



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore URAS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 2016

Norme per la concessione del prestito d'onore

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 3, secondo comma, della Costituzione afferma: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Inoltre, l'articolo 34, terzo e quarto comma, della Costituzione recita espressamente che «I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

Il diritto allo studio, dunque, è diritto che si fonda espressamente sulla nostra Costituzione, ma ancor oggi le condizioni economiche di molti studenti, sia pure meritevoli e capaci, rendono questo diritto non concretamente esercitabile. È, infatti, innegabile che la Repubblica italiana non riesca, nonostante i tanti sforzi compiuti sinora, a garantire a tutti il diritto allo studio e quindi non riesca a rimuovere totalmente quegli ostacoli di ordine economico che impediscono ai cittadini di avere eguaglianza di opportunità. La negazione, di fatto, del diritto allo studio è uno dei principali fattori di discriminazione, in quanto l'apprendimento è possibile solo ad una relativa minoranza, favorita da condizioni economiche di partenza migliori. Non si tratta di una situazione nuova: già negli anni '90 il nostro Paese aveva solo un 20 per cento della popolazione diplomato, evidenziando così il fatto che, nonostante tutti i progressi che certamente si sono registrati

nel tempo, solo una piccola *élite* benestante e abbiente aveva potuto permettersi di completare il ciclo di studi, in particolare quello universitario.

Secondo l'edizione 2015 del rapporto internazionale *Education at a glance* prodotto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), solo il 42 per cento degli italiani inizia gli studi universitari. Si tratta del valore più basso d'Europa (escludendo il Lussemburgo che non ha università), e del penultimo tra i Paesi Ocse, davanti al solo Messico. La media europea, invece, è pari al 63 per cento, con valori massimi che raggiungono l'80 per cento. Secondo lo stesso rapporto, in Italia la percentuale di laureati nella fascia d'età 25-34 anni occupa l'ultimo posto tra i Paesi Ocse, superato anche dalla Turchia, e raggiunge appena il 24 per cento di fronte ad una media europea del 39 per cento. La percentuale di laureati precipita, poi, al 17 per cento qualora si prenda in considerazione la fascia 25-64 anni, sempre la più bassa dell'area Ocse.

Anche le immatricolazioni non presentano dati confortanti, come evidenziato dal Consiglio universitario nazionale già nel 2013 e, successivamente dalla XVIII indagine Alma Laurea pubblicato nel 2016. Entrambe le fonti, infatti, evidenziano che dopo l'aumento registratosi tra il 2000 ed il 2003, legato più che altro al rientro nel sistema universitario di fasce di popolazione adulta dopo la riforma dell'ordinamento degli studi del 1999, si è osservata una forte contrazione di immatricolati, con una percentuale pari al 20 per cento in meno dal 2003 al 2015, solo in piccola parte mitigato dal più 2 per cento dell'ultimo anno. Il calo delle matricole, inoltre, è particolarmente evidente

nel Sud del Paese, dove si registra un meno 30 per cento; anche il Centro Italia cade pesantemente (meno 22 per cento), al contrario del Nord, che perde «solo» un 3 per cento.

Tornando al basso numero di studenti laureati, l'Italia sconta anche l'inefficace sistema di orientamento pre-universitario, ma, soprattutto, il limitato impegno nazionale nel campo del diritto allo studio universitario. È innegabile che il recente e significativo aumento dello stanziamento dello Stato, passato da 162 milioni del 2015 a 217 del 2016, sia un fatto positivo, ma è evidente che lo strumento prevalente, quello della borsa di studio, non è sufficiente a garantire il diritto allo studio superiore. Nel 2014/2015, infatti, solo l'8,2 per cento degli studenti italiani ha conseguito borse di studio (e pesante è il fenomeno degli idonei non beneficiari, ossia di coloro che non possono avere una borsa di studio, cui pure avrebbero diritto, per la mancanza di fondi). Non meglio le cose vanno per altri interventi di diritto allo studio, che toccano solo il 10,3 per cento degli studenti, di fronte a valori superiori al 30 per cento in Francia, Regno Unito e Svezia, e all'80 per cento in Olanda, Danimarca e Finlandia. Non possono, poi, essere dimenticate le cosiddette «tasse universitarie» molto alte e che certo non aiutano i meno abbienti ad iscriversi o a proseguire gli studi.

