

21/46/CR09/C9

**POSIZIONE IN MERITO ALL'INDAGINE CONOSCITIVA PROMOSSA DALLA
COMMISSIONE 7^ DEL SENATO DELLA REPUBBLICA RIGUARDANTE LA
CONDIZIONE STUDENTESCA NELLE UNIVERSITÀ E IL PRECARIATO
NELLA RICERCA UNIVERSITARIA**

PREMESSA

Il capitale umano e la capacità di produrre nuove conoscenze e competenze rappresentano i principali fattori sui quali basare lo sviluppo sostenibile delle società, avanzate. Sulla centralità della ricerca e dell'istruzione universitaria per lo sviluppo futuro esiste ormai un unanime consenso e, tanto nei documenti europei che in quelli nazionali, sia antecedenti la pandemia, sia in quelli adottati negli ultimi mesi, si sottolinea la necessità di investire in R&S ed aumentare, e migliorare i livelli di istruzione.

Nel PNRR (NEXT GENERATIONS ITALIA) la missione n. 4 Istruzione e ricerca è divisa in 2 componenti e ha 2 obiettivi fondamentali:

- (i) *garantire le competenze e le abilità necessarie per affrontare le sfide presenti e future, intervenendo sui percorsi scolastici e universitari degli studenti, sostenendo il diritto allo studio e accrescendo l'incentivo delle famiglie a investire nell'acquisizione di competenze avanzate da parte dei giovani;*
- (ii) *rafforzare i sistemi di ricerca e la loro interazione con il mondo delle imprese e delle istituzioni.*

La **prima componente**, *“Potenziamento delle competenze e diritto allo studio”*, dedicata al potenziamento della didattica, prevede *“un notevole sforzo per colmare il ritardo del Paese nelle strutture e nei servizi dedicati all'età prescolare con un rafforzamento del piano asili nido e servizi integrati per favorire l'occupazione femminile, iniziative per il contrasto alla povertà educativa e per la riduzione dei divari territoriali nella quantità e qualità dell'istruzione, in particolare nel Mezzogiorno, interventi per la didattica digitale integrata, per le competenze STEM e il multilinguismo, con un focus specifico alla formazione delle donne”*.

La **seconda componente**, *“Dalla ricerca all'impresa”*, guarda alla ricerca di base, applicata, e al trasferimento tecnologico per rafforzare il sistema della ricerca lungo le diverse fasi della maturità tecnologica, agendo in maniera sistemica sulla leva degli investimenti in R&S. Una prima direttrice di intervento è rivolta al potenziamento della filiera di R&S attraverso grandi infrastrutture di ricerca e partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca. Una seconda direttrice si focalizza sul potenziamento dei meccanismi di trasferimento tecnologico, incoraggiando – con partnership ed investimenti pubblici e privati – l'innovazione attraverso l'uso sistemico dei risultati della ricerca da parte del tessuto produttivo. Sono contemplati, in quest'ambito, investimenti per il

potenziamento di strutture di ricerca, la creazione di “reti nazionali” di R&S su alcune tecnologie abilitanti (Key Enabling Technologies), e la creazione di "ecosistemi dell'innovazione" attorno a “sistemi territoriali” di R&S.

Il PNRR concentra attenzione e risorse sulla scuola –un fatto pienamente condiviso- mentre gli interventi sull’istruzione universitaria paiono mirati più a introdurre elementi innovativi (innovazione digitale; internazionalizzazione), o destinati ad attori specifici (potenziamento Scuole Superiori Universitarie) o ancora a prevedere elementi di riforma (lauree abilitanti; revisione delle *classi di laurea* al fine di favorire maggiore multidisciplinarietà, riforma dei dottorati per rafforzare la partecipazione di enti di ricerca e imprese e favorire *percorsi di dottorato non finalizzati alla carriera accademica*). Altrove nel documento si fa riferimento a interventi di *potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca* e in stretta connessione al *supporto alla ricerca condotta dai giovani talenti, con finanziamenti ad essi dedicati, seguendo il modello d’eccellenza degli ERC grant europei* e più in generale fra gli obiettivi della missione 4 è indicato quello di “aumentare gli investimenti in istruzione terziaria”.

Tali interventi sono tutti pienamente condivisibili e vanno nella giusta direzione. Resta però il timore che, anche in conseguenza del grande sforzo di revisione di molti comparti dell’organizzazione universitaria, non sia stato programmato, ancor prima di avviare i processi di riforma, quel potenziamento radicale degli organici universitari dedicati alla ricerca e alla didattica che risulta oggi necessario per rendere il sistema universitario italiano nuovamente idoneo a svolgere il ruolo di formazione delle nuove generazioni e a colmare il divario nei livelli di istruzione universitaria che contraddistinguono il nostro paese rispetto agli altri paesi avanzati.

Il livello di istruzione terziaria resta nel nostro paese ancora drammaticamente basso, nettamente inferiore a quanto necessario per sostenere lo sviluppo del paese. L'Italia presenta una incidenza di laureati sulla popolazione 30-34 anni di età (27,8%) che nel 2018 (ultimo anno disponibile) è fra le più basse d'Europa (media UE28 40.7); presenta valori più bassi dell'Italia solo la Romania. Lo scarto rispetto ai paesi più avanzati è molto rilevante e anche nel confronto con paesi confrontabili per dimensione il valore dell'Italia è decisamente insufficiente.

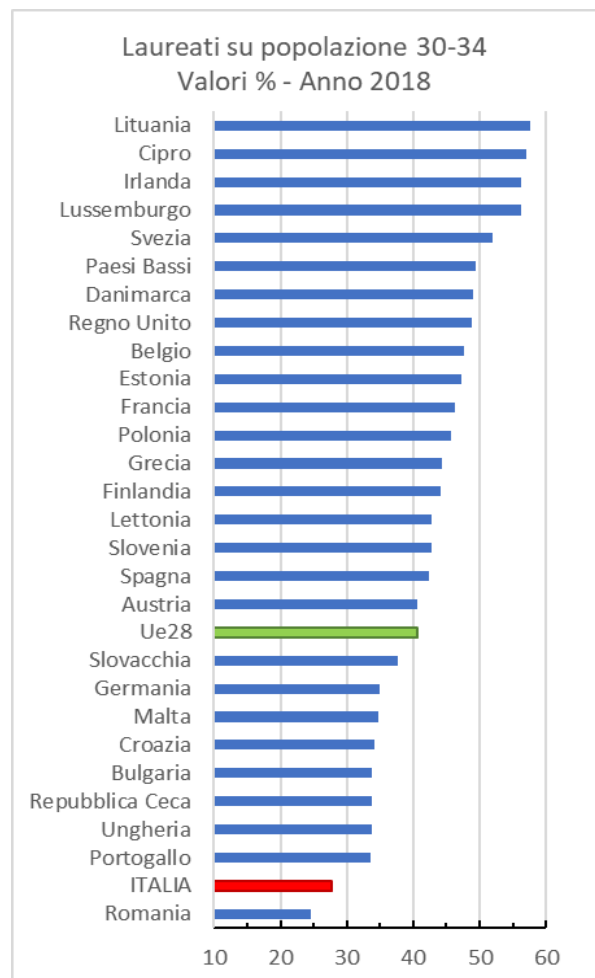
Le ragioni di questo ritardo, come noto, sono molteplici: da un lato attengono a fattori culturali che spingono, nonostante elevati livelli di disoccupazione giovanile, specie per i giovani meno formati, alla ricerca di un impiego al termine degli studi secondari superiori e spesso ancor prima di tale momento; dall'altro derivano da una struttura produttiva basata su micro e piccole imprese, specializzate in settori tradizionali, che storicamente domandano meno competenze formali, da un altro ancora rispecchiano la difficoltà di accesso all'istruzione universitaria da parte dei giovani provenienti da famiglie con bassi livelli di reddito ancora troppo elevata.

