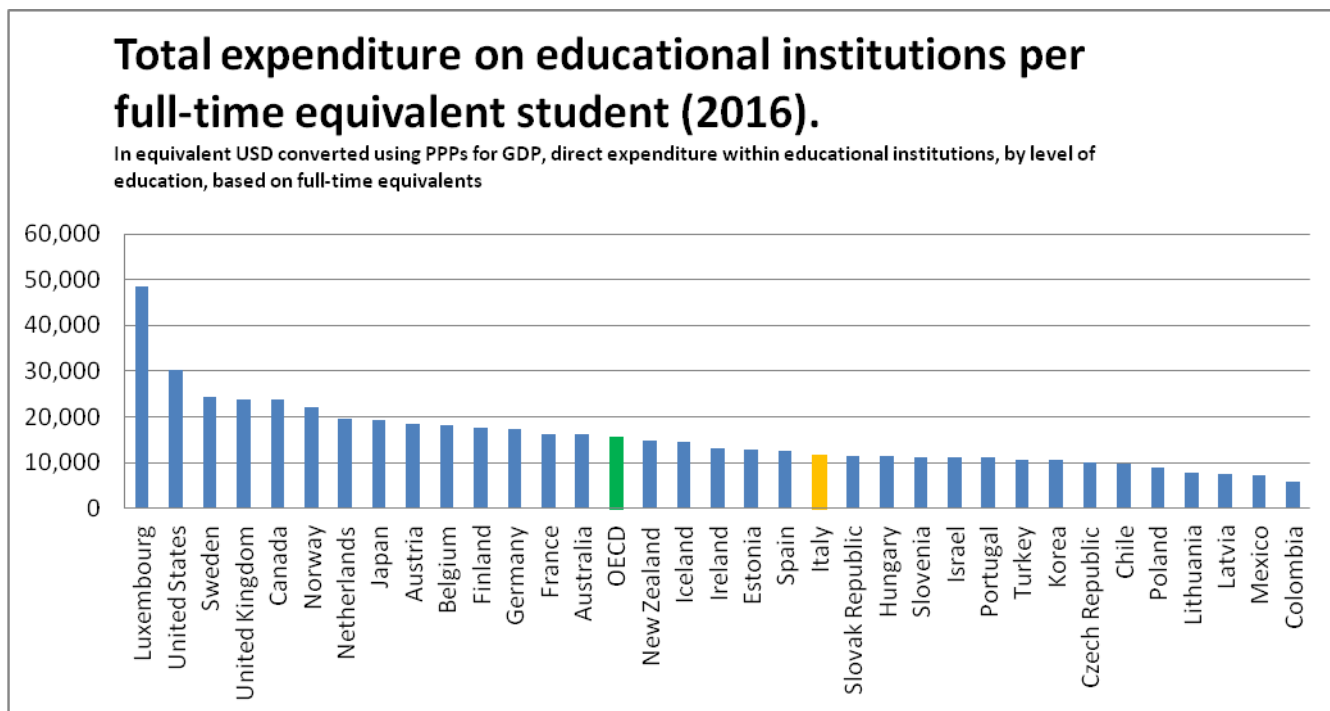
Come accennato in precedenza, in Italia, il modesto numero di laureati in rapporto alla popolazione dipende anche dalla carriera degli studenti che decidono di immatricolarsi, ovvero da quanti ottengono la laurea e quanti invece abbandonano gli studi. Il sopraccitato Rapporto ANVUR evidenzia come, nella coorte del 2006/07 dei corsi triennali di primo livello, osservata a distanza di 10 anni, il 60% degli studenti risulta laureato e ben il 37% risulta aver abbandonato gli studi. La tendenza è quella di un progressivo miglioramento degli indicatori in oggetto; tuttavia, il fatto che più di un terzo degli studenti sia fuoriuscito dal sistema universitario resta preoccupante. Concentrando l'analisi ai primi due anni di corso, i tassi di abbandono risultano sensibilmente più bassi: 12% per lauree triennali, 7% per quelle a ciclo unico e 6% per quelle di secondo livello (valori riferiti alla coorte di immatricolati nel 2015/16). Per la stessa coorte, è interessante notare come il Mezzogiorno si contraddistingua per tassi di abbandono sistematicamente più alti, in media di due punti percentuali, per ogni tipo di corso di laurea. Questo dato risulta difficilmente ascrivibile ad un più alto costo opportunità dello studio universitario nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, data la più bassa vivacità del mercato del lavoro nelle Regioni meridionali. La maggiore propensione all'abbandono nel Mezzogiorno è dunque più facilmente attribuibile ad un servizio di orientamento degli studenti poco efficace, oltre che all'assenza di adeguati percorsi formativi che permettano agli studenti meridionali di sanare il gap di conoscenze di base, di cui mediamente scarseggiano più che al Centro-Nord.

## **Le risorse al sistema di istruzione universitaria**

Discutendo di istruzione terziaria e di diritto allo studio universitario, è necessario porre l'attenzione sulle risorse di cui il sistema dispone. In particolare, risulta utile valutare il nostro Paese in un'ottica di comparazione internazionale, nonché analizzare la dinamica storica del finanziamento alle università in Italia e ai servizi da essa erogati.

La recente pubblicazione OCSE *Education at a Glance* (2019) consente di esaminare il tema delle risorse al sistema universitario italiano, in comparazione con tutti i Paesi facenti parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico. In particolare, i dati in essa contenuti fanno emergere un quadro difficile per il nostro Paese. Il primo raffronto riguarda i dati in valori assoluti sulla spesa per studente equivalente a tempo pieno, pubblica e privata, calcolata in dollari statunitensi a parità di potere d'acquisto. Per il 2016, l'Italia risulta

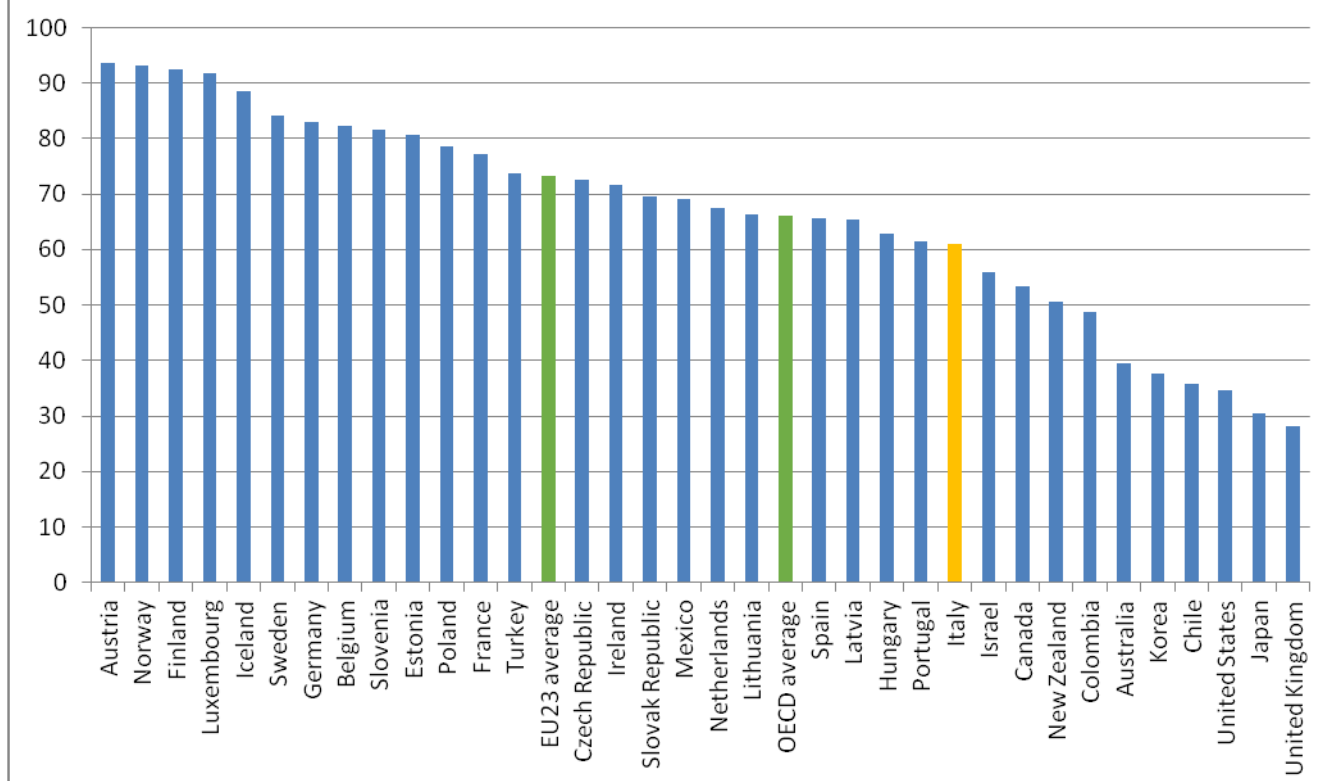
spendere poco più di 11.500 \$, posizionandosi ventesima su 34 Paesi considerati. Il valore medio OCSE è superiore a quello italiano, e si aggira sui 15.500 \$. Guidano la classifica il Lussemburgo (oltre 48.000 \$), gli USA (oltre 30.000 \$) e la Svezia (oltre 24.000 \$), mentre valori assoluti simili a quelli italiani si riscontrano per Paesi come la Repubblica Slovacca, l'Ungheria e la Slovenia (poco più di 11.000 \$).



