



UniAlert!



FLC CGIL

**LA NUOVA
EMERGENZA UNIVERSITÀ:
CORREGGERE GLI SQUILIBRI,
RILANCIARE IL SISTEMA**



**Oltre il problema casa e il diritto allo studio.
Abbattere le tasse universitarie
e rifinanziare la quota base del FF0.**

Sommario

Una piccola università: il calo di studenti e studentesse	3
La questione delle tasse universitarie	7
La questione casa: alcune note e dati.....	10
A proposito di numeri chiusi e numero programmato.....	11
Il Fondo di Finanziamento Ordinario e la distribuzione sperequata.....	12
Il PNRR non interviene su questi problemi e sperequazioni.....	16
In conclusione	16

LA NUOVA EMERGENZA UNIVERSITÀ: CORREGGERE GLI SQUILIBRI, RILANCIARE IL SISTEMA

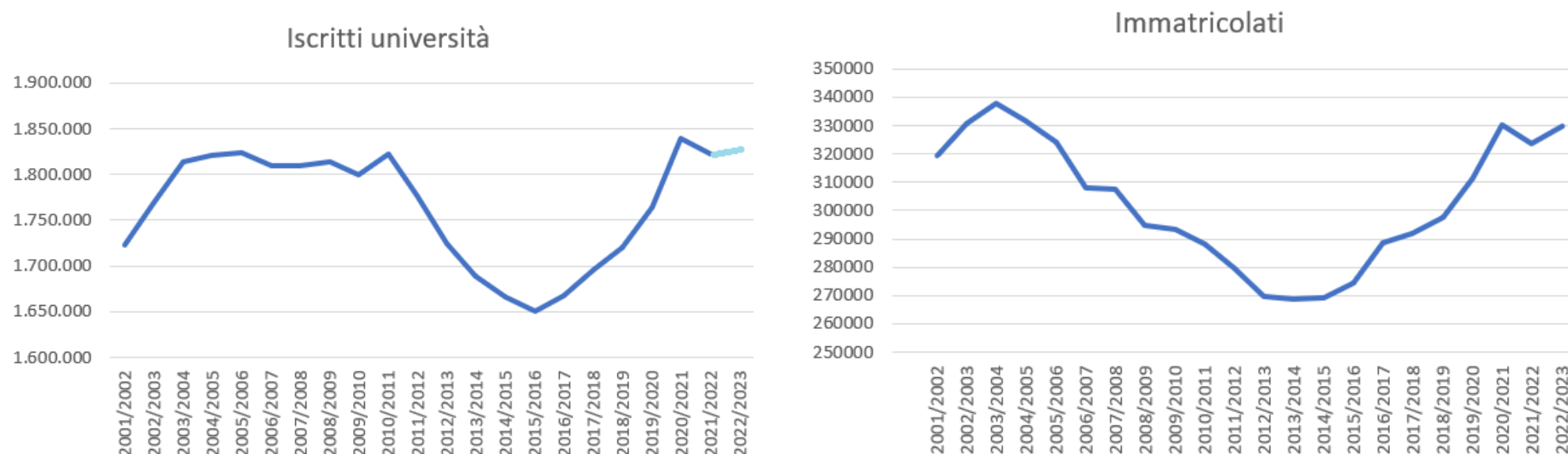
Oltre il problema casa e il diritto allo studio.

Abbattere le tasse universitarie e rifinanziare la quota base del FFO

Una piccola università: il calo di studenti e studentesse

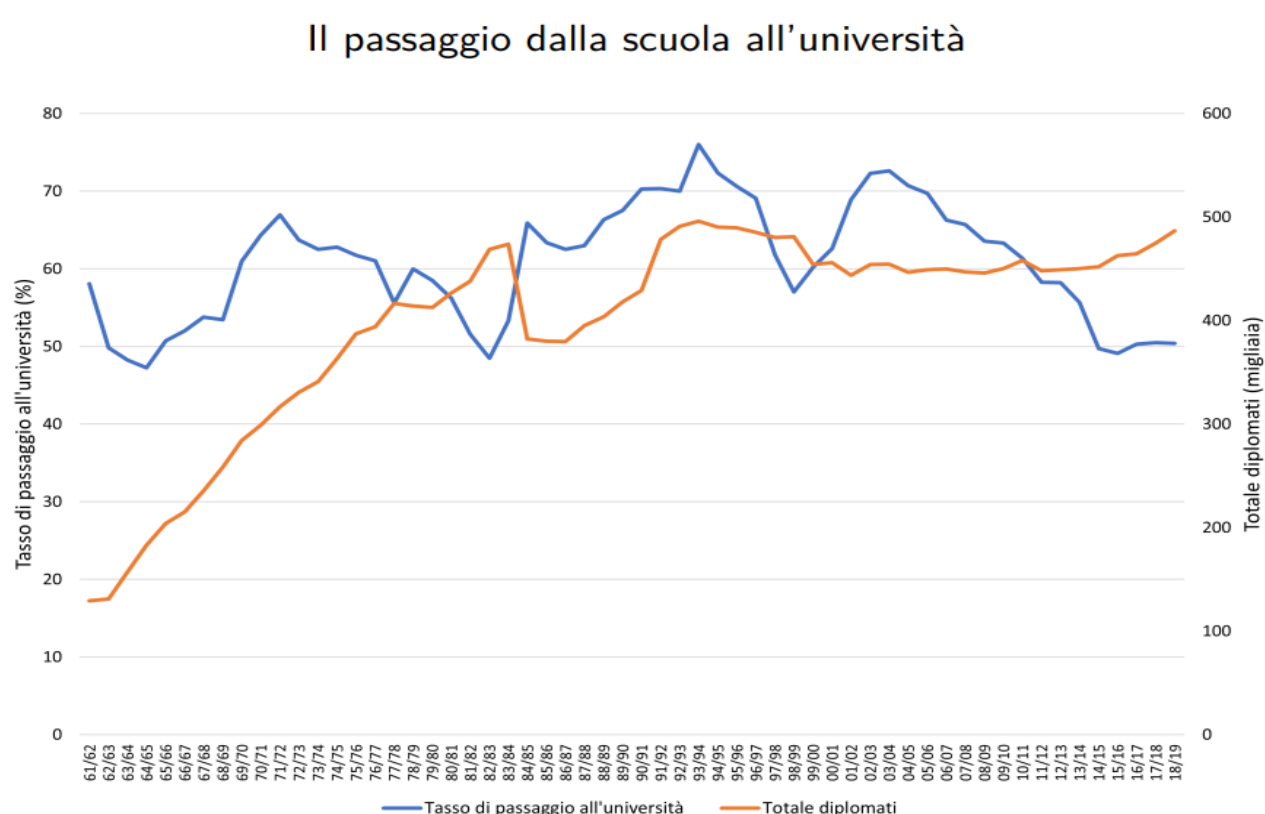
L'introduzione dei nuovi ordinamenti universitari (3+2, DM n° 509 del 1999, successivamente rivisto con il 3e2 del DM 270/04), anche con il definitivo inserimento nei percorsi universitari di altri percorsi formativi (ad esempio quello per assistenti sociali), ha determinato nei primi anni duemila una decisa espansione del numero degli studenti universitari italiani, che ha superato 1.8 mln, mentre le matricole in quel decennio hanno raggiunto le 300mila con un picco di quasi 340mila nel 2003/04.

La doppia recessione 2009/2012, con la decisa contrazione dei corsi di laurea [dai 5.519 del 2007 ai 4.324 del 2013], la riduzione e la chiusura delle sedi staccate, l'approvazione della legge 240/2010 (la cosiddetta Gelmini), il taglio di quasi il 20% del Fondo di Finanziamento Ordinario [FFO], del personale docente e di quello TAB (tecnico-amministrativo e bibliotecario) ha determinato anche un crollo delle iscrizioni, con quasi 180.000 studenti in meno nel 2015, anno che ha registrato solo 265mila matricole.



Elaborazione FLC da dati USTAT MUR

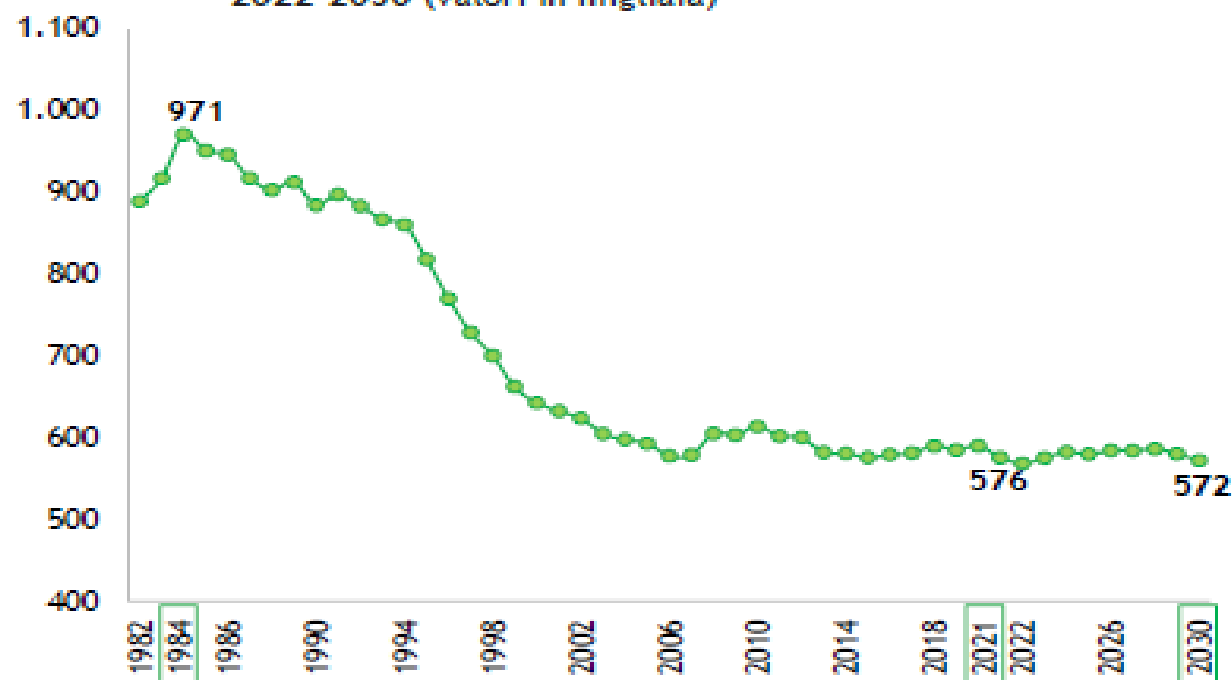
Questi dati si accompagnano al crollo del tasso di passaggio tra scuola e università. Se si osservano le tendenze di lungo periodo, si nota una significativa contrazione negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta, quindi una decisa espansione sino al '92/93 (anche in relazione ad un calo dei diplomati, che poi si stabilizzano intorno ai 450/500mila all'anno), a cui segue un nuovo crollo dopo la crisi dei primi anni Novanta. La trasformazione degli ordinamenti recupera comunque i precedenti tassi di passaggio, ma dopo il 2005 segue un nuovo calo, che con la recessione 2008 e sino al 2016 si accentua significativamente.



Tasso di passaggio all'università (rapporto tra immatricolati e diplomati) e totale diplomati scuola secondaria superiore. Anni 1961/62 - 2018/19. Fonte: ISTAT.

Dal 2016 questo crollo nei tassi di passaggio si ferma ma non si inverte. Nel quadro di una popolazione di diciannovenni stabile dai primi anni duemila (dopo il picco di quasi 1 milione nel 1984 e il calo successivo), sostanzialmente sino alla fine di questo decennio intorno ai 570.000 (come si vede dal grafico seguente), i diplomati delle scuole superiori sono comunque in progressiva crescita dal 2015, come si vede dal precedente grafico (secondo ISTAT sono circa 463mila nel 2016; 487mila nel 2019; 508mila nel 2021 e poco più di 515mila nel 2022).