Altre ragioni attengono però alla capacità del sistema universitario di rispondere alla domanda di istruzione terziaria da parte delle famiglie e del sistema produttivo. Già oggi, ma questo vale soprattutto in prospettiva, il blocco del turnover dei passati decenni, ripristinato solo in anni recenti, e la riforma dell'accesso alla carriera accademica e dei percorsi pre-carriera introdotte dalla Legge 240/2010, hanno determinato una riduzione sostanziale della dimensione relativa del sistema universitario ed una revisione al ribasso della sua composizione per livelli di inquadramento del personale di ricerca e dedicato alla didattica.

IL PERSONALE DOCENTE E RICERCATORE: INVECCHIATO, INSUFFICIENTE NEL NUMERO E CON RICAMBIO A RISCHIO

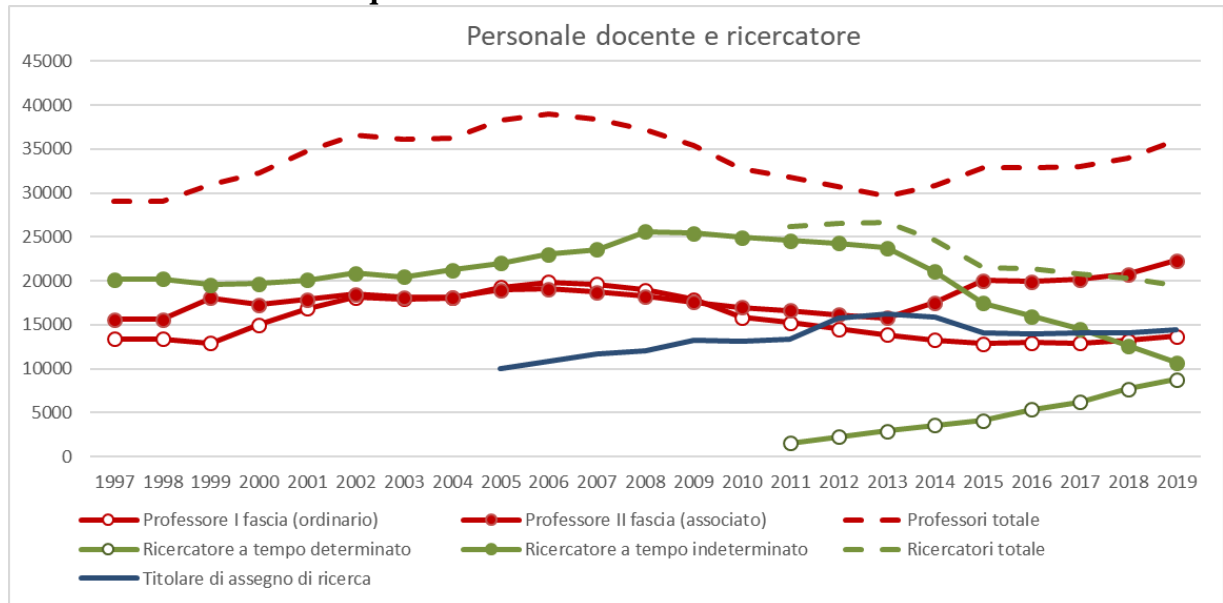
Il grafico seguente, che illustra la dinamica del personale di ricerca delle università italiane negli ultimi 20 anni, mette in evidenza come il numero di professori di I e II fascia abbia oscillato fra le 29.000 e le 39.000 unità: dopo una flessione di circa 10.000 unità fra il 2006 e il 2013 (quasi un quarto del personale docente), si osserva una ripresa dal 2013 e il numero di professori di I e II fascia recupera oltre 6.200 unità.

In quello stesso periodo tuttavia, vuoi per gli effetti della riforma introdotta dalla Legge 240/2010 che iniziano a dispiegare i propri effetti, vuoi per le progressioni verso i ruoli di



professore di I fascia, il numero dei ricercatori a tempo indeterminato cala repentinamente solo in parte compensato dalla nuova figura dei ricercatori a tempo determinato. Queste dinamiche si traducono in una perdita di oltre 7.200 posti di ricercatore che di fatto annullano la crescita osservata nell'aggregato dei docenti di I e II fascia.

In sintesi **a fronte di una crescita nella domanda di formazione universitaria** e della necessità di ridurre il gap in termini di popolazione laureata rispetto agli altri paesi sviluppati, **il personale di ricerca e i docenti universitari si riducono nell'arco degli ultimi 15 anni di circa un quarto del totale**



Questa dinamica desta ancora maggiore preoccupazione se si considera la composizione per classe di età del personale strutturato. Come evidente dalla tabella a fianco quasi il 70% dei professori di I e II fascia ha più di 50 anni nel 2019. Di questi quasi il 30% oltre 60 anni. Nei prossimi anni 10 anni si prevede quindi un'importante fuori uscita per raggiunti limiti di età del personale strutturato destinata ad assorbire circa un quarto dei ricercatori a tempo indeterminato e dei ricercatori a tempo determinato oggi in servizio.

L'elevato livello di invecchiamento del personale strutturato sembra inoltre destinato a perdurare nel tempo. Uno studio sui dati del reclutamento universitario nel periodo 2005-2016 mette in evidenza che "l'età media al reclutamento per gli ordinari che nel 1980 superava di poco i 43 anni, dopo il 2000 si è attestata stabilmente intorno ai 51-52 anni. L'età media di accesso al ruolo degli associati, che nel 1980 era di circa 41 anni, oscilla ormai da tempo intorno ai 45-46 anni, mentre quella dei ricercatori, che era di circa 30 anni nel 1980 e di circa 35 anni intorno al 2000 nel 2010-11 risultava prossima ai 37 anni" [P. Rossi 2017], oscilla negli anni più recenti oltre i 39.

Personale docente e ricercatore nelle università statali per classe di età in Italia- Comp %

Anno 2019	Ordinari e Associati	Ricercatori (TI e TD)	Assegni di ricerca
< 25	0.0%	0.0%	0.7%
25 - 29	0.0%	0.2%	22.1%
30 - 34	0.1%	8.3%	40.1%
35 - 39	2.5%	17.6%	21.4%
40 - 44	10.8%	19.9%	9.1%
45 - 49	16.7%	17.6%	4.1%
50 - 54	19.8%	14.1%	1.4%
55 - 59	20.4%	10.8%	0.6%
60 - 64	17.1%	9.4%	0.3%
>= 65	12.5%	2.2%	0.1%
Totale	100.0%	100.0%	100.0%

IL PRECARIATO NELLE UNIVERSITÀ ITALIANE

La legge 240/2010 ha introdotto, al posto dei ricercatori a tempo indeterminato (RTI), due diverse figure di ricercatori a tempo determinato (RTD): i ricercatori di tipo B (ad oggi poco meno di 4000, inseriti in un percorso di tenure¹ triennale che dovrebbe stabilizzarli, se abilitati, come professori associati) ed i ricercatori di tipo A (ad oggi poco più di 4mila, triennali precari con al massimo la possibilità di un rinnovo biennale).

Entrambe queste figure sono oggi contrattualizzate individualmente, al di fuori dello statuto giuridico della docenza universitaria (nella quale erano invece inseriti i RTI), con un rapporto di lavoro di natura subordinata di diritto privato regolato in termini generali dalla legge 240/2010, ma in termini specifici e assai variabili in base ai regolamenti dei diversi Atenei (in alcuni casi, anche molto diversi). Per entrambe queste figure è previsto un obbligo di attività didattica molto variabile a seconda dei regolamenti di ateneo.

