



Gli interventi per gli studenti delle università e delle istituzioni AFAM e il diritto allo studio

27 gennaio 2021

I più recenti interventi riguardanti gli studenti universitari e delle istituzioni AFAM sono stati adottati a seguito dell'emergenza sanitaria Coronavirus (COVID-19). Si veda anche l'apposito [tema](#).

Alcuni di essi, peraltro, hanno proseguito nello sforzo, più generale, volto ad aumentare le risorse del Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, al fine di ridurre il numero degli studenti c.d. "idonei non beneficiari", e ad aumentare l'esonero o la graduazione dei contributi a favore degli studenti in maggiore difficoltà economica.

Il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio

In base al [d.lgs. 68/2012](#) (art. 18, come modificato dall'art. 2, co. 2-ter, del [D.L. 104/2013](#)- L. 128/2013), nelle more della completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dell'attuazione delle disposizioni in materia di federalismo fiscale ([d.lgs. 68/2011](#)) –, al fabbisogno finanziario necessario per garantire gli strumenti ed i servizi per il pieno successo formativo a tutti gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, si provvede attraverso:

- un **Fondo integrativo statale** per la concessione di borse di studio, da assegnare in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni;
- il gettito derivante dalla **tassa regionale per il diritto allo studio**, il cui importo è articolato in tre fasce (a seconda della condizione economica dello studente);
- **risorse** proprie delle **regioni**, pari almeno al **40%** dell'assegnazione del Fondo integrativo statale.

1) L'incremento delle risorse e, in particolare, il sostegno agli studenti fuori sede

Negli ultimi anni, si è registrato, anzitutto, un costante intervento finalizzato ad aumentare le risorse del **Fondo integrativo statale** per la concessione di borse di studio, al fine di ridurre il numero degli studenti c.d. "idonei non beneficiari", ossia di studenti che, per mere ragioni legate alla insufficienza dei fondi, non si vedono riconosciuti i benefici, pur rientrando pienamente in tutti i requisiti di eleggibilità per l'accesso agli stessi.

Da ultimo, la **L. di bilancio 2021** ([L. 178/2020](#): art. 1, co. 519) ha incrementato il Fondo di **€ 70 mln annui dal 2021**.

In precedenza, il [D.L. 34/2020](#) (L. 77/2020: art. 236, co. 4) aveva incrementato il Fondo per il 2020, di ulteriori **€ 40 mln**, che si erano sommati all'incremento, per lo stesso anno, di **€ 31 mln** previsto dalla L. di bilancio 2020 ([L. 160/2019](#): art. 1, co. 265)

Il Fondo, allocato sul **cap. 1710** dello stato di previsione del MUR, è passato da uno stanziamento di € 149,2 mln per il [2013](#) a uno stanziamento di **307,8 mln** per per il [2021](#), con un incremento percentuale del 106,3%.

In particolare, negli ultimi anni, oltre a quanto già esposto, il Fondo integrativo statale è stato incrementato di:
- complessivi € 150 mln dal 2014 (art. 2, D.L. 104/2013 – L. 128/2013 e art. 1, co. 259, L. 147/2013 - legge di

stabilità 2014);

- € 54,75 mln per il 2016 e di € 4,75 mln annui dal 2017 (art. 1, co. 254, L. 208/2015 - legge di stabilità 2016);
- (ulteriori) € 50 mln annui a decorrere dal 2017 (art. 1, co. 268, L. 232/2016 - legge di bilancio 2017);
- € 20 mln annui, a decorrere dal 2018 (art. 1, co. 636-637, L. 205/2017 - legge di bilancio 2018);
- € 10 mln per il 2019 (art. 1, co. 981, L. 145/2018 - legge di bilancio 2019).

Si ricorda che al Fondo è destinato anche, in base al [D.L. 104/2013](#) (L. 128/2013: art. 2), il 3% delle somme nella disponibilità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (art. 48, co. 1, d.lgs. 159/2011).

Il meccanismo non è diventato subito operativo. Da ultimo, tuttavia, dalla premessa del [D.D. 138/2020](#), con il quale si è proceduto al riparto del FIS per il 2020, si evince che il 23 novembre 2017 si era svolto un incontro tecnico tra MIUR-DGSINFS, UCB-RGS-MEF, IGB-RGS-MEF, Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati (ANBSC), Equitalia Giustizia Spa per il Fondo unico di giustizia (FUG), e Ministero dell'interno, in occasione del quale l'ANBSC aveva confermato la piena volontà di versare in favore del FIS le somme di cui all'art. 48, co. 1, del d.lgs. 159/2011 secondo le modalità operative di trasferimento convenute con il MEF.