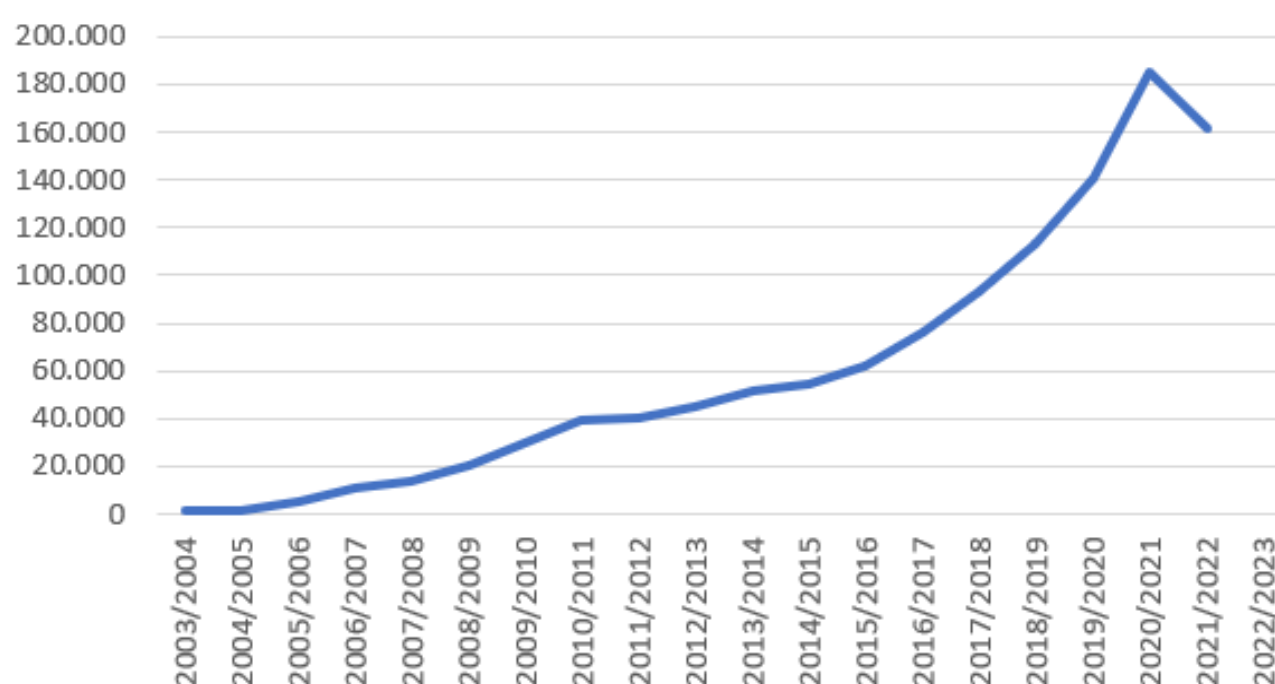
Figura 1.6 Popolazione 19enne in Italia. Anni 1982-2021 e previsioni 2022-2030 (valori in migliaia)



Fonte: Istat (I.Stat).

In ogni caso dal 2016 si è recuperato il calo di iscritti e immatricolati all'università, come mostrano i relativi grafici nella pagina precedente, sino a un picco nel 2020/21, con la pandemia (1.839 mila studenti, 330 mila matricole), trascinato dalla diffusione dell'on line e dai corsi telematici. Le università telematiche (11 atenei) hanno infatti conosciuto negli ultimi vent'anni una crescita esponenziale di studenti (vedi grafico successivo), solo rallentata tra 2010 e 2016 e poi ripresa in particolare negli ultimi anni (il calo dell'ultimo anno è legato all'esaurimento di percorsi formativi rivolti a lavoratori e lavoratrici, anche per il loro raggiungimento del titolo di studio; la progressione degli immatricolati mostra invece la progressiva crescita delle telematiche, pur soggette ad ampie variazioni annuali). Gli iscritti ai corsi telematici sono concentrati in particolare in alcune università (Pegaso, con 1/3 e più degli iscritti e poi E-Campus, Cusano, Mercatorum e Nettuno).

Telematiche



Elaborazione FLC CGIL da dati USTAT-MUR

Questi dati, pur generali, evidenziano tutta la fragilità del sistema universitario italiano. Il recupero di iscritti negli ultimi anni, infatti, è di circa 190 mila studenti, prendendo a riferimento il punto più basso del 2016 (1.650.000) e il picco del 2020 (1.839.000). Se però si guarda la crescita delle telematiche, si nota che 2/3 del recupero si concentra su di loro (120 mila nuovi studenti, secondo ANVUR per il 70% da atenei statali). Cioè, il sistema universitario ha comunque faticato a tornare ad un'espansione dopo gli anni di ridimensionamento.

Una condizione accentuata dalla sostanziale stasi nelle iscrizioni degli ultimi due anni. Gli iscritti complessivi all'università calano lo scorso anno, per la prima volta dal 2016, di quasi 18mila unità: come vediamo qui sopra, il calo è dovuto in particolare agli atenei telematici, che passano da quasi 185mila a 162mila studenti. In larga parte questo risultato è dovuto ad un'unica realtà, il binomio Pegaso/Mercatorum dopo l'espansione dell'anno precedente (anche per le molteplici convenzioni e quindi i percorsi di aggiornamento professionale). Il calo complessivo però è anche nelle immatricolazioni, come si vede nel grafico della pagina precedente: 7 mila in meno,

il 2%. Un calo che non si conferma nell'ultimo anno accademico (2022/23): [i dati di giugno \(quasi definitivi\)](#) indicano infatti una ripresa, con un sostanziale ritorno ai dati del 2022/21 (329.917, 2% in più).

Guardiamo però meglio i dati di questi ultimi tre anni. Gli immatricolati 2020/21 segnano quasi un ritorno ai dati dei primi anni duemila, oltre i 330mila. Un recupero accelerato dalla pandemia che, come abbiamo appena visto, deve molto alla crescita di 3-4 atenei *telematici* nell'ultimo decennio. Se scomponiamo i dati tra atenei telematici e non telematici (statali e non statali), possiamo però notare come il calo delle matricole dello scorso anno sia sostanzialmente da addebitare alle università *in presenza* (le telematiche perdono infatti solo 500 matricole), mentre la crescita di quest'anno sia sostanzialmente dovuta alle telematiche (5.712 su 7.151, il 79,8%). Nel complesso, cioè, la stasi dell'ultimo biennio vede un calo di oltre 5mila matricole negli atenei in presenza, di fronte ad un'espansione delle telematiche di simile entità.

Anno accademico	20/21	21/22	22/23	Diff su 21/22	%	Diff su 20/21	%
Immatricolati Telematiche	17.098	16.523	22.235	5.712		5.137	
Immatricolati non telematiche	313.253	306.142	307.582	1.440	0,47	-5.671	-1,81
Immatricolati totali	330.351	322.665	329.817	7.152	2,22	-534	-0,16

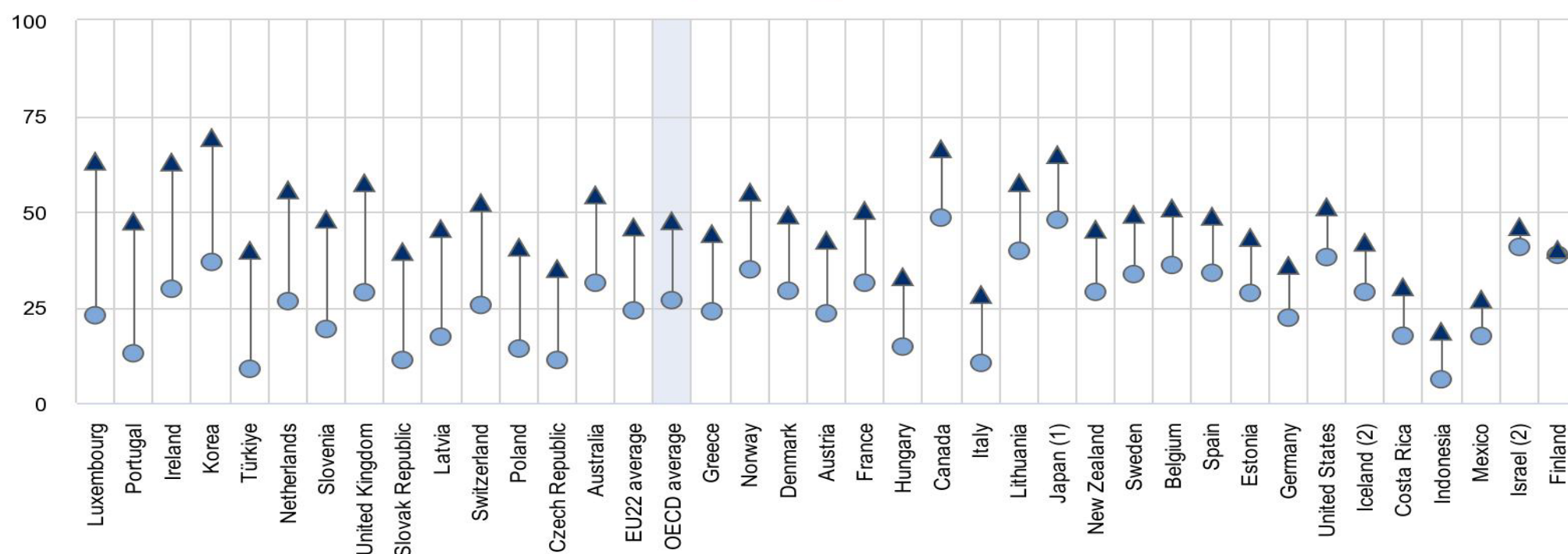
Elaborazione FLC CGIL da dati USTAT/MUR

Il calo di iscritti complessivo dello scorso anno è quindi il risultato di movimenti diversi: un deciso calo delle matricole delle università statali e non statali (oltre 7.100), una sostanziale tenuta delle matricole nelle telematiche, mentre gli atenei telematici perdono nel complesso oltre 23mila iscritti e gli atenei in presenza ne guadagnano circa 5mila (passando da 1.654.945 a 1.660.432). Una dinamica determinata dai passaggi tra atenei nei percorsi di studio. Il dato però che ci sembra importante sottolineare è che nell'immatricolazione ai corsi in presenza studenti e studentesse tornano a diminuire, nonostante la drammatica situazione dei tassi di iscrizione.

Figure A1.1. Trends in the share of tertiary-educated 25-34 year-olds (2000 and 2021)

In per cent

● 2000 ▲ 2021



Ci sembra infatti importante qui ricordare che l'Italia è uno degli ultimi paesi OCSE per iscritti all'università. Il [rapporto Education at Glance 2022](#) ricorda infatti come la popolazione tra 25-64 anni con un titolo terziario, sebbene sia raddoppiata negli ultimi 20 anni, è ancora intorno al 20%, a fronte di una media OCSE del 41% (quasi tutti gli altri sistemi universitari si sono infatti ulteriormente espansi allo stesso ritmo, spesso ad uno superiore).

Inoltre, la presenza di laureati nella popolazione 25-34 anni, pur essendo cresciuta di quasi 18 punti percentuali (arrivando al 28%), è ancora di quasi 20 punti inferiore alla media OCSE (47,1%), la più bassa di tutta Europa.

