



Consiglio regionale della Calabria

PROPOSTA DI LEGGE

recante

**Interventi in materia di pianificazione e programmazione del sistema
di finanziamento del Diritto allo Studio Universitario mediante
modifiche alla Legge Regionale 10 dicembre 2001, n. 34
(norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Calabria)**

(BUR n. 105 del 17 dicembre 2001, supplemento straordinario n.1)

Testo coordinato con le modifiche e le integrazioni di cui alle

LL.RR. 26 giugno 2003, n. 8, 11 agosto 2004, n. 18,

21 agosto 2006, n. 7, 11 maggio 2007, n. 9,

13 giugno 2008, n. 15, 26 febbraio 2010, n. 8,

11 agosto 2010, n. 22

d'iniziativa del Consigliere Regionale Angelo Brutto

RELAZIONE DESCRITTIVA

La gestione del Diritto allo Studio Universitario (DSU) può seguire due modelli organizzativi principali. Il primo prevede l'erogazione diretta degli interventi da parte di apposite Aziende Regionali per il DSU; il secondo, adottato in Regione Calabria, affida la gestione direttamente ai *soggetti attuatori*: gli Atenei. In Calabria, quindi, sono le Università stesse – attraverso le rispettive articolazioni per il DSU – a curare l'esecuzione degli interventi, in conformità al quadro normativo nazionale di riferimento (D.Lgs. 29 marzo 2012, n. 68). Tale decreto legislativo, emanato in attuazione dell'art. 34 della Costituzione, ha ridisegnato la materia del diritto allo studio universitario, fissando i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i criteri generali di finanziamento. In particolare, l'art. 18 del D.Lgs. 68/2012 definisce il *sistema di finanziamento* del DSU, stabilendo che il fabbisogno finanziario per garantire gli strumenti e i servizi per il pieno successo formativo degli studenti idonei viene coperto da tre fonti: (a) Fondo Integrativo Statale (FIS); (b) gettito della Tassa regionale per il DSU; (c) risorse proprie regionali (almeno il 40% dell'assegnazione statale). Il successivo art. 7, comma 7 del medesimo decreto prevede inoltre che, con decreto del Ministro dell'Università di concerto con il MEF, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentito il Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari, siano definiti i requisiti di eleggibilità alle borse di studio e i criteri di riparto del FIS

tra le Regioni, decreto da aggiornare con cadenza triennale. Proprio in attuazione di tale disposizione, è stato emanato da ultimo il Decreto Interministeriale n. 1420 del 4 settembre 2024, che ha aggiornato la determinazione dei fabbisogni finanziari regionali (complessivi e “netti”) e definito i criteri di riparto del Fondo Integrativo Statale per le borse di studio negli anni 2024 e 2025. Va sottolineato che la quantificazione dei fabbisogni in questione è operata sulla base di dati storici (ad esempio il calcolo nazionale del 2017 era basato su dati del 2013/14-2014/15), il che può comportare una sottostima delle risorse effettivamente necessarie ad assicurare la copertura integrale di tutti gli studenti idonei.

Gli interventi per il Diritto allo Studio in Calabria sono finanziati da una pluralità di risorse, che possono essere così riepilogate: **a)** Trasferimenti regionali ordinari (L.R. 34/2001) – Fondi regionali dedicati al DSU, assegnati annualmente dalla Regione Calabria agli Atenei (al netto dei costi di gestione amministrativa degli enti erogatori locali); **b)** Tassa regionale per il DSU – Entrate derivanti dal gettito della tassa regionale sul diritto allo studio universitario, istituita dalla legge n. 549/1995 e rideterminata annualmente dalla Regione entro limiti fissati per legge nazionale; **c)** Fondo Integrativo Statale (FIS) – Finanziamento statale integrativo per la concessione di borse di studio, assegnato annualmente alla Regione Calabria dallo Stato in proporzione al *fabbisogno finanziario regionale*. Il riparto del FIS tra le Regioni avviene secondo criteri stabiliti a livello centrale (ai sensi dell’art. 7, co. 7, D.Lgs. 68/2012) e aggiornati periodicamente mediante decreti interministeriali; **d)** Altri contributi specifici non consolidati – Eventuali risorse aggiuntive straordinarie, di provenienza regionale o statale, destinate al DSU (ad es. fondi ministeriali speciali o cofinanziamenti occasionali).

