

# **Guida alla discussione per il confronto deliberativo del processo costituente del Movimento 5 Stelle**

Incontro del 26 ottobre 2024

Videoconferenza su Zoom

## Sommario

Introduzione.....	3
Tema 11. Revisione del codice etico per candidature e alleanze* .....	6
Tema 11a – Codice etico: candidati, portavoce, restituzioni economiche e sanzioni .....	7
Tema 11b – Codice etico: posizionamento nell’arco parlamentare, partecipazione interna e rapporto con il territorio .....	13
Tema 12. Università e ricerca scientifica* .....	16

## Introduzione

Il prossimo sabato 26 ottobre 2024 si concluderà la seconda fase del processo costituente, quella del “*confronto deliberativo*”.

Qui di seguito trovate un riepilogo delle informazioni di carattere generale già contenute nelle guide precedenti. Dal paragrafo successivo, invece, è possibile consultare la nuova agenda dei lavori e i nuovi temi di discussione.

Il termine deliberativo viene dal termine inglese «deliberative», che implica un confronto basato sulla discussione (diversamente dal termine italiano, dove «deliberare» significa decidere), e sarà affidato a voi, che siete stati selezionati con un metodo di estrazione a sorte tra le/gli iscritte/i e non iscritti/e che si sono resi disponibili.

È un compito molto importante per il quale vi ringraziamo.

Le caratteristiche del confronto deliberativo a cui prenderete parte sono le seguenti:

- informazione di base: riceverete in anticipo una “Guida alla discussione” con le informazioni e le domande da discutere per ogni sessione tematica (a partire da questo documento);
- confronto strutturato: nella videoconferenza a cui parteciperete sarete divisi in gruppi virtuali, ciascuno coadiuvato da un/una moderatore/trice di tavolo indipendente dal M5S;
- apprendimento reciproco: il/la moderatore/trice di tavolo vi aiuterà a gestire una discussione basata su argomentazioni di interesse generale;
- soluzioni condivise: il vostro obiettivo non sarà solo di scegliere tra le proposte in campo ma di comprendere se esistono soluzioni, anche innovative, che rispondano meglio ai bisogni manifestati dalla base;
- trasparenza: al termine del confronto gli esiti di quanto da voi discusso sarà riassunto in un report per ogni tavolo, da parte dei vostri moderatori/trici. Tutti i report saranno successivamente sintetizzati in un report trasversale per ogni tema, che sarà reso pubblico.

Con il **presente documento** ricevete la Guida alla discussione relativa ai temi che saranno discussi nella giornata di sabato 26 pomeriggio, che sono:

11. Revisione del codice etico per candidature e alleanze

12. Università e ricerca scientifica

L'ordine dei temi riflette la graduatoria emersa dalla fase di sottoscrizione dei temi prioritari. I testi sono stati redatti da Avventura Urbana, società indipendente esperta nella gestione di processi partecipativi, sulla base dei 166 Quaderni degli attori ricevuti nella fase di ascolto e pubblicati sulla piattaforma del Movimento, con particolare attenzione per quelli inviati dai Comitati tematici del Movimento.

In alcuni casi i testi sono stati supervisionati da esperti specializzati nel tema oggetto della Guida, che ringraziamo sentitamente.

**È molto importante leggere questa Guida per prepararsi al confronto:** vi suggeriamo di stamparne una copia e tenerla accanto a voi sul tavolo o sul desktop del pc da cui vi collegherete il prossimo sabato.

Le proposte contenute nel report trasversale – finalizzate con l'aiuto di esperti e operate le necessarie verifiche legali - saranno descritte in un «**Documento di indirizzo**» che sarà condiviso con gli iscritti prima dell'Assemblea, e che sarà sottoposto a consultazione.

Nel corso dei tre fine settimana sarete invitati a scegliere un delegato o una delegata per ogni gruppo, che sarà chiamato/a partecipare all'Assemblea finale per illustrare le proposte da sottoporre al voto.

## Agenda dei lavori

L'appuntamento è per il prossimo sabato 26 ottobre alle ore 14.15 al link di zoom che avrete ricevuto dalla segreteria organizzativa.