La tabella e la figura seguenti riportano l'andamento del personale docente strutturato distinto per categoria nel periodo 2008-2016.

Tabella I - Andamento del personale delle università italiane

Anno	RTDm	RTDa	RTDb	RTI	Associati	Ordinari
2008	457	0	0	25587	18257	18938
2009	624	0	0	25425	17567	17878
2010	1134	3	3	24936	16958	15852
2011	1421	148	9	24589	16628	15243
2012	1242	1115	24	24262	16146	14521
2013	929	1968	120	23740	15814	13888
2014	645	2611	302	21030	17548	13264
2015	444	2967	705	17434	20045	12879
2016	205	3074	1809	16026	19809	12929

fonte dati: CINECA (i dati sono relativi al 31 Dicembre di ciascun anno)

I ricercatori a tempo determinato introdotti dalla legge Moratti (**RTDm**) raggiungono il picco di 1421 unità nel 2011, decrescendo negli anni successivi, fino all'esaurimento della categoria che nel 2017.

Gli **RTDa** aumentano molto rapidamente a partire dal 2011, per poi stabilizzarsi intorno alle 3000 unità dal 2015. Bisogna ricordare però che tali contratti hanno una durata variabile tra 3 e 5 anni, per cui il numero di persone che sono state titolari di un contratto RTDa è stimabile in almeno 4.000 unità.

Per quanto riguarda gli **RTDb**, il loro numero cresce molto timidamente fino al 2015, per poi avere un rapido aumento nel 2016, grazie ad una norma della legge finanziaria 2015, il cosiddetto "piano straordinario RTDb", grazie al quale vengono forniti alle università fondi aggiuntivi per il reclutamento di 861 RTDb.

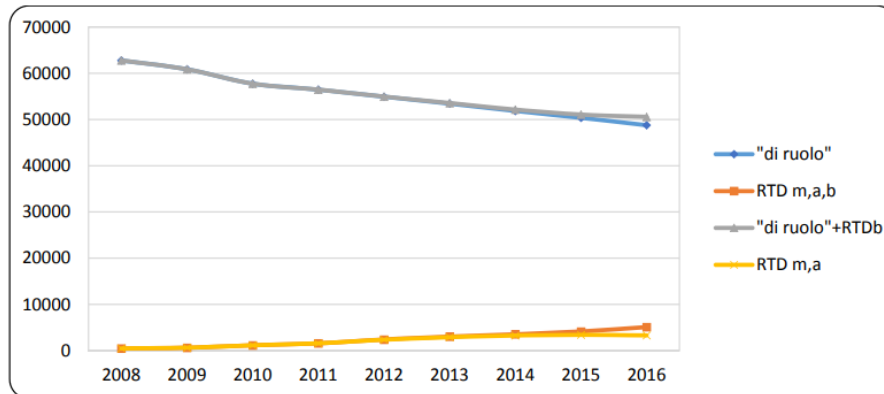
Il numero di **RTI** risulta in leggera diminuzione fino al 2013; dal 2014 si assiste ad un rapido crollo, complice il cosiddetto "piano straordinario associati", grazie al quale alcune migliaia di ricercatori vedono il loro passaggio a professore associato.

Specularmente, il numero dei **professori associati** si riduce fino al 2013, per poi aumentare significativamente nel biennio successivo. Per concludere, il numero di professori ordinari è in costante declino dal 2008 e solo nel 2016 ha visto una debole ripresa.

¹ La Tenure position è quella posizione di un ricercatore all'interno dell'Università per cui non può essere licenziato per alcuna ragione, salvo giusta causa

L'analisi dei dati divisi per categorie non permette una visione di insieme; per questo motivo in figura 2 è riportata la numerosità del personale delle università raggruppando le tipologie in personale "di ruolo" (RTI, associati, ordinari) e non "di ruolo" (RTDm,a,b).

Figura 2 - Personale delle università italiane raggruppate per categorie



Fonte dati: CINECA

Come si può vedere, mentre il personale di ruolo delle università, anche sommato agli RTDb si è ridotto di oltre 12000 unità negli ultimi 8 anni, anche a causa del blocco del turnover imposto alle università da molto tempo, tale diminuzione è solo parzialmente compensata dall'ingresso nel sistema di RTD.

Queste di migliaia di precari hanno pagato più di altri questo lungo decennio di tagli e di contrazione del sistema universitario. Si tratta di un'intera generazione di giovani ricercatori e docenti che non può essere semplicemente messa da parte, anche per la salvaguardia dell'interesse collettivo di chi ha investito sulla loro formazione e sul loro lavoro.

Quale che sia la scelta che si vorrà adottare in merito al sistema di reclutamento e inquadramento nelle attività di didattica e di ricerca, **il piano di rilancio ed espansione del sistema universitario** che dovrà essere attuato per recuperare il terreno perso negli ultimi anni e **per incrementare la dotazione del personale di ricerca ai livelli necessari** a far fronte alle esigenze di istruzione universitaria e di ricerca del paese, **dovrà obbligatoriamente prevedere una fase transitoria, che attivi specifici percorsi di stabilizzazione rivolti agli attuali precari dell'università** che permetta loro di essere valutati in percorsi certi e trasparenti e quindi stabilizzati secondo criteri di merito oggettivi. La riduzione del numero di docenti osservata nell'ultimo decennio e il livello di precarizzazione della figura del ricercatore, come vedremo, contribuiscono ad determinare diversi elementi di difficoltà dell'attuale condizione studentesca

LA PROSECUZIONE DEGLI STUDI A LIVELLO UNIVERSITARIO

Il modesto risultato del nostro paese in termini di livelli di istruzione universitaria rispetto agli altri paesi UE deriva da situazioni regionali molto eterogenee fra loro. Alcune regioni del Centro e del Nord, sedi di grandi atenei di prestigio (Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Friuli Venezia Giulia) si posizionano su livelli paragonabili alla media della Germania, altre regioni del Nord e del Centro si posizionano nettamente sopra la media nazionale mentre le regioni del Sud si collocano ampiamente sotto la media nazionale (Calabria, Puglia, Sicilia, Campania, Sardegna).

Confrontando la percentuale di laureati su popolazione nella classe di età 30-34 nel 2004 e nel 2019 si apprezza una crescita rilevante dell'indicatore a livello nazionale. Anche in questo la crescita nazionale media al suo interno valori eterogenei con un gruppo di regioni del Centro Nord (Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto) che rafforzano ulteriormente il loro livello sopra la media, altre regioni che consolidano le loro posizioni (Toscana, Marche, Piemonte, Basilicata) mentre altre regioni perlopiù del Sud aggravano il proprio ritardo.

I motivi di tali diverse dinamiche regionali sono ascrivibili a vari fattori: da un lato a strutture produttive regionali molto diverse, che al Nord e al Centro presentano una maggiore domanda di lavoro altamente qualificato, dall'altro ai differenziali nei livelli di reddito pro-capite: per gli studenti delle regioni del Sud, dove le famiglie a basso reddito hanno una maggiore incidenza, la prosecuzione degli studi a livello universitario è spesso ostacolata dalla mancanza di sufficienti mezzi economici.