È opportuno chiarire il meccanismo di finanziamento sotteso al FIS e al cofinanziamento regionale, in relazione ai concetti di *fabbisogno finanziario complessivo* e *fabbisogno finanziario netto*. Il fabbisogno finanziario complessivo di una Regione rappresenta l’ammontare di risorse necessario a garantire gli interventi e servizi di DSU (borse di studio in denaro, servizi abitativi, trasporto, ristorazione, accesso alla cultura, etc.) a tutti gli studenti universitari idonei, sulla base di costi standard per studente. Da tale importo complessivo va detratto il gettito della tassa regionale sul DSU, che costituisce una fonte propria vincolata: si ottiene così il fabbisogno finanziario “netto” della Regione, ossia la quota di fabbisogno non coperta da entrate proprie da tassa. In base alla normativa vigente, questo fabbisogno netto deve essere finanziato congiuntamente dallo Stato e dalla Regione: il FIS copre mediamente il 71,43% del fabbisogno netto, mentre la restante quota (28,57%) grava sulle risorse regionali. Tale proporzione discende dall’obbligo per le Regioni di contribuire con fondi propri in misura pari *ad almeno il 40%* dell’assegnazione statale di FIS. In altre parole, a fronte di 100 euro di fabbisogno netto, circa 71,4 euro provengono dal FIS e i rimanenti 28,6 (equivalenti al 40% di 71,4) devono essere garantiti da risorse proprie della regionale.

Negli ultimi anni, accanto alle fonti ordinarie sopra elencate, la Calabria ha fatto ricorso anche a finanziamenti europei e nazionali straordinari per sostenere il DSU. Nel precedente ciclo di programmazione comunitaria, ad esempio, sono state impiegate risorse del POR Calabria FSE 2014/2020 – Azione 10.5.2 “*Borse di Studio e azioni di sostegno a favore di studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, inclusi studenti con disabilità*” – nonché fondi PAC (Piani di Azione e Coesione) per

assicurare il finanziamento delle borse di studio universitarie. Si tratta di un modello non strutturale, basato su risorse programmate a termine, che se da un lato ha contribuito ad aumentare temporaneamente la platea di finanziamenti disponibili, dall'altro si è rivelato inefficace ed inefficiente rispetto all'obiettivo prioritario di garantire la copertura totale delle borse di studio entro l'inizio dell'anno accademico di riferimento.

L'analisi delle ultime programmazioni finanziarie regionali evidenzia alcune criticità di fondo. L'insufficiente allocazione originaria nelle precedenti programmazioni del POR ha reso necessarie molteplici variazioni e rifinanziamenti in corso d'opera, spesso nel corso dello stesso anno solare, per poter conseguire alla fine la copertura del 100% delle borse di studio degli studenti idonei. Tali variazioni in corsa, sebbene abbiano contribuito in maniera determinante ad evitare il *definitivo* verificarsi di "idonei non beneficiari" (come *infra definito*), non hanno tuttavia permesso un'erogazione tempestiva dei benefici spettanti ai destinatari finali. È infatti innegabile che, per la natura stessa degli interventi in materia di diritto allo studio universitario, sia fondamentale corrispondere le borse di studio e attivare i servizi connessi a ridosso dell'inizio dell'anno accademico: solo garantendo le risorse in tempo utile, infatti, gli studenti – specialmente quelli provenienti da famiglie economicamente svantaggiate – possono intraprendere il loro percorso universitario con la necessaria serenità. Si pensi, a titolo esemplificativo, al cruciale problema della residenzialità per gli studenti *fuori sede* (che richiede la disponibilità di posti alloggio o contributi affitto sin dall'autunno), oppure alle esigenze di trasporto per gli studenti pendolari e, trasversalmente, all'acquisto di materiale didattico e altri strumenti di supporto allo studio. Una dilatazione eccessiva dell'intervallo tra l'inizio dell'anno accademico e l'erogazione delle borse di studio vanifica in parte la funzione stessa di tali interventi, che è quella di rimuovere gli ostacoli economici all'accesso e alla frequenza dell'istruzione universitaria.