**Fonte: OCSE**

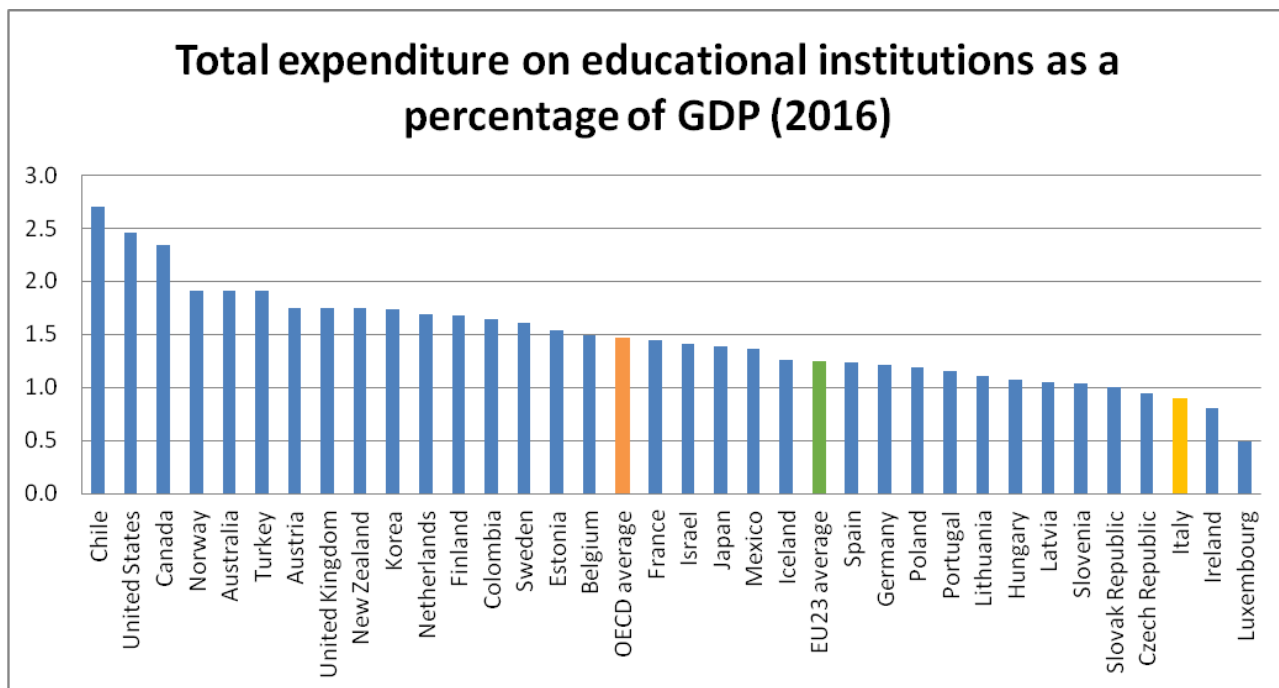
Un'altra misura importante riguarda la quota di spesa totale in istruzione terziaria coperta da fondi pubblici. Il dato medio OCSE in questo caso si attesta sul 66%, mentre quello del gruppo EU23 (Paesi dell'Unione Europea che fanno parte anche dell'OCSE) arriva al 73%. Sempre per il 2016, il dato italiano si ferma al 61% ed è vicino a quello di Paesi come il Portogallo (61%), l'Ungheria (63%) e la Lettonia (65%). È interessante notare come non emerga alcuna correlazione tra i valori di spesa per studente succitati e la quota di spesa totale coperta dal settore pubblico. Si tratta dunque di una mera impostazione politica: tendenzialmente, e semplificando, si può affermare che i Paesi scandinavi adottano un sistema che predilige una preponderanza dell'intervento pubblico nel settore dell'istruzione universitaria; al contrario, i Paesi anglosassoni preferiscono che sia il settore privato a prevalere.

## Relative share of public expenditure on tertiary educational institutions, final source of funds (2016)



Fonte: OCSE

Infine, è utile riportare la spesa pubblica e privata in istruzione terziaria al PIL di ciascun Paese. In questo caso, nel 2016 il dato medio OCSE si attesta sull'1,5%, mentre quello del gruppo EU23 è fermo all'1,2%. In questa classifica, l'Italia si posiziona al trentaduesimo posto su trentaquattro con lo 0,9% del PIL destinato a spese per istruzione terziaria, seguita solo da Irlanda (0,8%) e Lussemburgo (0,5%). In cima alla classifica, si incontrano Paesi come Cile (2,7%), USA (2,5%) e Canada (2,3%): tuttavia, è interessante notare che tutti e tre questi ultimi Paesi si collocano ben al di sotto della media OCSE per quanto concerne la quota di spesa pubblica sul totale destinata all'istruzione universitaria. In conclusione, i recenti dati dell'OCSE indicano che la spesa per l'istruzione terziaria in Italia è inferiore, sia in rapporto al numero degli studenti sia in rapporto al prodotto interno lordo, alla maggior parte dei Paesi europei e dell'area OCSE.



