

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1349

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato FRATOIANNI

Modifiche alla legge 2 agosto 1999, n. 264, concernenti l’abolizione del numero chiuso o programmato per l’immatricolazione presso le università, nonché disposizioni per l’assunzione di personale docente universitario

Presentata il 7 novembre 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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 delle immatricolazioni e quello delle persone che conseguono la laurea.

Sebbene negli ultimi anni si sia registrato un progressivo aumento del numero dei diplomati presso gli istituti di istruzione superiore, quello degli immatricolati presso le università è diminuito, rimarcando una tendenza 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 di studio, 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 cittadini liberi e consapevoli, sia perché immettono intelligenza, innovazione e creatività nel nostro sistema. È necessario garantire un adeguato livello 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 ac-

cessi come il numero chiuso, finisca con l'aggravare e moltiplicare le disparità.

L'introduzione del numero chiuso o programmato era stata giustificata con la necessità di garantire a 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 l'eccesso di laureati in alcune facoltà con la conseguente difficoltà a trovare sbocchi lavorativi.

In realtà i dati consegnano una situazione assai diversa: rispetto alla media europea del 32 per cento, l'Italia conta solo il 20 per cento dei laureati nella fascia di età fra 30 e 34 anni, 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 degli iscritti lascia gli studi prima di conseguire la laurea; non solo: si registra il 12 per cento di matricole inattive, cioè degli immatricolati che in un anno non sostengono alcun esame o non accumulano alcun credito. Nel decimo Rapporto sullo stato del sistema universitario, pubblicato nel 2009 dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, tali indicatori di processo erano stati 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 produttivo 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 decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 12 dicembre 2016, n. 987, ha riconfermato che i corsi di

studio debbono disporre di tre docenti universitari per ogni anno di corso purché non sia superato un determinato numero massimo di studenti, oltre il quale è richiesto l'incremento del numero di docenti; laddove il rapporto tra docenti e studenti non sia rispettato, il corso di studio non può essere accreditato dall'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca e, se non rientra nei limiti previsti, deve essere chiuso. Ma lo stesso decreto ha anche ridotto il numero massimo di studenti per i corsi di laurea triennale di area umanistico-sociale, portandolo da 300 a 250: dunque, se prima per un corso di 300 studenti erano sufficienti nove docenti, ora ne sono necessari undici.

Tutto questo ha messo in crisi molti atenei, obbligati a scegliere tra due alternative: aumentare il numero dei docenti o limitare il numero degli 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: l'università di Roma «La Sapienza», l'università di Bologna e l'università di Napoli «Federico II».

In attuazione del decreto, quindi, gli atenei possono scegliere tra la soppressione di alcuni corsi di studio o la limitazione dei posti disponibili, ricorrendo al numero programmato, oppure una modifica della destinazione delle poche risorse disponibili per il reclutamento, attribuendo ad aree divenute critiche in base alle disposizioni sul numero massimo di studenti le dotazioni finanziarie sottratte ad altre aree. In ogni caso il decreto ha avuto un impatto significativo sulle scelte strategiche degli atenei condizionandone l'autonomia, e certamente causando 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 pretesto per restringere ancora l'accesso all'istruzione universitaria. È stato lo stesso tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione III, a enunciare tale principio nell'ordinanza del 30-31 agosto 2017, n. 4478, che ha accolto il ricorso di due studenti dell'università statale contro l'accesso limitato ai corsi nelle facoltà umanistiche. L'ordinanza ha stabilito, infatti, che l'introduzione del numero chiuso non può trovare giustificazione nella carenza del numero complessivo dei docenti; un meccanismo, quest'ultimo, previsto dagli attuali requisiti di accreditamento vigenti (citato decreto ministeriale n. 987 del 2016), che devono essere modificati con l'obiettivo di assumere tutti i docenti necessari all'istruzione e alla formazione degli studenti.

