



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PETRAGLIA, DE PETRIS, BOCCHINO, BAROZZINO,
CERVellini, DE CRISTOFARO e MINEO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 2017

Abolizione del numero chiuso o programmato per l'immatricolazione
presso le università

ONOREVOLI SENATORI. – Il processo di costante definanziamento dell'università italiana, il blocco del *turn over*, l'aumento progressivo delle tasse studentesche e il sistema del numero chiuso hanno drammaticamente compromesso la qualità della formazione universitaria e ridotto il numero di immatricolazioni e di persone laureate.

Nonostante negli ultimi anni si sia registrato un progressivo aumento del numero dei diplomati, quello degli immatricolati è diminuito, rimarcando un *trend* ancora più preoccupante se si considera che il nostro Paese annovera un numero di laureati tra i più bassi d'Europa. Lo stesso accesso ai gradi superiori della formazione è un percorso ad ostacoli: dottorati senza borse, contratti a salario zero, corsi di formazione post-laurea spesso inutili e costosi, subalternità mortificante all'ordinariato.

Cultura e conoscenza, invece, devono tornare ad essere cardini del futuro del Paese, sia perché sono in grado di creare cittadine e cittadini liberi e consapevoli, sia perché immettono intelligenza, innovazione e creatività nel nostro sistema. Sono necessari adeguati livelli di finanziamento ordinario del nostro sistema universitario, ma è allo stesso tempo urgente assicurare pari possibilità di accesso ai gradi più alti della formazione come prescritto dall'articolo 34 della Costituzione, con particolare attenzione nei confronti di coloro che provengono da situazioni di disagio economico.

Anche per gli studenti non può valere un presunto argomento meritocratico che non tenga conto delle diverse condizioni di partenza e che attraverso meccanismi di limitazione degli accessi come il numero chiuso

finisce con l'aggravare e moltiplicare le disparità.

L'introduzione del numero chiuso o programmato era stata giustificata con la necessità di garantire ad ogni studente la disponibilità di spazi, attrezzature e strumenti didattici sufficienti per un livello adeguato di formazione, nonché di evitare il sovraffollamento che, al contrario, abbasserebbe il livello della qualità degli studi. Un'ulteriore giustificazione risiedeva nell'opportunità di evitare il *surplus* di laureati in alcune facoltà con la conseguente difficoltà a trovare sbocchi lavorativi.

In realtà i dati consegnano una situazione assai diversa: l'Italia conta solo il 20 per cento dei laureati nella fascia di età 30-34 anni rispetto alla media europea del 32 per cento, risultando così ben lontana dagli obiettivi fissati dall'Unione europea, che pongono al 40 per cento la soglia minima dei neolaureati da raggiungere nel prossimo decennio. Rispetto ai decenni precedenti, inoltre, si è verificato un drastico calo del numero dei laureati in Italia, dove il 40 per cento lascia gli studi prima di conseguire la laurea; non solo, si registra il 12 per cento di matricole inattive, gli immatricolamenti che in un anno non sostengono alcun esame o non accumulano alcun credito. Nel decimo Rapporto sullo stato del sistema universitario pubblicato nel 2009 del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), tali indicatori di processo vengono presentati come i fattori più critici del sistema formativo universitario italiano. Al contrario, è cresciuta moltissimo l'emigrazione intellettuale: un fenomeno che ha provocato effetti disastrosi sul livello di dinamicità del sistema economico e produt-

tivo del Paese, che avrebbe invece bisogno di un numero maggiore di intelligenze e di persone altamente qualificate.

Alla luce di questi numeri e dati statistici appaiono davvero discutibili le motivazioni secondo le quali si dovrebbe ancora giustificare e mantenere in vita il sistema del numero chiuso o programmato.

Il recente decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 12 dicembre 2016, n. 987, ha riconfermato che i corsi di studio debbano disporre di tre docenti universitari per ogni anno di corso purché non sia superata una determinata numerosità massima di studenti, oltre la quale è richiesto un incremento del numero di docenti; laddove il rapporto docenti/studenti non venga rispettato, il corso di studio non può essere accreditato dall'ANVUR e, se non rientra nei limiti previsti, deve essere chiuso. Ma lo stesso decreto ha anche ridotto la numerosità massima di studenti per i corsi di laurea triennale di area umanistico-sociale, portandola da 300 a 250: dunque se fino ad oggi per un corso di 300 studenti erano sufficienti nove docenti, d'ora in avanti ne servirebbero undici.