Fonte: OCSE

Spostiamo ora il focus, invece, sulla dinamica storica del finanziamento al sistema universitario italiano da parte del governo centrale, incluse le borse di studio post universitarie e le misure di sostegno al diritto allo studio. In Italia, il principale strumento di finanziamento del sistema universitario è costituito dal Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO). Le politiche per il diritto allo studio e per la mobilità degli studenti, invece, sono finanziate attraverso un apposito fondo d'integrazione statale (FIS), che si aggiunge alle risorse erogate dagli enti regionali e alla tassa regionale sostenuta dagli studenti al momento dell'iscrizione. Infine, esistono specifici fondi destinati alla ricerca, ed elargiti su base competitiva, quali ad esempio: i fondi PRIN e FIRB. Secondo i dati della Ragioneria dello Stato, nel 2018, l'Italia ha speso oltre 7,7 miliardi di euro in finanziamenti al sistema universitario, borse post-laurea e diritto allo studio. Le stesse voci di spesa ammontavano, nel 2008, a 8,2 miliardi di euro. In altre parole, nell'ultimo decennio, il sistema ha subito una riduzione del finanziamento complessivo pari al 6% in termini nominali. E non è tutto. Se si aggiustano i valori per l'inflazione, la riduzione in termini reali del finanziamento all'istruzione terziaria nel decennio 2008-18 risulta essere di circa 20 punti percentuali. Ciò si è riflesso anche in una diminuzione delle risorse in rapporto al PIL: fatto 100 l'ammontare di fondi nel 2008, 10 anni dopo ci si ritrova con un valore inferiore di 15 punti percentuali. I dati appena esposti fanno emergere una tendenza chiara: nell'ultimo decennio il nostro Paese ha fortemente disinvestito in istruzione terziaria, e solo recentemente si osservano timidi segnali di

inversione di rotta. Dal punto di vista delle amministrazioni regionali, ciò si è tradotto in un impegno sempre più gravoso per garantire i finanziamenti integrativi al diritto allo studio e alla mobilità studentesca destinati ai rispettivi sistemi regionali di istruzione universitaria. Ciò è tanto più vero per le Regioni del Mezzogiorno, le quali hanno faticato non poco per cercare di recuperare i gap in termini di offerta formativa e servizi elargiti, con risultati finali eterogenei.

Una naturale conseguenza della decennale riduzione del finanziamento ordinario al sistema universitario nel nostro Paese è stato l'aumento della quota di contribuzione da parte degli studenti (rispetto al totale delle entrate degli atenei), salita dal 10,8% del 2000 al 15% del 2015. La medesima dinamica si registra per le "Entrate finalizzate da altri soggetti", ovvero contratti/convenzioni/accordi di programma con Ministeri diversi dal MIUR, con l'UE, con organismi pubblici esteri o internazionali, con Regioni e Province autonome, con Province, con Comuni, con enti di ricerca, con altre amministrazioni pubbliche e altri soggetti: questo valore è cresciuto di oltre 7 punti percentuali nel periodo 2000-2015 (fonte: MIUR). Com'è noto, tuttavia, la scelta politica di far pesare maggiormente la contribuzione studentesca nei bilanci delle università pone in essere delle criticità di tipo territoriale. Difatti, la tendenza appena descritta non si ripercuote in maniera omogenea sui bilanci delle università diffuse su tutto il territorio italiano. Al contrario, la presenza di territori con redditi e ricchezze meno elevate nel Mezzogiorno e al Centro, rispetto al Nord, fa sì che quest'ultimo abbia visto accrescere la propria quota di entrate totali di quasi 3 punti percentuali, nel periodo 2009-2015 (fonte: MIUR). Per contro, nello stesso periodo le università collocate nelle Regioni centrali del nostro Paese hanno subito una riduzione di più di 2 punti percentuali, e di 0,6 punti nel Mezzogiorno.

## **Diritto allo studio**

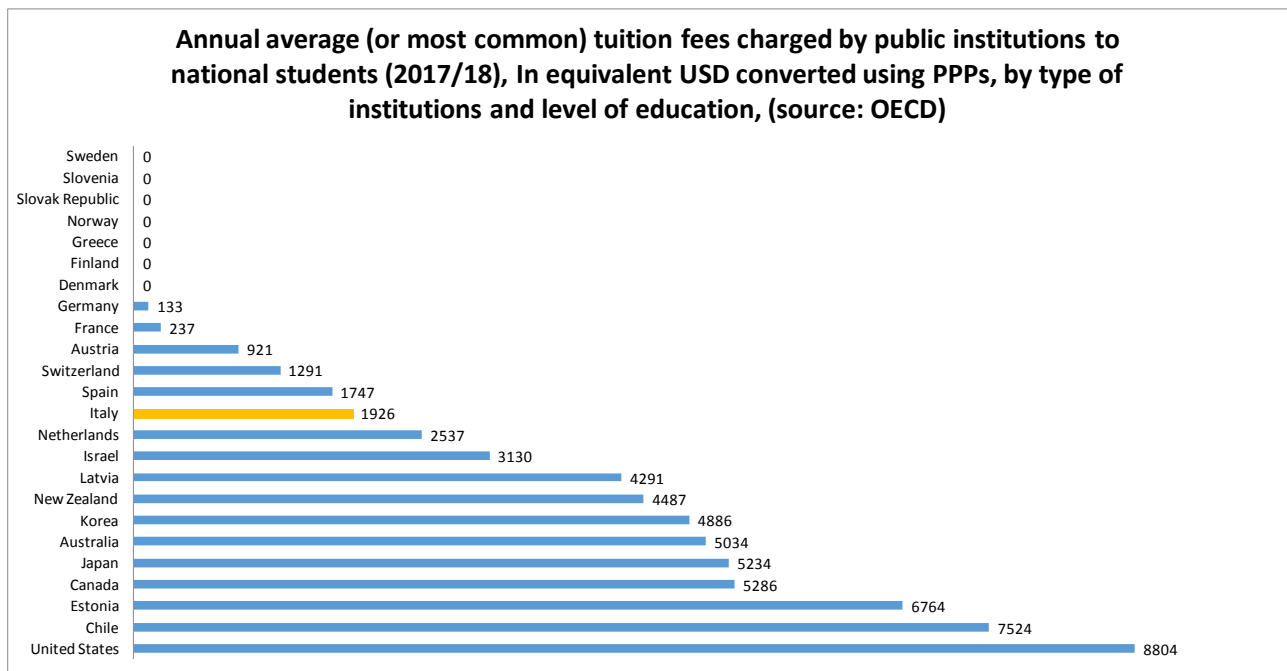
### *Il confronto col contesto internazionale*

Anche con riferimento alle politiche per il diritto allo studio, è utile operare dapprima un confronto del nostro Paese con le principali realtà internazionali, e successivamente, analizzare la dinamica storica del solo sistema italiano.

Il rapporto biennale *Education at glance* (OCSE, 2019) consente anzitutto di esaminare la contribuzione studentesca annuale media in venticinque Paesi selezionati. Osservando i dati per l'anno accademico 2017/18, uno studente iscritto ad un corso di laurea triennale, in



un'università italiana pubblica, risulta pagare una retta pari a poco meno di 2.000 dollari americani, a parità di potere d'acquisto, collocando il nostro Paese a metà classifica. Si tratta di una somma piuttosto modesta, se paragonata a quella degli Stati in vetta alla medesima classifica: UK, USA e Cile (con rette che superano i 7.000 e sfiorano i 12.000 dollari). C'è tuttavia da notare che, se si prendono in considerazione i soli Paesi del gruppo UE23, l'Italia risulta tra i pochi a non erogare servizi di istruzione terziaria gratuiti o a bassissima contribuzione: in Francia e Germania si paga una retta di 237 \$ e 133 \$, rispettivamente; in Spagna si superano i 1700 \$ e in Olanda i 2500 \$; in tutti gli altri Paesi UE23, l'istruzione terziaria è completamente gratuita, compreso il livello apicale del dottorato. In altre parole, dopo l'Olanda, l'Italia ha i corsi triennali in università pubbliche più costosi d'Europa. Tuttavia, a differenza di altri Paesi, la maggior parte degli studenti universitari italiani (oltre il 60%) non beneficia di alcuna forma di supporto economico.



**Fonte: OCSE**

### *Le fonti di finanziamento*

Come accennato in precedenza, l'attuale sistema italiano prevede tre distinte fonti di finanziamento per il diritto allo studio universitario: il Fondo Integrativo Statale (FIS), istituito con la legge n. 390/91; la tassa regionale per il diritto allo studio e le risorse messe a disposizione dalle amministrazioni regionali.

