ASTRID – Gruppo Università (coordinato da Marco Cammelli) – Sottogruppo sugli studenti

(*Bozza provvisoria del 15 giugno 2005*)

di Aldo Sandulli (coordinatore), Michele Giovannini, Dario Nardella

1. *Rilievi preliminari e storture del sistema*

Il sistema universitario dovrebbe essere edificato **in funzione dello studente universitario** e, cioè, di colui che usufruisce dei servizi di istruzione superiore.

Come è noto, invece, le università italiane sono fortemente **autoreferenziali**. La struttura organizzativa ed i percorsi formativi sono costruiti per lo più per soddisfare equilibri ed interessi interni e corporativi, rimanendo sullo sfondo sia le forme di collaborazione con gli altri soggetti, pubblici e privati, operanti nel medesimo contesto territoriale, sia gli obiettivi di qualità e completezza del servizio di alta cultura e l'assolvimento dei bisogni dell'utente del servizio.

Proprio sulla **istruzione universitaria vista in funzione dello studente** occorre concentrare, di seguito, l'attenzione, al fine di segnalare i problemi, individuare gli elementi chiave e, infine, prospettare talune ipotesi di soluzione.

1.1 *Tre notazioni preliminari*

L'analisi deve essere preceduta da tre notazioni preliminari.

Innanzitutto, la crescente attribuzione di **autonomia** universitaria (con la conseguente assunzione di responsabilità degli organi di vertice e, quanto meno nelle intenzioni, l'induzione di un circuito virtuoso fondato sulla competizione tra atenei), a partire dalla fine degli anni Ottanta dello scorso secolo, non sembra aver inciso, in concreto, la tendenziale autoreferenzialità del sistema, né sembra aver portato rimedio ai problemi che concernono le varie fasi del percorso di studi dello studente universitario.

In secondo luogo, parlare di "studente universitario" rappresenta, nell'attuale fase evolutiva, una evidente semplificazione. Come emerso chiaramente dall'indagine *Euro Student*, vi sono numerose tipologie di **studenti universitari**, ciascuna delle quali dotata di specifiche caratteristiche: a tempo pieno e *part-time*; residenti, itineranti, a distanza; giovani e maturi; "vocazionali" e "strumentali"; frequentanti e non frequentanti; attivi nelle sedi di studi e non attivi.

Infine, per ciò che concerne il problema relativo alle modalità di attuazione delle ipotesi di soluzione, occorre immediatamente precisare che la maggior parte delle misure individuate in questa sede possono essere realizzate senza necessità di ricorrere allo strumento legislativo (con l'eccezione di quanto si dirà a proposito della tasse di iscrizione), essendo sufficiente, nella maggior parte dei casi, far uso dello strumento regolamentare o risolvere il problema in via di prassi ovvero utilizzare al meglio norme che già esistono e che, semplicemente, sono inattuate o male utilizzate. La legislazione in materia è già ipertrofica, per cui, quanto meno per ciò che riguarda l'obiettivo studenti, sembra utile astenersi dal prevedere l'adozione di ulteriori interventi di normazione primaria.

1.2 *Le dieci storture del sistema universitario legate all'"obiettivo studenti"*

Ciò premesso, si è ritenuto di individuare le seguenti dieci **storture** del sistema universitario in relazione alle prestazioni rese agli studenti:

1) **inadeguatezza delle politiche di orientamento agli studi**: gli studenti sono scarsamente coadiuvati nella scelta, delicata, del corso di studi al quale iscriversi e sono poco seguiti e consigliati nell'arco del percorso formativo;

2) **carenza di controlli e verifiche in sede di accesso agli studi**: accade spesso che uno studente sia ammesso ad un corso di studi senza avere la formazione adeguata a reggere l'impatto con tale percorso di studi; mancano, dunque, modalità di accertamento del possesso di un minimo bagaglio di conoscenze;

3) **assenza di un collegamento forte tra scuola ed università** e tra queste ultime ed i livelli di governo intermedi (in particolare, le Regioni);

4) **scarsità di collegamento tra università e mondo del lavoro e della produzione**, sia per ciò che riguarda la collaborazione nell'edificazione dei percorsi di studio fortemente professionalizzanti, sia per quanto concerne le opportunità di lavoro degli studenti laureati;

5) **difficoltà nei rapporti con i docenti e con gli uffici amministrativi e scarsa efficienza dei servizi di supporto alla didattica**: è talvolta disagevole entrare in contatto con il docente e le informazioni relative non sono facilmente reperibili; le competenze degli uffici amministrativi sono eccessivamente frammentate e le informazioni circa le modalità per assolvere alle incombenze burocratiche sono conoscibili con difficoltà;

6) **carenza delle strutture didattiche**: le aule sono inadeguate e scarsamente attrezzate, gli spazi sono insufficienti, i laboratori e le sale computer sono assenti o inidonei;

7) **scarsa mobilità studentesca all'interno del territorio nazionale ed in ambito europeo**, con conseguenze negative in ordine all'insorgenza di dinamiche competitive tra atenei;