Tutto questo ha messo in crisi molti atenei, obbligati a scegliere tra due alternative: aumentare il numero di docenti o limitare il numero di studenti, introducendo il numero programmato. In molti casi la prima alternativa non viene neanche contemplata, per mancanza di risorse e di docenti; infatti dal 2008 ad oggi i docenti di ruolo nelle università italiane si sono ridotti complessivamente di quasi 14.000 unità, diminuzione solo in parte compensata dai nuovi 5.000 ricercatori a tempo determinato, con un saldo negativo complessivo di ben 9.000 unità. È come se fossero scomparsi tutti i docenti delle tre più grandi università italiane: Roma «La Sapienza», Bologna e Napoli «Federico II».

Allo stato attuale non è facile prevedere quale comportamento assumeranno gli atenei nell'applicazione del decreto; potranno in-

fatti essere ridotti a far tacere corsi di studio o a limitare i posti disponibili, ricorrendo al numero programmato; oppure potranno riconsiderare la destinazione delle poche risorse disponibili per il reclutamento, assegnandole ad aree divenute critiche in base alle nuove numerosità, ma sottraendole così ad altre aree. In ogni caso l'intervento normativo avrà un significativo impatto sulle scelte strategiche degli atenei, condizionandone l'autonomia, e certamente si verificherà un ulteriore depauperamento dell'offerta formativa e del numero dei nostri laureati nella fascia di età tra i 30 e i 34 anni.

La mancanza di personale docente, tuttavia, non può e non deve essere utilizzata come alibi per restringere ancora l'accesso all'istruzione universitaria. È lo stesso TAR del Lazio, sez. III, ad enunciare tale principio nell'ordinanza n. 4478 del 31 agosto 2017, che ha accolto il ricorso di due studenti dell'università statale contro l'accesso limitato nelle facoltà umanistiche. L'ordinanza stabilisce infatti che l'introduzione del numero chiuso non possa trovare giustificazione nella carenza del numero complessivo dei docenti; un meccanismo, quest'ultimo, previsto dagli attuali requisiti di accreditamento vigenti (decreto n. 987 del 2016), che andranno modificati con l'obiettivo di assumere tutti i docenti necessari all'istruzione e alla formazione degli studenti e delle studentesse.

Bisognerebbe allora tornare ad investire seriamente su formazione e ricerca, recuperando innanzitutto il miliardo di euro che in meno di dieci anni è stato sottratto al sistema universitario, per ridare speranza e futuro al Paese e per garantire ai giovani, qualunque sia la loro provenienza sociale e familiare, l'opportunità di studiare e di accedere ai livelli più alti della formazione. E contemporaneamente bisognerebbe provvedere ad un corposo rifinanziamento del sistema di diritto allo studio, che negli ultimi anni ha subito drastici tagli - i finanziamenti statali sono tornati ai livelli precedenti al

2001, mentre i finanziamenti regionali sono stati pesantemente decurtati a seguito della riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali - e che oggi riesce a coprire non più del 10 per cento della popolazione studentesca.

Occorre subito invertire la rotta della restrizione crescente degli spazi di accesso all'università, puntando invece ad una robusta riqualificazione del sistema e investendo risorse per un piano straordinario di assunzioni che consenta di aprire i corsi di studio e rendere universale l'accesso.

L'università deve essere aperta a tutte e tutti per innalzare il numero dei laureati, li-

berare le intelligenze, elevare il livello di formazione e reinventare nuove possibilità nel mondo del lavoro.

Il presente disegno di legge, partendo dalla convinzione che l'accesso agli studi universitari debba essere pienamente libero, propone il superamento del *test* di ammissione. Inoltre all'articolo 2 viene prevista l'assunzione dei docenti necessari a coprire i nuovi fabbisogni derivanti dalle immatricolazioni conseguenti all'abolizione del numero chiuso, in modo da ridare prospettiva al sistema universitario e alla formazione dei cittadini e delle cittadine nel suo complesso.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Abolizione del numero chiuso)

1. Alla legge 2 agosto 1999, n. 264, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 1, le lettere a), b) ed e) sono abrogate;

b) all'articolo 2, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Sono programmati dalle università gli accessi ai corsi o alle scuole di specializzazione individuati dai decreti attuativi delle disposizioni di cui all'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni»;

c) all'articolo 3:

1) al comma 1, lettera a), le parole: «lettere a) e b)» sono soppresse;

2) al comma 1, lettera c), le parole: «lettera e),» sono soppresse;

3) al comma 2, alinea, le parole: «di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1» sono soppresse;

d) all'articolo 4, comma 1, le parole: «lettere a) e b),» sono soppresse.