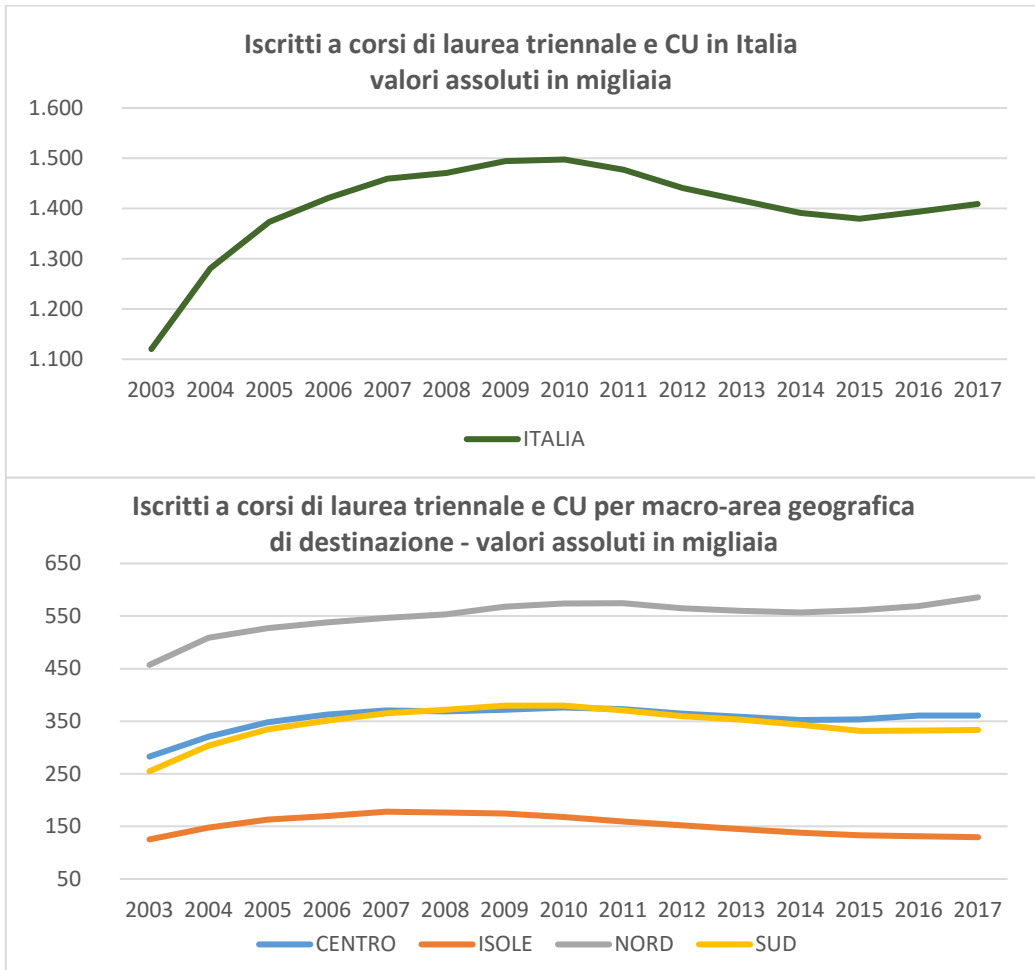
I grafici riportati alla pagina seguente mostrano l'andamento degli iscritti (in migliaia) nelle università italiane e a livello di macro regioni per i corsi di laurea triennale e ciclo unico da un lato.

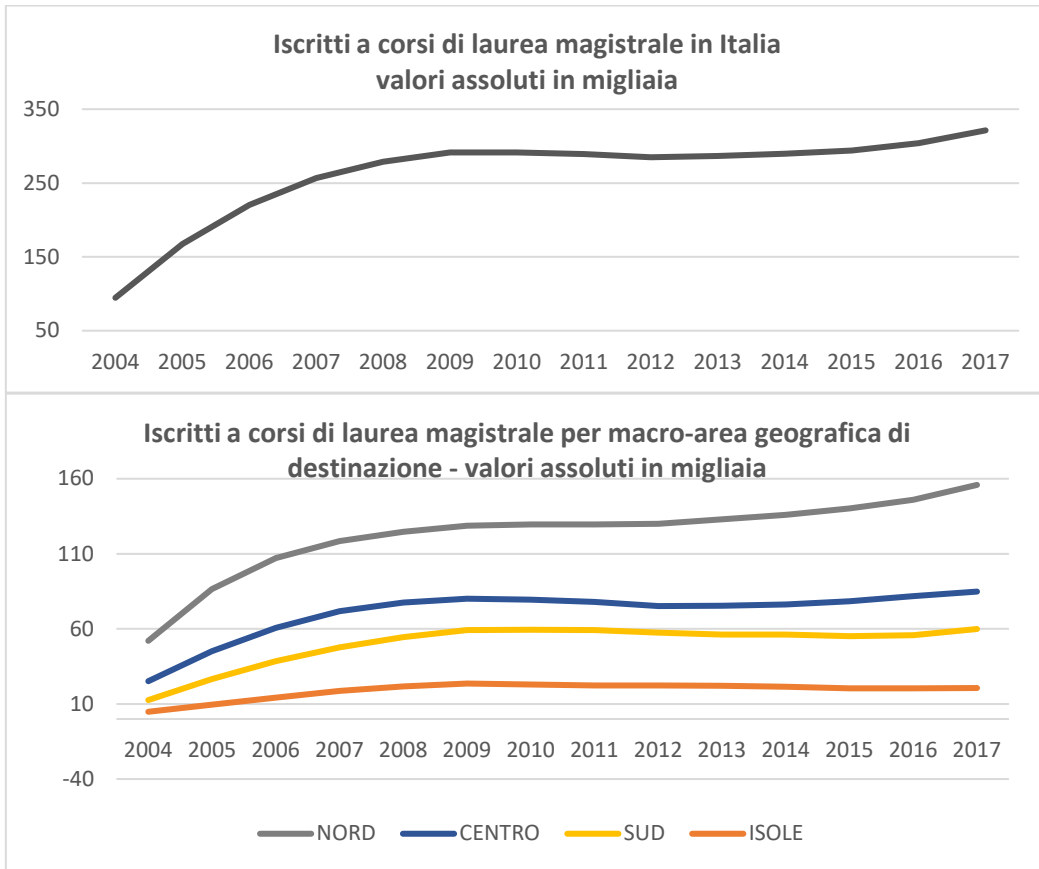
Gli iscritti alle lauree triennali e ciclo unico crescono in misura rilevante dal 2003 al 2009 per poi declinare dal 2010 al 2015 e stabilizzarsi successivamente.

Per le lauree magistrali la crescita nel primo periodo risulta ancora più intensa (gli iscritti triplicano nell'arco di 5 anni) per poi stabilizzarsi e tornare a crescere negli ultimi due anni. Le rappresentazioni per macro aree mostrano una crescita degli iscritti più elevata nelle regioni del Nord, e specie nelle lauree magistrali nelle regioni del Centro. Il Sud e soprattutto Isole mostrano incrementi molto più contenuti specie sul fronte delle magistrali.

Laureati su popolazione di età 30-34 anni

	2004	2011	2019
Emilia-Romagna	17,7	23,8	34,1
Lazio	21,0	23,9	33,4
Lombardia	16,9	22,3	33,0
Friuli-Venezia Giulia	17,0	21,0	32,8
Trentino-Alto Adige	13,6	25,2	31,0
Liguria	18,0	23,7	29,9
Veneto	14,9	21,1	29,3
Toscana	15,6	22,1	29,1
Umbria	20,7	25,9	29,0
Marche	16,1	24,2	28,9
Molise	17,3	24,0	28,6
V. d'Aosta	13,0	18,0	27,8
Piemonte	15,4	20,5	27,5
Basilicata	12,9	17,0	27,4
Abruzzo	16,3	26,2	27,1
Sardegna	12,8	17,1	21,6
Campania	12,8	14,8	21,0
Sicilia	12,7	15,6	20,3
Puglia	11,5	15,5	20,0
Calabria	13,5	17,2	19,9
Italia	15,6	20,4	27,6
Nord-est	16,0	22,5	31,7
Nord-ovest	16,6	21,9	31,2
Centro	18,7	23,6	31,3
Mezzogiorno	12,9	16,4	21,2





Anche a livello di macroaree si osserva una crescita più intensa nel periodo antecedente il 2008 con una stabilizzazione (Centro) o un declino successivi (Sud e Isole); solo nelle regioni del Nord la crescita, pur se moderata continua dopo il 2008.