L'importo di tali somme nello stesso D.D. 138/2020 è pari a € 20.851.

Da ultimo, il [D.L. 104/2020](#) ([L. 126/2020](#): art. 33, co. 2) ha previsto che, limitatamente all'**a.a. 2020/2021** – ma, **ove possibile, anche per l'a.a. 2019/2020** - le regioni, le province autonome, le università, e le istituzioni AFAM, per gli interventi di rispettiva competenza, possono **rimodulare, nei limiti delle risorse disponibili**, l'entità delle **borse di studio** destinate agli **studenti fuori sede** e possono **considerare come fuori sede** - in deroga all'art. 4, co. 8, lett. c), del DPCM 9 aprile 2001 - lo studente che, in quanto residente in un luogo distante dalla sede del corso frequentato, prende **alloggio** a titolo oneroso nei pressi di tale sede, utilizzando le strutture residenziali pubbliche o altri alloggi di privati o enti, anche se l'alloggio sia utilizzato per un periodo inferiore a 10 mesi, purché **non inferiore a 4 mesi**.

2) Gli interventi riorganizzativi

Dal punto di vista organizzativo, la L. di bilancio 2017 ([L. 232/2016](#): art. 1, co. 271) ha disposto che, nelle more dell'emanazione del decreto interministeriale che, ai sensi del d.lgs. 68/2012 (art. 7, co. 7), deve definire i criteri e le modalità di riparto del Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio, l'assegnazione dello stesso avviene **in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle regioni**, definito con decreto interministeriale (MIUR-MEF), previo parere della Conferenza Stato regioni.

E', conseguentemente, intervenuto, dapprima, il [D.I. 798 dell'11 ottobre 2017](#) – adottato **d'intesa** con la Conferenza Stato-regioni – il cui art. 7 ha stabilito che lo stesso aveva vigenza triennale a partire dall'anno 2017 e, comunque, fino all'emanazione dei decreti attuativi di cui all'art. 7 del d.lgs. 68/2012.

Aveva, altresì, previsto (art. 1, co. 269) che, ai fini della gestione delle risorse del Fondo, ciascuna regione doveva razionalizzare l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il diritto allo studio mediante l'istituzione di **un unico ente erogatore** dei medesimi servizi. Tale previsione costituiva principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 1, co. 270).

Infine, aveva previsto (art. 1, co. 272) che le risorse del Fondo dovevano essere **attribuite direttamente al bilancio dell'ente regionale** erogatore dei servizi per il diritto allo studio entro il 30 settembre di ogni anno. Nelle more della razionalizzazione, le risorse dovevano essere comunque trasferite agli enti regionali erogatori, previa indicazione, da parte di ciascuna regione, della quota da trasferire a ciascuno di essi.

Successivamente, con [sentenza 87/2018](#), la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'art. 1, co. 269, 270 e 272 della L. 232/2016, in quanto la previsione, puntuale e non transitoria, di organizzazione del sistema di erogazione dei servizi per il diritto allo studio attraverso un unico ente regionale incideva su ambiti afferenti alla competenza legislativa regionale, quali l'"organizzazione amministrativa della regione" (sentenze 293/2012, 95/2008 e 387/2007) e il "diritto allo studio" (sentenze 2/2013, 61/2011, 299/2010, 134/2010, 50/2008, 300/2005 e 33/2005).

Ha, altresì, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 271, della stessa L. 232/2016 nella parte in cui prevede che il decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato previo parere della Conferenza Stato-regioni, anziché previa intesa con la stessa.

Nel prosieguo, a seguito delle risultanze del **Tavolo tecnico per lo studio, l'analisi e l'individuazione dei fabbisogni finanziari regionali** costituito con D.D. 662/2017 - composto da 4 rappresentanti del MIUR, 6

rappresentanti della Conferenza delle regioni, 2 rappresentanti del MEF ed 1 rappresentante dell'Associazione nazionale degli organismi per il diritto allo studio universitario (ANDISU) - si è ritenuto opportuno modificare, per il successivo triennio e, comunque, fino all'emanazione dei decreti attuativi di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68/2012, il D.I. 798/2017.