Nel corso degli anni la situazione non è troppo mutata. È vero, certamente, che le condizioni economiche degli italiani sono migliorate, almeno sino alla grande crisi partita nel 2008 e che ancora oggi ferisce con durezza una parte notevole della nostra società. È, però, anche vero che il numero di cittadini italiani che ha seguito un percorso formativo, dal più basso al più alto livello d'istruzione, continua ad essere inferiore alla media europea, in particolare rispetto a quei Paesi, quali Germania, Gran Bretagna, paesi della Scandinavia, dove costanti politiche in favore dell'accesso ai canali formativi ha sempre garantito altissimi livelli di scolarizzazione, anche per quel che riguarda gli

studi universitari, spesso in Italia ancora avvertiti quasi come un «di più» non necessario, se non come «un parcheggio» in attesa di tempi migliori.

Appare evidente che l'Italia soffre di un serio ritardo nella diffusione della formazione universitaria nella popolazione, ritardo che non sembra possa essere colmato in tempi brevi.

È anche evidente a chiunque abbia occhi per vedere, che lo scarso numero, rispetto alla media europea, di cittadini che raggiungono i massimi livelli di istruzione, non è dovuto ad una scelta, ma a dati di fatto esterni. Non si può, cioè, affermare che la maggioranza di coloro che decidono di fermarsi negli studi lo faccia perché ha trovato lavoro, e quindi per una propria preferenza personale. La causa, invece, è da cercare, almeno in moltissimi casi, proprio nelle disagiate condizioni economiche delle persone, che ancora oggi costituiscono la vera, grande, discriminante per l'accesso ai canali formativi.

Occorre, quindi, rimuovere gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento dell'obiettivo di conseguire una sempre maggiore diffusione degli studi universitari, in modo da invertire la tendenza alla cosiddetta «fuga di cervelli» che indubbiamente indebolisce le strutture culturali ed economiche del nostro Paese, oltre a perpetuare l'immobilità sociale e le rendite di posizione acquisite. Non nuovi, ma purtroppo tutti falliti o quasi, i tentativi intrapresi nel nostro Paese per ridurre le sperequazioni esistenti tra le diverse aree geografiche, e per attuare in modo concreto il diritto allo studio.

Per quel che riguarda in particolare l'università, il tentativo più importante di affrontare la situazione illustrata risale ormai a circa venticinque anni fa, quando venne varata la legge n. 390 del 2 dicembre 1991, «Norme sul diritto agli studi universitari», che veniva approvata oltre dieci anni dopo il trasferimento delle funzioni amministrative in materia di diritto allo studio alle regioni,

avvenuto con il decreto-legge n. 536 del 1979, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 642 del 1979. L'obiettivo della legge n. 390 del 1991 era chiarito dall'articolo 1 che affermava la volontà di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che di fatto limitano l'uguaglianza dei cittadini nell'accesso all'istruzione superiore». La stessa legge ridefiniva i ruoli e le competenze dei soggetti interessati, ripartendole tra Stato, regioni e università. In particolare, allo Stato spettavano «l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi» a sostegno degli studenti universitari, mentre le regioni avevano il compito di realizzare concretamente gli interventi previsti. Le università, infine, dovevano organizzare i propri servizi, compresi quelli all'orientamento e al tutorato, in modo da rendere effettivo e proficuo lo studio universitario.

Tra gli strumenti che la citata legge n. 390 del 1991 metteva in campo per rendere effettivo il diritto allo studio veniva introdotto, per la prima volta in Italia, il cosiddetto «prestito d'onore», sul quale si concentra il presente disegno di legge. Si trattava di una norma all'avanguardia, perché stabiliva condizioni piuttosto garantiste per lo studente, non molto dissimili da quelle attualmente previste dall'ordinamento tedesco: il prestito a tasso zero, infatti, poteva essere concesso solo agli avanti diritto alla borsa di studio, mentre la restituzione rateale doveva avvenire non prima dell'inizio di una attività lavorativa. Purtroppo, però, è ben noto che scrivere una legge, sia pure buona, non implica automaticamente che essa abbia successo e che gli interventi previsti si concretizzino. È il caso di quanto accaduto per il prestito d'onore, che non è mai davvero decollato in Italia.

Le ragioni del fallimento sono molto discusse. C'è chi dice, infatti, che sia stata la mancata emanazione del decreto ministeriale che doveva fissare i criteri di concessione delle garanzie e di corresponsione de-

gli interessi ad aver tarpato le ali al progetto, mentre c'è chi sostiene (si veda in particolare il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario) che sia stata la troppo rigida formulazione dell'articolo che fissava le caratteristiche e le modalità d'intervento, e che rendeva di fatto inapplicabile la legge. Infine, vi è chi ritiene che il concetto stesso di prestito sia «indigesto» alle famiglie italiane, non disponibili ad impegnarsi con uno strumento che, al contrario della borsa di studio, prevede una restituzione di quanto elargito nel corso degli anni. Va anche aggiunto che successivi interventi legislativi hanno modificato lo stesso strumento del prestito, non contribuendo, però, a farlo davvero decollare.