I lavori si svolgeranno seguendo questo programma di massima:

### **Sabato 26 ottobre ore 14.25**

14:25 Accesso partecipanti alla video conferenza di zoom

Benvenuto

14:30 Introduzione ai lavori

Introduzione **Tema 11a - “Codice etico: candidati, portavoce, restituzioni economiche e sanzioni”**

Accesso alle stanze virtuali e discussione

15:45 Ritorno in plenaria.

Introduzione **Tema 11b – “Codice etico: posizionamento nell’arco parlamentare, partecipazione interna e rapporto con il territorio”**

Rientro nelle stanze virtuali e discussione

17:00 Pausa

17:15 Ritorno in plenaria.

Introduzione **Tema 12 - “Università e ricerca scientifica”**

Rientro nelle stanze virtuali e discussione

18.30 Conclusioni e fine giornata

Segue una descrizione dei temi con le relative domande per la discussione dei gruppi.

## Tema 11. Revisione del codice etico per candidature e alleanze\*

Avventura Urbana, con la supervisione scientifica di Michele Ainis, Costituzionalista.

### Premessa

Il codice etico del Movimento 5 Stelle definisce i principi cui devono attenersi gli iscritti e i portavoce eletti del Movimento. Dalla fase di raccolta dei bisogni e degli obiettivi strategici è emersa l'esigenza di revisionare il Codice Etico in alcuni dei suoi aspetti, tra loro collegati, di particolare importanza nel dibattito sul futuro del Movimento.

In particolare, sono stati identificati due macro-temi: un primo tema, relativo a candidati e portavoce articolato rispetto al limite doppio mandato, ai criteri di selezione per le candidature, agli obblighi e doveri degli eletti e portavoce, con attenzione al tema di chi si fa eleggere e passa poi ad altri partiti e, infine, i criteri per le sanzioni e le espulsioni.

Un secondo macro-tema riguarda elementi che sono attualmente assenti dal codice etico, ma che viene richiesto che vengano inseriti, ovvero: l'introduzione di un Codice deontologico per gli iscritti, al fine di far fronte a possibili comportamenti scorretti che potrebbero registrarsi, ma anche introdurre nuovi strumenti per una maggiore democraticità del Movimento; la necessità di riflettere per stabilire dei criteri per la definizione di alleanze con altri partiti e l'inserimento di elementi per garantire la partecipazione interna al Movimento e il rapporto tra portavoce e territorio.

Vista la complessità degli argomenti da affrontare questo tema sarà discusso in due diverse sessioni di discussione:

1. una prima sessione sul Tema 11a- "Codice etico: candidati, portavoce, restituzioni economiche e sanzioni";
2. una seconda sessione sul Tema 11b- "Codice etico: posizionamento nell'arco parlamentare, partecipazione interna e rapporto con il territorio".

## Tema 11a – Codice etico: candidati, portavoce, restituzioni economiche e sanzioni

### Candidature

L'articolo 2 del Codice Etico del M5S disciplina gli obblighi dei candidati, con particolare riferimento al rispetto dei valori fondanti il Movimento, alla condotta etica, alla riservatezza e alla trasparenza, a non accettare forme di finanziamento irregolare e ad adottare forme di trasparenza rispetto ai finanziamenti ricevuti.

Dalla fase di ascolto sono emersi dei punti significativi circa le candidature. In particolare, si ritiene importante inserire, tra le modalità di selezione con cui sono scelti i candidati, criteri chiari di selezione meritocratica ed è emerso con forza il bisogno di introdurre una forma di vincolo di rapporto tra candidati e territorio. Inoltre, ci si deve chiedere se servano candidati con maggiore esperienza politica per assumere ruoli di vertice. Rispetto al tema di candidati provenienti da altre liste e a chi già ha altri incarichi politici elettivi, è stato suggerito che venissero stabiliti limiti per il loro accesso alle candidature.

### Il limite dei due mandati

Il codice etico prevede che *“ciascun associato che si candidi [...] si obbliga a non proporre la propria candidatura ad una carica elettiva, qualora siano già stati esperiti dall'iscritto 2 mandati elettivi”* Art. 2.