8) **insufficienza degli alloggi messi a disposizione degli studenti fuori sede**: i servizi di accoglienza presso le sedi universitarie sono, spesso, inadeguati sotto il profilo quantitativo e qualitativo e, talvolta, costosi, con evidenti ricadute sulla mobilità;

9) **insufficienza delle politiche volte a promuovere l'esercizio del diritto allo studio**: le borse di studio volte a favorire l'accesso ed il proseguimento degli studi universitari da parte degli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi, sono ancora incapaci a coprire la totalità delle richieste formulate dagli studenti idonei; oltre alle borse di studio, non vi sono altri strumenti miranti a supportare gli studenti che abbiano intenzione di proseguire gli studi;

10) **esiguità delle tasse universitarie** per gli studenti appartenenti a famiglie che non siano prive di mezzi: si scontano, in proposito, gli effetti negativi di una distorta applicazione del principio di eguaglianza, dal momento che le tasse di iscrizione agli studi universitari coprono soltanto una piccola percentuale dei costi del servizio, cui occorre sopperire attraverso il finanziamento statale e, dunque, ripartendo gli oneri tra i contribuenti.

2. *Cause ed ipotesi di soluzione*

In via di sintesi, le questioni centrali in ordine alle quali sembra utile individuare le cause del problema e le possibili soluzioni al medesimo sono le seguenti: 1) l'orientamento agli studi universitari; 2) l'accesso agli studi universitari; 3) i rapporti con il corpo docente e con gli uffici amministrativi; 4) le strutture didattiche; 5) gli strumenti per l'esercizio del diritto allo studio; 6) gli alloggi, 7) la mobilità; 8) le tasse universitarie.

2.1 *L'orientamento agli studi universitari*

Sulla base di recenti dati, risulta che soltanto uno studente su tre dà un giudizio positivo dei centri di informazione e di orientamento. L'orientamento non assume un ruolo rilevante, non contribuendo adeguatamente ad assicurare una scelta consapevole del percorso di studi. In tal senso, sin dalla scelta iniziale, prende vita il fenomeno che è stato denominato della "solitudine dello studente", ravvisabile lungo tutto il percorso universitario.

L'attività di orientamento non investe soltanto il momento dell'ingresso agli studi universitari e, dunque, della scelta del corso al quale iscriversi, ma interessa ogni fase del percorso di studi e, addirittura, anche il periodo successivo al conseguimento del titolo di studio. Al proposito, possono distinguersi tre forme principali di orientamento: in entrata, in itinere, in uscita. Ciascuna di esse richiede l'ideazione di specifiche e mirate misure di intervento.

1) Circa l'**orientamento in entrata**, occorre agire sui soggetti deputati a svolgere la relativa attività e sulle modalità di espletamento della stessa.

a) Le **istituzioni responsabili e interessate**:

Oggi si registra un significativo isolamento delle università, sulle cui spalle il sistema scarica la responsabilità di qualunque attività di orientamento.

Al proposito, occorre costruire una stretta ed immediata relazione tra scuola e università, inserendo quale elemento di mediazione con funzioni generali di organizzazione e garanzia un ulteriore termine relazionale, costituito dalla regione. Quest'ultima, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, non può più limitarsi ad un ruolo passivo in materia di istruzione universitaria. Il suo intervento deve essere attivo e pieno.

Cruciale è, inoltre, il coinvolgimento delle persone giuridiche private interessate, da un lato e in prima battuta, come soggetti co-finanziatori dell'attività di orientamento in generale, e, dall'altro, come soggetti interessati a finanziare percorsi formativi di L o LM finalizzati nelle esigenze formative, o percorsi post L o LM, come tirocini, stages, field projects, ecc.

b) I **destinatari**:

la situazione odierna registra un forte sbilanciamento dell'attività orientativa nei confronti della sola componente studentesca.

Se lo studente delle scuole medie superiori resta ovviamente il destinatario principale dell'attività, occorre tuttavia coinvolgere in modo più attivo i docenti scolastici che siano titolari di responsabilità in termini di attività di orientamento (oggi si chiama "funzione obiettivo sull'orientamento") all'interno delle istituzioni scolastiche. È necessario, sostanzialmente, dar vita ad un collegamento più stretto tra scuole ed università proprio per il tramite dei docenti (scolastici ed universitari) specificamente deputati alla gestione delle attività di orientamento.

c) L'**attività di orientamento**:

L'attività di orientamento è lasciata all'iniziativa delle singole università. Ciò comporta che, in taluni casi, essa venga svolta in modo efficace, mentre, in altri, più numerosi, la stessa risulta insufficiente.

Occorre istituzionalizzare momenti di orientamento in entrata.

Si potrebbe introdurre, nelle scuole, verso il periodo primaverile, la settimana nazionale dell'orientamento, volta a descrivere il sistema universitario in generale e le caratteristiche delle università, delle facoltà, dei corsi di laurea e dell'offerta formativa in generale.