La Legge di Bilancio 2017 ha previsto il trasferimento del FIS direttamente agli enti erogatori degli interventi per il DSU. Secondo la bozza di riparto inoltrata dal MIUR alla Conferenza delle Regioni nel novembre del 2019, la dotazione finanziaria del FIS per l'anno 2019 è di quasi 255 milioni di euro, ovvero circa 20 milioni (o l'8,5%) in più rispetto all'anno precedente.

<i>Assegnazione Fis 2019</i>				
progressivo	Regioni	Assegnazione della quota di Fabbisogno Finanziario regionale più quota parte premiale e delle operazioni di conguaglio e redistribuzione	Assegnazione per eventi sismici	Assegnazione FIS 2019 definitiva comprensiva della quota assegnata per eventi sismici
		a	b	c (a + b)
n.1	ABRUZZO	€ 7,482,854.02	€ 512,556.74	€ 7,995,410.76
n.2	BASILICATA	€ 1,608,723.35		€ 1,608,723.35
n.3	CALABRIA	€ 16,161,988.23		€ 16,161,988.23
n.4	CAMPANIA	€ 11,224,034.92		€ 11,224,034.92
n.5	EMILIA ROMAGNA	€ 31,314,421.39		€ 31,314,421.39
n.6	FRIULI VENEZIA G.	€ 7,575,068.77		€ 7,575,068.77
n.7	LAZIO	€ 24,955,596.54		€ 24,955,596.54
n.8	LIGURIA	€ 3,926,414.14		€ 3,926,414.14
n.9	LOMBARDIA	€ 20,666,991.15		€ 20,666,991.15
n.10	MARCHE	€ 10,270,420.27	€ 662,459.26	€ 10,932,879.53
n.11	MOLISE	€ 707,415.48		€ 707,415.48
n.12	PIEMONTE	€ 15,010,467.63		€ 15,010,467.63
n.13	PUGLIA	€ 20,679,644.28		€ 20,679,644.28
n.14	SARDEGNA	€ 13,909,348.45		€ 13,909,348.45
n.15	SICILIA	€ 23,196,974.83		€ 23,196,974.83
n.16	TOSCANA	€ 23,778,402.08		€ 23,778,402.08
n.17	UMBRIA	€ 7,218,634.90	€ 454,613.63	€ 7,673,248.53
n.18	VALLE d'AOSTA	€ 182,196.75		€ 182,196.75
n.19	VENETO	€ 13,328,157.17		€ 13,328,157.17
	<b>TOTALE</b>	€ <b>253,197,754.37</b>	€ <b>1,629,629.63</b>	€ <b>254,827,384.00</b>

Fonte: Cinsedo

La dinamica storica relativa al finanziamento di questo fondo negli ultimi dieci anni evidenzia un trend di crescita. Il fondo ha subito un taglio estremamente grave nel 2010 (-60% su base annua), raggiungendo quota 97 milioni di euro, e da quell'anno è gradualmente cresciuto fino a superare di poco i livelli nominali del 2009. Dal punto di vista del coinvolgimento degli enti regionali, questi ultimi hanno accordato il loro via libera alla ripartizione, pur sottolineando l'ennesimo ritardo nell'erogazione da parte del governo centrale (il termine pattuito è fissato per il 30 settembre di ogni anno). Le regioni hanno inoltre posto due condizioni: prevedere in sede di revisione normativa eventuali modifiche ai criteri di riparto, visto che con il 2019 si conclude la fase di sperimentazione, ad esempio considerando le spese secondo un principio

di cassa (e dunque l'anno accademico nel quale sono erogate le somme) oppure riducendo il fabbisogno stimato per gli studenti disabili rispetto al doppio del valore della borsa attualmente previsto; sollecitare nuovamente il Ministero affinché riattivi il tavolo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni previsto dal Dlgs 68/2012. Inoltre, c'è un particolare tema che è stato oggetto di discussione nel corso delle riunioni tecnico-politiche tenutesi a Roma in sede di Conferenza delle Regioni, e che risulta di grande importanza in tema di politiche regionali per il diritto allo studio universitario. Infatti, alcune Regioni (in prima fila la Lombardia) hanno a più riprese richiesto che i nuovi criteri di ripartizione prendano in considerazione anche la dimensione della comunità studentesca, facendo notare come alcune Regioni temano altrimenti di non riuscire a garantire lo stesso livello di servizi per il diritto allo studio universitario, in presenza di un aumento costante degli iscritti. Questa argomentazione, per quanto apparentemente logica e condivisibile, rischia tuttavia di dimenticare un più complesso sistema di obiettivi che una politica nazionale per il diritto allo studio universitario potrebbe voler garantire. È innegabile, difatti, come la scelta di alcuni studenti (generalmente residenti nel Mezzogiorno) di iscriversi fuori regione (generalmente al Nord) sia largamente influenzata dal livello e dalla qualità dei servizi e del sostegno per il diritto allo studio che quelle università fuori regione offrono. Questo, in parte, aiuterebbe a spiegare anche il motivo per cui la mobilità studentesca inter-regionale sia unidirezionale e comporti un graduale spopolamento delle università meridionali a favore di quelle centro-settentrionali. Dunque, una politica nazionale che intenda scongiurare la chiusura o il notevole ridimensionamento di importanti poli accademici che hanno sede su un terzo del territorio nazionale, potrebbe utilizzare anche la leva del diritto allo studio come strumento equilibratore. In altre parole, aumentare i finanziamenti per il diritto allo studio per quelle Regioni che già godono di cospicui flussi in entrata di nuovi studenti, potrebbe finire per inasprire il fenomeno della mobilità studentesca da sud verso nord, anziché porne un argine. Al contrario, finanziare maggiormente quelle Regioni che attualmente offrono un sostegno minore, potrebbe trattenere un numero considerevole di studenti altrimenti pronti a partire. Su questo punto, sarebbe auspicabile un fronte comune che veda coese quantomeno le Regioni del Mezzogiorno, senza contare che la politica nazionale stessa potrebbe voler adottare questa strategia votata al riequilibrio territoriale. A tal proposito, rinvia la proposta contenuta nel Rapporto 2020 di Sbilanciamoci!, campagna nazionale che dal 1999 presenta una legge finanziaria alternativa a quella ufficiale, tesa a garantire investimenti maggiori e di qualità nell'istruzione e nella ricerca pubblica. In questo documento, con

riferimento al diritto allo studio universitario, Sbilanciamoci! propone un incremento del FIS pari a 200 milioni di euro, al fine di "eliminare una volta per tutte la figura dell'idoneo non beneficiario e contestualmente di aumentare la platea di studenti idonei alla borsa di studio".

Come esposto in precedenza, la tassa regionale per il diritto allo studio è un secondo metodo di finanziamento per le politiche in oggetto. Il suo pagamento è obbligatorio per tutti gli studenti che si iscrivono a un qualsiasi corso di laurea, salvo esplicite esenzioni per reddito e merito. Per l'a.a. 2017/2018, l'importo della tassa regionale si è attestato sui 140 euro in quasi tutte le Regioni e Province Autonome. Il suo ammontare è, inoltre, generalmente indipendente dal reddito o dal merito del singolo studente, nonostante il d.lgs. 68/2012 preveda che esso sia differenziato in base all'ISEE. Non si rilevano, dunque, significative differenze tra Regioni; tuttavia, è da rimarcare la dinamica storica che questa forma di tassazione ha subito nel corso degli anni. Difatti, l'importo medio per la tassa DSU nell'a.a. 2008/2009 si attestava all'incirca sui 90 euro, il che implica che in meno di dieci anni si è assistito ad un incremento del 55%. Non vi è dubbio che questo aumento si sia verificato simultaneamente alla riduzione del FIS (il già citato Fondo Integrativo per il DSU). Questo, di conseguenza, implica uno spostamento di parte del finanziamento per il diritto allo studio, che finisce per gravare maggiormente sui singoli studenti (nella maggior parte dei casi, indipendentemente dai rispettivi redditi e meriti) e in misura minore sulla fiscalità generale (contraddistinta da un certo livello di progressività).

