

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3935

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CAPELLI, TABACCI, FAUTTILLI, SBERNA, CARUSO, BARADELLO

Disposizioni concernenti l'erogazione di prestiti d'onore
a studenti meritevoli

Presentata il 28 giugno 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 3, secondo comma, della Costituzione recita: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la eguaglianza 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 dichiara espressamente « 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 altri 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 non sia stata in grado, nonostante i tanti sforzi compiuti sinora, di 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 uguaglianza di opportunità.

La negazione, di fatto, del diritto allo studio è uno dei principali fattori di discriminazione, in quanto l'apprendimento è possibile solo per una minoranza, favorita da condizioni economiche di partenza migliori. Non si tratta di una situazione nuova: già negli anni '90 il nostro Paese aveva solo il 20 per cento della popolazione diplomato, evidenziando così il fatto che, nonostante tutti i progressi che certamente si erano 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 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 dell'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 di età 25-34 anni occupa l'ultimo posto tra i Paesi dell'OCSE, superata anche dalla Turchia, raggiungendo appena il 24 per cento di fronte a una media europea del 39 per cento. La percentuale di laureati precipita, poi, al 17 per cento qualora si prenda in considerazione la fascia di età 25-64 anni, sempre la più bassa dell'area dell'OCSE.

Anche le immatricolazioni non presentano dati confortanti, come evidenziato dal Consiglio nazionale universitario già nel 2013 e, successivamente, dal *XVIII rapporto Almalaurea* pubblicato nel 2016. Entrambe le fonti, infatti, evidenziano che dopo l'aumento registratosi tra il 2000 e 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 mitigata dal più 2 per cento dell'ultimo anno. Il calo delle matricole, inoltre, è particolarmente evidente nel sud del Paese, dove si registra un -30 per cento; anche il centro Italia cade pesantemente (-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 di euro del 2015 a 217 milioni di euro del 2016, sia un fatto positivo, ma è anche evidente che lo strumento prevalente, quello della borsa di studio, non è sufficiente a garantire il diritto allo studio superiore. Nell'anno accademico 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, alla quale pure avrebbero diritto, per mancanza di fondi). Non meglio le cose vanno per altri interventi relativi al diritto allo studio, che raggiungono 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 a 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 iniziata nel 2008 e che ancora oggi colpisce con durezza una parte notevole della 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 a essere inferiore alla media europea, in particolare rispetto a quei Paesi, quali Germania, Gran Bretagna e Paesi della Scandinavia, dove costanti politiche in favore dell'accesso ai canali formativi hanno 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, un 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 a una sempre maggiore diffusione degli studi universitari, in modo da invertire la tendenza della 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, sono 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 risale ormai a circa venticinque anni fa, quando entrò in vigore la legge 2 dicembre 1991, n. 390, recante *Norme sul diritto agli studi universitari*, che fu 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 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, ripartendoli tra Stato, regioni e università. In particolare, allo Stato spettavano « l'indirizzo, il coordinamento e la programmazione degli interventi » per il 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 sopra ricordata 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. 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 aventi diritto alla borsa di studio, mentre la restituzione rateale doveva avvenire non prima dell'inizio di un'attività lavorativa. Purtroppo, però, è ben noto che approvare 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 degli 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 di 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 a 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 concretizzarlo.

Ci si può domandare, quindi, se alla luce di quanto 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 esposto, 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 questo strumento), sottolinea l'importanza del prestito d'onore.

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 attuare politiche di ampio respiro, non coinvolgendo, infatti, porzioni crescenti di studenti. Il sistema, quindi, deve diventare capace, gradualmente, di autoalimentarsi mediante il recupero delle somme investite.

Come detto, il prestito d'onore sta sempre più prendendo piede in molti Stati, non solo europei, tra i quali la Germania, la Gran Bretagna, gli Stati Uniti d'America, l'Australia e altri, mentre studi economici giustificano sempre di più la preferenza verso questo strumento, che ha, in particolare, il pregio di permettere il coinvolgimento di una più ampia platea di studenti. Il ruolo dello Stato, pur importante, 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 all'istituzione di un fondo di garanzia per integrare quanto previsto dagli enti chiamati a finanziare il prestito.