Questa attività, inoltre, dovrebbe mirare ad illustrare, oltre alle caratteristiche dei corsi di laurea, anche gli sbocchi professionali e le effettive possibilità di impiego cui sono suscettibili di condurre i diversi corsi di laurea. In questo frangente, gli atenei che insistono nella medesima area territoriale collaborano allo svolgimento dell'attività, rinunciando a dinamiche competitive,

trattandosi di un orientamento prevalentemente istituzionale.

Le singole università (comprese quelle non afferenti al territorio specifico), poi, possono organizzare stand individuali per la promozione e la diffusione della propria offerta formativa. Qui, peraltro, più che di vero e proprio orientamento, si ricade nella sfera delle dinamiche competitive tra atenei.

2) In ordine all'**orientamento in itinere:**

L'attività di supporto svolta dai diversi tutor affidati agli studenti all'inizio del percorso universitario è fortemente deficitaria, sia in termini di presenza ed effettiva visibilità del tutor, sia in termini di assistenza allo studente nei momenti fondamentali della vita universitaria. Gli strumenti di controllo fino ad ora utilizzati si basano sulla mera segnalazione dello studente, con la conseguenza che, pur in presenza di palesi disfunzioni, non vengono effettuate segnalazioni e denunce. Pare ipocrita, in tal senso, scaricare sullo studente debolezza l'onere di denunciare disfunzioni del sistema che lo stesso dovrebbe registrare ed emendare.

La figura del tutor è sicuramente da valorizzare garantendo un controllo generalizzato ed esteso ad opera degli organi accademici e/o del difensore dei diritti degli studenti universitari. L'attività di controllo deve avere ad oggetto la effettiva disponibilità e presenza del tutor, nonché la sua capacità di assistere lo studente nei passaggi fondamentali della vita universitaria (ad esempio, modifica del piano di studi, illustrazione delle tecniche di ricerca dei materiali di studio, scelta della tesi di laurea).

3) Per ciò che concerne l'**orientamento in uscita:**

A parte alcune eccezioni, l'attività di orientamento in uscita è del tutto insufficiente, in quanto limitata alla semplice distribuzione di materiale informativo da parte delle università. Ciò non è in assoluto sbagliato ma presuppone un sistema a rete di relazioni tra università, società e mercato del lavoro che ad oggi è del tutto inesistente.

Occorre che l'università, coadiuvata dalla regione, si occupi di: 1) monitorare e garantire un collegamento stabile con alcune delle più note iniziative di informazione sul mercato del lavoro organizzate da enti pubblici o privati (si pensi per esempio al Job orienta di Verona, all'Expo educazione al lavoro di Milano, al Campus e orienta di Roma, Palermo, Bari); 2) registrare in una banca dati richieste ed esigenze espresse direttamente dal mercato; 3) garantire un collegamento tra il laureato ed alcune realtà produttive, anche in base a come viene impostata la cornice del momento di entrata (es., responsabilizzazione della comunità locale).

Sarebbe opportuno, in primo luogo, istituire presso ciascun ateneo un *Placement Office*, con il compito di svolgere le attività sopra esposte e di stabilire forme di collegamento tra laureati e mondo del lavoro.

Sarebbe necessario, inoltre, che fossero conosciute e diffuse le informazioni relative al grado di successo professionale degli studenti laureati in una determinata università e facoltà, in modo che lo studente in entrata possa scegliere l'ateneo ed il corso di studi anche sulla base delle future opportunità di lavoro che esso può garantire. Al proposito, potrebbe essere estesa a tutti gli atenei italiani la positiva esperienza delle università che fanno capo al consorzio Alma Laurea.

2.2 *L'accesso agli studi universitari*

La tematica dell'accesso deve essere distinta in almeno due parti: **accesso all'università** e **accesso alla LM**.

1) Per ciò che attiene all'**accesso all'università**:

Si registra un calo progressivo del bagaglio culturale minimo necessario per poter affrontare con risultati accettabili un percorso di laurea. La situazione è talvolta avvilente, per il docente che tenta di trasmettere nozioni che risultano incomprensibili a chi non ha alle spalle solide basi di istruzione scolastica.

E' necessario introdurre un momento di **verifica** prima dell'inizio dei corsi, nel mese di settembre, per vagliare il livello di preparazione e le attitudini degli studenti regolarmente iscritti. Deve essere un momento di verifica seria.

Occorre evitare, al proposito, che i **test attitudinali** vengano fissati e svolti dagli atenei nel medesimo giorno, imponendo, per l'appunto, alle università di effettuare gli stessi in date diverse.

L'accesso all'università, in un'ottica di riforma, è argomento cruciale per altri temi ad esso connessi, come l'aumento delle tasse, le borse di studio ed il maggior coinvolgimento e responsabilizzazione del corpo docente. Queste, tra le altre, sono le ragioni che suggeriscono l'introduzione di tale verifica.