Secondo alcuni contributi, il limite dei due mandati è un limite identitario ed è fondamentale conservarlo per mantenere salda l'identità del Movimento. Secondo altri, invece, rischia di penalizzare il Movimento, perché è l'unico partito che lo adotta, perché produce una dispersione di competenza e perché due mandati sono ritenuti un periodo troppo breve per riuscire a valutare i risultati del lavoro che viene svolto dagli eletti.

Per affrontare queste criticità, sono emerse diverse proposte: è stato suggerito di abolire il limite dei due mandati; di introdurre regole che permettano un terzo o più mandati, in seguito a una valutazione delle competenze e dei risultati conseguiti o subordinati a una votazione interna per chi intenda ricandidarsi; infine, per evitare la dispersione di competenze, si propone di istituire un sistema di mentoring interno da affidare agli eletti che hanno terminato il secondo mandato in un'ottica di supporto ai successivi candidati.

## Contributi economici dei portavoce e degli iscritti

Gli articoli 3 e 5 del codice etico definiscono il contributo economico e le rinunce che i portavoce, gli amministratori, i parlamentari italiani, europei e i Consiglieri Regionali sono obbligati a fare, nonché la trasparenza della rendicontazione a cui sono tenuti.

Rispetto al tema della restituzione, sono emerse diverse proposte per equilibrare quanto i parlamentari restituiscono alle casse del Movimento: secondo alcuni dovrebbero restituire di più, secondo altri di meno, secondo altri ancora dovrebbero avere un salario in linea con la media nazionale e restituire il sopravanzo, infine qualcuno sostiene che dovrebbe essere abolita la restituzione o che dovrebbe avvenire non in favore del Movimento, ma dell'intera collettività. Inoltre, è stato suggerito di inserire nel codice etico un incoraggiamento alla redistribuzione degli stipendi verso progetti sociali o di stabilire che la restituzione vada a beneficio delle articolazioni territoriali.

Rispetto alla rendicontazione viene chiesto di inserire strumenti per una rendicontazione più trasparente dei fondi, anche in termini di destinazione, e strumenti sanzionatori per far sì che le persone elette ottemperino agli obblighi di rendicontazione e restituzione.

Benché un tema strettamente legato allo statuto e non al Codice etico, è opportuno evidenziare una richiesta, in tema di sostenibilità dei GT (Gruppi territoriali) di introduzione di una quota associativa simbolica e sostenibile a beneficio delle attività svolte dai gruppi territoriali; si propone anche di istituire diverse categorie: socio ordinario, socio, simpatizzante a cui dare poteri decisionali diversi e progressivi.

## Comportamenti e qualità etico-morali dei candidati e dei portavoce

Secondo quanto emerso nella fase di ascolto, le qualità etico-morali dei portavoce potrebbero essere rafforzate sui fronti dell'integrità, dell'onestà e della trasparenza, che sono definite all'interno del Codice Etico da tutti gli articoli, ma in particolare dall'art. 2, che esplicita il dovere del candidato in merito alla all'etica, al finanziamento e alla trasparenza, e dall'art. 3, che esplicita il dovere delle persone elette nei confronti del Movimento e della linea politica, di onestà contro la corruzione e di integrità, qualora venga espulso, a lasciare la carica.

Tuttavia, oltre la richiesta di avere un impegno da parte dei portavoce e candidati circa la tenuta di un comportamento eticamente corretto, onesto e trasparente, diverse richieste sono state fatte in merito all'identificazione di sanzioni e criteri di espulsione più stringenti nel caso di violazione del codice etico e di sanzioni verso candidati ed eletti che si trovino sottoposti a procedimento penale. L'art.2 e l'art. 6 già disciplinano questi ambiti, tuttavia, dalla fase di

ascolto, emerge la volontà di alcuni di introdurre misure più stringenti e attivare strumenti ulteriori di tutela dell'integrità del M5S.

Infine, si è sollevato il problema dei "cambi di casacca" e quindi di come inserire nel codice principi guida che permettano un monitoraggio del lavoro dei portavoce e un impegno a dimettersi qualora cambino partito.