Va inoltre considerata la tempistica di erogazione del FIS da parte dello Stato: generalmente una quota di acconto del Fondo integrativo viene resa disponibile tra giugno e luglio di ogni anno (in base a decreti direttoriali ministeriali che attribuiscono anticipazioni alle Regioni), mentre il saldo finale delle risorse statali giunge negli ultimi mesi dell'anno (spesso a novembre-dicembre). Questa calendarizzazione – legata ai tempi tecnici di riparto del fondo a seguito del monitoraggio degli idonei e delle risorse regionali disponibili – comporta che, senza un'adeguata programmazione finanziaria *preventiva* da parte della Regione, i beneficiari rischiano di percepire in ritardo le somme loro spettanti. In Calabria, l'assenza di stanziamenti regionali "propri" ex ante sufficienti ad anticipare la copertura totale delle borse ha prodotto situazioni in cui sono stati gli stessi Atenei a doversi far carico temporaneamente di anticipare fondi per garantire, seppur posticipatamente, il raggiungimento del 100% di copertura.

Emblematici in tal senso sono stati gli anni accademici 2020/2021 e 2021/2022: in quel biennio, prima che la Regione intervenisse ad integrare la dotazione finanziaria (anche grazie all'ampliamento della richiamata Azione 10.5.2 del POR Calabria per circa €4,25 milioni destinati all'a.a. 2020/21), le Università calabresi sono state costrette a far riemergere la figura – ritenuta ormai inaccettabile – del *c.d. idoneo non beneficiario*.

Per "idoneo non beneficiario" si intende lo studente che, pur risultando idoneo

secondo tutti i requisiti previsti dalla normativa vigente, non percepisce la borsa di studio (o la componente in denaro della stessa) a causa dell'esaurimento dei fondi disponibili. In altre parole, sono studenti che avrebbero pienamente diritto al beneficio secondo le regole nazionali (indicatori economici e di merito rientranti nelle soglie di eleggibilità, iscrizione in corso, ecc.), ma ne vengono esclusi non per una loro mancanza, bensì per una carenza di risorse finanziarie del sistema. L'esistenza anche episodica di questa figura rappresenta una grave falla nel welfare studentesco regionale, oltre a costituire un forte elemento di discredito e perdita di attrattività per il sistema universitario calabrese. Uno scarso investimento locale nel diritto allo studio lancia infatti un messaggio scoraggiante alle giovani generazioni di studenti, i quali potrebbero essere indotti a migrare verso altre regioni per ottenere quei medesimi benefici che – a parità di requisiti – altrove sono garantiti e in Calabria no. Considerato che i criteri di eleggibilità alle borse di studio universitarie (limiti di reddito e merito) sono fissati a livello nazionale, se la Calabria non è in grado di finanziare tutte le borse per gli idonei, i nostri studenti “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi” rischiano di vedere violato il diritto sancito dall'art. 34 Cost., dovendosi iscrivere in atenei di altre regioni per vedersi riconosciuto ciò di cui avrebbero diritto anche qui.