Le modalità potrebbero essere le seguenti:

a) una prima fase di orientamento, nel senso che pare opportuno dedicare due giornate di incontro preliminare per spiegare agli studenti iscritti il senso degli studi che andranno a fare;

b) un test di accesso che dovrà riprendere, tra l'altro, alcune nozioni fornite in sede di incontro preliminare. Il test non deve avere carattere selettivo, ma deve trattarsi di una verifica attitudinale, costruita sulla base del corso di laurea scelto, ma al tempo stesso in grado di intercettare la base comune e minima di conoscenze necessarie di partenza;

c) in caso di accertate carenze formative, è necessario imporre il recupero di **debiti formativi**. Ciò a patto che esso sia realizzabile in tempi brevi, possibilmente entro la fine del primo semestre, compresa un'eventuale verifica. La verifica pare fondamentale, innanzitutto, per rendere seria l'attività di recupero e, poi, come feedback per l'università.

2) Per quanto concerne l'**accesso alla LM**:

L'accesso alla LM è diventato sostanzialmente automatico ed indiscriminato. Non c'è alcuna verifica attitudinale dello studente in uscita dal corso di L.

Sono inoltre ingiustificate le rigidità che riguardano il passaggio da un corso di L ad una LM diversa. Si pensi ad esempio alle numerose affinità tra i corsi di laurea in scienze politiche, giurisprudenza, economia, ecc.

Si potrebbe in primo luogo pensare a forme di **limitazione dell'accesso alla LM** per chi è fortemente in ritardo nel corso di laurea (ad esempio, due anni fuori corso; per gli studenti lavoratori, il termine potrebbe essere di tre anni). In secondo luogo, si potrebbe selezionare l'accesso alla LM sulla base del **punteggio** conseguito nel corso di L, indicativo di un livello medio-alto di conoscenze acquisite. In terzo luogo, vanno previsti dei **limiti al periodo di validità**, ai fini della LM, degli esami sostenuti e dei relativi **crediti formativi**: sicché, trascorso un definito numero di anni (ad esempio, trascorsi tre anni dall'effettuazione dell'esame), allo studente verrebbero attribuiti determinati debiti formativi.

Va consentita, invece, l'apertura della LM a chi proviene da un diverso corso di L (a patto che rispetti le medesime condizioni previste per il passaggio di cui sopra), prevedendo la possibilità di recuperare debiti formativi entro il primo semestre di anno accademico (sul punto, si v. anche il capitolo sulla didattica).

2.3 *Strutture didattiche, servizi di supporto, rapporti con il corpo docente e con gli uffici*

amministrativi, valutazione dei servizi resi

Secondo recenti dati, gli indici di valutazione positiva relativo alle aule universitarie (33,8%), agli spazi di studio (21,1%), ai laboratori e sale computer (27,0%), alle attrezzature di queste ultime (35,5%) sono estremamente al di sotto di un livello di sufficienza. Soltanto il giudizio sulle biblioteche e sulle loro dotazioni è positivo e, comunque, appena al di sopra della sufficienza (61,1% e 58,2%).

Oltre a prevedere finanziamenti pubblici *ad hoc*, occorre favorire politiche di investimento sulle strutture didattiche da parte degli atenei, da un lato, attraverso la possibilità di accedere a **finanziamenti agevolati** da parte della Cassa depositi e prestiti e, dall'altro, mediante forme di **sponsorizzazione** e di reperimento di finanziamenti da parte di soggetti privati.

È nota la difficoltà degli studenti di ricevere informazioni sulla didattica e di essere ricevuti dai docenti.

A tal fine, occorre prevedere un irrigidimento delle misure volte ad accertare la presenza dei docenti negli orari di ricevimento previsti, eventualmente anche attraverso forme di **registrazione della presenza**, con svolgimento di controlli ed irrogazione di sanzioni in caso di mancato adempimento agli obblighi da parte del docente da parte di un apposito ufficio amministrativo.

Per quanto riguarda la diffusione delle informazioni generali, poi, è possibile prevedere **idonee forme di pubblicità** delle stesse, attraverso sito internet, vademecum, bacheche, pubblicazione di libretti di cattedra.

In particolare, dal momento che gli studenti utilizzano sempre più il collegamento al web per ricevere informazioni relative all'erogazione del servizio di istruzione, potrebbe essere utile porre in essere attività volte al miglioramento della qualità del sito *internet* degli atenei. Al proposito, potrebbero essere individuati gli *standard* minimi ed i contenuti necessari relativi alle informazioni rinvenibili nel sito internet delle università.

Per ciò che concerne lo sdoppiamento di corsi universitari (fenomeno frequente, in particolare, nelle università delle grandi città, ove, per le materie di maggior rilievo, sono previste più cattedre, con ripartizione degli studenti, in base all'ordine alfabetico, tra le varie cattedre), i problemi che si pongono riguardano, da un lato, le difficoltà di passaggio da una cattedra all'altro e, dall'altro, la diversità, talvolta profonda, tra i programmi adottati dai docenti delle diverse cattedre.

