CAMERA DEI DEPUTATI N. **1159**-A-*bis*

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VACCA, D'UVA, LUIGI GALLO, MARZANA, BRESCIA, BATTELLI, SIMONE VALENTE, DI BENEDETTO, CHIMIENTI, COSTANTINO, FRATOIANNI, GIANCARLO GIORDANO

Modifiche alla disciplina in materia di contributi universitari

Presentata il 5 giugno 2013

(Relatore di minoranza: **LUIGI GALLO**)

ONOREVOLI DEPUTATI ! — Ancora una volta quest'Aula è chiamata ad esprimersi su un testo proposto dal Movimento 5 Stelle su cui la maggioranza ed il Governo hanno deciso di non convergere. In questa occasione, sia per l'argomento trattato che per l'*iter* seguito, l'epilogo appare ancor più paradossale.

Il 5 giugno 2013 il M5S ha presentato la proposta di legge, oggi in discussione, recante modifiche alla disciplina sui contributi dovuti dagli studenti.

La proposta prevede: la reintroduzione del limite massimo dell'ammontare della contribuzione studentesca rispetto al Fondo per il finanziamento ordinario, considerando nel calcolo della contribuzione studentesca totale anche gli studenti iscritti oltre il limite della durata normale dei rispettivi corsi di studio di primo e di secondo livello; l'introduzione di princìpi tesi a correggere e a migliorare la normativa vigente, sulla base delle criticità emerse nella applicazione del regolamento sulla contribuzione studentesca nel corso degli anni; la garanzia dell'effettività del diritto a una tassazione adeguata e in linea con la normativa vigente prevedendo la possibilità di esonerare dal pagamento della contribuzione studentesca gli studenti meno abbienti mediante l'introduzione di una *no tax area* per situazione economica equivalente (ISEEU), inferiore a 11.000 euro.

Alla descrizione dell'articolato è necessario premettere una descrizione dell'*iter* triennale seguito dalla proposta in commissione, da cui emerge inequivocabilmente l'atteggiamento inconcludente tenuto dal PD.

Il 18 luglio 2013 iniziò l'esame in commissione, e dopo la richiesta di rinvio da parte del PD che, con l'appoggio di SEL, riteneva opportuno realizzare indagini più approfondite, vennero proposte le audizioni con le università, componente studentesca e CRUI.

L'11 settembre fu proposto di formare un comitato ristretto per accelerare l'*iter* di discussione e arrivare ad un testo condiviso dalle forze politiche rappresentate in Commissione.

Da gennaio 2014 il comitato ristretto chiese al Governo una relazione tecnica sulla proposta di legge. A febbraio la relazione tecnica del Ministero pervenne con dati poco precisi e munita di un parere negativo della Ragioneria dello Stato, che ritenne che la proposta di legge comportasse effetti negativi sui saldi di finanza pubblica per i quali doveva essere individuata apposita copertura finanziaria, in particolare con riferimento alla *no tax area*. Tale parere negativo, in realtà, poteva essere facilmente contestato in quanto non vi è alcun capitolo nei bilanci dello Stato che si riferisca alla contribuzione studentesca, infatti, i contributi versati dagli studenti vanno direttamente a confluire nelle casse dell'università che, autonomamente, può stabilire gli importi secondo le proprie esigenze e le proprie scelte politiche. In attesa di una nuova relazione tecnica, il Comitato ristretto si riunì più volte fino alla richiesta di un incontro con il Ministro Giannini, per valutare la disponibilità del Governo ad affrontare le problematiche in esame. Nel frattempo, ad un anno di distanza, anche il PD, a firma dell'onorevole Ghizzoni, presentò una proposta, l'atto Camera n. 2386 sulla disciplina della contribuzione studentesca per le università statali e le istituzioni statali di alta formazione artistica, musicale e coreutica che sostituisce integralmente il decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n. 306, con l'obiettivo di rendere la tassazione a carico degli studenti meno onerosa per le famiglie, più equa dal punto di vista sociale, più semplice e chiara dal

punto di vista operativo e comunicativo, più solida sul piano logico e dunque più stabile dal punto di vista finanziario, senza tuttavia intaccare l'autonomia delle università e senza sottrarre risorse ai loro bilanci di ateneo, già così fortemente depauperati negli ultimi anni.

Ad ottobre 2014 il Ministro evitò l'incontro in Commissione, ma in compenso pervenne la relazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che doveva contenere dati più precisi; la risposta contenuta nella relazione è la seguente: « In riferimento alle proposte di legge di cui all'oggetto, si trasmette in allegato la tabella riepilogativa del reddito ISTAT e del limite ISEE relativi all'anno accademico 2012/2013, ultimi dati disponibili.