Queste dinamiche non appaiono del tutto in linea con l'evoluzione del tasso di laureati su popolazione visto in precedenza. Mentre i dati sul tasso di laureati si riferiscono alle regioni di residenza, i dati sugli iscritti sono relativi alle regioni nelle quali gli studenti frequentano l'università. Le differenze sono in larga parte spiegate dalla mobilità interregionale degli studenti, un fenomeno rilevante sul quale ci soffermeremo più avanti.

Non è casuale che il rallentamento nella crescita delle iscrizioni nel 2007/2008 e il successivo declino (stabilizzazione per le magistrali) **inizi negli anni** immediatamente successivi al periodo **in cui** (anni 2008 e 2009) **il numero dei docenti e dei ricercatori di ruolo inizia a ridursi.**

In conseguenza della crescita del numero degli iscritti e della riduzione del corpo docente **il rapporto discenti/docenti di ruolo aumenta in modo consistente:** da 29 studenti per docente di ruolo nell'AA2007/2008, a 32-33 nel periodo fra l'AA2010/2011 e l'AA2014/2015, sino ad arrivare a valori attorno a 37/38 studenti per docente di ruolo attuali (AA2019/2020).

La riduzione del numero dei docenti di ruolo da un lato si è tradotta in una **crescente difficoltà mantenere attivi alcuni corsi**, dall'altra nella **impossibilità di attivare di nuovi**, magari più in linea con i fabbisogni conoscitivi degli allievi e del sistema produttivo.

L'aumento delle dimensioni medie dei corsi e dei singoli insegnamenti rischia di tradursi in una minore qualità della docenza, per l'impossibilità di realizzare una didattica realmente interattiva. Anche per questo, per preservare il livello qualitativo della didattica, nel tempo si è assistito ad una **proliferazione dei corsi ad accesso programmato locale** (liberamente disposti dalle università in contrapposizione all'accesso programmato nazionale disposto con legge).

CORSI A NUMERO PROGRAMMATO

Negli ultimi anni il tema dei corsi di laurea a numero programmato è stato frequentemente oggetto di discussioni e dibattito, sia pubblico che istituzionale. La legge n. 264 del 2 agosto 1999 sancisce l'applicazione del numero programmato, a livello nazionale, per diversi corsi di laurea come quello in Medicina e Chirurgia, in Medicina Veterinaria, in Odontoiatria e Protesi Dentaria, in Architettura. Questo sistema prevede l'attribuzione annuale di un limitato contingente di posti per singolo Ateneo, a seconda dei singoli corsi di laurea, e che, periodicamente, viene modificato. Il contingente a livello nazionale di posti disponibili per ogni singolo corso di laurea e i criteri di ripartizione per ogni singolo ateneo sono definiti

	Contingente			Iscritti			differenza (contingente - iscritti)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Medicina, chirurgia, odontoiatria, protesi d.	10.305	10.074	10.008	60.639	62.695	66.907	-50.334	-52.621	-56.899
Professioni sanitarie	25.522	25.240	24.069	86.670	82.000	80.462	-61.148	-56.760	-56.393
Architettura	7.802	6.991	6.873	10.994	10.161	9.340	-3.192	-3.170	-2.467
Medicina veterinaria	717	502	655	7.818	7.987	8.431	-7.101	-7.485	-7.776
Totale	44.346	42.807	41.605	166.121	162.843	165.140	-121.775	-120.036	-123.535

annualmente dal Miur.

È possibile notare come, nel triennio analizzato, sia in netto aumento il numero di concorrenti e in diminuzione il numero di posti disponibili. Nel 2015 poco più di 1 studente su 6 è riuscito ad iscriversi al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia o Odontoiatria e Protesi Dentaria. Nelle professioni sanitarie gli ammessi sono poco di più di 1 su 3, e a Veterinaria meno di 1 su 12. Solo a Architettura il contingente è meno distante dal numero di iscritti e accedono al corso 3 studenti su 4.

Il numero programmato a livello nazionale è stato poi esteso, gradualmente, a livello locale a seconda delle politiche perseguite da ogni singola Università. Negli anni, dunque, c'è stata una netta inversione del rapporto tra il numero dei corsi di laurea a numero aperto e quello dei corsi di laurea a numero programmato, progressivamente divenuto a favore di questi ultimi.

Per corsi di laurea differenti da quelli citati nella Legge 264/99 esiste una vasta eterogeneità in termini di accessibilità. È quindi possibile che uno specifico corso di laurea sia a numero chiuso in un'università e a numero aperto in un'altra. Molti atenei, infatti, hanno potuto applicare un test di ammissione, in totale autonomia, con l'obiettivo di accogliere un numero "congruo" di studenti relativamente alle strutture e alle risorse a disposizione dell'università.

Nel quinquennio 2013-2017 è possibile osservare un tendenziale aumento del numero dei corsi di laurea ad accesso programmato locale (da 919 nel 2013 a 972 nel 2017) in particolar modo nei corsi di laurea che presuppongono l'accesso a laboratori e strumentazioni (scienze chimiche, scienze biologiche, ingegneria industriale e dell'informazione, ma anche in ambiti scientifici quali Scienze economiche e statistiche Scienze politiche e sociali dove l'uso di laboratori è meno frequente.

In conclusione, è possibile notare come **sempre meno studenti riescono ad accedere ai corsi di laurea a numero programmato**. L'esclusione da questi corsi di laurea, porta ad un aumento di immatricolazioni nei corsi di studio ad ingresso libero, dove è possibile sostenere esami poi convalidabili in caso di trasferimento nei corsi ad accesso programmato. Anche per questo motivo, alcuni corsi di laurea hanno introdotto il numero programmato per evitare ingressi anomali di molti studenti che hanno in previsione di laurearsi in altre discipline.

Il numero programmato è stato e resta senz'altro necessario per mantenere una elevata qualità della didattica e dei percorsi di istruzione, specie per quelli destinati a formare professionisti nell'ambito medico e sanitario dalle cui competenze dipende la salute e la sicurezza dei cittadini. Per tali settori il numero chiuso è anche imposto dalla necessità di organizzare i percorsi di apprendimento nelle strutture ospedaliere e non dipende solo dalla riduzione del personale docente.

Negli altri ambiti disciplinari **tuttavia**, ma questo è probabile valga almeno in parte anche per medicina e le professioni sanitarie, **il ricorso sempre più frequente e stringente al numero programmato è dipeso anche dalla riduzione del numero dei docenti** ricordato in precedenza, **dai vincoli che tale riduzione pone al mantenimento dei corsi** (specie quelli duplicati in conseguenza di grandi numeri) e **da un finanziamento delle università insufficiente per ampliare le strutture didattiche** (laboratori, aule attrezzate, ecc.) necessari per taluni corsi di laurea.

LA MOBILITÀ INTERREGIONALE DEGLI STUDENTI

Non tutti gli individui che decidono di proseguire gli studi a livello universitario si iscrivono presso atenei della regione nella quale risiedono. Cambiando prospettiva, non tutti gli iscritti presso l'ateneo di una regione sono residenti nella regione stessa.