E', dunque, intervenuto, per il **triennio 2020-2022**, il [D.I. 853 del 12 novembre 2020](#) che ha ridefinito i criteri e le modalità di riparto del Fondo.

In particolare, l'art. 4, co. 4, dello stesso D.I. ha disposto che le risorse del FIS sono **attribuite direttamente al bilancio dell'ente regionale erogatore dei servizi per il diritto allo studio**. Nel caso in cui le regioni si avvalgano di **più enti strumentali** per la prestazione dei servizi del diritto allo studio, tra i quali, in base a specifiche norme regionali ed accordi, le stesse Istituzioni della formazione superiore ubicate sul suo territorio, le risorse sono trasferite direttamente ai bilanci dei suddetti enti nelle **proporzioni indicate dalle regioni**

Al riguardo, la premessa del già citato [D.D. 138 del 4 dicembre 2020](#) fa presente che, alla luce della sentenza 87/2018, il MUR avrebbe potuto procedere alla attribuzione delle risorse del FIS alle singole regioni e non più direttamente agli enti per il diritto allo studio universitario. Tuttavia, già dal 2017 le regioni avevano richiesto che, in merito al circuito finanziario previsto per il pagamento del FIS, venissero superati gli effetti abrogativi determinati dalla medesima sentenza, prevedendo comunque l'attribuzione del FIS direttamente agli Enti regionali erogatori dei servizi per il DSU, previa indicazione da parte di ciascuna regione della quota da trasferire a ciascuno di essi ove in una medesima regione fossero presenti più Enti.

Focus

[La normativa vigente in materia di diritto allo studio nelle università e nelle istituzioni AFAM](#)

https://temi.camera.it/leg18/post/la_normativa_vigente_in_materia_di_diritto_allo_studio_universitario.html

Le ultime novità in materia di contribuzione studentesca

La **L. di bilancio 2021** ([L. 178/2020](#): art. 1, co. 518) ha **stabilizzato, dal 2021**, l'incremento di **€ 165 mln annui** del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (FFO), e di **€ 8 mln annui** il **Fondo per il funzionamento amministrativo e didattico** delle istituzioni **AFAM**, allo scopo di **ampliare** il numero degli studenti che beneficiano dell'**esonero**, totale o parziale, dal pagamento del **contributo onnicomprensivo annuale**. I criteri di riparto delle risorse e delle modalità di definizione degli esoneri, totali o parziali, da parte delle università e delle istituzioni AFAM, devono essere definiti con decreti del Ministro dell'università e della ricerca da adottare, per quanto riguarda le università, sentita la Conferenza dei Rettori delle università italiane (CRUI)

I medesimi incrementi erano stati previsti, per il 2020, dal [D.L. 34/2020](#) ([L. 77/2020](#): art. 236, co. 3). In attuazione, sono intervenuti:

- per le **università statali**, il [DM 234 del 26 giugno 2020](#), che, in particolare, ha destinato, per l'a.a. 2020/2021: **€ 50 mln** all'**esonero totale** dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con **ISEE non superiore a € 20.000** in possesso dei restanti requisiti previsti dall'art. 1, co. 255 e 256, della L. 232/2016; **€ 65 mln** ad incrementare l'entità dell'**esonero parziale** dal medesimo contributo degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con **ISEE superiore a € 20.000 e non superiore a € 30.000**, in possesso dei restanti requisiti previsti dall'art. 1, co. 257, della L. 232/2016; **€ 50 mln** a disporre ulteriori interventi di esonero autonomamente definiti.

[Qui](#) il riparto;

- per le **istituzioni AFAM statali**, il [DM 295 del 14 luglio 2020](#) che, in particolare, ha destinato, per l'a.a. 2020/2021: **€ 2,5 mln** all'**esonero totale** dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con **ISEE non superiore a € 20.000**; **€ 3 mln** ad incrementare l'entità dell'**esonero parziale** dal contributo onnicomprensivo annuale degli studenti che appartengono a un nucleo familiare con **ISEE superiore a € 20.000 e non superiore a € 30.000**; **€ 2,5 mln** a disporre **ulteriori interventi di esonero** autonomamente definiti.

[Qui](#) il riparto.