Tenuto conto che allo stato attuale non è ancora operativa la banca dati prevista dall'articolo 20 del d.lgs. 29 marzo 2012 n. 68, non sono disponibili le informazioni relative alle condizioni reddituali dei singoli studenti, necessarie per poter effettuare delle stime sull'impatto finanziario che deriverebbe dalle proposte normative ».

Tradotto: la proposta di legge non potrà essere approvata perché non si dispone di dati certi, su accertata inadempienza dello Stato a procurarseli.

Da allora si succedettero i Comitati ristretti che portarono ad una sintesi tra la proposta di legge del M5S e quella del PD verso l'elaborazione di un testo condiviso che aveva come cardine principale l'approvazione di una *no tax area* a favore degli studenti con un ISEE familiare al di sotto dei 15.000 euro. Tra limature, tagli e cuci e cambi di rotta continui da parte del PD, che sosteneva la necessità di una compensazione alle università circa i mancati introiti dovuti ad una *no tax area*, e quindi di trovare una copertura finanziaria per tali compensazioni, si giunse a due proposte di testi definitivi che contenevano:

una *no tax area* per tutti gli studenti con ISEE al di sotto dei 15.000 euro, per gli iscritti non oltre un anno di ritardo rispetto alla normale durata del loro corso di studi;

una contribuzione del valore non superiore al 3 per cento dell'ISEE per gli studenti con reddito compreso tra 15.000 e 21.000 euro ISEE;

una compensazione assegnata all'università proporzionalmente al numero di esoneri.

Gli studenti che potenzialmente avrebbero potuto beneficiare della *no tax area* fino a 15.000 euro ISEE sono circa 240.000, con un costo per le compensazioni universitarie inferiore ai 100.000.000 di euro. Nonostante tale proposta fosse al ribasso rispetto a quanto richiesto dal M5S, cioè una soglia di *no tax area* più elevata (almeno 21.000), nonostante i continui ripensamenti del PD che ha diluito la discussione di due anni, si è accettato il compromesso pur di pervenire all'approvazione di una proposta a favore di studenti universitari meno abbienti, affinché si rilanci l'università in difficoltà.

Il M5S ha quindi chiesto la calendarizzazione della proposta in Aula per il 18 luglio.

In Commissione sono state presentate diverse proposte emendative al testo base che tenevano conto delle varie proposte nate in sede di comitato ristretto, tra cui l'ultima versione, nonché l'approvazione integrale della proposta di legge dell'onorevole Ghizzoni. L'epilogo è stato un ingiustificato diniego.

Sono trascorsi più di tre anni dall'inizio della discussione in Commissione su questa proposta di legge, che è stata bloccata soprattutto dall'assenza di collaborazione da parte del Governo, ma anche da continui ripensamenti delle forze politiche di maggioranza. Com'è possibile che tutto il tempo trascorso non sia stato sufficiente ad elaborare una proposta compiuta e definitiva?

Nel frattempo qualche ateneo, come l'università di Torino, ha autonomamente deciso di istituire la *no tax area* fino a 15.000 euro ISEE. Come al solito la politica è lenta, troppo lenta, rispetto alle reali esigenze e dinamiche del Paese.

Il lungo *iter*, l'inconcludenza ed il disinteresse di maggioranza e Governo non

hanno permesso l'approvazione di una disciplina che restituisce equità e garantisce l'effettività del diritto allo studio.

L'articolo 1 della proposta al nostro esame prevede l'abrogazione dei commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 306 del 1997, semplificando e razionalizzando notevolmente la normativa in materia di contribuzione studentesca ed eliminando tutte le iniquità conseguenti alla distinzione tra lo *status* di studente in corso e quello di studente fuori corso, in quanto la norma attuale non prevede nessun limite di contribuzione per lo studente fuori corso.

L'articolo 2 introduce alcuni princìpi volti a correggere e a perfezionare il citato regolamento sulla base delle criticità emerse nella sua applicazione, allo scopo di renderlo facilmente interpretabile e applicabile da parte delle amministrazioni universitarie e di ridurre al minimo il numero dei conflitti di fronte alla giustizia amministrativa.

Nel dettaglio, il comma 1 prevede una precisazione della definizione di contributi versati dagli studenti in favore delle università, necessaria alla luce dell'erronea interpretazione della norma in oggetto da parte dei singoli atenei, in quanto alcune università, in fase di definizione della tassazione a carico degli studenti, hanno scorporato dalla contribuzione studentesca il contributo per il funzionamento di laboratori o biblioteche. Tale differenziazione tra contribuzione studentesca e contribuzione per laboratori o biblioteche, seppur in contrasto con quanto dettato dalla norma, necessita, comunque, di una precisazione che non sia oggetto di arbitrarie o soggettive interpretazioni.