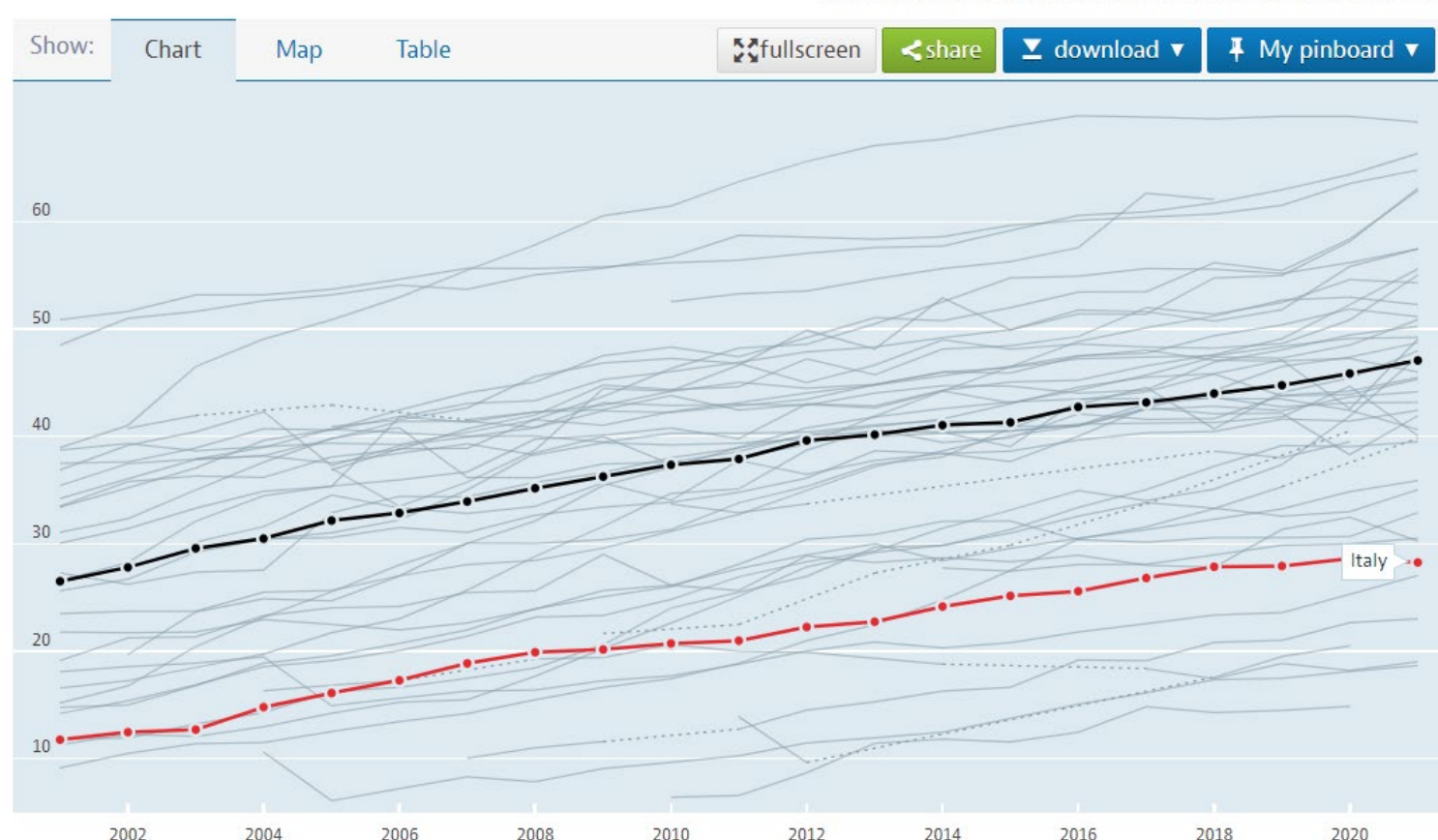
È forse utile qui precisare che la differenza si concentra sui corsi di laurea triennali (la percentuale di laureati magistrali, intorno al 20%, è sostanzialmente in linea con quella OCSE, seppur di qualche punto inferiore). Una dinamica che in questi decenni si è affrontata esclusivamente dal lato dell'offerta (ad esempio con l'istituzione dei Diplomi Universitari negli anni Novanta, poi delle triennali professionalizzanti nei duemila, infine oggi con gli IFTS), quando probabilmente la causa principale è da una parte negli squilibri del mercato del lavoro, dall'altra nelle barriere di ingresso al sistema formativo terziario (tasse e diritto allo studio).

Infine, è utile tener presente che le dinamiche di quest'ultimo decennio non si sono distribuite uniformemente tra gli atenei. Il [rapporto Svimez 2021 sulle università e i territori](#) segnala infatti come nell'ultimo decennio non tutte le sedi abbiano visto un identico calo di iscritti. In primo luogo, le università non statali (e come abbiamo visto quelle telematiche in particolare) hanno avuto una crescita di immatricolati. In secondo luogo, dal 2015 sono cresciute soprattutto le iscrizioni negli atenei medio-grandi (quelli con 20/40mila studenti), mentre più stabili sono state quelle nei grandi e mega atenei, ma anche in quelli piccoli. Infine, e soprattutto, emerge una netta variazione territoriale: le immatricolazioni nel centro sono rimaste praticamente stabili sul decennio (recuperando dopo il 2015 il calo precedente), negli atenei meridionali sono invece calate significativamente e nonostante una leggera ripresa dopo il 2015 non hanno mai recuperato il gap, negli atenei settentrionali non hanno sostanzialmente mai visto un calo e dopo il 2015 hanno visto una decisa ripresa. Il decennio di contrazione, cioè, ha determinato anche una divaricazione tra i diversi atenei e territori.

In ogni caso, in questo quadro, le iscrizioni devono esser qualificate come nuova emergenza universitaria. In un paese già segnato da un drammatico gap rispetto alle altre economie avanzate, con una differenza nei tassi di laurea di quasi il 20%, dopo un decennio che ha visto una pesante contrazione di iscritti, le immatricolazioni hanno visto un picco durante la pandemia. Subito dopo però si è aperta una nuova tendenza alla contrazione degli iscritti, solo tamponata nell'ultimo anno da una crescita delle telematiche. Si è quindi determinato un blocco della crescita degli ultimi anni, nonostante una popolazione di diciannovenni stabile e un incremento dei diplomati (circa 50mila all'anno dal 2016). Questo nuovo calo deve attivare rapidamente una risposta strutturale, che appunto deve andare a guardare in primo luogo alla riduzione delle barriere di accesso all'istruzione terziaria.

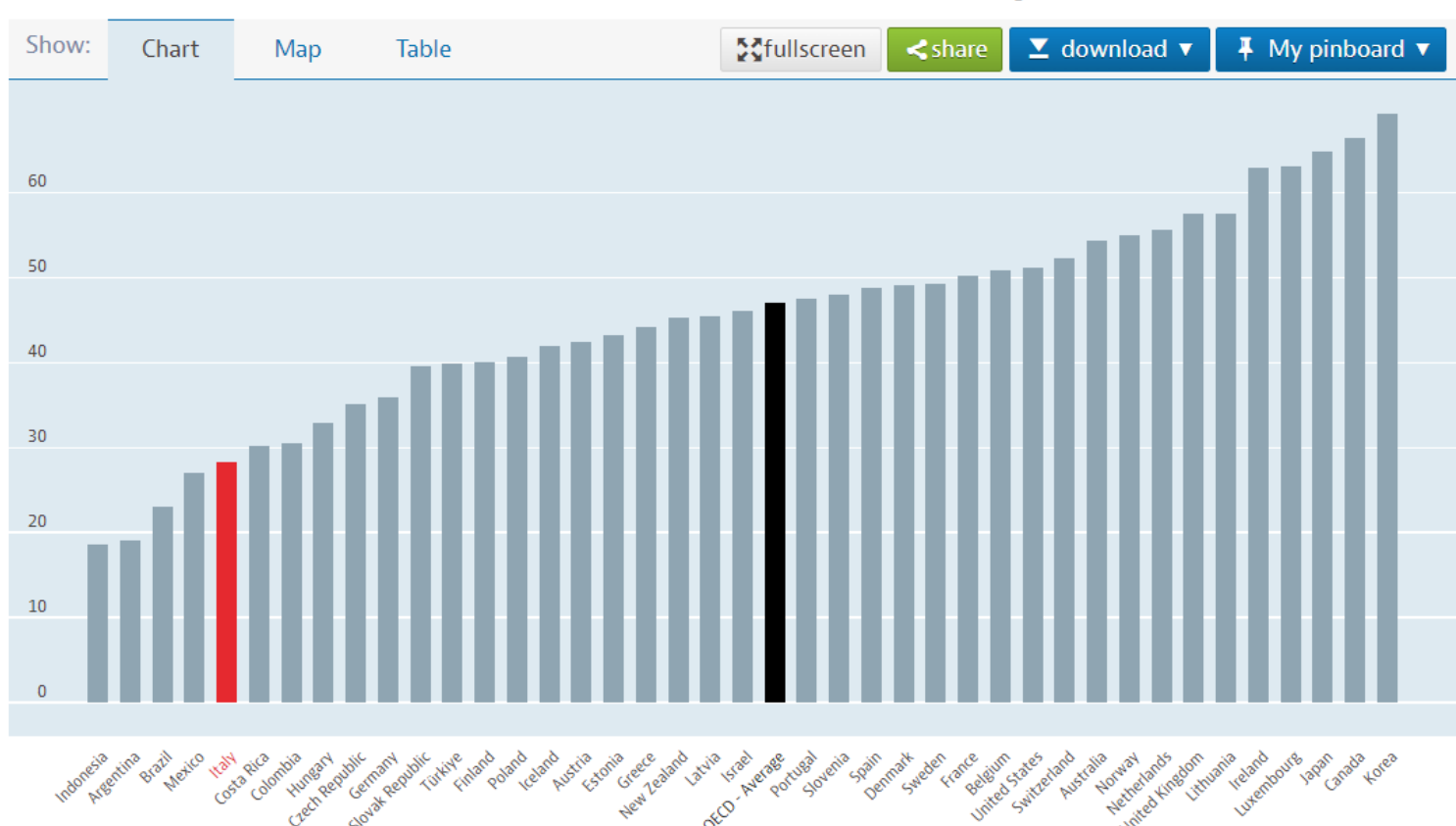
Population with tertiary education 25-34 year-olds, % in same age group, 2001 - 2021

Source: Education at a glance: Educational attainment and labour-force status



Population with tertiary education 25-34 year-olds, % in same age group, 2021

Source: Education at a glance: Educational attainment and labour-force status



La questione delle tasse universitarie

La contribuzione studentesca in Italia sino alla fine degli anni Ottanta era solo un supporto finanziario rivolto a sostenere alcuni servizi per gli studenti, come ancora oggi nel modello tedesco. Il pieno sviluppo dell'autonomia gestionale e di bilancio degli atenei (legge 168 del 1989, la cosiddetta Ruberti), regolato dall'art. 5 della legge 537/1993, ha permesso ad ogni ateneo di autodeterminare l'importo delle tasse di iscrizione, con il solo vincolo di una tassazione minima stabilita per DM (per il 1994 pari a 300.000 lire, per il 2017 pari a 201,58 euro, ultimo anno prima della revisione complessiva della materia presente nella relativa Legge di Bilancio). Dalla seconda metà degli anni Novanta la tassazione studentesca ha quindi iniziato a lievitare, coprendo sempre più costi essenziali per lo stesso funzionamento degli atenei. Una dinamica che è ripresa in modo significativo nei primi anni Dieci, quando i fondi provenienti dalla tassazione studentesca (*i proventi propri*, secondo la Contabilità economico patrimoniale imposta agli atenei pubblici dal d.lgs. 19/2012) diventano di fatto gli unici a cui possono far riferimento le università per sopperire ai tagli delle risorse statali applicati dopo la recessione del 2009. In soli otto anni, il gettito complessivo derivante dalla contribuzione cresce del 25%, passando dagli 1,38mld del 2008 agli 1,72mld del 2016. Un incremento che non trova giustificazione nel numero degli iscritti (calato di 212mila unità) o nell'andamento dell'inflazione (aumentata del 13,4%). Tirando le somme, la crescita del contributo medio pagato dagli universitari è stato pari al 39% (dati USTAT che registrano un +309€) o del 42% (dati SIOPE che registrano un +344€).

