

REVISIONE DELLA LEGGE 264/1999 “NORME IN MATERIA DI ACCESSO AI CORSI UNIVERSITARI”

**Audizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso
la Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera del Senato – 14
febbraio 2018**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome valuta positivamente l'attenzione del Parlamento e del Governo ai temi dell'alta formazione universitaria, rispetto ai quali occorre quanto prima riattivare un confronto per avviare un necessario ripensamento delle politiche a supporto del sistema universitario e più in generale del sistema della ricerca.

Le proposte di legge n. 334, 542, 612, 812, 1162, 1301, 1342, aventi ad oggetto la revisione della Legge 264/1999 “Norme in materia di accesso ai corsi universitari”, affrontano un argomento specifico, l'accesso a numero programmato ai corsi universitari, che è certo di grande rilevanza, ma che non può esser affrontato a prescindere dal quadro generale dei punti di forza e di debolezza del sistema universitario italiano, del suo strutturale sottofinanziamento, del ruolo che riveste –e di quello che potrebbe rivestire– nello sviluppo del paese.

A elevati livelli di istruzione universitaria e di ricerca corrispondono maggiori livelli di innovazione, maggiore competitività e quindi più elevate capacità di crescita economica e progresso sociale. Il legame tra ricerca, innovazione e sviluppo economico è un legame indiretto, ma vi è un consenso unanime nel sostenere che a più elevati livelli di ricerca corrispondono miglioramenti nello sviluppo socio-economico di un territorio.

Lo European Innovation Scoreboard 2018, lo studio sulle capacità innovative dei paesi UE realizzato annualmente dalla Commissione Europea, conferma un quadro oramai noto, con l'Italia che si colloca fra i “moderate innovators” assieme ai paesi dell'allargamento ad Est, di Spagna, Portogallo e Grecia. L'indicatore di sintesi dell'Innovation Scoreboard, rispetto al quale l'Italia si colloca al 20° posto fra i 28 paesi dell'Unione, compendia in sé indicatori su vari elementi dei sistemi nazionali di innovazione.

Il nostro Paese presenta come noto vari elementi di ritardo rispetto alla media UE e soprattutto rispetto ai paesi Scandinavi, ma anche a realtà più confrontabili come Francia e Germania.

Le nostre imprese, specie le PMI, investono poco in ricerca e innovazione, partecipano poco ad attività di ricerca in collaborazione con altre imprese e/o con Università e Enti di ricerca, assumono pochi addetti ad elevata qualificazione (su

tutti questi aspetti l'Italia si colloca in 22° posizione, al di sotto della media UE). Si tratta di fenomeni strutturali nel nostro paese che dipendono in larga misura dalle caratteristiche dimensionali e dalle specializzazioni settoriali del nostro sistema produttivo. Cambiare queste caratteristiche richiede tempo, politiche specifiche e investimenti mirati: le politiche nazionali, ma soprattutto regionali, a sostegno del trasferimento tecnologico e della terza missione delle università mostrano risultati positivi e incoraggianti.

La disponibilità di risorse umane qualificate con alti livelli di conoscenze, e con elevate capacità di apprendimento, rappresenta un prerequisito ineludibile affinché un paese possa intraprendere un solido percorso di crescita basato su innovazione e creatività. Su questo versante l'Italia presenta però un ritardo ancor più rilevante rispetto agli aspetti precitati. Sempre nello European Innovation Scoreboard 2018, il nostro paese si posiziona infatti al 24° posto nell'indicatore "human resources" (che compendia istruzione dottorale, istruzione terziaria e apprendimento permanente) peggio dell'Italia solo Bulgaria, Ungheria, Croazia e Romania.

L'importanza dell'investimento in risorse umane, che costituisce oggi per i paesi con avanzati livelli di sviluppo la principale risorsa produttiva, è confermata dal fatto che nella classifica delle capacità innovative i paesi che mostrano i migliori risultati sul fronte delle risorse umane sono quelli che presentano le migliori performance complessive.

Fra gli obiettivi individuati da Europa 2020 uno dei più rilevanti riguarda la popolazione con titolo di studio universitario che nel 2020 dovrà aver raggiunto almeno il 40% della popolazione nella classe di età di 30-34; diciotto paesi dell'Ue hanno già raggiunto il target europeo, l'Italia, con 26,2 Laureati per abitante, si colloca ancora nettamente al di sotto della media UE (39,1%) e ricopre la penultima posizione, seguita solo dalla Romania.