Lo strumento del prestito come previsto dalla presente proposta di legge non intende sostituire ma affiancare quello tradizionale delle borse di studio, anche perché un'improvvisa trasformazione del sistema attualmente fondato, appunto, 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 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'i-

struzione, aumentando la partecipazione ai corsi universitari, in particolare dei gruppi più svantaggiati, appare una scelta ineludibile, anche nell'ottica degli obiettivi che l'Unione europea si è data con 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, purtroppo, l'Italia è ancora lontana dal raggiungimento degli obiettivi previsti. La presente proposta 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, la proposta di legge qui presentata è composta da quattro articoli. Il primo istituisce il prestito d'onore, fissando i criteri per la selezione degli studenti beneficiari e specificando che le condizioni economiche 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 di 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 permanente tra i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Sempre nell'articolo 2, nelle more dell'attuazione della legge, viene demandato al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il compito di fissare, con proprio decreto, dopo aver sentito la citata Conferenza, gli importi minimi del prestito d'onore.

L'articolo 3 prevede l'istituzione 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 a 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 e imprese abbiano la possibilità di contribuire al Fondo, con un proporzionale sgravio fiscale.

Infine, il Fondo stesso verrà alimentato anche dalla restituzione dei prestiti concessi agli studenti.

L'ultimo articolo, il quarto, si concentra sulla restituzione del prestito d'onore, pre-

vedendo anche una serie di cause per la restituzione anticipata dello stesso o per la decadenza del diritto dello studente al beneficio.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. In conformità ai principi di cui all'articolo 3, secondo comma, e all'articolo 34, terzo e quarto comma, della Costituzione, agli studenti meritevoli che abbiano conseguito un voto di maturità minimo di 80/100, di età non superiore a 23 anni e con reddito familiare non superiore a 50.000 euro netti annui, che si iscrivono ai corsi di laurea o di laurea specialistica delle università pubbliche, può essere concesso un prestito d'onore per il sostegno degli studi, di seguito denominato « prestito d'onore ».

2. Ai fini della concessione del prestito d'onore, le condizioni economiche dello studente sono individuate sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Ai fini di cui al presente comma, è prevista come modalità integrativa di selezione, l'indicatore della situazione economica all'estero, costituito dalla 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.

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le università e le istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, e sulla base di criteri 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, di seguito denominata « Conferenza Stato-regioni », da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano le modalità per la concessione del prestito d'onore.

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 Stato-regioni, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono fissati gli importi minimi del prestito d'onore.

ART. 3.

1. A 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 d'onore, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza Stato-regioni.

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 ciascuno studente, non può essere superiore allo stanziamento destinato dallo stesso soggetto per le finalità di cui alla presente legge.

5. Il Fondo può essere integrato da donazioni effettuate da parte di soggetti e di 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, che deve avvenire entro l'anno accademico 2020/2021, il Fondo è finaliz-

zato anche con prestiti d'onore restituiti ai sensi dell'articolo 4.

ART. 4.

1. Il prestito d'onore è concesso annualmente ed è rinnovato ogni anno fino al termine del corso di studi scelto.

2. Il prestito d'onore decade e deve essere 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 scelto.

3. Il prestito d'onore decade e deve essere restituito in un'unica soluzione anche quando lo studente beneficiario si ritiri dal corso di studi scelto ovvero cambi corso di studio o facoltà. In tali casi il prestito non può essere rinnovato.

4. Nei casi previsti dai commi 2 e 3, i prestiti d'onore restituiti vanno ad alimentare il Fondo di cui all'articolo 3, comma, 1 della presente legge.

5. La restituzione del prestito d'onore da parte dello studente beneficiario che ha completato il corso di studi ha inizio solo al momento del primo contratto di lavoro firmato dallo stesso.

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