La Corte dei conti, infatti, nel suo [Referto sull'università del maggio 2021](#), segnala che l'intero sistema universitario del paese dispone nel 2019 di un'entrata complessiva intorno agli 11,5 mld di euro, di cui circa 7,9 mld da FFO e complessivamente 1,8 mld da tasse e contributi studenteschi. Si tratta di oltre il 20% del Fondo di Finanziamento Ordinario e di oltre il 15% delle risorse complessive a disposizione degli atenei, sebbene in tendenziale calo negli ultimi anni per la parallela crescita del FFO. Anche solo questo quadro generale sottolinea come le tasse e i contributi studenteschi siano arrivati a rappresentare un'entrata rilevante e fondamentale dei bilanci delle università (vedi la tabella, estratta come le successive dal Referto della Corte dei Conti).

PROVENTI OPERATIVI DEGLI ATENEI

(in milioni)

ATENEI per area geografica	I. PROVENTI PROPRI				II. CONTRIBUTI								TOTALE COMPLESSIVO
	1) Per la didattica	2) Da Ricerche commissionate e trasferimento tecnologico	3) Da Ricerche con finanziamenti competitivi	TOT I. PROVENTI PROPRI	1) Da Miur e altre Amministrazioni centrali	2) Da Regioni e Province autonome	3) Da Altre Amministrazioni locali	4) Da Unione Europea e altri organismi internazionali	5) Da Università	6) Da altri (pubblici)	7) Da altri (privati)	TOTALE II. CONTRIBUTI	
ANNO 2016													
Nord est	454,64	61,86	103,75	620,24	1.479,84	187,85	3,39	45,39	6,17	26,41	59,02	1.808,08	2.428,33
Nord ovest	407,20	88,38	126,53	622,11	1.363,18	27,58	2,12	18,99	4,71	62,94	61,75	1.541,27	2.163,38
Centro	465,18	61,65	138,25	665,08	1.998,44	20,11	21,99	28,59	3,34	53,55	51,14	2.177,17	2.842,25
Sud e isole	482,37	44,91	144,10	671,38	2.312,27	110,69	6,59	30,21	6,02	61,25	29,31	2.556,33	3.227,71
TOT SISTEMA	1.809,40	256,80	512,63	2.578,82	7.153,73	346,25	34,10	123,17	20,24	204,15	201,22	8.082,85	10.661,67
ANNO 2017													
Nord est	452,77	61,30	104,10	618,17	1.500,94	189,29	4,44	54,12	5,85	26,55	56,32	1.837,51	2.455,67
Nord ovest	515,65	106,02	158,56	780,23	1.692,74	33,86	1,39	12,04	5,95	63,58	57,60	1.867,17	2.647,39
Centro	451,05	61,20	118,22	630,47	2.015,89	21,21	20,64	37,24	4,71	43,65	47,52	2.190,84	2.821,31
Sud e isole	473,59	38,71	126,59	638,89	2.307,54	103,85	3,83	29,29	5,22	70,23	30,58	2.550,54	3.189,43
TOT SISTEMA	1.893,06	267,22	507,46	2.667,75	7.517,11	348,21	30,30	132,69	21,73	204,00	192,02	8.446,05	11.113,80
ANNO 2018													
Nord est	439,82	64,93	147,03	651,78	1.532,90	166,79	5,11	44,45	6,34	24,78	54,17	1.834,54	2.486,32
Nord ovest	432,19	61,56	100,62	594,38	2.042,42	26,77	6,56	30,17	4,56	47,01	39,57	2.197,05	2.791,43
Centro	516,78	124,94	156,92	798,64	1.723,87	36,84	3,04	12,51	5,86	29,92	72,22	1.884,26	2.682,91
Sud e isole	438,12	39,77	117,95	595,85	2.350,60	93,94	4,38	30,72	3,72	60,80	26,57	2.570,73	3.166,58
TOT SISTEMA	1.826,92	291,20	522,53	2.640,65	7.649,79	324,34	19,09	117,86	20,48	162,51	192,53	8.486,59	11.127,24
ANNO 2019*													
Nord est	458,45	56,97	148,74	664,15	1.581,10	176,68	7,22	39,89	7,07	27,76	56,93	1.896,64	2.560,79
Nord ovest	431,55	68,71	117,79	618,05	2.058,44	26,72	9,44	38,22	6,27	47,04	41,13	2.227,25	2.845,30
Centro	503,81	135,87	190,20	829,88	1.813,63	44,66	3,05	13,82	6,97	32,03	72,59	1.986,74	2.816,62
Sud e isole	426,22	45,76	141,86	613,84	2.441,40	99,79	4,19	36,70	4,89	63,70	28,89	2.679,55	3.293,39
TOT SISTEMA	1.820,03	307,31	598,59	2.725,92	7.894,57	347,85	23,89	128,62	25,19	170,52	199,53	8.790,17	11.516,10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

INCIDENZA CONTRIBUZIONE STUDENTESCA SULLE RISORSE DEGLI ATENEI

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	FINANZIAMENTO MIUR				GETTITO				% GETTITO / FINANZIAMENTO MIUR			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nord est	1.313,70	1.318,91	1.364,66	1.387,93	370,02	372,05	361,15	372,56	28,17	28,21	26,46	26,84
Nord ovest	1.470,31	1.482,75	1.530,23	1.577,53	452,36	462,28	464,03	447,41	30,77	31,18	30,32	28,36
Centro	1.704,45	1.702,26	1.739,27	1.748,20	390,78	373,64	352,51	313,13	22,93	21,95	20,27	17,91
Sud e isole	2.089,17	2.128,99	2.170,96	2.191,63	424,13	415,69	387,51	327,38	20,30	19,53	17,85	14,94
TOT ITALIA	6.577,63	6.632,90	6.805,11	6.905,30	1.637,29	1.623,67	1.565,19	1.460,47	24,89	24,48	23,00	21,15
Atenei che superano il 20%									44	45	37	30
% su tot atenei									73,30	75,00	61,70	50,00

N.B.: Il finanziamento statale comprende: FFO (da indicatori) + Progr. triennale

Il gettito comprende i contributi degli studenti dei corsi di laurea, laurea magistrale e vecchio ordinamento

I dati della contribuzione studentesca sono al netto di esoneri e rimborsi

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

L'Italia è infatti tra i paesi europei con le tasse e i contributi universitari più alti nel continente, insieme a Spagna e Paesi Bassi, che hanno però sistemi di diritto allo studio più significativi. Diversi paesi europei hanno infatti un accesso alla formazione universitaria totalmente gratuito (Danimarca, Finlandia, Germania, Svezia, Norvegia) o poco oneroso (come la Francia, intorno ai 200 euro annui).

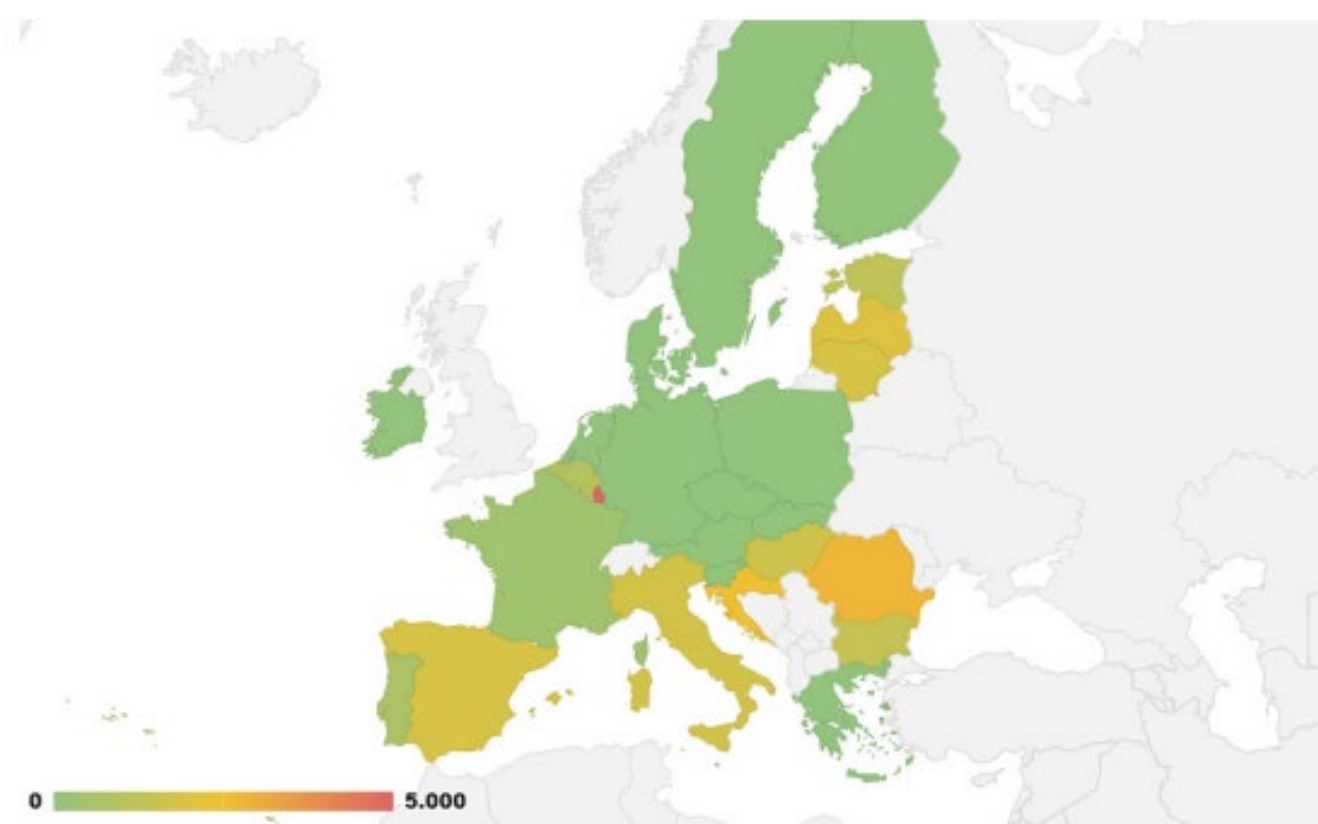


Figura 2. Le tasse universitarie medie pagate nei Paesi membri dell'Unione Europea.

[Gitto e Moraci, 2023, p.141]

No tax area. La Legge di Bilancio 2017 (L. 232/2016) segna comunque un'inversione di tendenza: viene istituito un contributo annuale onnicomprensivo, un esonero totale fino a 13mila euro ISEE e un esonero parziale fino a 30mila euro ISEE, anche sulla base di alcuni criteri di merito (almeno 25 CFU sostenuti l'anno precedente e non esser oltre il secondo anno fuori corso). Il decreto-legge 34 del 19 maggio 2020, convertito dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020, ha disposto un ampliamento del numero degli studenti che beneficiano dell'esonero, totale o parziale, dal pagamento del contributo onnicomprensivo annuale (art. 236, comma 3). La legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 518, legge n. 178 del 2020) ha confermato tale orientamento mediante apposito incremento del FFO. L'intervento con l'istituzione e poi l'innalzamento della no tax area, seppur nella direzione giusta, non può comunque essere ritenuto sufficiente. L'estensione della no-tax area dal 2018 ha infatti visto una parallela crescita della tassazione media dei paganti: l'ultimo Rapporto Anvur 2023 riporta un, al netto degli esoneri, un aumento dai 1.105 euro del 2018 ai 1.421 del 2021 (+28,6%). Secondi i dati MUR dell'anno accademico 2021/2022, il 62,5% degli studenti universitari iscritti alle università statali paga oggi le tasse e nell'ultimo triennio queste sono aumentate mediamente del 7,7%, portando oggi il valore medio a 1.463 euro, al netto della tassa regionale sul diritto allo studio (156 euro).