Al proposito, occorre rendere sempre possibile cambiare cattedra. Al fine di favorire tale passaggio, è necessario che i docenti delle diverse cattedre concordino un **programma di base comune**.

Più in generale, negli atenei italiani non vi è un soggetto che funga da elemento di collegamento, anche sotto il profilo organizzativo, tra studenti e docenti e tra docenti. I compiti di coordinamento sono demandati ai docenti stessi, con frequenti disfunzioni.

In tal senso, potrebbe risultare utile l'introduzione della figura del ***manager* didattico**, cui demandare i compiti di armonizzazione e di coordinamento tra studenti e docenti e tra docenti.

Soltanto per fare un esempio, il *manager* didattico potrebbe, dopo aver consultato i docenti titolari di insegnamento, presentare al Preside, per ciascuna sessione di esami, una proposta di calendario, che tenga in debito conto esigenze e diritti degli studenti (attualmente, capita assai di frequente che gli esami di uno stesso anno di corso siano fissati nella stessa data, costringendo gli studenti a sostenere più esami nel medesimo giorno).

Sulla base di recenti dati, l'indice di valutazione positiva dei servizi forniti dalle segreterie e dagli uffici amministrativi è inferiore al trenta per cento (28,8%). Gli studenti sono spesso costretti a defatiganti file e perdite di tempo, a fine di ricevere prestazioni da parte degli uffici

amministrativi. Le informazioni sono difficili da reperire e le procedure sono spesso frammentate tra più uffici.

È necessario che tutte le informazioni utili siano diffuse attraverso un efficiente ed aggiornato sito internet e che vi sia un **ufficio per le relazioni con il pubblico** in grado di fornire indicazioni ed assistere gli studenti.

Occorre, inoltre, in ciascun ateneo, da un lato, individuare un soggetto deputato a rinvenire soluzioni volte a rendere più efficiente, semplice e rapido il servizio reso dagli uffici amministrativi e, dall'altro, prevedere l'istituzione di un **difensore dei diritti degli studenti**, che risponda delle eventuali disfunzioni inerenti al rapporto tra studenti e docenti e tra studenti ed uffici amministrativi, adoperandosi affinché esse non abbiano a verificarsi.

Non vi sono adeguate forme di valutazione dei servizi resi, né, soprattutto, sono previste misure incentivanti o sanzionatorie per premiare i comportamenti virtuosi e punire quelli negligenti.

A prescindere dalle questioni concernenti la valutazione compiuta dai nuclei di valutazione interna, su cui si rinvia all'apposito capitolo, è necessario operare, in sede universitaria, un significativo rilancio delle **carte dei servizi**, imponendo a ciascun ateneo l'obbligo di dotarsene. La carta dovrebbe individuare precisi standard medi di esperimento delle prestazioni rese in seno all'ateneo, con la previsione di meccanismi premianti in corrispondenza di servizi efficienti e di misure sanzionatorie in presenza di inosservanza degli standard.

2.4 *Diritto allo studio universitario*

Il complesso delle misure normative e delle politiche di adeguamento dei percorsi formativi universitari agli *standard* europei ha inciso solo parzialmente sul diritto allo studio universitario, lasciando l'Italia lontana dai risultati raggiunti in questo settore in altri paesi dell'Unione Europea.

1) **Borse di studio universitarie**

Nonostante i progressi verificati dal 1997 al 2001 (da 40.000 borse di studio e 55% di copertura degli idonei a 131.000 borse di studio con una copertura di circa l'80%), ad oggi non si ancora raggiunta la copertura totale degli idonei, sia a causa del mancato aumento del fondo nazionale per il diritto allo studio, sia per la contestuale crescita della popolazione studentesca universitaria.

Occorre incrementare il numero delle borse di studio universitarie, in modo che possa essere esteso il loro godimento al maggior numero possibile di aventi diritto.

Le stesse università sono, inoltre, le principali erogatrici delle c.d. borse di studio *part-time*, per gli studenti che, a fronte di una prestazione di lavoro di un massimo di 150 ore annuali, ricevono un compenso di circa 1000 euro. In generale, si rileva la difficoltà di far coesistere due diversi sistemi di gestione ed erogazione (anche sotto il profilo prettamente amministrativo), quello regionale e quello universitario. Al fine di valorizzare un modello più omogeneo, senza violare i principi dell'autonomia regionale e di quella universitaria, sarebbe opportuno non solo **aumentare la rosa delle tipologie di borse di studio** ed altre forme di garanzie materiali (v., ad esempio, le ulteriori integrazioni "premio" alle borse di studio per chi si laurea nei tempi canonici), ma considerare la contestuale esigenza di **armonizzare i due sistemi** con misure di semplificazione e coordinamento delle modalità e dei tempi di richiesta e di ottenimento dei benefici. Al proposito, è da incoraggiare l'introduzione di misure elastiche, anche finalizzate ad assecondare il rendimento negli studi e responsabilizzare lo studente, quali il "bonus" di crediti formativi (art. 6, comma 6 del d.P.C.M. del 2001), che consente l'integrazione di un eventuale debito (con 5 crediti per il secondo anno, 12 nel terzo e 15 nei successivi) per accedere ai benefici della borsa di studio, recuperandoli nell'anno successivo.