Concludendo non v'è dubbio che in Italia manchino laureati e, su diversa scala, dottori di ricerca.

E' poi parimenti vero che in molte aree del nostro Paese, sono ancora relativamente poche le imprese in grado di assorbire i risultati generati dagli organismi di ricerca, in grado cioè di interagire positivamente con un sistema che – altrove – è parte integrante del modello di sviluppo. Le ricadute negative di questa situazione sono sotto gli occhi di tutti, visto che l'Italia esprime ormai già da alcuni decenni, come sistema-paese, un ritardo consistente in termini di capacità innovativa rispetto ai principali *competitor*, ed evidenzia un irrisolto *gap* sotto il profilo della crescita economica la cui natura è chiaramente di tipo strutturale.

Se queste sono le premesse, l'abolizione del numero chiuso nell'accesso all'istruzione universitaria sembrerebbe andare incontro alle esigenze di un Paese

che ha un indiscutibile bisogno di competenze in grado di innescare dinamiche innovative più sostenute, fondate soprattutto – rispetto a quanto avvenuto in passato – su un *know-how* che affondi le proprie radici in quel sapere scientifico e codificato che è proprio del mondo della ricerca universitaria.

Tuttavia, come si è già anticipato, occorre affrontare la questione avendo ben presente il quadro generale della situazione e dei meccanismi su cui una misura del genere va ad intervenire. Si tratta cioè di capire quale possa essere l'effettivo impatto di una misura volta a rimuovere l'accesso programmato all'istruzione universitaria una volta presi in considerazione alcuni presupposti che rischiano di vanificarne gli effetti, quando non di sortire risultati addirittura opposti a quelli auspicati.

Nel quadro della costante riduzione del finanziamento alle università sperimentata negli ultimi 20 anni (per un quadro in tal senso vedasi fra tanti il saggio di G. Viesti, *La laurea negata*, Laterza, 2018), e quindi in presenza di un restringimento nel numero dei docenti e ricercatori, i vincoli numerici posti alla disponibilità di docenti per attivare o mantenere attivi corsi di laurea hanno determinato una netta diminuzione nel numero di corsi attivi come delle sedi di offerta. Se da un lato questo ha portato a una razionalizzazione dell'offerta in alcuni casi anche opportuna, dall'altro si ha anche comportato una riduzione nel numero di studenti che, fermo restando un rapporto docenti/discenti equilibrato, possono seguire corsi universitari.

I vincoli posti al turn-over di docenti e ricercatori si è tradotto in un crescente invecchiamento del corpo docente delle nostre università. Guardando agli anni futuri la piramide per età dei docenti apparirà sempre più sbilanciata e considerati i limiti di età posti alla loro carriera questo rischia di tradursi in un'ulteriore riduzione dell'offerta potenziale di insegnamento.

Oltre ai vincoli crescenti emersi da lato dell'offerta (numero di corsi e numero dei docenti), negli ultimi anni, si sono succedute una serie di riforme che, accompagnate da drastici tagli alle risorse, rischiano di compromettere la sostenibilità del sistema universitario nazionale.

Sul versante del diritto allo studio universitario le risorse FIS, pur restando insufficienti a garantire l'accesso alla borsa di studio alla totalità degli studenti idonei in tutte le Regioni, erano comunque cresciute negli ultimi anni. La finanziaria di quest'anno, che ha previsto l'accantonamento e la conseguente indisponibilità di 30 Mln di Euro, con una riduzione delle risorse effettivamente disponibili di oltre il 12%, rischia di vanificare lo sforzo, anche finanziario, fatto da molte Regioni e di far riemergere la categoria dello studente idoneo non beneficiario di borsa di studio in realtà che negli ultimi anni erano riuscite a soddisfare la totalità degli studenti aventi diritto.

Occorre poi considerare che le borse del diritto allo studio universitario hanno ancora valori medi nettamente più bassi della media degli altri paesi europei e che, in assenza di servizi aggiuntivi -quali mense e residenze- in grado di soddisfare i bisogni essenziali a prezzi contenuti, non risultano sufficienti al mantenimento degli studenti.