I flussi di mobilità interregionale, che considerando sia i corsi di laurea triennale che magistrale e ciclo unico, rappresentano nel 2015 circa il 23.6% delle immatricolazioni, si distribuiscono in modo nettamente diverso per regioni di residenza (origine) o in base alle regioni presso i cui atenei gli studenti si immatricolano.

Non solo ma l'intensità di tali flussi cambia radicalmente a seconda che si considerino corsi di laurea triennali e a ciclo unico, per i quali la mobilità fra regioni è minore (21.6% delle immatricolazioni) piuttosto che lauree magistrali che, prefigurando percorsi di maggiore specializzazione e coinvolgendo studenti più maturi, sono frequentati più spesso in altre regioni (36.1% delle immatricolazioni).

La tabella seguente illustra le immatricolazioni ai corsi di laurea triennale, magistrale e ciclo unico per regioni di origine degli studenti e per regioni di destinazione.

Le capacità di attrazione di un ateneo dipendono non solo la qualità dei servizi offerti e dal suo prestigio ma anche dalle caratteristiche del mercato del lavoro nel quale l'università stessa è inserita. Spesso il luogo dove proseguire gli studi universitari influenza il posto dove si vive negli anni successivi poiché spesso si cerca di entrare nel mercato del lavoro nell'area dove si è ottenuta la laurea.

Anno 2015 Lauree triennali, magistrali e CU	Immatricolati per regione di residenza presso ateneo				Immatricolati per regione di destinazione provenienti			
	della regione di residenza	di altra regione	totale studenti	% di altra regione	dalla regione di residenza	da altra regione	totale immatricolati	% da altra regione
Abruzzo	4348	3245	7593	42,7%	4348	2677	7025	38,1%
Basilicata	849	2655	3504	75,8%	849	269	1118	24,1%
Calabria	6305	4816	11121	43,3%	6305	341	6646	5,1%
Campania	29074	5627	34701	16,2%	29074	2522	31596	8,0%
Emilia Romagna	17807	3993	21800	18,3%	17807	12737	30544	41,7%
Friuli Venezia Giulia	4191	1665	5856	28,4%	4191	1895	6086	31,1%
Lazio	30950	3336	34286	9,7%	30950	10633	41583	25,6%
Liguria	5309	2572	7881	32,6%	5309	903	6212	14,5%
Lombardia	44129	5824	49953	11,7%	44129	15653	59782	26,2%
Marche	5829	2958	8787	33,7%	5829	3292	9121	36,1%
Molise	620	1250	1870	66,8%	620	608	1228	49,5%
Piemonte	16787	3970	20757	19,1%	16787	6837	23624	28,9%
Puglia	13848	9303	23151	40,2%	13848	666	14514	4,6%
Sardegna	5971	1649	7620	21,6%	5971	69	6040	1,1%
Sicilia	17420	8340	25760	32,4%	17420	841	18261	4,6%
Toscana	14261	2726	16987	16,0%	14261	5697	19958	28,5%
Trentino Alto Adige	2074	1780	3854	46,2%	2074	2434	4508	54,0%
Umbria	2972	1696	4668	36,3%	2972	1212	4184	29,0%
Valle D'Aosta	140	454	594	76,4%	140	106	246	43,1%
Veneto	18586	6881	25467	27,0%	18586	5348	23934	22,3%
Totale	241470	74740	316210	23,6%	241470	74740	316210	23,6%

La quota di studenti residenti che decidono di iscriversi in atenei diversi dalla regione di residenza è particolarmente elevata nelle regioni del Sud e nelle regioni che non vedono al loro interno la presenza di atenei di grande prestigio e di grande dimensione e nelle regioni di piccola dimensione.

Oltre i tre quarti degli studenti della Basilicata, il 43% di quelli della Calabria, il 40% di quelli della Puglia decidono di studiare fuori dalla loro regione.

Viceversa gli studenti del Centro Nord e/o di regioni che ospitano università prestigiose proseguono gli studi fuori dalla propria regione assai meno frequentemente: meno del 20% degli studenti di Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Campania e Piemonte si immatricolano in altre regioni.

Analizzando i flussi dal punto di vista degli atenei di destinazione, eccettuate le regioni di piccola dimensione dove flussi in ingresso anche di modesta entità hanno una incidenza relativa elevata (Trentino e Molise), le regioni dove l'incidenza di studenti provenienti dal resto d'Italia è più elevata sono prevalentemente collocate al Centro Nord e ospitano grandi università di prestigio.

Dei circa 75.000 iscritti presso atenei di regioni diverse da quelle di residenza circa 39.000 sono assorbiti da Lombardia, Emilia Romagna e Lazio (che attraggono rispettivamente il 20,9, 17,0, 14,2% dei flussi interregionali) e circa altri 18.000 da Piemonte, Toscana e Veneto (che attraggono rispettivamente il 9,1, 7,6 e 7,2% dei flussi interregionali).

GLI STUDENTI FUORI SEDE

I dati sulle immatricolazioni ben rappresentano le decisioni degli studenti in merito ai luoghi ove frequentare l'università ma non consentono una corretta quantificazione del numero di studenti "fuori sede" e del loro peso rispetto alla popolazione studentesca.

Ipotizzando che oggi la quota nazionale di iscritti proveniente da altra regione sia la stessa degli immatricolati del 2015 si può grossolanamente stimare che gli studenti che frequentano l'università in un'altra regione siano circa 400.000. Dato che anche all'interno della stessa regione, specie se i tempi di trasporto fra il luogo di residenza non consentono di far ritorno quotidianamente al proprio domicilio, gli studenti possono essere costretti a doversi trasferire presso la città dove frequentano l'università è probabile che il valore di 400.000 unità sottostimi largamente l'effettiva dimensione del fenomeno degli studenti fuori sede.

In alternativa una stima del numero degli studenti fuori sede può ottenersi prendendo a riferimento i dati (fonte MIUR), disponibili per l'AA 2019-2020, sugli studenti universitari per ateneo di iscrizione e provincia di residenza e considerando come fuori sede coloro che frequentano l'università al di fuori della provincia ove risiedono: la stima che si ottiene, stavolta per eccesso, quantifica i fuori sede in circa 816.000 studenti (circa il 43,9 del totale degli iscritti).

Gli studenti fuori sede, che possiamo ragionevolmente pensare si collochino all'interno di una forchetta fra i 400 e gli 800 mila studenti rappresentano quindi un fenomeno di grandi dimensioni. Le analisi condotte sugli anni precedenti il periodo della pandemia da COVID-19 mostrano per altro come il numero degli studenti che decidono di studiare lontano dalla città di residenza sia fortemente aumentato negli anni.

Gli studenti fuori sede esprimono un articolato paniere di bisogni cui le Università e le Regioni, tramite gli Enti per il Diritto allo Studio Universitario (DSU), cercano di dare

risposta con servizi dedicati all'intera comunità studentesca quali le mense universitarie, aule studio e spazi di aggregazione e organizzando, con modalità diverse, sistemi di scontistica e altre forme di accesso agevolato ai servizi di trasporto, ai servizi culturali ed a legati allo sport.

Gli Enti per il DSU e università organizzano poi alcuni servizi per rispondere alle **esigenze specifiche degli studenti i fuori sede: l'alloggio e l'accesso all'assistenza sanitaria**.

Riguardo il primo il sistema DSU copre, almeno per parte, il fabbisogno degli studenti assegnatari di borsa di studio attraverso la messa a disposizione di alloggi all'interno delle residenze universitarie e, in alcune regioni, con l'erogazione di contributi affitto agli studenti che, esauriti i posti letto disponibili nelle residenze universitarie, sono costretti a cercare ospitalità sul mercato.