Ci si può domandare, quindi, se alla luce di quanto sopra ricordato, sia davvero il caso di riproporre lo strumento del prestito d'onore per la concreta attuazione del diritto allo studio, relativamente all'università. La risposta, nonostante quanto su esporto, non può che essere positiva. La stessa letteratura sul tema, oltre a numerose esperienze europee (si ricorda, ad esempio, che la Gran Bretagna sta ormai utilizzando esclusivamente lo strumento del prestito), sottolinea l'importanza del prestito d'onore.

Infatti, il meccanismo di sostegno agli studenti interamente fondato sulle borse di studio a fondo perduto è troppo oneroso nel medio/lungo termine, e non permette di fare politiche di ampio respiro, coinvolgendo porzioni crescenti di studenti. Il sistema, quindi, deve diventare capace, gradualmente, di autoalimentarsi mediante il recupero delle somme investite.

Come detto, il prestito sta sempre più prendendo piede in molti Stati, non solo europei, tra i quali la Germania, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, l'Australia, e vari altri, mentre studi economici giustificano sempre di più la preferenza verso questo strumento, avendo, in particolare, il pregio di permettere il coinvolgimento di una più ampia platea di studenti. Il ruolo dello Stato, pur im-

portante, dovrebbe limitarsi, secondo la letteratura prevalente, alla corresponsione di contributi in conto interesse o in conto capitale per ridurre il peso che graverà sugli studenti e alla predisposizione di un fondo di garanzia per integrare quanto previsto dagli enti chiamati a finanziare il prestito.

Appare chiaro che lo strumento del prestito come previsto dal presente disegno di legge intende non sostituire ma affiancare quello tradizionale delle borse di studio, anche perché una improvvisa trasformazione del sistema attualmente fondato sulle borse di studio potrebbe rivelarsi inefficace vista anche la ricordata avversione delle famiglie italiane a contrarre debiti, in particolare se si pensa a quelle famiglie che vivono in condizioni economiche disagiate.

Nonostante queste accortezze, e pur tenendo presenti i fallimenti del passato, si ritiene che lo strumento del prestito d'onore sia indispensabile per la vera attuazione di quanto previsto dalla Costituzione, in particolare nell'attuale fase di crisi che le famiglie italiane si trovano ad affrontare.

Si deve ricordare, infine, che l'ampliamento sempre maggiore dell'accesso all'istruzione, aumentando la partecipazione ai corsi universitari, in particolare dei gruppi più svantaggiati, appare scelta ineludibile, anche nell'ottica degli obiettivi che l'Unione europea si è data, indicando la Strategia di Lisbona 2020, che tra l'altro ha riconosciuto il valore dell'istruzione superiore per rispondere in modo strutturale alle carenze dell'economia europea. Come detto sopra, purtroppo, l'Italia è ancora lontana dal raggiungimento degli obiettivi. Il presente disegno di legge intende, quindi, anche contribuire, sia pure in minima parte, a questa rincorsa che non può fallire per il bene del Paese tutto.

Nel dettaglio, il presente disegno di legge è composto da soli cinque articoli. Il primo

istituisce il prestito d'onore, fissando i criteri per la selezione degli studenti beneficiari e specifica che le condizioni economiche previste sono calcolate tramite l'indicatore della situazione economica equivalente (Isee) della famiglia dello studente, con le dovute integrazioni; l'articolo 2 assegna a regioni, province autonome, università e istituzioni Afam (Alta formazione artistica, musicale e coreutica), il compito di fissare le modalità per la concessione del prestito d'onore, sulla base di un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza Stato-regioni, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge che ci si propone di far approvare. Sempre nell'articolo 2, in attesa dell'applicazione della legge, viene demandato al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di fissare, con proprio decreto, sempre dopo aver sentito la Conferenza Stato-regioni, i minimi importi per il prestito d'onore.

L'articolo 3 prevede la creazione di un apposito Fondo d'intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e volto ad integrare le disponibilità economiche dei soggetti di cui all'articolo 2, comma 1. Sempre nel medesimo articolo 3, tra l'altro, si prevede che anche privati cittadini ed imprese, abbiano la possibilità di contribuire al Fondo istituito, con un proporzionale sgravio fiscale. Infine, il Fondo stesso verrà alimentato anche dalla restituzione dei prestiti concessi agli studenti.