Sfondamento dei limiti. L'art. 5 del d.P.R.306 del 25 luglio 1997 prevede che tale contribuzione studentesca, al netto di quella per gli studenti internazionali e fuori corso (anche se la cosa dovrebbe esser regolato da un DM mai definito), non può eccedere il 20 per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato. La stessa Corte dei Conti segnala che nel 2019 il 50% degli atenei statali superava questa percentuale al lordo di studenti internazionali e fuori corso, e il 25 al netto di queste condizioni: cioè, 12 università, un ateneo su cinque (escludendo le Scuole di eccellenza e gli atenei focalizzati sui dottorati, come SISSA e Gran Sasso), non rispettavano in nessun modo questa limitazione di legge.

INCIDENZA CONTRIBUZIONE STUDENTESCA SULLE RISORSE DEGLI ATENEI ESCLUSO FUORI CORSO

(in milioni)

AREA GEOGRAFICA	FINANZIAMENTO MIUR				GETTITO AL NETTO FUORI CORSO				% GETTITO / FINANZIAMENTO MIUR			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nord est	1.313,70	1.318,91	1.364,66	1.387,93	260,46	270,32	261,10	280,25	19,83	20,50	19,13	20,19
Nord ovest	1.470,31	1.482,75	1.530,23	1.577,53	334,51	345,24	346,45	333,55	22,75	23,28	22,64	21,14
Centro	1.704,45	1.702,26	1.739,27	1.748,20	263,15	249,97	237,56	208,48	15,44	14,68	13,66	11,93
Sud e isole	2.089,17	2.128,99	2.170,96	2.191,63	272,22	256,81	220,49	191,44	13,03	12,06	10,16	8,74
TOT ITALIA	6.577,63	6.632,90	6.805,11	6.905,30	1.130,34	1.122,34	1.065,60	1.013,73	17,18	16,92	15,66	14,68
Atenei che superano il 20%									16	15	10	12
% su tot atenei									26,70	25,00	16,70	20,00

N.B.: Il finanziamento statale comprende: FFO (da indicatori) + Progr. triennale

Il gettito comprende i contributi degli studenti dei corsi di laurea, laurea magistrale e vecchio ordinamento

I dati della contribuzione studentesca sono al netto di esoneri e rimborsi

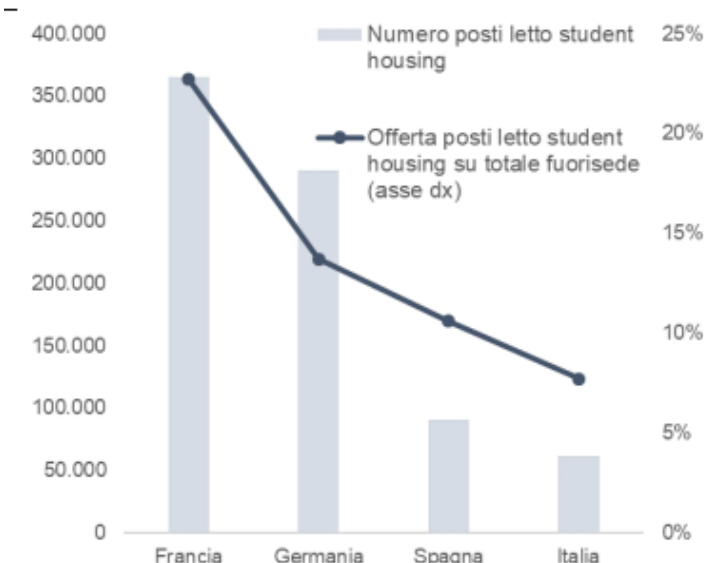
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MUR

Una prima lettura dei bilanci preventivi 2023 evidenzia come ci siano 18 atenei che prevedono di sfondare questa quota sul lordo della contribuzione, nonostante l'estensione della no-tax area, e che quindi è probabile ce ne siano diversi che ancora oggi non rispettano in nessun modo questa disposizione di legge. Da tener presente, inoltre, che quelli che sfondano il tetto non sono tanto gli atenei *deboli*, più bisognosi di risorse, ma soprattutto quelli più finanziati (Bologna, PoliMi, Milano Statale e Milano Bicocca, Bergamo, Padova, Torino, ecc). Non a caso, Gitto e Moraci (2023) individuano ancora nel 2022 l'Italia come uno dei paesi europei in cui si pagano mediamente maggiori tasse universitarie.

La questione casa: alcune note e dati

In Italia, come detto, ci sono circa **1.800.000 universitari**. Tra il 2015 e il 2019 il numero di fuorisede è cresciuto costantemente, passando da 784 mila a oltre 830 mila ([Cassa Depositi e Prestiti, 2022](#)). Prendiamo a riferimento i dati del 2019, non solo perché comunque sono tra i più recenti pubblicati, ma perché considerano la situazione prima della pandemia, quindi al netto delle dinamiche innescate da questa sui corsi a distanza e la loro relazione con la frequenza fuori sede. In Italia i posti letto in residenze universitarie sono attualmente 62 mila (dati pre-PNRR), in grado di coprire solo l'8% dei fuorisede, dato tra i più bassi in Europa (tenendo conto che in molti paesi c'è una più consistente politica di diritto allo studio: in Francia, ad esempio, c'è anche un significativo contributo affitto mensile indipendente dal reddito). Per CDP ci vorrebbero altri 100 mila posti letto, per [Scenari Immobiliari](#) ne servirebbero 130.000. Il PNRR prevede 990 mln di euro per *student housing* (due bandi, il primo già assegnato da 330 mln di euro), utilizzabile però anche per turisti/offerta alberghiera, senza vincoli per DSU (diritto allo studio), per circa 62 mila posti (molti prevedono irrealizzabile questo obiettivo).

Graf. 1 – Posti letto in student housing in Italia e peer europei



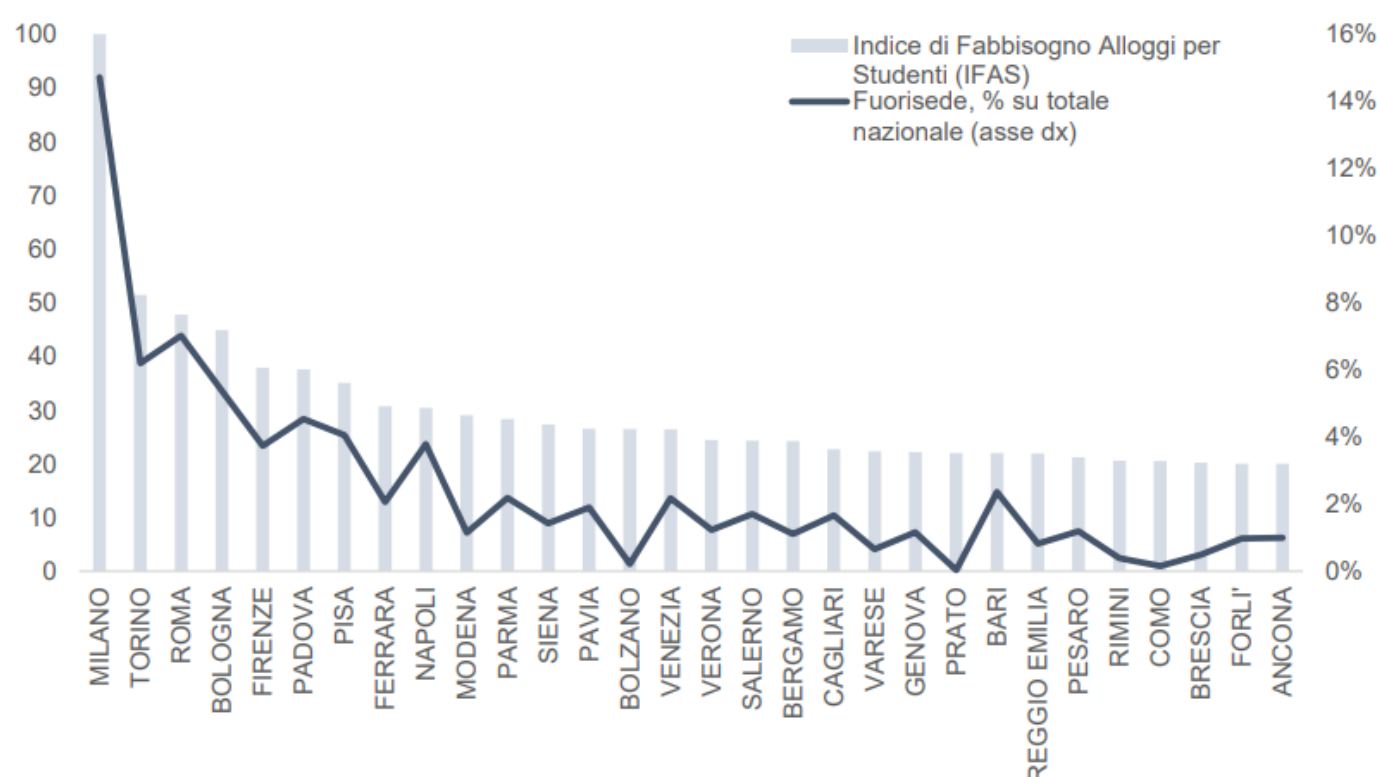
Fonte: elaborazione CDP (Strategie Settoriali e Impatto) su dati MUR, Scenari Immobiliari e Deloitte

In questo contesto negli ultimi dieci anni si è sviluppato un mercato dell'*housing studentesco*, come sottolinea un [rapporto del dicembre 2021](#) (*UdU Lombardia*), dominato da grandi fondi o fondazioni (come [Hines](#), colosso americano presente in 24 paesi con quasi 4 mld di asset, o la [Fondazione CEUR](#), con oltre 35 residenze in Italia e Spagna) che hanno costituito società controllate operanti esclusivamente nel settore degli alloggi universitari (rispettivamente [Aparto](#) e [Camplus](#), con costi per stanza che a Milano arrivano ai 6/800 euro al mese in doppia, ai 1.100/1.400 euro al mese per una singola; a Roma tra i 450/550 in doppia, ai 7/900 per una singola).

Negli ultimi anni, inoltre, gli iscritti all'università sono cresciuti di oltre il 10% (quasi 190.000 studenti), con un picco durante la pandemia trainato anche dalla diffusione dell'online e dalle telematiche (come ricordato all'inizio). Proprio nel corso della pandemia si è molto parlato di una possibile trasformazione degli atenei in senso digitale. In realtà, con la fine dell'emergenza, si è ripreso la gran parte dei corsi in presenza (anche su spinta dei territori, a partire dalle amministrazioni locali), determinando da una parte un sovraffollamento delle aule (segnalato diffusamente in questo anno accademico) e dall'altro una carenza di posti letto per fuorisede.

Su questo ha pesato anche la trasformazione dei mercati immobiliari. La scomparsa degli studenti fuori sede nell'emergenza sanitaria ha sostenuto il passaggio di molte locazioni a nuove forme di affitto turistico, riducendo l'offerta e alzando i prezzi, in modo particolare in alcune città.