Gli alloggi destinati ai borsisti fuori sede DSU coprono una parte ancora esigua della domanda; si consideri infatti che a livello nazionale, nell'AA 2019-2020, **a fronte di circa 101.000 i borsisti fuori sede i posti alloggio loro assegnati** nel medesimo periodo **sono solo 29.000**; anche se una piccola parte dei borsisti fuori sede non fa domanda di alloggio poiché trova sistemazione presso amici e parenti il **numero di posti alloggio loro destinati resta del tutto insufficiente a coprire il fabbisogno**.

Lo stato interviene a sostegno della costruzione di residenze universitarie con la Legge 338/2000: sulla base di tale norma sono stati adottati 4 bandi (nel 2001, 2007, 2011 e 2016 e ne sarà a breve adottato un quinto) che cofinanziano al 50% la realizzazione di studentati, che devono rispettare gli standard qualitativi minimi in termini di dimensioni degli alloggi, di servizi e spazi comuni ed i cui posti letto devono essere assegnati a studenti borsisti in misura non inferiore al 60%. Con i quattro bandi è stato finanziato il restauro/messa a norma di oltre 14.000 posti alloggio e la costruzione ex-novo di altri 24.000 (cfr Relazione 2021 sullo stato di attuazione della Legge 338/2000 della Commissione paritetica alloggi e residenze per studenti universitari finanziati).

Attesa la dimensione del fabbisogno di alloggio ancora non soddisfatta appare **necessario garantire continuità ai finanziamenti per la Legge 338, aumentando le risorse ad essa destinate** nel medio e lungo termine. In tempi brevi -ma comunque legati alla materiale realizzazione delle residenze- una prima risposta alla domanda di alloggio potrà essere data finanziando lo **scorrimento della graduatoria dell'ultimo bando 338** che, ad oggi, presenta ancora opere non finanziate.

La domanda di alloggio da parte degli studenti fuori sede, sia borsisti sia a maggior ragione non borsisti, difficilmente potrà essere coperta con soli investimenti pubblici. Occorre quindi **promuovere la definizione di un quadro regolamentare e di agevolazioni fiscali che consenta agli studenti fuori sede di accedere sul mercato ad alloggi, appropriati ed a norma, a prezzi accessibili** e che, offrendo ai proprietari idonee garanzie rispetto ad eventuali danni alle residenze locate, incentivino l'immissione sul mercato degli affitti a studenti universitari di un maggior numero di abitazioni.

Riguardo il secondo bisogno, si ricorda che **gli studenti fuori sede, per fruire delle prestazioni di assistenza sanitaria, possono fare richiesta di iscrizione temporanea, per un periodo compreso tra i 3 e i 12 mesi, alla Asl dove è ricompreso il comune in cui sono domiciliati per ragioni di studio**. La medesima richiesta implica che lo studente che opta per l'iscrizione alla ASL nel comune di domicilio **si debba cancellare temporaneamente dagli elenchi del medico di medicina generale della ASL di residenza**.

La possibilità di mantenere nel comune di residenza il proprio medico di base è un'esigenza particolarmente sentita dagli studenti fuori sede che, in genere, mantengono un forte legame con i propri luoghi di origine, presso i quali fanno sovente ritorno nei periodi di interruzione delle attività accademiche. Con il medico di famiglia gli studenti sviluppano un rapporto di fiducia cui rinunciano mal volentieri e, anche per questo, molti di essi non si avvalgono della possibilità di iscriversi temporaneamente alla Asl del territorio dove seguono i corsi universitari.

Sul territorio nazionale sono state avviate varie sperimentazioni e sono stati organizzati dalle singole Università (es: Padova, Bologna, Firenze, ecc), dagli enti per il Diritto allo Studio (ERSU Sassari; ERDIS Marche) in collaborazione con le Amministrazioni locali, diversi esempi di presidi sanitari e ambulatori che offrono servizi agli studenti fuori sede. Il servizio offerto resta tuttavia frutto di soluzioni localistiche, anche encomiabili, ma limitate a poche realtà che non assicurano un'omogeneità di trattamento agli studenti, né un livello minimo essenziale di prestazione.

L'assenza in molte realtà locali di un servizio di assistenza sanitario dedicato ha costretto gli studenti fuori sede a rivolgersi al pronto soccorso degli ospedali aggravando ulteriormente la pressione cui tali strutture sono state sottoposte nei momenti più critici della pandemia.

Agli inizi di dicembre, **su richiesta del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari (CNSU)** che è tornato a sollevare il problema dell'assistenza sanitaria per i fuori sede, **la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, ha valutato attentamente la questione svolgendo i necessari approfondimenti**, in esito ai quali è emerso che prevedere la possibilità per gli studenti fuori sede di accedere all'assistenza sanitaria presso la ASL del comune di studio senza rinunciare al proprio medico di base si tradurrebbe in una duplicazione dei costi di assistenza sanitaria. **Al riguardo, pertanto, è tuttora in corso un approfondimento finalizzato ad individuare una possibile soluzione alla problematica.**

GLI STUDENTI PROVENIENTI DA ALTRI PAESI – STUDENTI STRANIERI

Fra gli studenti fuori sede debbono essere annoverati inoltre gli studenti provenienti da altri paesi che nell'AA2019/2020 rappresentano circa il 5.4% del totale degli iscritti. Si tratta di un fenomeno in crescita, come per altro cresce il numero di giovani italiani che intraprende percorsi di studio all'estero.

L'internazionalizzazione della formazione universitaria, specie in ingresso, è un obiettivo perseguito tanto dalle università che da molti *policy maker* regionali: gli studenti stranieri rappresentano una risorsa importante per i territori dove studiano specie se, una volta formati, si trattengono ed offrono un contributo lavorativo e di competenze per lo sviluppo del territorio.

Nell'ambito del diritto allo studio l'accesso ai benefici, basato su livelli di ISEE e ISPE, presenta difficoltà applicative di non poco conto quando gli studenti provengono da paesi extra-UE; sovente la documentazione fiscale degli studenti stranieri non è confrontabile con la documentazione presentata dagli studenti nazionali e le ambasciate, che certificano i documenti presentati dagli studenti stranieri, non sempre agiscono con la speditezza necessaria. Inoltre per gli studenti stranieri già presenti sul territorio nazionale è difficile, se non talvolta impossibile, ottenere la documentazione necessaria senza recarsi personalmente nel paese di origine.

I livelli di ISEE dichiarati sono sovente molto più bassi di quelli degli studenti borsisti nazionali, un fatto questo che crea difficoltà nella gestione dei servizi più soggetti a razionamento (es alloggi).

Per questo si ritiene indispensabile **proporre un approfondimento sulle modalità di accesso ai benefici DSU da parte degli studenti provenienti da altri paesi** come anche sui servizi, talvolta molto specifici, che per questo tipo di studenti si rendono necessari.

A questo fine, sia per **individuare gli strumenti utili a dare risposta ai bisogni specifici degli studenti stranieri** -specie per quanto attiene alle pratiche per l'accesso al territorio nazionale- ma anche per **poter disporre di fondi dedicati** a questa categoria di studenti si ritiene necessario **coinvolgere il Ministero degli esteri** e delle strutture che ad esso fanno riferimento nella gestione e nel supporto ai flussi in ingresso nel ns paese.

IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO (DSU)

Le politiche per il diritto allo studio universitario (DSU) contribuiscono in maniera rilevante all'obiettivo di aumentare il numero di persone laureate sostenendo l'accesso all'istruzione universitaria da parte dei giovani meritevoli privi di sufficienti mezzi economici.

Negli ultimi anni, grazie all'aumento del fondo FIS (Fondo Integrativo Statale) che finanzia il DSU, e grazie all'impegno crescente delle regioni, è stato possibile erogare la borsa di studio pressoché al 100% degli studenti idonei.