L'articolo 4 si concentra sulla restituzione del prestito, prevedendo anche una serie di cause per la restituzione anticipata dello stesso, o per la decadenza del diritto dello studente al beneficio previsto.

Infine l'articolo 5 contiene la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione del prestito d'onore e criteri per l'individuazione dei beneficiari)

1. In conformità con i principi di cui all'articolo 3, secondo comma, e all'articolo 34, terzo comma, della Costituzione, agli studenti capaci e meritevoli, che abbiano conseguito un voto minimo di 80/100 all'esame di Stato conclusivo del corso di studio di istruzione secondaria di secondo grado, di età non superiore a ventitré anni e con reddito familiare non superiore a 50.000 euro netti l'anno, che si immatricolano ai corsi di laurea e laurea specialistica delle università pubbliche, possono essere concessi prestiti d'onore come sostegno agli studi.

2. Le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159. Ai sensi del medesimo regolamento è previsto, come modalità integrativa di selezione, l'indicatore della situazione economica all'estero calcolato come la somma dei redditi percepiti all'estero e del 20 per cento del patrimonio posseduto all'estero, che non sia già stato incluso nel calcolo dell'ISEE.

Art. 2.

(Modalità per la concessione del prestito d'onore)

1. Regioni, province autonome, università e istituzioni Afam-Alta formazione artistica, musicale e coreutica, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio e sulla base di cri-

teri definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano le modalità per la concessione del prestito d'onore di cui all'articolo 1, comma 1.

2. Per l'anno accademico 2016/2017, nelle more dell'attuazione della presente legge, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono fissati i minimi importi per il prestito d'onore di cui all'articolo 1, comma 1.

Art. 3.

(Istituzione del Fondo d'intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore)

1. Ad integrazione delle disponibilità finanziarie destinate dai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, è istituito, a partire dall'anno accademico 2016/2017, nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, un Fondo d'intervento integrativo per la concessione dei prestiti d'onore, di seguito denominato «Fondo».

2. Il Fondo ha una dotazione iniziale pari a 5 milioni di euro per l'anno accademico 2016/2017 ed è ripartito tra i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, che abbiano attivato le procedure per la concessione dei prestiti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Per la concessione dei prestiti d'onore, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, utilizzano in via prioritaria le risorse proprie e quelle derivanti dal gettito della tassa regionale per il diritto allo studio, e successivamente quelle del Fondo.

4. L'importo assegnato a ciascun soggetto di cui al comma 2 dell'articolo 1 non può essere superiore allo stanziamento destinato dallo stesso soggetto per le medesime finalità di cui alla presente legge.

5. Il Fondo può essere integrato da donazioni effettuate da parte di soggetti e imprese privati.

6. Le donazioni di cui al comma 5 sono deducibili dal reddito complessivo del soggetto erogatore nel limite del 25 per cento del reddito complessivo dichiarato e comunque nella misura massima di 100.000 euro annui.

7. Dopo l'entrata a regime del prestito d'onore, entro l'anno accademico 2020/2021, il Fondo è alimentato anche con la restituzione dei prestiti d'onore concessi, ai sensi dell'articolo 4.

Art. 4.

(Modalità di restituzione del prestito d'onore)

1. Il prestito d'onore di cui all'articolo 1, comma 1, ha cadenza annuale e viene rinnovato ogni anno fino al termine del corso di studi prescelto.

2. Il prestito decade, e va restituito in un'unica soluzione, qualora lo studente beneficiario vada fuori corso per più di un anno rispetto alla durata fissata del corso di studi da lui prescelto.

3. Il prestito decade, e va restituito in un'unica soluzione, anche quando lo studente beneficiario si ritiri dal corso di studi prescelto e cambi corso o facoltà. In tali casi il prestito non può essere rinnovato.

4. Nei casi previsti dai commi 2 e 3, i prestiti restituiti confluiscono nel Fondo.

5. La restituzione del prestito d'onore da parte dello studente che completa il corso di studi ha inizio solo al momento del primo contratto d'impiego firmato dallo studente medesimo.

6. La restituzione del prestito d'onore avviene senza interessi da parte dello studente e deve essere completata entro sette anni dal conseguimento della laurea.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente disegno di legge, si provvede, quanto a 2,5 milioni per l'anno 2016 e a 5 milioni a decorrere dall'anno 2017, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