In questo quadro allarmante, si aggiunge la difficoltà per i Consigli di Amministrazione degli Atenei calabresi nel reperire risorse proprie da destinare al DSU in situazione di emergenza. Le Università operano infatti in un contesto di finanze autonome già ristrette e vincolate: il quadro normativo statale vigente, pur assegnando loro l'obbligo di garantire i LEP del diritto allo studio, non prevede meccanismi compensativi di perequazione in grado di colmare le differenze territoriali (ad esempio tra regioni più ricche e regioni più povere) né stanziare risorse statali ordinarie sufficienti a coprire integralmente il fabbisogno (lo stesso FIS, come visto, copre circa il 71% del fabbisogno netto, lasciando un significativo onere a carico delle Regioni). In definitiva, il sistema attuale scarica sulle Regioni – e sulle rispettive università e agenzie per il DSU – la responsabilità di rendere effettivo il diritto costituzionale allo studio (art. 34 Cost.), senza considerare che non tutte le regioni dispongono di basi economiche e sociali adeguate. Gli Atenei calabresi, in particolare, operano in un tessuto economico regionale meno capace di assicurare sostegno finanziario attraverso partner privati o enti locali, a differenza di quanto avviene in contesti più ricchi del Paese. Tali difficoltà, strutturali e sistemiche, rischiano di diventare insormontabili se non interviene un forte e chiaro impegno della Regione Calabria in termini di programmazione finanziaria e di stabilizzazione normativa del cofinanziamento regionale al DSU.

Al fine di garantire la piena attivazione del meccanismo di cofinanziamento statale e l'accesso alle quote premiali previste in sede di riparto del Fondo Integrativo Statale, si rende necessario prevedere in via strutturale un livello minimo di contribuzione regionale non inferiore al 40% dell'assegnazione statale di riferimento, in conformità a quanto disposto dall'articolo 18, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68. La formalizzazione di tale impegno mediante provvedimento legislativo costituisce, pertanto, condizione essenziale per l'ottimizzazione del concorso finanziario statale e per la piena valorizzazione delle risorse disponibili in ambito nazionale.

Per tutte le ragioni sopra esposte, appare necessario superare l'approccio

emergenziale sinora adottato – fatto di interventi finanziari non consolidati, integrati in corso d'anno e fondati su fonti straordinarie – e sostituirlo con un meccanismo strutturale e stabile di contribuzione regionale. In altri termini, quello che finora è stato un intervento regionale saltuario e privo di scadenze definite deve trasformarsi in un impegno pluriennale pianificato, sancito per legge, volto a garantire in via definitiva la copertura integrale delle borse di studio universitarie spettanti agli studenti idonei. Solo un intervento normativo organico può infatti mettere il sistema universitario calabrese nelle condizioni di programmare e gestire con certezza le risorse per il DSU, evitando il ripetersi di ritardi e assicurando *ex ante* la piena tutela del diritto allo studio.

La presente Proposta di Legge regionale si propone di garantire la copertura totale delle borse di studio in favore degli studenti universitari idonei sin dall'inizio di ciascun anno accademico, quale integrazione organica delle risorse statali (Fondo Integrativo Statale) e vincolate (gettito della tassa regionale sul diritto allo studio). In coerenza con il principio di invarianza finanziaria, la disciplina introdotta non determina nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, ma mira a razionalizzare i tempi e le modalità di programmazione delle risorse disponibili, valorizzando in forma strutturata l'utilizzo delle dotazioni già previste nell'ambito del ciclo di programmazione comunitaria POR. A tal fine, si prevede l'adozione di un sistema procedurale fondato su scadenze e modalità attuative dei trasferimenti finanziari, che saranno definite direttamente nella presente legge, al fine di garantire certezza nei tempi di assegnazione e liquidazione delle risorse agli Atenei. Tale previsione risponde all'esigenza di superare la prassi di trasferimenti discontinui e incerti, e di assicurare la piena sincronizzazione dei flussi finanziari con il calendario accademico. Il nuovo impianto normativo intende quindi porre le basi per una programmazione strutturata, tempestiva e coordinata degli interventi in materia di DSU, in grado di garantire condizioni di effettiva uguaglianza per gli studenti calabresi e di dare concreta attuazione all'articolo 34 della Costituzione, secondo cui "i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi".