Il decreto ha correttamente escluso la LM da tale sistema, se non nell'ipotesi di utilizzare i bonus accumulati nel corso della L, così da evitare un sistema a cascata che inciti al progressivo accumulo di debiti formativi con il dilatarsi dei tempi di LM. Le stesse finalità potrebbero essere perseguite anche nell'attuazione dei meccanismi di esonero dal pagamento delle tasse, oggi previsti per studenti in situazione di handicap (con una soglia minima di invalidità riconosciuta al 66%, forse troppo elevata), studentesse per l'anno di nascita di un figlio e altri studenti costretti ad interrompere gli studi per la leva militare o gravi casi di infermità, mediante forme di premio e incoraggiamento a concludere gli studi nei tempi canonici.

Quanto ai Master di I e II livello, si ravvisa al contrario una scarsa attenzione della legislazione in vigore, che lascia all'autonomia universitaria il compito di gestire le misure di sostegno alla formazione post-laurea, spesso caratterizzata da un'offerta assai costosa, a fronte di prospettive spesso generiche.

2) **Servizi di mensa**

Il sistema delle mense è oggi fondato su un doppio modello gestionale: quello di gestione diretta delle aziende regionali per il diritto allo studio e quello della gestione privata su convenzione con l'azienda. Negli ultimi anni, il progressivo ricorso a forme di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi legati alla ristorazione ha comportato il risultato positivo di una consistente razionalizzazione delle spese, a fronte per di un generalizzato aumento dei costi e di un tendenziale abbassamento della qualità dei pasti.

In questo caso è dato rilevare che la differenziazione della gestione a livello regionale non tiene conto di opportuni *standard* di uniformità, di talché si registra una forbice molto ampia di costi (dai due euro di alcuni atenei agli otto euro di altri) con diverse modalità di pagamento (pagamento diretto, in alcuni casi, disponibilità di *ticket*, in altri, per mense convenzionate). Occorre pertanto operare su più fronti per **migliorare l'efficienza dei servizi** e per sottolineare anche la valenza "sociale" di luoghi di aggregazione come le mense: aumento della progressività nel pagamento (dalle tre/quattro fasce a cinque/sei fasce) a fini di equità; maggiore omogeneizzazione delle modalità di pagamento e dei costi, al fine di favorire una più corretta mobilità degli studenti tra diverse regioni.

3) **Alloggi**

Il sistema delle residenze per gli studenti universitari si basato fino ad ora su due canali di intervento: l'applicazione della legge sulle locazioni agevolate, la costruzione di nuovi studentati. La legge n. 431 del 1998 ("Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo"), sostitutiva della vecchia legge sull'equo-canone e dei patti in deroga, prevede esplicitamente un canale contrattuale per gli studenti universitari i quali beneficiano di contratti-tipo caratterizzati da canoni molto bassi e ingenti sgravi fiscali per i proprietari. Il sistema non ha tuttavia sortito gli effetti desiderati: nonostante che in quasi tutte le sedi universitarie siano stati previsti incentivi ai privati che rispettassero tali accordi, oltre a quelli già previsti per legge, questi non sono mai stati rispettati. La situazione derivante da questo stato di cose è la non applicazione della legge, con oltre il 90% dei contratti a nero. A questa realtà si aggiunge la prospettiva dell'aumento verticale dei prezzi di affitto negli ultimi anni.

L'attuazione della legge ha portato ad alcune misure innovative introdotte con decreti ministeriali. Oggi esistono nuove tipologie di contratti agevolati (in base alla l. 431/98) di durata triennale rinnovabili per altri due, contratti di locazione transitori (di durata da uno a diciotto mesi) e contratti per universitari. Questi ultimi rappresentano una rilevante alternativa: nei Comuni sede di università o di corsi universitari distaccati e di specializzazione, e nelle aree limitrofe, sarà possibile stipulare contratti per studenti residenti altrove. La durata prevista va da sei mesi a tre anni, rinnovabili alla prima scadenza salvo la disdetta dell'inquilino. Questi contratti possono essere

sottoscritti o da uno studente singolo o da un gruppo di studenti o infine dalle aziende per il diritto allo studio. In generale occorre insistere sulla collaborazione tra Università, aziende regionali e amministrazioni di enti locali, al fine di predisporre misure coordinate per calmierare i prezzi degli affitti e aumentare l'offerta. Il caso della città di Padova, con l'esperimento di "solidarietà generazionale" tra anziani e studenti (mediante forti incentivi agli anziani residenti che affittassero parte della propria casa agli studenti) ha costituito una esperienza pilota da seguire con attenzione e proporre ad altre realtà metropolitane.