Art. 2.

(Rapporto docenti/studenti)

1. In ragione dell'aumentato fabbisogno derivante dall'incremento delle immatricolazioni, conseguente alle disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge, è attivato un piano straordinario di assunzioni di personale docente universitario, in deroga al sistema di accreditamento vigente previsto dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'uni-

versità e della ricerca 12 dicembre 2016, n. 987.

2. Al piano di assunzioni di cui al comma 1 si provvede nei limiti delle risorse annualmente disponibili del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come incrementate dalle disposizioni di cui all'articolo 4 della presente legge.

Art. 3.

(Valutazione dell'offerta potenziale di posti disponibili)

1. Prima dell'inizio di ogni anno accademico le università provvedono, sulla base di quanto disposto all'articolo 3, comma 2, della legge 2 agosto 1999, n. 264, come modificato dell'articolo 1 della presente legge, alla valutazione dell'offerta potenziale di posti disponibili delle proprie strutture didattiche.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Al fine di provvedere ai maggiori oneri finanziari derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, nel Fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, è istituita un'apposita sezione alla quale affluiscono le maggiori entrate derivanti dalle previsioni di cui ai commi da 2 a 9 del presente articolo, accertate annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, per essere successivamente riassegnate al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e da questo destinate, nel limite delle stesse, alle finalità di cui alla presente legge.

2. All'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986,

n. 917, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

«*1-bis.* A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017, l'aliquota di cui al presente articolo, è fissata al 27,5 per cento».

3. Le maggiori entrate derivanti dalla disposizione recata dal comma 1-*bis* dell'articolo 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, introdotto dal comma 2 del presente articolo, afferiscono al Fondo di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come rideterminato dall'articolo 1, comma 238, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, e dall'articolo 10, comma 8, del decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 aprile 2017, n. 45. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono stabilite le modalità di determinazione del relativo gettito.

4. All'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 491:

1) sono premesse le seguenti parole: «Nelle more dell'approvazione definitiva della proposta di direttiva del Consiglio COM(2013)71 definitivo, del 14 febbraio 2013, in via transitoria,»;

2) le parole: «Per valore della transazione si intende il valore del saldo netto delle transazioni regolate giornalmente relative al medesimo strumento finanziario e concluse nella stessa giornata operativa da un medesimo soggetto, ovvero il corrispettivo versato» sono sostituite dalle seguenti: «Per valore della transazione si intende il valore della singola operazione»;

3) le parole: «Sono altresì esclusi dall'imposta i trasferimenti di proprietà di azioni negoziate in mercati regolamentati o

sistemi multilaterali di negoziazione emesse da società la cui capitalizzazione media nel mese di novembre dell'anno precedente a quello in cui avviene il trasferimento di proprietà sia inferiore a 500 milioni di euro» sono sostituite dalle seguenti: «Sono altresì esclusi dall'imposta i trasferimenti di proprietà di azioni emesse da società la cui capitalizzazione media nel mese di novembre dell'anno precedente a quello in cui avviene il trasferimento di proprietà sia inferiore a 500 milioni di euro»;

b) al comma 492:

1) le parole: «che abbiano come sostanziale prevalentemente uno o più strumenti finanziari di cui al comma 491, o il cui valore dipenda prevalentemente da uno o più degli strumenti finanziari di cui al medesimo comma,» e le parole: «, che permettano di acquisire o di vendere prevalentemente uno o più strumenti finanziari di cui al comma 491 o che comportino un regolamento in contanti determinato con riferimento prevalentemente a uno o più strumenti finanziari indicati al precedente comma» sono soppresse e le parole: «ad imposta in misura fissa, determinata con riferimento alla tipologia di strumento e al valore del contratto, secondo la tabella 3 allegata alla presente legge» sono sostituite dalle seguenti: «ad imposta con aliquota dello 0,05 per cento sul valore della transazione»;

c) al comma 500 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni legislative recanti il recepimento della normativa dell'Unione europea di cui alla proposta di direttiva del Consiglio COM(2013)71 definitivo, del 14 febbraio 2013, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvede all'adeguamento delle disposizioni introdotte in via transitoria dal comma 91 del presente articolo a quanto disposto dalla citata normativa europea, prevedendo, in particolare, l'introduzione del principio di emissione a complemento del generale prin-

cipio di residenza, al fine di limitare i fenomeni di delocalizzazione degli istituti finanziari».