Graf. 2 – I primi 30 capoluoghi di provincia con il maggior fabbisogno di alloggi per studenti



Fonte: elaborazione CDP (Strategie Settoriali e Impatto) su dati Ministero Università e Ricerca (MUR), Osservatorio del Mercato Immobiliare, Scenari Immobiliari

¹¹ Il trend è misurato dal tasso di crescita degli universitari fuorisede in una determinata provincia parametrato con la dinamica della popolazione fuorisede a livello nazionale nel quinquennio precedente la pandemia di Covid-19. Per ulteriori spiegazioni e dettagli metodologici si veda l'appendice.

¹² In appendice è resa disponibile una tavola con i risultati completi per tutti i capoluoghi di provincia italiani ospitanti sede di ateneo/ospitanti corsi universitari (tabella A1)

A proposito di numeri chiusi e numero programmato

I recenti ricorsi sui test per il corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia ha riaperto una discussione pubblica sul numero chiuso e il numero programmato nell'università italiana. La limitazione degli accessi anche negli atenei pubblici ha preso piede e si è diffusa nei primi anni Novanta, con l'autonomia finanziaria e didattica delle università.

Ad introdurla fu, nel lontano 1987, un decreto promosso dall'allora Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ortensio Zecchino. Fu una svolta non soltanto per Medicina, ma per gran parte delle facoltà a carattere scientifico, in quanto si sanciva il principio di relazione tra il numero di studenti e la capacità delle singole strutture di ospitarli, la disponibilità dei professori, la possibilità di svolgere laboratori e lezioni. La limitazione degli accessi, così, si allargò a macchia d'olio per decisioni dei singoli atenei a moltissimi corsi di laurea. Negli anni Novanta, però, una diffusa mobilitazione studentesca aprì vertenze e ricorsi al TAR per tenere aperta la formazione universitaria, ottenendo spesso vittorie in nome del prevalente diritto costituzionale all'istruzione. In questo clima, la Legge n. 264 del 2 agosto 1999 istituì non solo alcuni corsi di laurea a numero programmato nazionale (Medicina, Odontoiatria, Veterinaria, professioni sanitarie, Architettura e Scienze della Formazione Primaria), ma diede anche la possibilità di prevedere un numero chiuso di sede, in casi specifici e determinati: alcuni corsi particolari (per esempio, Scienze internazionali e diplomatiche a Gorizia/Trieste); i corsi di laurea per i quali l'ordinamento didattico preveda l'utilizzazione di laboratori ad alta specializzazione, di sistemi informatici e tecnologici o comunque di posti-studio personalizzati; i percorsi di studio che prevedono l'obbligo di tirocinio presso strutture diverse dall'ateneo. In realtà, ispirandosi concretamente ai principi introdotti da Zecchino (disponibilità risorse, strutture e organici, a fronte dei significativi tagli subito dall'università nell'ultimo quindicennio), la giustificazione relativi a laboratori, sistemi informatici e tirocini è stata usata largamente per ogni tipo di corso di laurea. Secondo una nostra stima, possiamo oggi calcolare che almeno il 40% degli attuali corsi di laurea del paese (2mila sui quasi 5mila) prevedano forme di limitazione degli accessi, nella maggior parte dei casi in relazione a problemi di spazi, organici, strutture di laboratorio o per attività pratiche.

Ci sembra paradossale che un paese come questo limiti gli accessi all'università, soffrendo una distanza evidente e abissale nel numero di laureati e di studenti universitari nei confronti dei paesi OCSE. È solo un altro effetto del modello universitario piccolo e asfittico che si è imposto dopo la recessione del 2009. Per questo riteniamo fondamentale rivedere profondamente la normativa sul numero chiuso. Da una parte ribadendo quello che affermarono le sentenze dei Tribunali Amministrativi negli anni Novanta, la prevalenza del diritto all'istruzione (anche terziaria) e quindi l'obbligo delle università pubbliche di provvedere ad un adeguato numero di strutture e organici (aule, laboratori, postazioni informatiche, docenti e personale tecnico amministrativo). Dall'altra, in quei corsi di laurea che presentano internazionalmente una limitazione di posti in relazione a percorsi particolari di praticantato (ad esempio, tutte le professioni sanitarie), superando con decisione l'attuale modello selettivo (basato su test, che non hanno nessuna reale relazione con l'impegno e la futura carriera accademica) e adottando modelli formativi modulari (con un anno o un biennio generale, ad accesso aperto e una formazione generalista, che possa esser completamente riconosciuta in diversi percorsi di laurea e ampiamente riconosciuta in molti altri, di indirizzo contiguo o affine). Un modello in cui si potrebbe così eliminare l'attuale lotteria, con un mercato formativo di preparazione ai test che in realtà favorisce solo studenti e studentesse che hanno maggiori capacità economiche a disposizione.

Il Fondo di Finanziamento Ordinario e la distribuzione sperequata

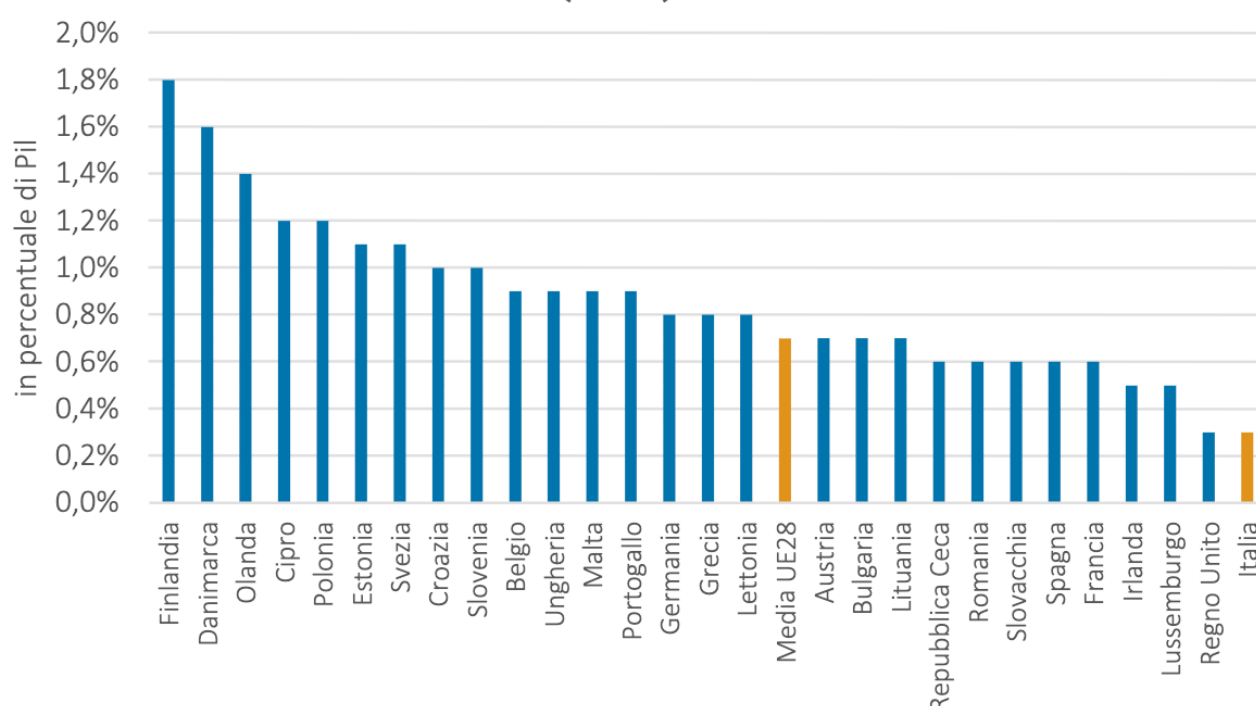
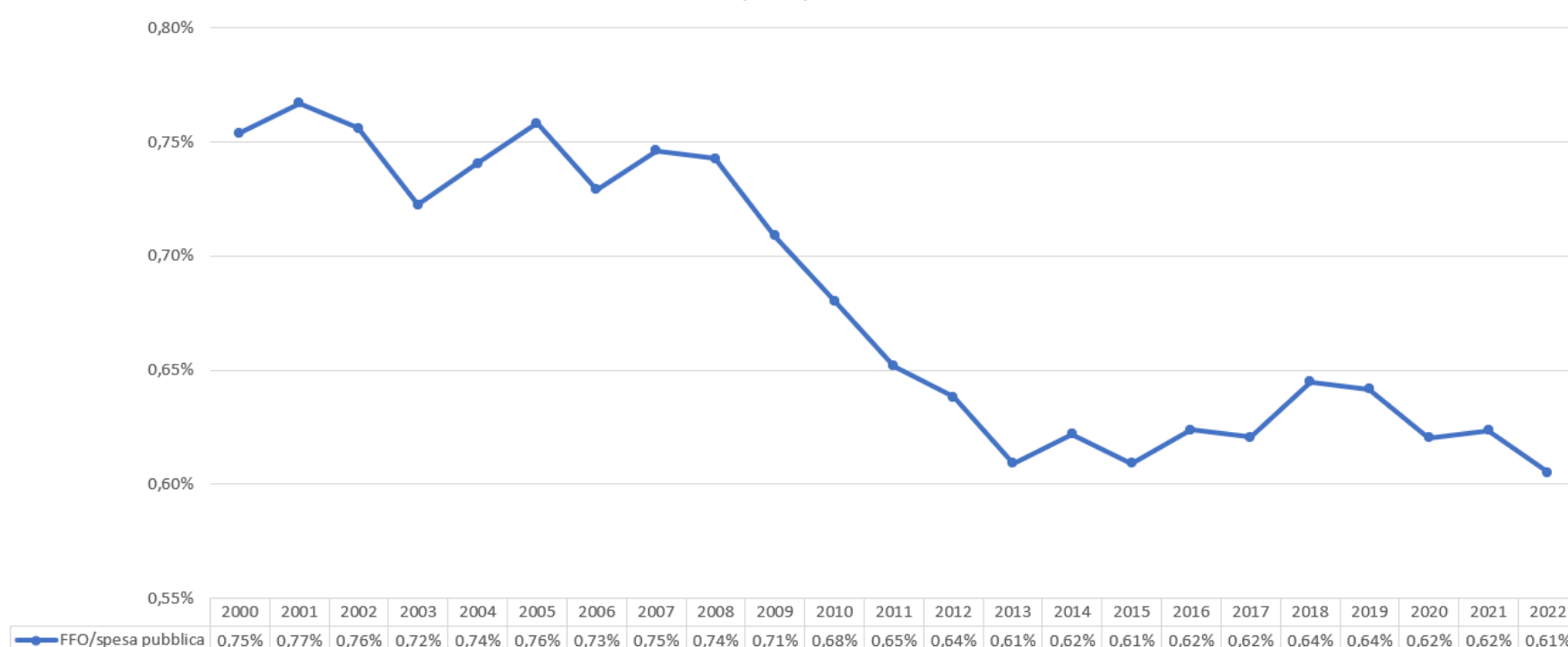
Nella storica contrazione dell'università italiana e nello sviluppo della sua tassazione universitaria ha avuto un ruolo l'importante riduzione del FFO nell'ultimo decennio. Come si può vedere dal 2008/09 (proprio in parallelo alla prima recessione e quindi al significativo calo di iscrizioni), il FFO è calato di quasi il 20% in termini reali, risalendo solo dal 2015 e raggiungendo solo nel 2021 i livelli reali pre-crisi.

FONDO FUNZIONAMENTO ORDINARIO



Un andamento che ha portato l'Italia a ridurre nel tempo l'incidenza della spesa universitaria su quella pubblica e quindi l'ha portata ad un livello bassissimo, il più basso nella UE (praticamente la metà della media). Un risultato immediatamente evidente nei due grafici seguenti, il primo di nostra elaborazione, il secondo estratto dai dati Eurostat relativi al 2017.