Infine, l'ultima fonte di finanziamento delle misure volte a concretizzare il diritto allo studio universitario risiede nelle risorse proprie delle amministrazioni regionali. Da questo punto di vista, i dati MIUR descritti nell'ultimo Rapporto ANVUR indicano come vi sia una notevole variabilità nell'impegno finanziario che le macro-regioni italiane sostengono. Per l'a.a. 2016/17, si passa infatti da quasi 50 milioni di euro nelle regioni del nord-est a poco più di 20 milioni nel nord-ovest. Tuttavia, di notevole importanza, anche in questo caso, risulta essere la dinamica storica dell'ammontare di tali risorse. Nel decennio 2006-2016, infatti, le risorse complessivamente impiegate dalle amministrazioni regionali sono passate da poco più di 100 milioni ad oltre 170 milioni, a prezzi correnti, segnando quindi un incremento di circa il 70%. Dunque, anche in questo caso, si assiste ad una diversa ripartizione negli anni delle risorse del finanziamento, che implica una riduzione dell'impegno del governo centrale e un contemporaneo maggiore impegno da parte delle Regioni. In ultima analisi, è importante sottolineare il notevole incremento di risorse proprie registrato nelle Regioni del sud

(Mezzogiorno escluse le isole) nel passaggio dal 2015 al 2016: l'ammontare totale è passato da poco meno di 20 milioni di euro ad oltre 40 milioni, ovvero un impegno più che raddoppiato.

### *Le borse di studio*

Il principale intervento a sostegno del diritto allo studio universitario è costituito dalle borse di studio, il cui importo minimo è stabilito ogni anno da un decreto ministeriale del MIUR, e per l'a.a. 2018/2019 variava da poco meno di 2.000 euro per gli studenti "in sede" ad oltre 5.000 euro per i cosiddetti "fuori sede". Al di là del dato sull'ammontare assoluto della borsa, ciò che colpisce positivamente è la dinamica storica relativa alla copertura percentuale delle borse rispetto agli studenti risultati legalmente idonei alla loro fruizione. Nel ventennio 1997-2017, il dato nazionale passa da poco meno del 55% a circa il 96% (dati MIUR). Questo aumento è in larghissima misura dovuto al miglioramento delle percentuali nel Mezzogiorno, dove si passa da poco meno del 60% a circa l'89% di copertura. Dunque, negli ultimi dieci anni, si è andati nella direzione di un debellamento, auspicabilmente definitivo, del vergognoso fenomeno dei c.d. "idonei non vincitori", ovvero quegli studenti ai quali veniva riconosciuta la condizione di idonei legalmente alla borsa di studio, e che tuttavia non fruivano della stessa a seguito della mancanza di fondi destinati a questo scopo.

### *I servizi abitativi e di ristorazione*

I servizi abitativi e di ristorazione rappresentano una delle forme di sostegno al diritto allo studio più importanti. Essi sono elargiti a fronte di condizionalità riguardanti il merito e la situazione reddituale degli studenti iscritti. In particolare, è necessario essere fuori sede, idonei all'assegnazione di una borsa di studio, ed essere in regola con l'acquisizione di un certo numero di crediti formativi. L'ultimo rapporto ANVUR riporta i dati del MIUR relativi al numero di posti alloggio totali e in rapporto agli idonei, nonché il grado di copertura degli idonei, per università statali e non, negli anni 2013, 2015 e 2017. Si tratta di una matrice di dati non perfettamente completa, tuttavia è comunque possibile trarre da questa alcune conclusioni rilevanti. Anzitutto, rinviene il dato medio nazionale di copertura degli idonei, ovvero la percentuale di idonei cui è attribuito un posto alloggio, che a fine 2017 si attesta poco sotto il 24%. In altre parole, in quell'anno, quasi uno studente idoneo su quattro ha ricevuto ospitalità presso una residenza universitaria. Questo dato, tuttavia, non tiene conto degli idonei non fuori sede, così come ignora gli idonei fuori sede che decidano di non fare richiesta per l'attribuzione di un posto alloggio. Ciò che è interessante notare è che le

rilevazioni del 2013, 2015 e 2017 segnalano un trend in crescita percentuale nella copertura degli idonei, che passa dal 22,7% al 23,9%. Peraltro, questa crescita è trainata proprio dalle regioni del sud, dove lo stesso dato passa dall'11,6% al 14,3%, e delle isole, che registrano un incremento dal 10,9% al 12,5%. Come detto, sono dati parziali, dunque non è possibile effettuare un commento che riguardi altro rispetto al trend medio degli ultimi anni. E soprattutto, è da segnalare la distanza considerevole che tuttora persiste tra le diverse aree geografiche del Paese. Nel 2017, a parte i dati di Sud e isole, appena esposti, nel Nord-Ovest si registra il 39% di copertura degli idonei, poco più del 30% nelle Regioni del Centro e il 22,3% nel Nord-Est.

Per quanto concerne i servizi di ristorazione, nel 2017 si contava un totale di 265 mila mense, a gestione diretta (12%) o indiretta (88%), per un totale di oltre 47 mila posti disponibili. Si tratta di un servizio offerto a tutti gli studenti iscritti alle università italiane, dunque non ha molto senso analizzare il grado di copertura percentuale rispetto agli idonei. Tuttavia, è utile sottolineare che i borsisti hanno diritto ad un prezzo ridotto per l'accesso ai servizi di ristorazione.

### *Contribuzione studentesca ed esoneri*

Il decreto del Presidente della Repubblica numero 306/1997 afferma l'autonomia di ciascun ateneo nella fissazione dei livelli di tassazione *"secondo criteri di equità e solidarietà, in relazione alle condizioni economiche dell'iscritto, utilizzando metodologie adeguate a garantire un'effettiva progressività, anche allo scopo di tutelare gli studenti di più disagiata condizione economica"*. A tale scopo, viene utilizzato l'ISEE, un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare cui appartiene ciascuno studente. Per quanto concerne l'accesso all'esenzione dalla contribuzione studentesca, il cosiddetto "Student act", pacchetto di misure ed agevolazioni in ambito scolastico ed universitario previste nella Legge di Stabilità 2019, ha previsto una revisione della cosiddetta *no tax area*. Infatti, il provvedimento in oggetto ha introdotto una nuova soglia ISEE, al di sotto della quale, le matricole beneficiano dell'esenzione dalle tasse universitarie. Per gli anni successivi, invece tale esonero viene confermato solo se vengono soddisfatti determinati requisiti di merito, ovvero l'acquisizione di 10 crediti per gli iscritti al secondo anno e 25 crediti per gli iscritti dal terzo anno al primo fuori corso. La nuova soglia ISEE è fissata a 13 mila euro, ed è valida in tutte le università statali e gli istituti AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica). Per le matricole che hanno un ISEE compreso tra 13.001 e 30.000 euro, la tassazione

universitaria è proporzionale alla propria situazione reddituale e patrimoniale, mentre rimangono le stesse condizionalità di merito per gli iscritti dal secondo anno fino al primo fuori corso.