5. La tabella 3 allegata alla legge 24 dicembre 2012, n. 228, è abrogata.

6. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al comma 4.

7. I commi 48 e 49 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«48. I trasferimenti di beni e diritti per causa di morte sono soggetti all'imposta di cui al comma 47 con le seguenti aliquote sul valore complessivo netto dei beni:

a) devoluti a favore del coniuge e dei parenti in linea retta sul valore complessivo netto eccedente, per ciascun beneficiario, 500.000 euro: 7 per cento;

b) devoluti a favore dei fratelli e delle sorelle sul valore complessivo netto eccedente, per ciascun beneficiario, 100.000 euro: 8 per cento;

c) devoluti a favore degli altri parenti fino al quarto grado e degli affini in linea retta, nonché degli affini in linea collaterale fino al terzo grado: 10 per cento;

d) devoluti a favore di altri soggetti: 15 per cento.

48-bis. Le aliquote previste dal comma 48, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, relative ai trasferimenti di beni e diritti per causa di morte soggetti all'imposta di cui al comma 47, eccedenti la soglia di 5 milioni di euro, sono triplicate per ciascuna delle fattispecie di cui alle citate lettere.

49. Per le donazioni e gli atti di trasferimento a titolo gratuito di beni e diritti e per la costituzione di vincoli di destinazione di beni l'imposta è determinata dall'applica-

zione delle seguenti aliquote al valore globale dei beni e diritti al netto gli oneri da cui è gravato il beneficiario diversi da quelli indicati dall'articolo 58, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, ovvero, se la donazione è fatta congiuntamente a favore di più soggetti o se in uno stesso atto sono compresi più atti di disposizione a favore di soggetti diversi, al valore delle quote dei beni o diritti attribuiti:

a) a favore del coniuge e dei parenti in linea retta sul valore complessivo netto eccedente, per ciascun beneficiario, 500.000 euro: 7 per cento;

b) a favore dei fratelli e delle sorelle sul valore complessivo netto eccedente, per ciascun beneficiario, 100.000 euro: 8 per cento;

c) a favore degli altri parenti fino al quarto grado e degli affini in linea in linea retta, nonché degli affini in linea collaterale fino al terzo grado: 10 per cento;

d) a favore di altri soggetti: 15 per cento.

49.1. Le aliquote previste dal comma 49, lettere a), b), c) e d), relative ai trasferimenti di beni e diritti per donazione soggetti all'imposta di cui al comma 47, eccedenti la soglia di 5 milioni di euro, sono triplicate per ciascuna delle fattispecie di cui alle citate lettere».

8. All'articolo 12, comma 1, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni, di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 346, e successive modificazioni, le lettere h) e i) sono abrogate.

9. Dopo l'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, è inserito il seguente:

«Art. 17.1. - (*Acquisto di pubblicità on line*). - 1. I soggetti passivi che intendano acquistare servizi di pubblicità e *link* sponsorizzati *on line*, anche attraverso centri *media* e operatori terzi, sono obbligati ad ac-

quistarli da soggetti titolari di una partita IVA rilasciate dall'amministrazione finanziaria italiana.

2. Gli spazi pubblicitari *on line* e i *link* sponsorizzati che appaiono nelle pagine dei risultati dei motori di ricerca (cosiddetti servizi di *search advertising*), visualizzabili sul territorio italiano durante la visita di un sito *internet* o la fruizione di un servizio *on line* attraverso rete fissa o rete e dispositivi mobili, devono essere acquistati esclusivamente attraverso soggetti, quali editori, concessionarie pubblicitarie, motori di ricerca o altro operatore pubblicitario, titolari di partita IVA rilasciata dall'amministrazione finanziaria italiana. La presente disposizione si applica anche nel caso in cui l'operazione di compravendita sia stata effettuata mediante centri *media*, operatori terzi e soggetti inserzionisti.

3. Il regolamento finanziario ovvero il pagamento degli acquisti di servizi e campagne pubblicitarie *on line* deve essere effettuato dal soggetto che li ha acquistati, esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero tramite altri strumenti idonei ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni e a veicolare i dati identificativi e la partita IVA del beneficiario».