## Domande per il confronto deliberativo

**Domanda 1. Cosa è opportuno modificare nel codice etico rispetto alle regole di candidabilità con particolare attenzione al tema del doppio mandato?**

Ad esempio, sul tema del **limite dei due mandati** sono state rilevate nella fase di ascolto le seguenti posizioni

- mantenere il limite dei due mandati, preservando uno dei capisaldi dell'identità del Movimento, poiché la politica è un servizio e non una professione;
- mantenere il limite di due mandati per le cariche parlamentari, europarlamentari e regionali, ma non contare i mandati comunali;
- mantenere il limite dei due mandati ma prevederlo per ciascun livello amministrativo/politico: ovvero permettere due mandati per il Comune, due per la Regione, due per il Parlamento;
- ripensare il limite a due mandati consecutivi, imponendo un periodo di stop di 5 o 10 anni;
- alzare il limite da due a tre mandati o introdurre deroghe limitate, laddove autorizzato dal capo politico, in modo da fidelizzare l'elettorato e dare visibilità al lavoro svolto dal Movimento;
- subordinate a una votazione interna per ciascuna persona che intende ricandidarsi, dopo avere eseguito una valutazione delle competenze e dei risultati conseguiti, o rimandare ad una valutazione di merito dell'organo a ciò preposto;
- eliminare il limite dei due mandati, in modo da favorire la continuità dell'operato di figure competenti, permettere alle persone di comprendere dove sono e di attuare così politiche di orizzonte vasto e formare una classe dirigente;
- eliminare il limite dei due mandati e porre come condizione per la candidatura al Parlamento o alla Regione di aver maturato esperienza e aver ricoperto almeno un ruolo da amministratore a livello comunale;
- istituire un sistema di *mentoring* interno da affidare agli eletti che hanno terminato il secondo mandato in un'ottica di supporto ai successivi candidati, in modo da rafforzare

la coesione interna e garantire continuità politica, pur mantenendo il vincolo dei due mandati.

Per quanto riguarda i **criteri e la selezione delle candidature** sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- inserire nel codice etico l'obbligo di un processo di selezione meritocratica e trasparente, con l'introduzione di criteri chiari e oggettivi per la candidatura, come competenze professionali, esperienza politica e integrità personale, ponendo, laddove necessario, vincoli alla candidabilità (per es. aver ricoperto una carica politica amministrativa prima di essere candidato in Parlamento);
- rafforzare la possibilità per il Presidente di scegliere personalità di valore e di spiccata competenza professionale, che hanno dimostrato di aderire a valori e principi del movimento, come già fatto per le elezioni politiche ed europee;
- escludere la possibilità, per il Presidente, di sottoporre al voto degli iscritti una rosa di nomi dallo stesso indicati;
- esplicitare l'incompatibilità di un incarico politico amministrativo con la candidatura per altri incarichi politici;
- integrare il codice etico con un impegno formale a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini, attraverso l'organizzazione di assemblee civiche e l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa, sia fisici che digitali;
- limitare il fenomeno dei "cambi di casacca" introducendo il divieto di candidare persone iscritte al Movimento da un periodo di tempo inferiore a un tot di anni oppure impedire la candidatura a chi sia stato eletto in altre liste anche se facenti parte della stessa coalizione;
- vietare la candidatura di persone con precedenti penali aperti e/o condanne per reati di corruzione;
- integrare nel codice etico l'obbligo per i candidati di dichiarare pubblicamente l'esistenza di eventuali procedimenti giudiziari o indagini in corso a loro carico, rendendo l'informazione accessibile agli iscritti e agli elettori per garantire un voto consapevole e trasparente;
- altre proposte?

**Domanda 2. Che principi è necessario integrare all'interno del Codice Etico per garantire un corretto comportamento dei portavoce eletti?**

Per quanto riguarda il tema di **fondi, finanziamento, rimborsi e rendicontazione**, sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- eliminare o ridurre la restituzione del contributo versato dagli eletti;
- ridefinire il valore del contributo versato dagli eletti in modo che quest'ultimo sia maggiormente in linea con la media salariale nazionale;
- integrare nel codice etico un meccanismo che incoraggi la redistribuzione volontaria di una parte degli stipendi degli eletti verso progetti sociali e comunitari;
- introdurre sanzioni per le persone elette che non versano contributi al Movimento entro una soglia di tempo predeterminata;
- fornire una rendicontazione trasparente delle spese sostenute in documenti pubblicati online e facilmente accessibili; reintrodurre una piattaforma dedicata alla rendicontazione trasparente sul modello del portale Tirendicono.it, attualmente non più in uso; istituire una commissione ad hoc per monitorare l'ottemperamento degli obblighi di rendicontazione;
- destinare parte o tutta della restituzione degli stipendi le attività promosse dal Movimento su base territoriale con la possibilità di usarli anche per creare staff di collaboratori;
- introdurre una quota associativa simbolica e sostenibile a beneficio delle attività promosse dai gruppi territoriali o istituire uno schema associativo progressivo, quale socio ordinario, socio, simpatizzante;
- altre proposte?