Il settore degli studentati, seppure in forte espansione, non arriva a coprire in modo consistente la domanda di alloggi pubblici per studenti. Nel 2000, i posti letto messi a disposizione dallo Stato nelle case degli studenti erano 29.072, a fronte di 150.000 in Francia e 223.000 in Germania. La legge 14 novembre 2000, n. 338 ("Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari") ha previsto un ingente stanziamento di risorse finalizzate all'adeguamento, alla ristrutturazione, all'ampliamento e alla costruzione di nuovi alloggi e residenze, mediante il cofinanziamento al 50% con Regioni, università, province autonome, organismi regionali di gestione per il diritto allo studio universitario, università statali e quelle legalmente riconosciute, consorzi universitari, collegi universitari legalmente riconosciuti, cooperative di studenti senza fini di lucro, organizzazioni non lucrative di utilità sociale operanti nel settore del diritto allo studio, fondazioni e istituzioni senza scopo di lucro operanti nel settore del diritto allo studio. In tal senso, è da apprezzare il cambiamento di approccio nella concezione di tali strutture, non più concepite come "dormitori" avulsi dal contesto universitario, ma vere e proprie residenze universitarie intrecciate con la vita culturale, formativa e ricreativa della popolazione studentesca universitaria. Sul piano dei contributi statali, è da registrare il sensibile aumento che si verificato dal 2000 al 2002, con il passaggio da 24.789.931 annui a 30.987.000 annui, mentre non incoraggia il dato del blocco degli aumenti dal 2002 ad oggi. A seguito dell'esame dei piani regionali da parte della commissione nazionale ministeriale, il Ministero ha recentemente emanato il piano triennale (d.m. 10 dicembre 2004) per le condizioni di finanziamento degli interventi di edilizia, ma ha confermato lo stanziamento dell'anno precedente nella previsione per il 2005.

Si potrebbe prevedere la realizzazione di nuovi alloggi per il tramite dell'**Agenzia del demanio** (o anche per il tramite di Demanio servizi o, ove costituite, di società regionali e comunali *ad hoc*), che, una volta individuati i cespiti, potrebbero cederli alle Regioni, ovvero assegnarli in comodato alle università, o, ancora, darli in concessione con oneri di miglioramento e, ovviamente, di manutenzione ordinaria a carico del concessionario.

4) **Diritto alla mobilità**

L'ultimo capitolo del diritto allo studio universitario tocca il problema dell'attuazione, in Italia, del "diritto alla mobilità" degli studenti universitari. In particolare occorre affrontare il tema della mobilità in ambito universitario sia sotto il profilo internazionale, che nazionale.

Il nostro Paese risente ancora della difficoltà di agganciare il sistema universitario al processo di affermazione e promozione internazionale del sistema europeo di istruzione superiore. Nonostante che, con l'adozione del sistema formativo fondato su due cicli principali (I e II livello), si sia segnato un tangibile avvicinamento al modello europeo, si registrano ancora ritardi negli obiettivi di politica di integrazione europea. Va segnalata, inoltre, la forte selezione sociale della mobilità internazionale, causata dai forti costi economici dei soggiorni all'estero e dalla circostanza che soltanto il 15% di questi costi è coperto da finanziamenti pubblici, gravando il restante 85% sulle famiglie.

In particolare, sul piano della mobilità europea, le linee evolutive verso le quali occorre muoversi sono:

- l'adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità al fine di favorire l'*employability* dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo

dell'istruzione superiore;

- il definitivo e completo **adeguamento al sistema di crediti didattici** - sul modello dell'ECTS - acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente, purché riconosciuti dalle università di accoglienza, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti;
- la promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione con particolare attenzione, per gli studenti, all'accesso alle opportunità di studio e formazione ed ai correlati servizi, per docenti, ricercatori e personale tecnico amministrativo, al riconoscimento e alla valorizzazione dei periodi di ricerca, didattica e tirocinio svolti in contesto europeo, senza pregiudizio per i diritti acquisiti;
- la promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili;
- la promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei curricula, alla cooperazione fra istituzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca;
- il forte sostegno delle università e dello Stato, mediante forme di **significativa integrazione delle Borse Erasmus**, scambi culturali, **erogazione di borse di studio** per la cooperazione internazionale, di finanziamento di attività a carattere scientifico-didattico.

Sul piano della mobilità interna, otto studenti su dieci si iscrivono alle università della propria regione. Recenti dati dimostrano che l'assenza di mobilità è in buona parte imputabile alla maggiore dipendenza economica dello studente universitario dai genitori ed agli inferiori finanziamenti pubblici rispetto agli altri paesi europei. Si registra l'assenza di regole, anche nell'ambito della disciplina nazionale e regionale del diritto allo studio, appositamente destinate al potenziamento della mobilità interregionale o tra regioni.