Il comma 2 precisa che il parametro da prendere come riferimento per il calcolo del limite della contribuzione studentesca è l'importo effettivo annuale del Fondo per il finanziamento ordinario che lo Stato eroga alla singola università.

Il comma 3 introduce elementi di novità stabilendo:

una certificazione contestuale all'approvazione del conto consuntivo con il quale le università dichiarano il rapporto percentuale tra il gettito complessivo della contribuzione studentesca e l'importo annuale del Fondo per il finanziamento ordinario erogato dallo Stato;

che alle università, per le quali l'ammontare della contribuzione studentesca supera il limite del 20 per cento dell'importo annuale del Fondo per il finanziamento ordinario erogato dallo Stato, non sarà erogato l'importo del Fondo per l'esercizio finanziario immediatamente successivo a quello in cui è accertata l'eccedenza;

che nel caso in cui le università predispongano, nel consiglio di amministrazione immediatamente successivo a quello in cui certificano il rapporto percentuale tra il gettito complessivo della contribuzione studentesca e l'importo annuale del Fondo per il finanziamento ordinario annuale erogato dallo Stato, un piano di restituzione agli studenti della quota di contribuzione in eccedenza, non è applicato il blocco dell'erogazione del citato Fondo per l'esercizio finanziario immediatamente successivo a quello in cui è accertata l'eccedenza;

che gli studenti con un reddito, ai fini dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), inferiore a 11.000 euro sono esonerati dal pagamento della contribuzione studentesca.

Il vigente regolamento recante la disciplina in materia di contributi versati dagli studenti per l'iscrizione ai corsi di studio universitari, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 306 del 1997, è stato emanato sulla base della legge 15 marzo 1997, n. 59, e in particolare dell'articolo 20, comma 8, lettera *c)*, che ha disposto interventi per il diritto allo studio e in materia di contributi universitari finalizzati a garantire l'accesso agli studi universitari da parte degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, a ridurre il tasso di abbandono degli studi, a determinare percentuali massime dell'ammontare complessivo della contribuzione a

carico degli studenti in rapporto al finanziamento ordinario dello Stato per le università, graduando la contribuzione stessa, secondo criteri di equità, solidarietà e progressività in relazione alle condizioni economiche del nucleo familiare, nonché a definire parametri e metodologie adeguati per la valutazione delle effettive condizioni economiche dei predetti nuclei. Tale norma doveva essere soggetta a revisione biennale, su parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Da allora, invece, non è intervenuta alcuna revisione fino alla modifica apportata dalla normativa sulla *spending review* (decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95), che ha reso il regolamento più farraginoso, andando in una direzione opposta rispetto alla razionalizzazione e alla semplificazione previste originariamente dal legislatore.

Il citato regolamento prevede che il versamento che lo studente deve effettuare per l'iscrizione ai corsi di studio è la risultante della somma tra la tassa minima di iscrizione definita annualmente dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca con proprio decreto, dello stesso importo per tutti gli studenti degli atenei italiani, e i contributi universitari decisi autonomamente da ogni singola università.

Tale regolamento stabilisce che ogni università non solo abbia piena autonomia nella determinazione dell'entità e delle regole della contribuzione studentesca, ma debba anche rispettare i criteri di equità, solidarietà e progressività tenendo in considerazione la condizione economica dello studente in base alla natura e all'ammontare del reddito e del patrimonio, nonché dell'ampiezza del suo nucleo familiare.

Come contrappeso all'autonomia delle università, per evitare che queste potessero stabilire importi contributivi troppo alti, il regolamento ha stabilito che la somma delle contribuzioni versate da ogni singolo studente ogni anno alla propria università non possa eccedere il 20 per cento del finanziamento ordinario dello Stato all'ateneo.

Tale disciplina, come detto in precedenza, è rimasta inalterata fino alle novelle apportate dalla normativa sulla *spending review*, che hanno modificato il calcolo del limite del 20 per cento dell'ammontare della contribuzione studentesca totale (la somma di tutte le tasse pagate dagli studenti in un singolo ateneo) rispetto al finanziamento ordinario assegnato dallo Stato alla singola università, scorporando la contribuzione degli studenti fuori corso dal totale degli introiti incamerati dalle università. Come conseguenza non sono più considerate, ai fini del calcolo della contribuzione totale versata dagli studenti alle università, le somme pagate dagli studenti fuori corso che, in media, rappresentano il 40 per cento degli iscritti.