Alla luce del quadro normativo appena esposto, è utile operare un'analisi quantitativa sul numero di studenti che beneficiano dell'esenzione dalla contribuzione universitaria. Se si escludono i casi di contribuzione non dovuta o finanziata da enti esterni, i dati del MIUR per l'anno accademico 2016/2017 registrano poco più di 197 mila studenti esonerati tra gli iscritti a corsi di laurea di primo e secondo livello (94,3%), o a corsi di dottorato (5,4%) o a corsi di specializzazione (residuale). Nell' a.a. 2016/2017, dunque, risultava esonerato dal pagamento delle tasse universitarie circa il 13% degli iscritti. Questo dato medio ha una certa variabilità regionale, considerando che si passa dal 10% del Nord-ovest al 17.7% delle isole. Tuttavia, la maggiore variabilità su base geografica è rilevabile se si analizzano i dati sulla contribuzione per fasce. Oltre la metà degli iscritti al Sud e nelle isole paga una tassa universitaria onnicomprensiva tra i 400 e i 1000 euro; lo stesso dato, che a livello nazionale si attesta poco sopra il 41%, è del 46 al Centro e rispettivamente del 41 e del 19 al Nord-Ovest e al Nord-Est. Per ovvie ragioni, la situazione si ribalta se si sposta l'attenzione sulla fascia contributiva oltre i 1000 euro. In questo caso, il dato nazionale si attesta sul 46%, con punte del 67% al Nord-Est e del 31% nelle isole. Peraltro, il Mezzogiorno è l'unica zona del Paese in cui la contribuzione oltre i 2000 euro non raggiunge percentuali a doppia cifra, e si ferma attorno al 3% degli iscritti. Ovviamente, l'analisi fin qui proposta ha l'evidente limite costituito dalla già citata discrezionalità, in capo ai singoli atenei, di ampliare la cosiddetta *no tax area*, prevedendo un innalzamento della soglia ISEE per l'accesso all'esonero contributivo.

### *Il diritto allo studio nell'epoca del Covid-19*

Nel febbraio del 2020, la propagazione del virus Covid-19 e l'inizio dell'ondata epidemica che ha colpito il nostro Paese hanno determinato un cambio di rotta anche nella conduzione della presente ricerca. Ciò è avvenuto essenzialmente in quanto le attività istituzionali presso gli uffici di Roma della Regione Puglia, del Cinsedo e della Conferenza Stato-Regioni sono state fortemente impattate. Ad un primo impatto di tipo quantitativo, dovuto all'applicazione del *lockdown* su tutto il territorio nazionale e alla necessità di ricorrere al c.d. *smart working*, ne è conseguito un secondo più marcatamente qualitativo, ovvero la tendenza a rendere le attività istituzionali pressoché monotematiche ed incentrate sulla risposta all'epidemia in corso.

Da questo punto di vista, è stata necessaria una rimodulazione anche dell'attività di indagine per il presente progetto di ricerca. Innanzitutto, dopo una prima fase di sospensione delle attività, la ricerca è proseguita da casa, attraverso l'uso delle risorse telematiche. In questo senso, sono risultate ancora più preziose le piattaforme online rappresentate dai siti istituzionali (Regione Puglia, Cinsedo e Conferenza Stato-Regioni *in primis*), che hanno costituito una costante fonte autorevole di aggiornamento sulle iniziative adottate dalle varie amministrazioni pubbliche locali in coordinamento col governo nazionale.

Il diritto allo studio, anche quello non universitario, è senz'altro una di quelle materie che non sono state sottratte ad un intervento specifico che rimodulasse il piano d'intervento pubblico all'interno della contingenza dell'epidemia. In questo senso, da parte della Regione Puglia, risulta di notevole importanza la Deliberazione della Giunta Regionale n.517 dell'8 aprile 2020, con la quale sono state adottate "Misure a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19 in tema di Diritto allo studio, Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai sei anni, Università della Terza età. Istituzione nuovo capitolo di spesa e variazione compensativa bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020, nell'ambito della stessa Missione-Programma-Titolo(ex art.51, co 2 D.lgs. n. 118/2011)". Con questo provvedimento, la giunta regionale ha ritenuto opportuno destinare 2 milioni di euro al finanziamento di interventi di sostegno alla didattica a distanza, che favoriscono direttamente gli studenti pugliesi. Si tratta di una parte degli stanziamenti originariamente previsti per il Piano regionale per il Diritto allo studio 2020, e in particolare, di finanziamenti previsti per servizi non più attivabili dai Comuni, a causa dell'epidemia in corso. I beneficiari di questi interventi saranno, in particolar modo, studenti appartenenti a fasce economicamente più deboli, che potranno così disporre degli strumenti informatici e della connettività di rete necessari per l'apprendimento a distanza. Non solo, il provvedimento ha sancito l'obbligo, in capo alle strutture che gestiscono servizi educativi e alle scuole dell'infanzia paritarie, di sospendere la compartecipazione familiare alle spese, fino a quando saranno necessarie le misure di distanziamento sociale e prevenzione da Covid-19. Queste sono state le due misure principali contenute nel provvedimento. Si tratta di un'operazione a saldo zero, in quanto i 2 milioni di euro di finanziamento sono semplicemente trasferiti da un capitolo di spesa ad un altro. Inoltre, si tratta di un provvedimento che impatta, sotto molteplici aspetti, direttamente sulle famiglie con figli in età scolare: da un lato, si ha un effetto sulla fruizione dei servizi educativi, attraverso la fornitura di strumentazione informatica abilitante; dall'altro, consente di alleggerire (o annullare) il carico di contribuzione delle famiglie, a fronte di servizi rimodulati,



e in un contesto economico di incertezza e diffusa contrazione del reddito e della capacità di spesa.

Il tema del riadattamento delle misure di sostegno al diritto allo studio alla contingenza del fenomeno epidemiologico non ha riguardato solo l'ente Regione Puglia individualmente. Anche a livello inter-regionale e di raccordo Stato-Regioni, questa materia è stata oggetto di dibattito e di intervento. A questo proposito, rinvia l'opera di revisione del D.l. 798/2017 sui fabbisogni finanziari delle regioni e i criteri di riparto del FIS. Come descritto in precedenza, dopo una prima sperimentazione triennale, il D.l. prevedeva che i criteri e le modalità di riparto dovessero essere rivisti e aggiornati. Tale revisione ha visto coinvolti direttamente sei rappresentanti delle amministrazioni di governo regionale, quattro rappresentanti del MUR, uno dell'ANDISU (Agenzia Nazionale per il Diritto allo Studio Universitario), ed uno per il MEF. In particolare, il MUR ha proposto uno schema di decreto con disposizioni innovative, redatte al fine di assorbire le indicazioni e i pareri presentati dalle Regioni per il periodo 2017-2019. In sede di coordinamento tecnico inter-regionale, il 16 giugno 2020, le Regioni hanno concordato su quanto proposto nel testo proposto dal MUR, fatta eccezione per l'art 4. comma 3, che definisce la quota di FIS da ripartire sulla base dei fabbisogni regionali e quella da assegnare su base c.d. "premiale". La maggior parte delle Regioni intervenute alla riunione ha infatti palesato l'allarme per il rischio che una quota premiale massima fissata al 25% (proposta del MUR) possa penalizzare eccessivamente quelle Regioni che non riescono in modo continuativo ad assicurare ingenti fondi regionali dal proprio bilancio. Le Regioni hanno dunque proposto di emendare l'art.4 comma 3 nel modo seguente: "Il riparto del FIS è effettuato, di norma, per l'85% in proporzione ai fabbisogni finanziari netti delle Regioni e per il 15% sulla base della quota premiale. Qualora l'incidenza complessiva della spesa per studenti idonei sostenuta dall'insieme delle Regioni che accedono alla quota premiale superi il 50% del totale della spesa per studenti idonei sostenuta da tutte le Regioni, la percentuale di quota premiale del FIS sarà pari al 20%. In ogni caso nel primo anno di applicazione del presente decreto la quota premiale del FIS non potrà superare il 15%.". Si tratta di una proposta di modifica che andrebbe nella direzione di preservare il principio di solidarietà tra i cittadini contribuenti, e dunque tra enti di governo regionale, assicurando un adeguato livello di erogazione di misure a sostegno del diritto allo studio universitario su tutto il territorio del Paese.