È necessario introdurre un novero coordinato di regole, che consentano il "dialogo" tra atenei e favoriscano gli spostamenti degli studenti. A tal fine, occorre rimuovere le difficoltà burocratiche, predisporre una rete organica di automatismi, valorizzare l'accezione in termini cooperativi dell'autonomia universitaria, a scapito di quella in termini conflittuali, sviluppare la realizzazione di strutture ricettive (v. il punto relativo agli alloggi).

2.5 *Tasse di iscrizione*

In Italia, come è noto, le tasse di iscrizione all'università sono ripartite per classi di reddito, con la garanzia degli studi gratuiti per i capaci e meritevoli, ma privi di mezzi. Peraltro, esse sono eccessivamente basse anche per le classi di reddito più elevate.

Ciò implica un duplice effetto negativo. Da un lato, gli atenei possono godere di un ridotto novero di entrate proprie, dovendo far conto, per la maggior parte, sui fondi che provengono dallo Stato: dunque, un'autonomia finanziaria sotto tutela. Dall'altro, le famiglie abbienti possono godere di un'istruzione universitaria sostanzialmente semi-gratuita, gravante, per la maggior parte, sui contribuenti.

Ferme restando le garanzie costituzionalmente assicurate a coloro che, privi di mezzi, diano dimostrazione di capacità e meritevolezza, da sostenere nei modi previsti dalla legge (v. innanzi, il punto borse di studio), è necessario prevedere un significativo **aumento delle contribuzioni** alle spese universitarie soprattutto in capo alle famiglie appartenenti (sulla base dei parametri di riferimento previsti dalla legge: Isee, ecc.) alle classi di reddito più elevate.

L'adozione di tale misura implica, ovviamente, la rimozione del limite massimo del 20%, sul totale delle entrate, per le tasse universitarie.

Si potrebbe pensare, sotto il profilo operativo, anche alla formula del **prestito d'onore**, attraverso la quale allo studente è attribuito il prestito di una somma, pari ad una determinata

percentuale della quota di iscrizione, che lo studente sarà chiamato a rimborsare, secondo modalità e tempi determinati, una volta che possieda un reddito proprio. In tal modo, sulla falsariga del modello australiano, si darebbe luogo ad un sistema attraverso il quale, previa garanzia pubblica preso gli istituti di credito, la restituzione del prestito da parte di colui che ne usufruisce sarebbe legata al livello del reddito individuale.

Tra i possibili effetti positivi derivanti da tale intervento vi sarebbe quello per cui gli studenti, dovendo assumere in prima persona i costi degli studi da sostenere, potrebbero assumere un ruolo più attivo nell'esigere l'erogazione di prestazioni efficienti da parte degli atenei.

2.6 *Sperimentazione*

Pare di poter rilevare, infine, l'opportunità di identificare talune **sedi di sperimentazione** (preferibilmente, realtà universitarie medio-piccole), presso le quali, previa erogazione di adeguati finanziamenti (ove necessari), possano essere messe alla prova le ipotesi di soluzione di volta in volta prospettate. In tal modo, potrebbero vagliarsi i profili positivi e negativi delle varie soluzioni e, in caso di positiva sperimentazione, potrebbero essere applicate su scala nazionale.

3. *Dieci proposte di soluzione alle dieci storture*

In via di sintesi, sulla base di quanto innanzi detto, il miglioramento della qualità dei servizi universitari resi agli studenti sembra passare attraverso la realizzazione delle seguenti dieci proposte:

1) Assicurare una più stretta **collaborazione tra scuole ed università e tra queste e la regione di riferimento**;

2) Istituire **occasioni di orientamento agli studi universitari**, attraverso la settimana nazionale di orientamento (orientamento in entrata), la valorizzazione del tutor universitario (orientamento in itinere), l'introduzione del *Placement Office* (orientamento in uscita);

3) Effettuare **verifiche attitudinali e recupero delle carenze formative** in sede di ammissione ai corsi di L; **introdurre forme di limitazione all'accesso** alla LM per coloro che non siano in possesso dei requisiti minimi.

4) Introdurre le figure del **manager didattico** e del **difensore dei diritti degli studenti**.

5) Garantire l'effettività della **carta dei servizi universitari**.

6) Assicurare il godimento delle **borse di studio universitarie** al maggior numero possibile di aventi diritto.

7) Realizzare **nuove strutture ricettive** per gli studenti in mobilità attraverso l'individuazione e l'attribuzione di cespiti da parte dell'**Agenzia del demanio**.

8) Favorire la **mobilità internazionale** attraverso la significativa integrazione delle borse Erasmus, il rilascio di apposite borse di studio e l'adeguamento al sistema dei crediti didattici.

9) Promuovere la **mobilità interregionale** per il tramite della valorizzazione dell'accezione in termini cooperativi dell'autonomia universitaria, della predisposizione di una rete organica di automatismi, della realizzazione di ulteriori strutture ricettive.

10) Introdurre il meccanismo del **prestito d'onore** per il pagamento delle aumentate tasse di iscrizione all'università; legare la restituzione del prestito al livello di reddito individuale.