Per quanto riguarda il tema relativo **alla correttezza del comportamento dei portavoce**, sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- inserire nel codice etico una clausola che obblighi gli eletti che lasciano il partito, cambiano partito o tradiscono i suoi valori a dimettersi dalla propria carica, prevedendo anche una sanzione politica che impedisca loro di ricandidarsi con il Movimento in futuro;
- introdurre un meccanismo di monitoraggio continuo degli eletti, che preveda la possibilità di interventi disciplinari in caso di violazione degli impegni politici presi, per esempio una relazione periodica che illustri le iniziative legislative, le posizioni assunte in parlamento, e le azioni intraprese per realizzare il programma elettorale da ciascuna persona eletta;
- regolamentare i rapporti con i media ed esplicitare all'interno del codice etico la trasparenza a cui sono tenuti i candidati e i portavoce rispetto ad eventuali accordi con testate giornalistiche;
- introdurre l'obbligo che i portavoce investano negli attivisti, con attività formative in presenza sul territorio che consentano agli attivisti di acquisire competenze;
- altre proposte?

Per quanto riguarda il tema **delle sanzioni, espulsioni e dimissioni**, sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- rendere il sistema sanzionatorio più stringente per quanto riguarda violazioni di carattere etico, formulando i principi contenuti nel codice etico in modo chiaro e univoco, ed esplicitando l'entità dei provvedimenti, in particolare prevedendo le dimissioni in caso di reati come appropriazione indebita, omissione di atti dovuti, peculato, abuso d'ufficio, anche se i reati siano stati abrogati; esplicitare e rendere effettiva l'espulsione dal Movimento per condannati in via definitiva o sanzionare chi viene condannato;
- prevedere sanzioni chiare per chi si fa eleggere con il M5S e poi cambia partito;
- istituire un comitato disciplinare indipendente, che gestisca l'applicazione delle sanzioni valutando i casi in modo imparziale, pubblicando le proprie decisioni con motivazioni trasparenti, garantendo il diritto di difesa della persona sanzionata e rendendo effettive le misure disciplinari – in particolare sospensione ed espulsione - solo dopo averne dato comunicazione a quest'ultimo;
- introdurre nel codice etico la sospensione automatica di un eletto in caso di condanna, anche in primo grado, per reati legati alla corruzione, al malaffare o ad altri crimini gravi;
- altre proposte?

## **Tema 11b – Codice etico: posizionamento nell'arco parlamentare, partecipazione interna e rapporto con il territorio**

### **Territorio di appartenenza e partecipazione alla vita del Movimento locale**

Il codice etico è privo di indicazioni circa il rapporto che candidati ed eletti devono tenere con il territorio. Tuttavia, dalla fase di ascolto è emersa la necessità di stabilire dei principi di appartenenza e provenienza dei candidati e circa l'effettiva partecipazione alla vita del Movimento locale. Non solo, è emersa anche la necessità di un coinvolgimento ulteriore e maggiore della base degli iscritti nelle scelte politiche da disciplinare nel testo.

### **Il posizionamento nell'arco parlamentare: autonomia e indipendenza o alleanze**

Un tema assente nel codice etico è relativo al posizionamento nell'arco parlamentare, che però emerge come molto vivo all'interno della compagine del M5S. Il dibattito vede posizioni variabili tra una posizione di autonomia e indipendenza, capace di affrontare tematiche sfidanti per la società tralasciate dalle altre forze politiche, fino ad una propensione alle alleanze con altri partiti secondo linee guida da stabilire, che siano alleanze sulla base di programmi o di principi.