RELAZIONE FINANZIARIA

QUADRO DI RIEPILOGO ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA

Titolo: Interventi in materia di pianificazione e programmazione del sistema di finanziamento del Diritto allo Studio Universitario mediante modifiche alla Legge Regionale 10 dicembre 2001, n. 34 (norme per l'attuazione del diritto allo studio universitario in Calabria)

L'attuazione della presente Proposta di Legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e non incide in termini incrementali sulla programmazione finanziaria del Piano Operativo Regionale. La disciplina proposta si configura, sotto il profilo finanziario, come un intervento a saldo invariato, in quanto volta a formalizzare in via legislativa un impegno già costantemente assolto dalla Regione Calabria nel corso degli ultimi esercizi finanziari, mediante l'utilizzo delle

risorse a valere sul POR Calabria.

Per effetto dell'approvazione della presente normativa, l'intervento di cofinanziamento regionale delle borse di studio universitarie – sinora affidato a scelte programmatiche annuali e prive di una base normativa strutturata – verrebbe ricondotto entro un perimetro normativo stabile, certo e coerente con i principi di responsabilità finanziaria e di efficacia dell'azione amministrativa.

La Regione Calabria ha garantito, in modo continuativo, la copertura integrale delle borse di studio universitarie per gli studenti idonei, facendo ricorso alle risorse del Programma Operativo Regionale. Tuttavia, l'assenza di una cornice normativa di riferimento ha determinato un'incertezza sistemica in merito alla reiterazione di tale impegno negli esercizi successivi, con riflessi negativi sia sulla programmazione della nuova architettura comunitaria sia sulla predisposizione degli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Il presente intervento legislativo consente, pertanto, di rafforzare in termini di certezza giuridica e sostenibilità finanziaria l'impegno regionale già in essere, assicurando piena coerenza con il quadro normativo nazionale e comunitario vigente in materia di diritto allo studio e di utilizzo delle risorse strutturali europee. Inoltre, la previsione normativa di un impegno stabile e programmato contribuisce a migliorare la capacità di spesa delle risorse comunitarie, favorendo un utilizzo più efficiente, tempestivo e conforme alle scadenze dettate dai regolamenti europei.

Di seguito, la tabella riepilogativa,

Tabella 1: Oneri finanziari

Articolo	Descrizione	Tipologia C (SPESA CORRENTE) I (SPESA DI INVESTIMENTO)	Carattere Temporale A (ANNUALE) P (PLURIENNALE)	Importo €
Art. 1	(Modifiche all'art. 17 della Legge Regionale 10 dicembre 2001, n. 34) – norma ordinamentale che non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale			0,00 €
Art. 2	(Clausola di invarianza finanziaria) - Norma ordinamentale che non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale			0,00 €

Tabella 2: Copertura finanziaria

Programma / capitolo	Anno 2025	Anno 2026	Anno 2027	Totale
	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

La Proposta di Legge si compone del seguente articolato:

Art. 1

(Modifiche all'art. 17 della Legge Regionale 10 dicembre 2001, n. 34)

I) Il comma 1 dell'articolo 17 è sostituito dal seguente:

«1. Sono attribuite annualmente borse di studio nella misura e per l'importo determinati nel piano triennale di cui all'art. 24, in favore di studenti in possesso dei requisiti di merito e di reddito fissati secondo i criteri stabiliti dai decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, comma 7, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68 e ss.mm.»;

II) Dopo il comma 6 dell'articolo 17 sono inseriti i seguenti:

«7. Entro il 31 maggio di ogni anno, le Università trasmettono alla Regione i dati necessari alla determinazione del fabbisogno finanziario occorrente per l'erogazione delle borse di studio relative al successivo anno accademico, come stabilito dall'art. 7 comma 7 del d.lgs. 68/2012 e ss.mm. I dati saranno inoltre pubblicati entro il giorno 15 del mese successivo.