Tale novità comporta, di fatto, nel corso degli anni, un probabile incremento del limite massimo di contribuzione sia per gli studenti in corso che per quelli fuori corso, in quanto il citato decreto-legge n. 95 del 2012 prevede, entro tre anni dalla sua entrata in vigore, un innalzamento significativo della tassazione per tutti gli studenti. In aggiunta a quanto già descritto, altra conseguenza distorsiva delle novelle apportate dalla normativa sulla *spending review* è che lo studente fuori corso, che concretamente usufruisce in maniera occasionale dei servizi e delle strutture universitari, ha una tassazione più alta dello studente in corso che, invece, si avvale a tempo pieno di tutti i servizi e le strutture delle università.

Giova ricordare che il Fondo per il finanziamento ordinario delle università rappresenta il finanziamento a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e delle attività istituzionali delle università, comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica e per le attività sportive universitarie.

Negli ultimi anni il Fondo per il finanziamento ordinario è fortemente diminuito (-21,5 per cento dal 2008 al 2013); di conseguenza, le università che si sono trovate a superare il limite del 20 per cento del totale della contribuzione studentesca rispetto al Fondo, stabilito dal

citato regolamento fino al 2012, sono numerose: ben due su tre delle università statali nell'anno accademico 2011/2012, mentre alcune università (Insubria, Milano statale, Milano Bicocca, Napoli Partenope, Urbino, Venezia Ca' Foscari, Venezia IUAV) hanno superato anche il 30 per cento, fino al 40 per cento dell'università di Bergamo.

Dal 2007 alcune associazioni studentesche universitarie hanno avviato una serie di ricorsi amministrativi contro quegli atenei che superavano il limite del 20 per cento stabilito dall'articolo 5, comma 1, del citato regolamento. In seguito all'accoglimento, nel marzo del 2011, del primo ricorso al tribunale amministrativo regionale dell'Abruzzo contro l'università di Chieti-Pescara, si sono moltiplicati, ad esempio, i ricorsi contro altri atenei italiani. Le disposizioni normative introdotte dal decreto-legge n. 95 del 2012 sono una reale sanatoria per le università che fino al 2012 non rispettavano quanto stabilito dal regolamento suddetto.

È evidente, quindi, che le modifiche apportate dal decreto-legge n. 95 del 2012 al regolamento scaricano sull'utenza studentesca i tagli apportati al Fondo per il finanziamento ordinario nel corso degli anni dai vari Governi alla guida del nostro Paese.

Ciò che abbiamo riferito fino ad ora non risulta l'unica conseguenza delle novelle apportate con consenso *bipartisan* dal Governo Monti. Infatti gli atenei che, fino alla loro effettiva entrata in vigore (nel 2013), non hanno rispettato il tetto massimo degli introiti derivanti da tasse e contribuzione studentesca sono stati avvantaggiati sia ai fini del calcolo dei numeri di posti disponibili per il reclutamento, sia nella attribuzione delle quote premiali del Fondo assegnate alle università, nonostante fossero in difetto fino all'entrata in vigore delle disposizioni normative introdotte dal decreto-legge n. 95 del 2012. Non è accettabile, quindi, che gli atenei in regola rispetto alla norma vigente fino all'estate del 2012 siano attualmente fortemente svantaggiati dalle novelle normative in oggetto.

Pertanto le conseguenze attribuibili a tutte le forze politiche che hanno approvato il decreto-legge sulla *spending review* sono disastrose sia per gli studenti svantaggiati economicamente che per le università, soprattutto del Sud, che statisticamente risultano essere quelle che non raggiungevano quote importanti di gettito dalla contribuzione studentesca per via del minor reddito procapite delle famiglie del Meridione.

È necessario, in conclusione, ricordare che l'Italia è tra i Paesi europei con la tassazione universitaria più alta e con il numero di laureati più basso: solo il 23,7 per cento degli italiani tra 30 e 40 anni ha una laurea, contro la media europea del 37,9 per cento ! La differenza con gli altri Paesi è così abissale che per l'Italia sarà impossibile raggiungere l'obiettivo del 40 per cento nel 2020, come richiesto dall'Europa. È innegabile che esiste una relazione stretta tra le due voci: alte tasse, e un sostegno allo studio carente, non rendono possibile il proseguimento degli studi.

C'è un legame fortissimo tra livello di studi della popolazione e sviluppo di un Paese: ogni investimento sulla formazione si traduce in una crescita non solo culturale e sociale del Paese, ma anche economica.

Il M5S ritiene non più rinviabile una norma che vada ad incidere fortemente sulla possibilità dei nostri giovani meno abbienti di iscriversi all'università.

Luigi GALLO,
Relatore di minoranza

PAGINA BIANCA

Stampato su carta riciclata ecologica

17PDL0043310