Il numero di posti alloggio nelle residenze universitarie non è ancora sufficiente a coprire la domanda degli studenti fuori sede che sono costretti a rivolgersi ad affitti di mercato, spesso a canoni troppo elevati per le loro disponibilità e ad alloggiare in abitazioni non sempre provviste delle garanzie di sicurezza previste dalla normativa e spesso affittate con contratti irregolari.

La Legge 338/2000 che co-finanzia la realizzazione di residenze universitarie, rappresenta un esempio di politica virtuosa che negli anni ha consentito di costruire ex novo o di ristrutturare e ammodernare numerose residenze universitarie in tutto il Paese. Le risorse messe in campo dai bandi della 338 restano comunque insufficienti e non riescono a garantire una crescita dei posti alloggio a livello nazionale adeguata al fabbisogno.

Mancano poi le misure per favorire la “cittadinanza studentesca”, quegli interventi volti cioè a facilitare l’inserimento degli studenti nella realtà sociale ed economica delle città in cui formano le proprie competenze non soltanto a livello “tecnico” ma anche sul piano umano e personale. Misure essenziali per favorire una partecipazione attiva degli studenti alle scelte cittadine, in modo da sviluppare competenze e capacità per contribuire ai momenti di confronto, di creatività e di innovazione promossi a livello locale. Si tratta di un aspetto di cui gli studenti si lamentano spesso, sentendosi non di rado estranei – quando non del tutto ospiti indesiderati – della realtà che li dovrebbe invece accogliere.

Alcune cose sono state fatte a livello locale in questa direzione, anche con il sostegno delle Regioni, come ad esempio – in Toscana – con il varo della “carta dello studente”, che consente la fruizione, a costi estremamente contenuti, di un ampio spettro di servizi, fra cui l’accesso a biblioteche, a strutture culturali di vario genere, a servizi di trasporto urbano, a servizi in ambito sanitario, quanto mai importanti questi ultimi soprattutto per gli studenti fuori sede.

Ma anche questi servizi hanno un costo, drenano risorse sottraendole ad altri pur importanti impieghi, nel tentativo di creare un “habitat universitario” quanto più possibile accogliente, in grado ad esempio di accrescere il *commitment* della popolazione studentesca verso il percorso intrapreso riducendone il tasso di abbandono, migliorando al contempo la qualità del “vissuto universitario” e – per tale via – anche il rendimento della formazione ricevuta.

Ancora, per garantire una più ampia partecipazione agli studi terziari e, soprattutto per promuovere una scelta consapevole di corsi di studio più in linea con gli orientamenti individuali e quindi con migliori esiti formativi da parte di

una più ampia platea di giovani, occorrerebbe tornare ad investire in modo sistematico sull'orientamento agli studi universitari. Il venir meno di progetti nazionali di orientamento è solo in parte compensato dalle azioni di orientamento effettuate dalle singole università, talvolta con il supporto di progetti regionali.

Il Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università, è stato fortemente ridotto nel corso degli ultimi 20 anni e, anche con la finanziaria attuale si minaccia il congelamento di quote rilevanti. Tale fondo non assolve solo alla funzione di elemento premiale per i docenti, ricercatori e dipartimenti più produttivi, ma resta uno strumento fondamentale sia per garantire il reclutamento di nuovi ricercatori, professori associati ed ordinari, sia per finanziare numerose iniziative a diretto beneficio degli studenti, dalle borse post-lauream, alla mobilità internazionale, agli interventi per studenti con disturbi dell'apprendimento, agli interventi per la riduzione delle tasse universitarie per gli studenti meno facoltosi, ecc.

Un altro aspetto critico è poi, indiscutibilmente, quello delle risorse dedicate all'edilizia universitaria. Sono pochissime, e questo ormai da molti anni, delineando una situazione di obsolescenza e carenza strutturale degli ambienti disponibili per la docenza, per la ricerca, per lo studio, per la vita quotidiana di studenti, ricercatori, professori.

I laboratori – ad esempio – sono pochi, oppure sono vecchi ed inadeguati rispetto alle esigenze di oggi. Così come si assiste ad usi impropri degli spazi disponibili, così come accade – sempre esemplificando – in tutte quelle situazioni in cui le mense universitarie vengono utilizzate come sale per lo studio. E l'elenco potrebbe continuare.