Bisognerebbe, allora, tornare a investire seriamente sulla formazione e sulla 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. Contemporaneamente bisognerebbe provvedere a 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 a una forte riqualificazione del sistema e investendo risorse per un piano straordinario di assunzioni che consenta di aprire i corsi di studio e di rendere universale l'accesso. L'università deve essere aperta a tutti per innalzare il numero dei laureati, liberare le intelligenze, elevare il livello di formazione e reinventare nuove possibilità nel mondo del lavoro.

La presente proposta di legge, partendo dalla convinzione che l'accesso agli studi universitari debba essere pienamente libero, prevede, all'articolo 1, l'abolizione della prova di ammissione e, all'articolo 2, l'assunzione dei docenti necessari a coprire i nuovi fabbisogni derivanti dalle immatricolazioni conseguenti a tale abolizione.

PROPOSTA 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) il comma 1 dell'articolo 2 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 »;

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;

e) all'articolo 5, comma 1, le parole: « lettere a) e b), » sono soppresse.

Art. 2.

(Assunzione di personale docente universitario)

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

nistro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 12 dicembre 2016, n. 987.

2. All'attuazione del piano di assunzioni di cui al comma 1 del presente articolo 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 da ultimo incrementate dalle disposizioni di cui all'articolo 5 della presente legge.

Art. 3.

(Valutazione dell'offerta potenziale di posti disponibili)

1. Prima dell'inizio di ogni anno accademico le università, sulla base di quanto disposto all'articolo 3, comma 2, della legge 2 agosto 1999, n. 264, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, provvedono 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 disposizioni di cui ai commi da 2 a 8 del presente articolo, accertate annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e 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, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 1-bis. A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 di-

cembre 2018, l'aliquota di cui al presente articolo è fissata al 27,5 per cento ».

3. 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 COM(2013)71 finale del Consiglio, del 14 febbraio 2013, in via transitoria, »;

2) il quarto periodo è sostituito dal seguente: « Per valore della transazione si intende il valore della singola operazione »;

3) l'ottavo periodo è sostituito dal seguente: « 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 sottostante 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) dopo il comma 499 è inserito il seguente:

« 499-bis. Nella nota 3-ter all'articolo 13 della tariffa allegata al decreto del Presi-

dente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Non sono altresì soggette all'imposta le comunicazioni relative ai depositi di titoli emessi con modalità diverse da quelle cartolari e comunque oggetto di successiva dematerializzazione, il cui complessivo valore nominale o di rimborso posseduto presso ciascuna banca sia pari o inferiore a euro 1.000" »;

d) 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 COM(2013)71 final del Consiglio, 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 491 del presente articolo a quanto disposto dalla citata normativa europea prevedendo, in particolare, l'introduzione del principio di emissione a complemento del generale principio di residenza, al fine di limitare i fenomeni di delocalizzazione degli istituti finanziari ».

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

5. 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 3.

6. 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, 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 ecce-

dente, 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, per la quota eccedente il valore di 5 milioni di euro, sono triplicate per ciascuna delle fattispecie previste dalle medesime 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'applicazione delle seguenti aliquote al valore globale dei beni e diritti, al netto degli 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 ciascuno:

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 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, per la

quota eccedente il valore di 5 milioni di euro, sono triplicate per ciascuna delle fattispecie di cui alle citate lettere ».

7. 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, le lettere *h)* e *i)* sono abrogate.

8. 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 acquistarli da soggetti titolari di partita IVA rilasciata dall'amministrazione finanziaria italiana.

2. Gli spazi pubblicitari *on line* e i *link* sponsorizzati che appaiono nelle pagine dei risultati dei motori di ricerca, visualizzabili nel 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 altri operatori pubblicitari, titolari di partita IVA rilasciata dall'amministrazione finanziaria italiana. Il presente comma 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 o il pagamento degli acquisti di servizi e di campagne pubblicitari *on line* deve essere effettuato dal soggetto che li ha acquistati, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale o altro strumento idoneo ad assicurare la piena tracciabilità delle operazioni e a documentare i dati identificativi e la partita IVA del beneficiario ».



18PDL0044100