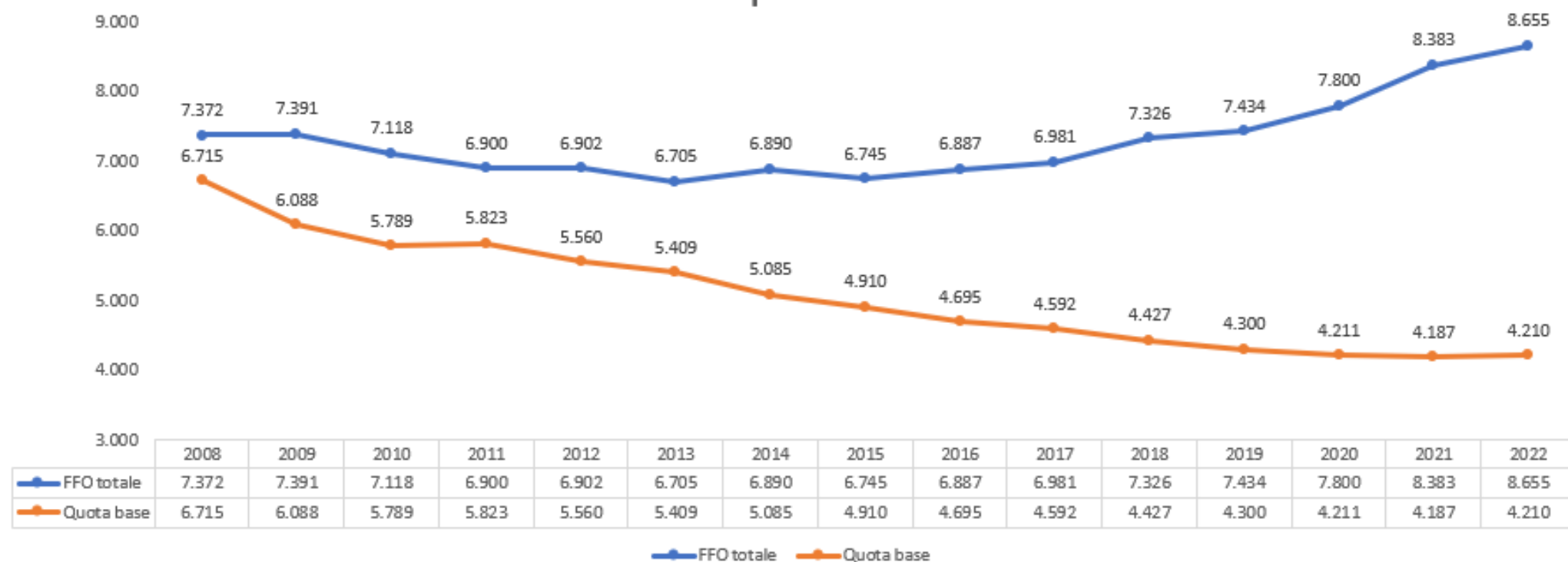
FFO/spesa pubblica



Spesa Pubblica per Istruzione Universitaria (2017) dati Eurostat

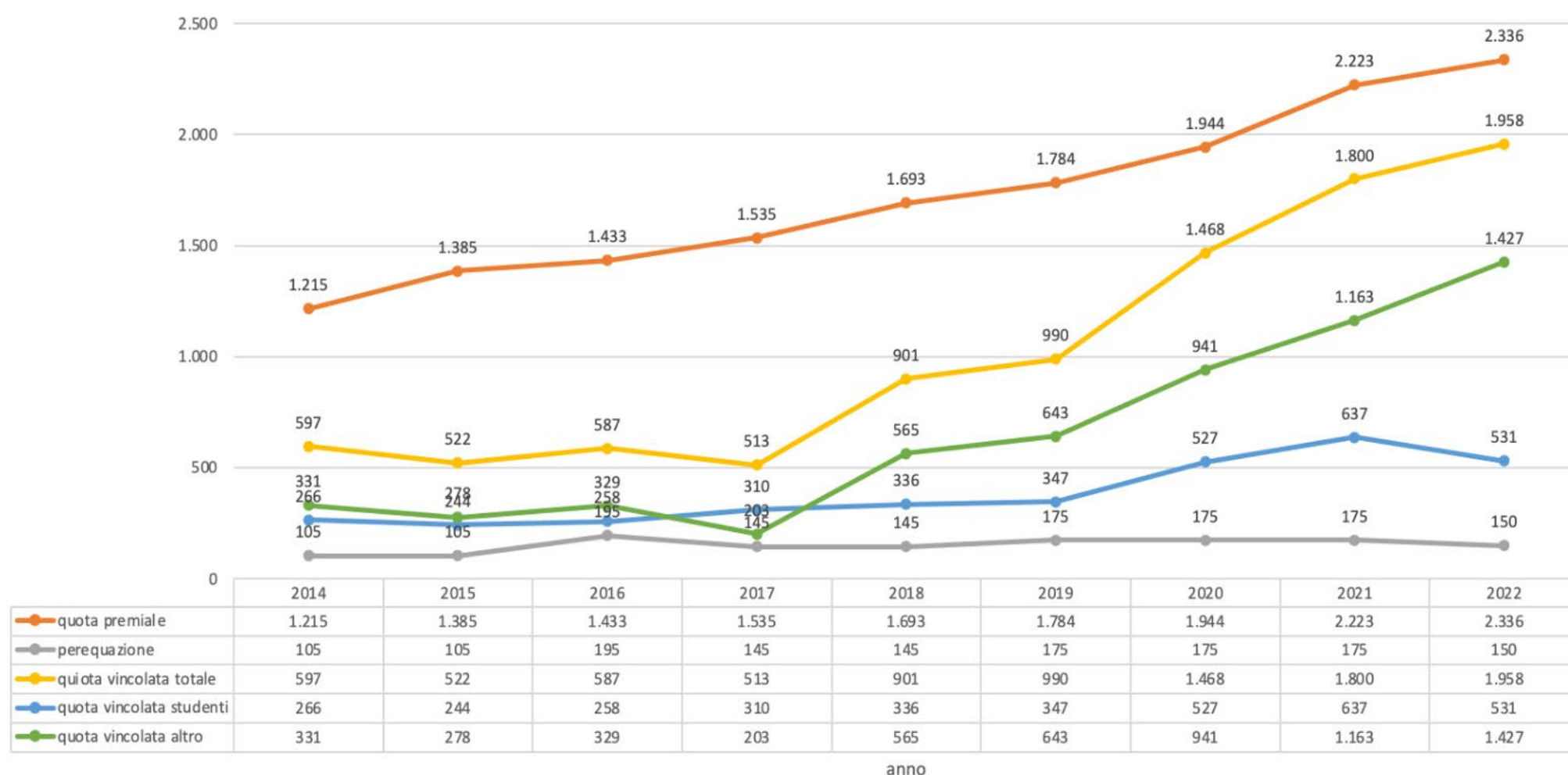
Da tenere inoltre presente che il Fondo di Finanziamento Ordinario ha cambiato la sua composizione. Nonostante il suo nome e la sua reale funzione (quella appunto di finanziare il funzionamento ordinario degli atenei, a partire dagli stipendi del personale e dai costi strutturali di funzionamento), nell’impianto della cosiddetta Legge Gelmini (240/2010) si è favorito lo sviluppo delle componenti premiali di finanziamento o di fondi vincolati distribuiti con gli stessi parametri (*Dipartimenti di eccellenza o piani straordinari di assunzione*). Così, nell’ultimo decennio, la quota base del Fondo di Finanziamento Ordinario è sostanzialmente diventata meno della sua metà.

FFO e quota base



A crescere è stata soprattutto la quota premiale, le risorse perequative sono rimaste piatte, quelle rivolte agli studenti sono salite ma di poco, mentre sono esplose le risorse vincolate, distribuite, come abbiamo detto prima, con gli stessi criteri premiali della logica competitiva della Gelmini (come i risultati della VQR).

composizione FFO escluso quota base



Questa contrazione ha pesato significativamente sul personale universitario. In seguito alla riduzione del FFO, ed alle limitazioni alle assunzioni, si è ridotto sia il personale docente sia quello TAB. Nonostante la ripresa del FFO negli ultimi anni, non si è mai recuperato il livello pre-crisi. Il personale TAB di ruolo è ancora inferiore del 17% rispetto ai valori del primo decennio, il personale docente e ricercatore del 13% (considerando, come si vede dalla tabella successiva, che negli attuali 61.000 unità sono compresi più di 6.000 RTDa, figure pre-ruolo a tempo determinato, mentre si considerano qui i più di 6.000 RTDb, in tenure-track, figure già inserite in percorsi di ruoli).

Personale docente e ricercatore

Anno	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Totale
2008	14.382	12.216	16.791	13.178	7.163	63.730
2009	13.978	11.830	16.362	12.818	6.869	61.857
2010	13.535	11.322	15.600	12.253	6.414	59.124
Variazione percentuale 2008- 2010	-5,89%	-7,32%	-7,09%	-7,02%	-10,46%	-7,23%
2011	13.541	11.157	15.162	12.046	6.304	58.210
2012	13.500	11.018	14.829	11.790	6.316	57.453
2013	13.313	10.941	14.521	11.668	6.165	56.608
Variazione percentuale 2010- 2013	-1,64%	-3,37%	-6,92%	-4,77%	-3,88%	-4,26%
2014	13.164	10.777	14.267	11.376	6.022	55.606
2015	12.968	10.718	13.977	11.334	5.769	54.766
2016	12.937	10.741	13.913	11.413	5.544	54.548
2017	13.031	10.667	13.757	11.373	5.324	54.152
Variazione percentuale 2013- 2017	-2,12%	-2,50%	-5,26%	-2,53%	-13,64%	-4,34%
Variazione percentuale 2008- 2017	-9,39%	-12,68%	-18,07%	-13,70%	-25,67%	-15,03%
2018	13.349	10.877	13.746	11.352	5.351	54.675
2019	13.616	11.200	13.940	11.709	5.405	55.870
2020	13.835	11.408	13.851	11.804	5.347	56.245
2021	14.152	11.819	13.981	12.059	5.382	57.393
2022	15.228	12.584	14.774	12.819	5739	61.144
Variazione percentuale 2017- 2022	+16,86%	+17,97%	+7,39%	+12,71%	+7,79%	+12,91%
Variazione percentuale 2008- 2022	+5,88%	+3,01%	-12,01%	-2,72%	-19,88%	-4,06%

Personale TAB, lettori e CEL

ANNO	PERSONALE TAB			LETTORI E CEL			ALTRO
	TD	TI	TOTALE	TD	TI	TOTALE	
2006	5.737	58.495	64.232	533	1.498	2.031	7.829
2007	5.028	58.767	63.795	691	1.526	2.217	7.951
2008	4.108	60.525	64.633	628	1.569	2.197	4.042
2009	2.764	59.179	61.943	357	1.552	1.909	972
2010	2.674	57.742	60.416	317	1.540	1.857	1.766
2011	2.804	56.453	59.257	381	1.483	1.864	1.827
2012	2.761	55.160	57.921	338	1.452	1.790	2.245
2013	2.675	54.996	57.671	383	1.426	1.809	2.186
2014	2.673	54.525	57.198	328	1.413	1.741	1.584
2015	2.249	53.862	56.111	380	1.347	1.727	1.978
2016	2.305	53.396	55.701	351	1.362	1.713	
2017	2.500	52.706	55.206			1.676	
2018	2.173	52.430	54.603			1.622	
2019	2.052	52.088	54.140			1.580	
2020	2.087	51.750	53.837			1.556	
2021	2.349	51.353	53.702			1.510	
2022			-			-	

La contrazione del personale universitario di ruolo, infatti, è stata in parte sopperita dall'espansione delle figure precarie. Nel personale docente e di ricerca attraverso l'esplosione dei docenti a contratto (intorno alle 28 mila posizioni, secondo i dati MUR), degli RTDa (appunto oggi intorno ai 6 mila) e degli assegnisti di ricerca (intorno ai 15 mila nel decennio). Una quota significativa del personale tecnico, amministrativo e bibliotecario invece è stata sostituita da appalti o servizi (vedi l'imponente crescita della relativa voce nei bilanci degli atenei, con contratti instabili e retribuzioni infime, a partire da portinerie, biblioteche, ecc).