Per non parlare poi del corpo docente, ridotto in maniera drastica nel corso degli ultimi anni sotto il profilo quantitativo e soggetto ad un processo di mancato ricambio che delinea, al contempo, un possibile “declino” non soltanto sotto il profilo demografico ma anche sotto quello di un rinnovamento delle competenze acquisite.

È necessario del resto ricordare come i docenti siano soggetti a procedure di valutazione che premiano soprattutto i risultati dell'attività di ricerca: con ciò non soltanto dimenticando quasi completamente la “terza missione” dell'università – volta a favorire l'applicazione diretta, la valorizzazione e l'impiego della conoscenza per contribuire allo sviluppo sociale, culturale ed economico della società – ma mettendone in secondo piano anche la “prima missione”, quella della didattica, che solo in parte si traduce nella realizzazione di lezioni frontali, dovendo consistere anche nella conduzione di attività complementari che non possono essere in toto delegate agli uffici placement delle università per altro strutturalmente sotto dotati.

Le attività di orientamento durante il corso degli studi universitari per progettarne il prosieguo, l'organizzazione di stage e tirocini, le attività di placement al

momento di accedere al mercato del lavoro, richiederebbero attività dedicate e risorse ben superiori delle attuali.

Se quella descritta è la situazione in cui versa, oggi, il nostro sistema dell'alta formazione, il mantenimento di un numero chiuso per l'accesso all'università rappresenta a nostro parere – seppur con molto rammarico – la condizione necessaria, anche se di per sé non sufficiente, per mantenere uno standard qualitativo accettabile nelle attività di formazione e di ricerca condotte dai nostri istituti.

Rimuovere questa limitazione significa non soltanto non risolvere i problemi strutturali dell'università italiana, ma probabilmente peggiorarli ulteriormente. In fin dei conti, il mantenimento o meno di un numero chiuso in ingresso rappresenta solo una scelta finale, in larga misura ineludibile, che deriva dalla mancata risoluzione – a monte – da una questione di carattere più generale, che investe il ruolo che si ritiene l'università e la ricerca debbano occupare all'interno del contesto socio-economico nazionale.

Cosa vogliamo fare per accrescere il grado di innovazione delle nostre imprese ed il grado di competitività dei nostri sistemi produttivi? Quale supporto può e deve offrire in tal senso il sistema nazionale dell'alta formazione e della ricerca? Come potenziare i nessi università-impresa sia sul fronte della formazione di capitale umano ad elevata qualificazione che poi trova un'adeguata collocazione all'interno del tessuto economico, sia su quello della ricerca che poi si traduce in un *up-grading* tecnologico ed organizzativo dei nostri sistemi d'impresa?

Se la risposta a queste domande si orienta nel senso di individuare percorsi di avvicinamento fra due sistemi ancora, per molti versi, troppo distanti, occorre allora strutturare un piano di azione per l'università che preveda al contempo, com'è evidente, importanti investimenti per rafforzarne la *mission* in questa direzione. E se questa fosse la scelta, una scelta com'è evidente di medio-lungo termine, allora si può prefigurare in prospettiva futura l'abolizione del numero chiuso, oggi purtroppo – a nostro parere – ancora una scelta per molti versi obbligata.

Diversa questione è poi se il numero chiuso oggi applicato sia ben realizzato e conduca al tipo di selezione auspicato. Gli strumenti utilizzati per la programmazione degli accessi spesso non garantiscono gli esiti desiderati perché mal costruiti; gli studi sulla loro validità (concorrente e predittiva) e sulla loro affidabilità sono ancora pochi e dovrebbero essere incrementati al fine di migliorare le metriche di valutazione oggi adottate.

Riteniamo urgente realizzare verifiche sistematiche della relazione esistente fra test somministrati e successivo profitto universitario e anche sulla base di tali esiti progettare test migliori e più efficaci. Più che abolire i test di accesso per i corsi a numero programmato, che per le considerazioni sopra riportate restano

irrinunciabili, riteniamo che occorra investire maggiori risorse al fine di migliorarne il funzionamento.

Da ultimo, con riferimento allo specifico tema dell'accesso ai corsi universitari nel settore sanitario, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene che la questione dovrà essere approfondita nell'ambito del Patto per la Salute 2019-2021.

Roma, 13 febbraio 2019