Al riguardo si ricorda che l'art. 1, co. 252-266, della [L. 232/2016](#) (L. di bilancio 2017) - le cui disposizioni non si applicano alle università non statali, alle università telematiche e alle istituzioni universitarie ad ordinamento speciale, nonché all'università degli studi di Trento - nel ridefinire la disciplina in materia di contributi corrisposti dagli studenti iscritti ai corsi di laurea e di laurea magistrale delle **università statali**, con l'istituzione di un **contributo annuale onnicomprensivo** che, in particolare, comprende anche i contributi per attività sportive e assorbe la pregressa tassa di iscrizione – ha disposto che sono totalmente **esonerati** dal pagamento dello stesso contributo (c.d. **no tax area**) – oltre a coloro che rientrano nelle fattispecie considerate dall'art. 9 del [d.lgs. 68/2012](#) – gli studenti che soddisfano **congiuntamente** i seguenti requisiti (co. 255):

- a) appartengono ad un nucleo familiare con **ISEE** fino a **€ 13.000**;
- b) sono iscritti all'università da un numero di a.a. inferiore o uguale alla **durata normale del corso di studio, aumentata di uno**;
- c) nel caso di iscrizione al **secondo a.a.**, hanno conseguito **almeno 10 crediti** formativi universitari (CFU) entro il 10 agosto del primo anno; nel caso di iscrizione ad **anni successivi**, hanno conseguito **almeno 25 CFU** nei 12 mesi antecedenti il 10 agosto dell'a.a. precedente la relativa iscrizione.

Ai fini dell'esonero, gli **studenti iscritti al primo a.a.** devono soddisfare solo il requisito relativo all'ISEE (co. 256).

Ha, inoltre, fissato i criteri per la **determinazione dell'importo massimo** del contributo onnicomprensivo annuale per determinate categorie di studenti, fino ad un ISEE di € 30.000 (c.d. **esonero parziale**).

In particolare:

- per gli studenti che appartengono ad un nucleo familiare il cui **ISEE** è **compreso tra € 13.001 e € 30.000**, e che soddisfano i requisiti di cui alle precedenti **lett. b) e c)**, il contributo **non può superare il 7%** della quota di ISEE eccedente € 13.000 (co. 257);
- per gli studenti che appartengono ad un nucleo familiare il cui **ISEE** è **inferiore a € 30.000**, e che soddisfano **solo** il requisito di cui alla precedente **lett. c)**, il contributo non può superare quello determinato ai sensi dei co. 255 e 257, **aumentato del 50%**, con un **valore minimo di € 200** (co. 258).

La stessa legge ha previsto che, a decorrere **dall'a.a. 2020/2021**, i limiti degli **importi ISEE** per usufruire dell'esonero o delle riduzioni devono essere **aggiornati ogni tre anni** con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, a seguito del **monitoraggio** dell'attuazione e dell'efficacia di tali novità.

Ha, inoltre, **esonerato** dal pagamento delle tasse e dei contributi universitari gli studenti dei corsi di **dottorato di ricerca** che **non sono beneficiari di borsa di studio**.

Nel rispetto del principio di equilibrio di bilancio di ciascuna università statale, eventuali **ulteriori casi di esonero** o graduazione del contributo per specifiche categorie di studenti, individuate in relazione alla carriera universitaria o alla particolare situazione personale, possono essere disposti dal **regolamento in materia di contribuzione studentesca** che ogni università statale approva e che stabilisce anche l'importo stesso del contributo onnicomprensivo annuale.

Nel caso di studenti con **nazionalità di paesi non appartenenti alla UE e residenti all'estero**, per i quali risulti inapplicabile il calcolo dell'ISEE ai sensi dell'art. 8, co. 5, del DPCM 159/2013, l'importo del contributo onnicomprensivo annuale è stabilito dalle singole università, anche **in deroga** ai criteri individuati dalla nuova disciplina.

Ai fini sopra indicati, la stessa L. di bilancio 2017 ha disposto un **incremento** del **FFO** di € 55 mln per il 2017 e di **€ 105 mln** a decorrere **dal 2018**, stabilendo che tali somme sono ripartite tra le università statali, a decorrere dal 2017, con riferimento all'a.a. 2016/2017, e conseguentemente per gli anni successivi, **in proporzione al numero degli studenti esonerati** dal pagamento di ogni contribuzione ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 68/2012 e, dal 2018, della nuova disciplina in materia di esonero totale e parziale, **moltiplicati per il costo standard di ateneo per studente in corso**.

[Qui](#) la sezione dedicata sul sito del MUR.