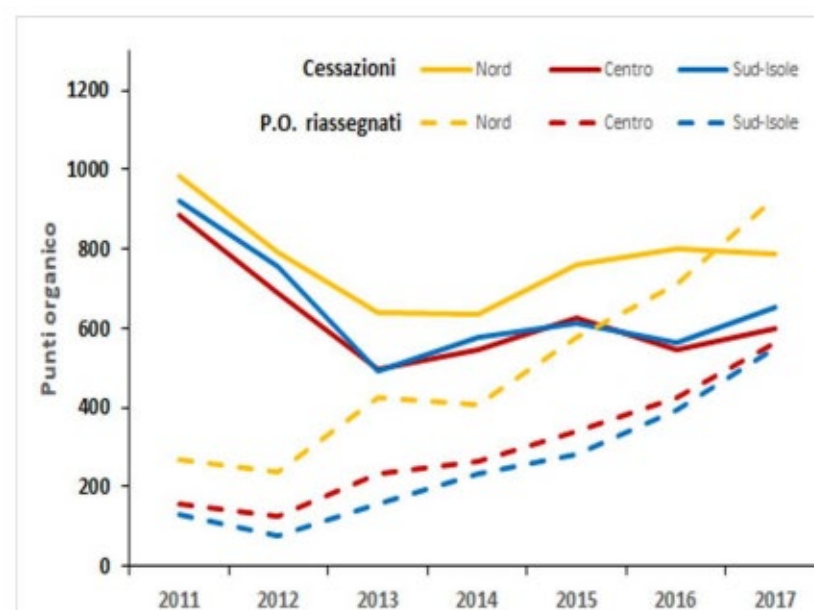
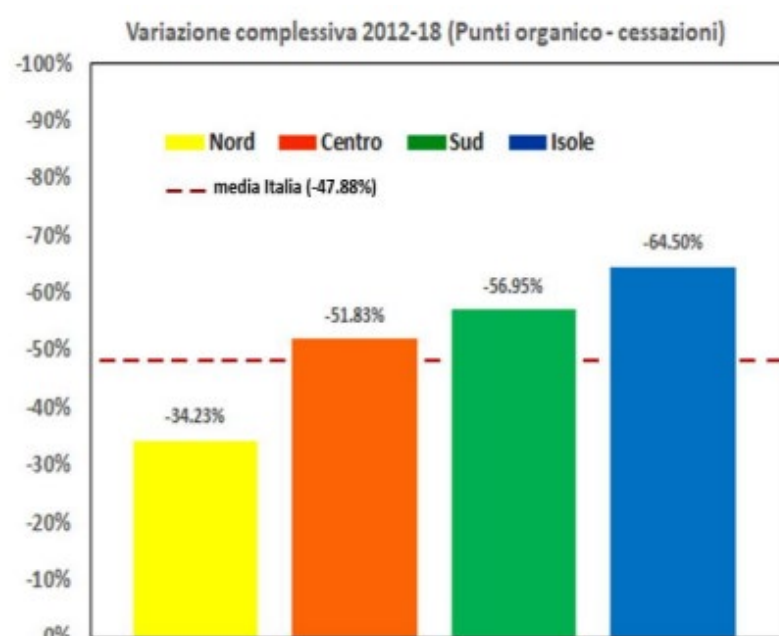
Anno	Ordinari	Associati	RUI	RTD-B	RTD-A	RTD 230/2005	Assistenti	Incaricati	Straordinari t.d.	Totale
2008	18.934	18.256	25.584			456	459	27	14	63.730
2009	17.880	17.565	25.435			625	307	24	21	61.857
2010	15.854	16.958	24.936	2	3	1.132	181	17	41	59.124
2011	15.245	16.628	24.589	7	150	1.418	111	14	48	58.210
2012	14.523	16.146	24.262	20	1.121	1.237	69	11	64	57.453
2013	13.892	15.806	23.740	114	1.971	920	38	10	117	56.608
2014	13.269	17.539	21.030	298	2.607	635	24	8	196	55.606
2015	12.883	20.036	17.432	700	2.957	441	15	5	297	54.766
2016	12.976	19.924	15.982	1.892	3.247	210	9	7	301	54.548
2017	12.857	20.119	14.610	2.435	3.691	80	7	4	349	54.152
2018	13.184	20.783	12.601	3.665	3.993	55	5	4	385	54.675
2019	13.688	22.282	10.701	4.280	4.434	51	2	4	428	55.870
2020	14.158	23.119	8.997	4.648	4.886	31	2	2	402	56.245
2021	14.914	24.066	7.700	5.245	5.035	0	2	2	429	57.393
2022	15.656	26.546	5.376	6.599	6.763		2	2	200	61.144
Var. % 2008-2022	-17,31%	+45,41%	-78,99%			-100,00%	-99,56%	-92,59%	+1328,57%	-4,06%

Il recente piano straordinario di assunzione (Legge di Bilancio 2022, in piccola parte già attivato, con circa 760 milioni a disposizione a regime nel 2026) include finalmente anche il personale TAB e ha una previsione di espansione degli organici per circa 7/8mila posti di personale docente/ricercatore e 4/5mila di quello TAB. Previsioni che, in ogni caso, anche a regime, non recuperano la contrazione avvenuta. Eppure, il rapporto docenti/studenti in Italia è molto alto (i dati OCSE 2018 lo fissano a 20,3 contro 16,6 in Francia; 14,3 in Portogallo; 12,3 in Spagna; 12 in Germania; 10,1 in Svezia; 4,4 in Lussemburgo) e anche il rapporto docenti/TAB è da tempo sotto la soglia del rapporto 1/1,1-1,2 che ha storicamente segnato le esigenze del settore. Secondo la stessa Relazione di accompagnamento della Legge di Bilancio 2022 servirebbero altre 40mila assunzioni solo tra i docenti (quasi l'80% del personale dell'attuale personale di ruolo), solo per rimettersi in pari con i livelli di un'università europea che nell'ultimo decennio ha continuato ad espandersi.

Infine, da tener presente che i criteri premiali hanno portato ad una sua distribuzione molto sperequata, sia del FFO che degli organici. Ci sono stati atenei sommersi e salvati. Spesso i sommersi sono al Centro-Sud ed i salvati al Nord, ma non è sempre così. Da nostre elaborazioni sulla distribuzione FFO, emerge come ci siano atenei che aumentano molto gli studenti e anche la quota delle risorse (come Foggia, Insubria o Bicocca), atenei che aumentano gli iscritti ma perdono quote di risorse (come Perugia, Firenze, Pavia), atenei che aumentano quote di risorse pur riducendo gli studenti (Napoli Parthenope, Salerno, Chieti/Pescara, ecc), atenei che perdono entrambi (Catania, Bari, Aquila). L'analisi quindi che deve esser condotta con attenzione, in modo non scontato, anche se nel complesso è comunque evidente i diversi atenei del centrosud che perdono risorse e iscritti (e le diverse realtà significative che si pongono nel quadrante di destra, come PoliMi e PoliTo, Padova, Torino, Bicocca, Brescia, Verona, Venezia, Ferrara, MoRe, ecc).

Ancora più evidente la sperequazione territoriale nella distribuzione dei punti organico, cioè nelle facoltà assunzionali degli atenei (soggette a definizione centralizzata secondo i criteri del DL 49/2012). Come segnalato in [un rapporto FLC di qualche anno fa \(2019\)](#), la grande contrazione dello scorso decennio ha colpito soprattutto alcuni territori e non altri, in particolare le isole e il Sud Italia.

	CESSAZIONI in P.O.	ASSUNZIONI in P.O.	DIFFERENZA in P.O.	VARIAZIONE
	2011-2017	2012-2018		
CENTRO	4382	2111	2271	-52%
ISOLE	1966	697	1268	-64%
NORD	5398	3551	1849	-34%
SUD	2609	1123	1485	-57%
ITALIA	14.355	7.482	6.873	-48%



Dati elaborati da FLC, 2019

Il PNRR non interviene su questi problemi e sperequazioni

Come [abbiamo analizzato in altra sede](#), il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 4, Istruzione e ricerca), non interviene sostanzialmente su questi problemi e sperequazioni. Pur con un impatto rilevante sul settore (11,5 miliardi di euro nel perimetro del MUR, 14,5 mld di euro in totale), superiore all'usuale finanziamento annuo delle università, le risorse sono sostanzialmente destinate ad altro.

Infatti, per servizi agli studenti sono destinati meno di 2 miliardi (attività di orientamento alle superiori, borse di studio, alloggi, ecc), praticamente la metà al finanziamento dell'housing studentesco privato, anche con deroghe ai vincoli edilizio per le residenze universitarie (sono quei 60mila posti previsti, di cui molti non si sa se saranno realizzati e rivolti realmente a studenti).

La maggior parte è destinata a progetti (2,6 mld), dottorati (1 mld) e strutture di ricerca (6 mld, con costruzione di specifici centri, Hub, poli e reti che coinvolgono atenei, EPR, altri enti e imprese), con fondi dedicati ma limitati alla durata del PNRR, fondi temporanei che "drogano" il sistema con personale precario e prospettive incerte.

I limiti strutturali del sistema universitario, gli squilibri nelle risorse, la contrazione dell'ultimo decennio e la necessità di una sua espansione in iscritti, organici e spazi, non sono minimamente considerati da queste risorse.

In conclusione

- Il problema degli affitti e dei posti letto giustamente sottolineato dalle "accampate" di queste settimane è reale e significativo, particolarmente in alcune città (Milano, Roma, Bologna, ecc.).
- L'attenzione mediatica e il dibattito pubblico dovrebbero però assumere che questo è solo un indicatore di un disagio e una dinamica negativa molto più ampia: il ritorno ad una contrazione dell'università italiana negli ultimi anni, con un nuovo calo di immatricolazioni solo tamponato dalle telematiche.
- Questo blocco rilancia il drammatico dato sui tassi di iscrizione all'università italiana, tra i più bassi al mondo: un dato che è soprattutto determinato non da problemi di offerta (corsi), ma di mercato del lavoro e barriere di accesso (tasse e diritto allo studio).
- Le barriere di accesso sono determinate dall'impressionante calo di risorse pubbliche nell'ultimo decennio, che l'aumento del FFO degli ultimi anni non risolve, rimanendo ancora sui livelli reali di prima della crisi.
- Rimane anche un problema di organici, sia docenti/ricercatori sia TAB (per questi è anche necessaria una valorizzazione dei loro stipendi, di gran lunga i più bassi della pubblica amministrazione).
- Il PNRR è solamente tangente, quando non estraneo a questi problemi.
- Serve quindi rilanciare una campagna generale per l'aumento del FFO (in particolare quota base, libera da vincoli e in rapporto a grandezza atenei), anche a fronte della significativa inflazione di questi ultimi due anni e del prevedibile aumento dei costi di personale (rinnovo CCNL, adeguamenti ISTAT e progressioni).
- Inoltre, l'iniziativa sul fronte caro affitti e sviluppo del diritto allo studio può intrecciarsi con il rilancio della proposta di accesso gratuito all'università, impostata da FLC e associazioni studentesche un paio di anni fa.