8. Nell'ambito della programmazione di cui al successivo art. 24 e al fine di dare concreta attuazione al diritto allo studio, entro il 31 agosto di ogni anno la Regione trasferisce agli Atenei tutte le risorse necessarie alla copertura totale delle borse di studio, secondo le modalità, le percentuali minime e gli standard definiti dalla normativa vigente e dai meccanismi nazionali di riparto. La Regione garantisce la piena attuazione degli obblighi finanziari connessi all'esercizio delle proprie competenze in materia di diritto allo studio, anche al fine di accedere alle misure premiali eventualmente previste dalla normativa vigente, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa.

9. Gli Atenei calabresi erogano, entro il 31 ottobre, tutte le risorse disponibili destinate alle borse di studio per l'anno accademico in corso, in favore degli studenti beneficiari. Il termine di cui al presente comma può essere derogato, con apposito motivato provvedimento, esclusivamente per cause di forza maggiore o di intervenute modifiche normative o provvedimenti ministeriali che ne impediscano il rispetto.

10. Entro il 30 aprile di ciascun anno, la Regione rendiconta e pubblica i dati relativi ai tempi di erogazione e all'ammontare delle risorse effettivamente erogate per le borse di studio dell'anno accademico in corso. Tenendo conto degli stessi dati, avvia il procedimento funzionale all'assolvimento degli obblighi previsti al comma 8 per l'anno accademico successivo.

11. Le attività previste dai commi da 7 a 10 costituiscono parte integrante del ciclo di programmazione e valutazione previsto dall'articolo 24, e sono finalizzate ad assicurare la copertura totale delle borse di studio e la piena coerenza tra fabbisogno, risorse disponibili e tempistiche di erogazione.

III) Il comma 1 dell'articolo 24 è sostituito dal seguente:

«1. La Regione Calabria riconosce il diritto allo studio universitario quale diritto fondamentale della persona, essenziale per l'attuazione dei principi di eguaglianza sostanziale, di promozione della dignità umana e di pieno sviluppo della persona, come sancito dagli articoli 2, 3 e 34 della Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani. A tal fine, si impegna con carattere strutturale e programmatico a garantire, attraverso la programmazione triennale di cui al presente articolo, la copertura totale delle borse di studio universitarie in favore di tutti gli studenti risultati idonei secondo i criteri definiti dalla normativa vigente. Tale impegno costituisce parte integrante dell'azione Regionale in materia di istruzione superiore, principio guida per tutte le attività di pianificazione, allocazione delle risorse e valutazione dell'efficacia delle politiche attuative. A tal fine, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente in materia di Diritto allo Studio Universitario, acquisito il parere del Comitato Regionale Universitario di Coordinamento Regione Calabria – Co.R.U.C., formula il piano triennale degli interventi regionali per l'attuazione del diritto allo studio, che è approvato dal Consiglio regionale unitamente al bilancio pluriennale cui è riferito e rimane in vigore fino all'approvazione del nuovo piano triennale.»;

Art. 2

(Clausola di invarianza finanziaria)

«1. L'attuazione della presente legge non comporta nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

2. Le disposizioni contenute nella presente legge sono attuate mediante l'impiego delle risorse disponibili, nel rispetto del principio di invarianza finanziaria, dando priorità all'utilizzo delle risorse comunitarie.

3. Gli interventi di cofinanziamento regionale per le borse di studio universitarie sono realizzati nel quadro della programmazione finanziaria vigente, mediante valorizzazione integrale degli strumenti di pianificazione comunitaria e dei relativi cicli di spesa, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia, trasparenza e sostenibilità dell'azione pubblica.»

Art. 3
(Entrata in vigore)

«1. La presente Legge Regionale entra in vigore dal giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale telematico della Regione Calabria.»

Il Consigliere Regionale
F.to Angelo Brutto