## Conclusioni

Il fine di questa ricerca è stato quello di descrivere lo stato del sistema universitario italiano e le articolazioni del relativo diritto allo studio, mantenendo il focus sul coinvolgimento dei vari livelli di governo. Lo studio è stato condotto adottando un approccio metodologico poliedrico, che ha coinvolto l'analisi della produzione accademica e della c.d. letteratura grigia sul tema, l'audizione di assemblee di organi interregionali, l'osservazione di fonti normative di vario livello, nonché la trattazione, presentazione e il commento di dati quantitativi provenienti da fonti autorevoli.

L'analisi della letteratura, accademica e non, ha consentito di tracciare i principali filoni di ricerca sul tema del diritto allo studio universitario, evidenziando le più rilevanti tendenze con riferimento all'oggetto, al metodo, ai risultati e alle implicazioni per il policy-maker derivanti dalle ricerche. Anzitutto, molti studiosi si sono interrogati sul ruolo dei vincoli finanziari nelle scelte effettuate dagli studenti (o dai potenziali studenti). In altri termini, ci si domanda quale sia l'impatto delle misure di sostegno al diritto allo studio, sottoforma di trasferimenti monetari, sulle scelte individuali di iscrizione all'università e abbandono degli studi, nonché sulla performance universitaria. Con riferimento all'iscrizione, gli studi empirici mostrano un impatto positivo debole e talvolta non statisticamente significativo, evidenziando come altri fattori che attengono al passato personale del potenziale studente influiscano in maniera rilevante sulla scelta di proseguire gli studi. L'impatto positivo diventa invece statisticamente significativo con riferimento ai tassi d'abbandono: gli studi, in questo caso, mostrano una netta diminuzione della percentuale di abbandoni, specie a cavallo tra il primo ed il secondo anno di studi, a fronte della percezione di sussidi governativi di tipo monetario. Tuttavia, l'influenza maggiore delle misure di sostegno al diritto allo studio è riscontrata sulla performance degli studenti universitari. In questo caso, infatti, l'impatto risulta generalmente positivo e statisticamente significativo, specie con riferimento ai trasferimenti monetari elargiti sulla base del merito (ovvero della performance stessa degli studenti), in quanto rappresentano un ulteriore incentivo efficace per gli studenti nel conseguimento del titolo di studio. In definitiva, si può concludere che, incidendo sui vincoli finanziari degli studenti, il policy-maker utilizza una leva efficace per conseguire importanti obiettivi di politica dell'istruzione terziaria, favorendo una distribuzione più equa delle opportunità di apprendimento e una migliore mobilità sociale intergenerazionale.

L'analisi dei dati quantitativi ha consentito di delineare uno scorcio sulla distribuzione dei laureati in Italia, anche in rapporto al contesto internazionale. Il nostro Paese risulta drammaticamente indietro per diffusione di titoli di studio universitari tra i suoi cittadini (e dunque tra la sua forza lavoro nazionale), ponendola in coda alla classifica dei Paesi ad economie avanzate. Il dato risulta tanto più allarmante se lo si inquadra in un trend ventennale che ha visto altri Paesi, dalle economie certamente più modeste di quella italiana, ottenere miglioramenti significativi quanto all'aumento della quota di cittadini laureati. Questo svantaggio riguarda ogni classe d'età e coinvolge tutto il territorio nazionale, seppure si segnalino alcune criticità regionali. Nel Mezzogiorno, infatti, si trovano le percentuali di laureati più basse nella popolazione di età compresa tra i 30-34 anni, e la Puglia, purtroppo, non fa eccezione. Le cause di questi ritardi sono da ascrivere a tre fattori principali: basso tasso di immatricolazioni, alto tasso di abbandoni e basso tasso di immatricolazioni di studenti "maturi". Come detto in precedenza, sono tutti fattori sui cui la politica può intervenire, anche predisponendo misure di sussidio volte ad incidere sul vincolo di bilancio degli studenti o potenziali tali.

A proposito di politiche di incentivo alla prosecuzione degli studi, tutto ciò richiede ingenti risorse. L'analisi dei dati quantitativi sul finanziamento del sistema universitario italiano, in un'ottica di comparazione internazionale e di dinamica storica, è piuttosto preoccupante. Anche in questo caso, infatti, l'Italia è costantemente al di sotto della media dei Paesi OCSE e solo nell'ultimo anno si assiste ad una timida inversione di tendenza. Bisognerà capire quanto quest'ultima sarà solo trainata dalle linee di finanziamento europee predisposte per contrastare gli effetti della pandemia in corso, o quanto invece faccia parte di un preciso nuovo indirizzo politico che il nostro Paese ha deciso di intraprendere per il proprio futuro. Questo ha, ovviamente, ripercussioni anche sul disegno e l'implementazione delle politiche di sostegno al diritto allo studio. In questo caso, l'Italia ha recentemente imboccato una strada nuova rispetto al passato, investendo di più per rendere questo diritto effettivamente esercitabile; molto resta ancora da fare, e in questo senso gli enti regionali ricoprono un ruolo affatto marginale, con la previsione di borse di studio e l'elargizione di servizi abitativi e di ristorazione.

La sfida di rendere il nostro Paese sempre più dotato di cittadini altamente istruiti e forza lavoro particolarmente qualificata, anche attraverso la leva del sostegno al diritto allo studio, si è resa ancora più ardua all'indomani dello sviluppo dell'emergenza epidemiologica. Si tratta

di una difficoltà in più che non ha risparmiato nessun Paese al mondo, e dunque è divenuto fondamentale ricercare le strategie migliori per affrontarla in maniera efficace ed efficiente. Certamente alcuni governi nazionali e regionali, proprio come la Regione Puglia, si sono già mobilitati al fine di implementare una serie di misure volte a rendere effettivo il diritto allo studio anche in questo nuovo scenario in cui la mobilità rischia di essere fortemente limitata. D'altro canto, si tratta di una situazione inedita, i cui effetti sul mondo dell'Università e in particolare dei suoi studenti, sono ancora incerti. Precedenti studi suggeriscono che addirittura la crisi economica dovuta alla pandemia possa rinvigorire l'interesse dei giovani per la continuazione degli studi, a causa di un minore costo opportunità rappresentato dal mondo del lavoro e dell'impresa. Quel che è certo è che l'investimento in istruzione superiore di qualità rimane ancora quello col maggior rendimento di medio/lungo periodo, sia individualmente che come sistema Paese. Sarà dunque necessario, anche nel prossimo futuro, che tutti i livelli di governo proseguano nell'implementazione di adeguate politiche pubbliche volte all'incentivazione degli studi superiori e alla creazione di una forza lavoro in grado di competere, nel mercato globale, sulla qualità dei beni e servizi che si producono.

## FONTI BIBLIOGRAFICHE E DEI DATI

Adamopoulou, E., & Tanzi, G. M. (2017). Academic drop-out and the Great Recession. *Journal of Human Capital*, 11(1), 35-71.

Baumgartner, H. J., & Steiner, V. (2006). Does more generous student aid increase enrolment rates into higher education? Evaluating the German student aid reform of 2001.

Cappelli, P., & Won, S. (2016). How you pay affects how you do: Financial aid type and student performance in college (No. w22604). National Bureau of Economic Research.

Castleman, B. L., & Long, B. T. (2016). Looking beyond enrollment: The causal effect of need-based grants on college access, persistence, and graduation. *Journal of Labor Economics*, 34(4), 1023-1073.