Le risorse FIS sono passate da 222.8 Mln nel 2017 a 267.8 Mln nel 2020 cui si sono aggiunti ulteriori 40 Mln di Euro messi a disposizione dal DL 34/2020 per far fronte alle difficoltà derivanti dalla pandemia.

Nello stesso periodo si stima che le risorse destinate dalle regioni per l'erogazione delle borse di studio e dei servizi connessi siano passate da 178.4 Mln di Euro nel 2017 a 370.4 nel 2020 (mentre le entrate derivanti dalla tassa regionale DSU sono aumentate assai meno da 221.4 a 226.8).

I requisiti reddituali per accedere alle borse di studio DSU, definiti annualmente dal MIUR, sono ancora fissati su valori molto bassi: secondo il DM 9 maggio 2020, n. 65, possono accedere alla borsa gli studenti che, conseguiti i crediti necessari a rispettare i parametri di merito, abbiano un livello di ISEE inferiore ad €23.626,32 un livello di ISPE (Indicatore Situazione Patrimoniale Equivalente) inferiore a 51.361,58 euro.

Al tempo stesso **gli studenti chiedono da tempo di aumentare l'importo della borsa di studio perché non è congruo rispetto ai costi che devono sostenere** per gli studi e le varie spese (affitto, ristorazione, trasporti, ecc.). Molti di essi, specie quelli in condizioni economiche più disagiate, sono costretti di fatto a svolgere piccole attività lavorative -non sempre regolari- per mantenersi agli studi. Borse di studio troppo contenute rischiano quindi di rallentare le carriere degli studenti che impiegheranno più tempo per completare il proprio percorso formativo.

Nella situazione attuale in cui, a causa della chiusura di esercizi commerciali, bar e ristoranti, molte delle occasioni per svolgere "lavoretti" da parte degli studenti sono venute meno, la difficoltà di integrare le proprie entrate da parte degli studenti in condizioni di maggiore bisogno rischia di tradursi nell'impossibilità di proseguire gli studi.

Si propone quindi di **attivare un supporto economico straordinario per far fronte agli elementi di disagio causati dalla pandemia**, aggiuntivo rispetto agli usuali benefici del diritto allo studio ed **a tal fine si chiede**, come per altro già fatto con il DL34/2020 per far fronte alle possibili difficoltà degli studenti nel conseguire il numero di crediti necessario a

mantenere la borsa, **di aumentare le risorse del Fondo Integrativo Statale**. Tali fondi aggiuntivi dovranno essere destinati dalle Università e dagli enti del diritto allo studio a finanziare misure di sostegno straordinarie a favore degli studenti in difficoltà in conseguenza dell'attuale situazione pandemica. Atteso che nel riparto FIS fra le regioni, il rapporto fra risorse regionali e risorse nazionali determina l'accesso ad una quota premiale, si propone che le risorse aggiuntive stanziare per far fronte alle difficoltà economiche derivanti dalla pandemia non siano conteggiate nel calcolo del predetto rapporto.

Si ritiene quindi urgente riattivare il tavolo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui al Dlgs 68/2012, per meglio definire importi e qualità dei benefici da erogare agli studenti, e **per valutare se il valore delle borse di studio debba essere incrementato** per consentire di far fronte a costi crescenti per mantenersi agli studi. Nell'ambito della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni si ritiene altresì necessario avviare le necessarie verifiche **per valutare se le soglie reddituali e patrimoniali di accesso siano attualmente troppo basse ed escludano dai benefici ancora troppe famiglie in condizioni di bisogno**. Da valutare inoltre se, a fronte di un ampliamento della platea degli aventi diritto, sia opportuno introdurre sistemi di fasciazione che prevedano formule e intensità di sostegno diversificate a seconda del livello di necessità. **Al fine di poter dar corso, in esito ai lavori del tavolo sui LEP, alle sperimentazioni necessarie per calibrare l'eventuale ampliamento nel tempo dei criteri di accesso ai benefici e l'incremento dei valori delle borse di studio, si ritiene necessario prevedere sin da ora un incremento progressivo delle risorse FIS che consenta l'attivazione, anche graduale di tali riforme.**

CONCLUSIONI

Di seguito per punti si riportano gli interventi ritenuti opportuni per fronteggiare gli elementi di difficoltà relativi alla condizione studentesca nelle università ed al precariato nella ricerca universitaria messe in luce dalle considerazioni dei paragrafi precedenti.

- gli interventi del PNR sono tutti pienamente condivisibili e vanno nella giusta direzione, ma ancor prima di avviare i processi di riforma da questo previsti, occorre **avviare un potenziamento radicale degli organici universitari** dedicati alla ricerca e alla didattica;
- **prevedere**, nell'ambito del piano di rilancio e espansione del sistema universitario, una fase transitoria, che attivi **percorsi di stabilizzazione rivolti agli attuali precari** che permettano loro di esser valutati in percorsi certi ed essere stabilizzati secondo criteri di merito oggettivi;
- **attivare selezioni per nuove posizioni di ricercatore** riattivando così il processo di ricambio generazionale interrotto dal blocco del turn-over e dalla riforma della Legge 240/2010;
- in conseguenza del potenziamento degli organici occorrerà progressivamente **aumentare i contingenti previsti per i corsi ad accesso programmato** per legge e creare meccanismi di incentivo volti ad allentare i meccanismi di selezione dei corsi accesso programmato locale;
- **finanziare la realizzazione di nuovi investimenti in edilizia universitaria** anche incrementando i fondi destinati alla legge 338/2000; **finanziare lo scorrimento** delle

residenze universitarie utilmente inserite nella graduatoria **del IV bando 338** e non ancora finanziate;

- **definire un quadro regolamentare e di agevolazioni fiscali che consenta agli studenti fuori sede di accedere ad alloggi a norma ed a prezzi accessibili sul mercato;**
- **prevedere sistemi di garanzia a favore dei proprietari** che incentivino l'immissione sul mercato degli affitti a studenti universitari di un maggior numero di abitazioni;
- **individuare un meccanismo di riparto dei costi per l'assistenza sanitaria che permetta agli studenti fuori sede di accedere al servizio del medico di medicina generale presso la Asl del comune dove frequentano l'università senza dover rinunciare al medico di famiglia;**
- **avviare un approfondimento sugli studenti stranieri relativamente: alle modalità di accesso ai benefici DSU, con particolare riferimento alle modalità di misura dei livelli reddituali e patrimoniali degli studenti stranieri la cui documentazione fiscale è spesso distante dagli standard italiani;** agli strumenti necessari a dare risposta ai loro bisogni specifici; alla possibilità di **disporre di fondi dedicati** a questa categoria di studenti;
- **prevedere un incremento delle risorse del Fondo Integrativo Statale per misure di supporto straordinario per gli studenti borsisti,** che senza prevedere un corrispondente aumento degli stanziamenti delle regioni, consenta di finanziare misure aggiuntive rispetto agli usuali benefici del diritto allo studio, **per far fronte alle ulteriori difficoltà economiche emerse in conseguenza dell'attuale situazione pandemica;**
- **riattivare il del tavolo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** di cui al Dlgs 68/2012, per ridefinire importi e qualità dei benefici da erogare agli studenti e per rivedere i requisiti di accesso (livelli ISEE ed ISPE) per accedere ai benefici del DSU;
- **prevedere sin d'ora un incremento progressivo delle risorse FIS per poter dar corso, in esito ai lavori del tavolo precitato, alle sperimentazioni necessarie per implementare i nuovi livelli LEP,** ovvero calibrare l'eventuale ampliamento nel tempo dei criteri di accesso ai benefici e l'incremento dei valori delle borse di studio.

Roma, 21 aprile 2021