Checchi, D., Fiorio, C. V., & Leonardi, M. (2013). Intergenerational persistence of educational attainment in Italy. *Economics letters*, 118(1), 229-232.

De Angelis, I., Mariani, V., Modena, F., & Montanaro, P. (2016). Immatricolazioni, percorsi accademici e mobilità degli studenti italiani. Banca d'Italia.

Denning, J. T., Marx, B. M., & Turner, L. J. (2019). ProPelled: The effects of grants on graduation, earnings, and welfare. *American Economic Journal: Applied Economics*, 11(3), 193-224.

Gitto, L., L. F. Minervini, and L. Monaco (2015): "University dropout rates in Italy," in *Youth and the Crisis: Unemployment, Education and Health in Europe*, 75.

Mealli, F., & Rampichini, C. (2012). Evaluating the effects of university grants by using regression discontinuity designs. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 175(3), 775-798.

Nielsen, H. S., Sørensen, T., & Taber, C. (2010). Estimating the effect of student aid on college enrollment: Evidence from a government grant policy reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(2), 185-215.

OECD, (2019). *Education at a Glance*.

Scott-Clayton, J. (2011). On money and motivation a quasi-experimental analysis of financial incentives for college achievement. *Journal of Human resources*, 46(3), 614-646.

Singell Jr, L. D. (2004). Come and stay a while: does financial aid effect retention conditioned on enrollment at a large public university?. *Economics of Education review*, 23(5), 459-471.

Sneyers, E., Agasisti, T., De Witte, K., & Graziosi, G. (2016). The impact of scholarships on students' performance: a study on five Italian universities.

Steiner, V., & Wrohlich, K. (2012). Financial student aid and enrollment in higher education: New evidence from Germany. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(1), 124-147.

Stinebrickner, R., & Stinebrickner, T. (2008). The effect of credit constraints on the college drop-out decision: A direct approach using a new panel study. *American Economic Review*, 98(5), 2163-84.

Vergolini, L., & Zanini, N. (2015). Away, but not too far from home. The effects of financial aid on university enrolment decisions. *Economics of Education Review*, 49, 91-109.

Zimmerman, S. (2013). Making top managers: The role of elite universities and elite peers. Manuscript in public, Yale University.

Zotti, R. (2015). Should I stay or should I go? Dropping out from university: an empirical analysis of students' performances. In *Youth and the Crisis* (pp. 71-88). Routledge.

<http://www.andisu.it/>

<https://www.anvur.it/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

<https://www.istat.it/it/istruzione-e-formazione>

<https://www.mef.gov.it/>

<https://www.miur.gov.it/anagrafe-nazionale-studenti>

<https://www.oecd-ilibrary.org>

<https://www.regione.puglia.it/>

<http://www.regioni.it/cinsedo/>

<https://sbilanciamoci.info/>

<http://www.statoregioni.it/it/>

Borsa di Ricerca ADISU sul tema:

## *“Il sistema dell’istruzione e del diritto allo studio ordinario e universitario nei rapporti tra Stato e Regioni”*

---

Il progetto di ricerca in oggetto, che ha avuto inizio lunedì 23 settembre 2019, ha visto il sottoscritto impegnato presso la delegazione romana della Regione Puglia, nonché presso alcuni degli enti e delle istituzioni con i quali l'ente regionale intrattiene rapporti, sino a fine febbraio 2020, ovvero sino all'introduzione delle misure di contenimento del contagio da COVID-19. Proprio il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria ha condizionato, in maniera rilevante, la conduzione del progetto, nonché il focus e le metodologie applicate allo studio.

Infatti, nella fase preliminare del lavoro di ricerca, si è preferito dare maggiore rilievo ad un'analisi descrittiva del sistema universitario e del diritto allo studio in Italia, costantemente accompagnata dall'audizione delle riunioni inter-regionali tecniche e politiche in materia. Queste ultime si sono tenute principalmente presso le sedi della Conferenza Stato-Regioni e del relativo centro studi Cinsedo. Lo studio, dunque, è stato condotto adottando un approccio metodologico poliedrico, che ha coinvolto l'analisi della produzione accademica e della c.d. letteratura grigia sul tema, l'audizione di assemblee di organi interregionali, l'osservazione di fonti normative di vario livello, nonché la trattazione, presentazione e il commento di dati quantitativi provenienti da fonti autorevoli.

Nel corso del secondo quadrimestre, lo svolgimento del progetto ha subito gli inevitabili impatti derivanti dal sorgere dell'emergenza epidemiologica. In particolare, questo ha comportato una necessaria revisione tanto del metodo di svolgimento della ricerca, quanto dell'oggetto stesso di analisi. A partire dalla fine di febbraio 2020, infatti, l'Adisu Puglia, di concerto con l'ufficio romano della Regione Puglia, ha deciso di sospendere la convenzione che disciplina il rapporto tra il sottoscritto e l'Adisu stessa. Questa decisione, volta a preservare la salute di tutti i lavoratori impegnati nel suddetto Ufficio, si è protratta per 3 settimane, ovvero quando, preso atto che il fenomeno epidemiologico non si sarebbe arrestato in tempi brevi, l'Adisu Puglia ha deciso di riattivare la convenzione e di accordare la modalità di lavoro a distanza (c.d. *smart working*).

Con l'intento di garantire una certa continuità rispetto al lavoro precedentemente svolto, l'ufficio romano della Regione Puglia ha ottenuto che i borsisti di ricerca Adisu potessero

avere accesso alla trasmissione in diretta telematica delle sedute del Cinsedo. In quest'ottica, il sottoscritto ha svolto regolare monitoraggio delle riunioni calendarizzate, al fine di individuare le sedute che avessero ad oggetto temi connessi al diritto allo studio.

Sul fronte più strettamente contenutistico, in accordo con il supervisore scientifico, Prof. Gianfranco Viesti, e la tutor dell'ufficio romano della Regione Puglia, dott.ssa Carla Capriati, il progetto di ricerca è stato rimodulato al fine di inserire una dimensione di analisi sull'impatto della contingenza COVID-19 sul diritto allo studio universitario. A tale scopo, sono stati monitorati e presi in esame i provvedimenti regionali volti a introdurre misure di sostegno al diritto allo studio, che rispondono ai nuovi bisogni degli studenti scaturiti dall'emergenza sanitaria in corso.

Quanto ai risultati, il presente progetto ha consentito da un lato, di confermare alcune tendenze note su dinamiche specifiche del sistema universitario italiano, dall'altro, di mettere in luce spunti di riflessione interessanti, specie per l'attore pubblico. Tra le più interessanti conclusioni, troviamo l'efficacia di incidere sui vincoli finanziari degli studenti, una leva attraverso la quale il policy-maker può conseguire importanti obiettivi di politica dell'istruzione terziaria, specie con riferimento alla performance dei studenti, favorendo una distribuzione più equa delle opportunità di apprendimento e una migliore mobilità sociale intergenerazionale. Un ulteriore risultato della ricerca ha a che fare col ritardo storico del nostro Paese, in comparazione internazionale, per quanto concerne la maggior parte degli indicatori sullo stato di salute del sistema universitario, del suo finanziamento e sulla presenza di laureati. L'Italia è agli ultimi posti nelle statistiche internazionali e le regioni del Mezzogiorno, compresa la Puglia, arrancano in misura anche più rilevante. In questo caso, risulta necessario implementare politiche di lungo respiro, che vadano in netta controtendenza rispetto agli ultimi quindici anni. Ciò diviene tanto più importante in un periodo di crisi economica come quello che siamo costretti a vivere a causa dell'emergenza epidemiologica in corso. Anche da questo punto di vista, la ricerca offre spunti di riflessione interessanti per il policy-maker.

Bari, lunedì 12 ottobre 2020

Mauro Bux