### **Partecipazione interna e strumenti democratici**

Il codice etico non presenta elementi che definiscano principi sulla partecipazione interna al Movimento ma, in fase di ascolto, è emerso il bisogno di garantire all'interno del codice etico la valorizzazione dei principi democratici e di partecipazione interna, con l'integrazione delle posizioni e delle opinioni minoritarie. Per esempio, è stato chiesto di inserire per gli eletti, un vincolo di consultazione ulteriore della base e di garantire una maggiore democrazia interna. In corso di fase di ascolto è stata sollevata, infine, la necessità di introdurre un Codice deontologico per gli iscritti, al fine di far fronte ai diversi comportamenti scorretti e che riesca a valorizzare il lavoro delle persone attive.

## Domande per il confronto deliberativo

### Domanda 3. In che modo dovrebbe essere integrato il Codice Etico rispetto al tema delle alleanze politiche?

Ad esempio, in tema di **alleanze politiche** sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- integrare nel codice etico delle linee guida che chiariscano i principi imprescindibili per il M5S quando si debba attivare un'alleanza con un altro partito o istituire una procedura formale per la valutazione e l'approvazione delle alleanze, che preveda la partecipazione degli iscritti e una verifica rigorosa dei termini dell'accordo;
- consentire esclusivamente le alleanze politiche fondate su un accordo programmatico preciso;
- esplicitare nel codice etico il posizionamento politico in campo progressista;
- altre proposte?

### Domanda 4. In che modo è opportuno integrare il codice etico in merito alla partecipazione democratica interna e al legame tra portavoce e articolazioni territoriali?

Per quanto riguarda il tema delle relazioni con **la base degli iscritti e con il territorio**, sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- definire limiti per cui possano candidarsi esclusivamente persone fortemente legate al territorio in cui intendono essere eletti/e, che dimostrino una conoscenza approfondita delle problematiche locali e un coinvolgimento attivo nella comunità, per esempio permettendo solo a persone che hanno svolto almeno un certo numero di anni lavoro attivo all'interno del Movimento di candidarsi, facendo scegliere dalla base tutti i candidati;
- subordinare le candidature alla ratifica dei Gruppi Territoriali per i collegi elettorali di riferimento oppure introdurre un percorso di attivismo a livello territoriale, il cui completamento sia obbligatorio per candidati e candidate;
- rafforzare il legame tra le persone elette e la base di iscritti del Movimento, predisponendo dei contatti più diretti, introducendo l'obbligo di presenziare alle riunioni degli attivisti su base territoriale, anche attraverso una figura delegata e organizzando momenti di confronto dei candidati con la base;

- altre proposte?

Infine, per quanto riguarda il tema di **partecipazione e democrazia interna**, sono emerse nella fase di ascolto le seguenti posizioni:

- inserire nel codice etico un principio di impegno di applicazione di strumenti democratici;
- integrare il codice etico con un impegno formale a organizzare momenti di confronto tra gli eletti e la base, anche per poter rendere conto delle scelte politiche operate e inserire l'impegno dei portavoce e degli iscritti di dedicare del tempo ai gruppi del proprio territorio, prevedendo sistemi di incentivo alla partecipazione;
- integrare il codice etico con un impegno formale a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini, attraverso l'organizzazione di assemblee civiche e l'utilizzo di strumenti di democrazia partecipativa, sia fisici che digitali;
- attivare consultazioni quando la linea del programma elettorale viene cambiata e far sì che sia la base a decidere;
- modificare il sistema di votazione;
- altre proposte?

\* I dati e le informazioni di base per la discussione sono tratti dai contributi pervenuti durante la fase di ascolto.

## Tema 12. Università e ricerca scientifica\*

Avventura Urbana, con il contributo tecnico di Tomaso Montanari, Rettore dell'Università per stranieri di Siena.

### Premessa

L'Università e la ricerca sono ambiti bifronti in Italia: da un lato esistono poli di eccellenza scientifica accreditati a livello internazionale, dall'altro ci sono elementi che concorrono a rendere l'istruzione terziaria e la carriera accademica troppo poco accessibili e attrattivi. Gli interventi politici su Università e ricerca dovrebbero partire da riflessioni sul legame dell'accademia con il tessuto sociale ed economico del Paese; dovrebbero essere orientati ad un'attuazione piena e omogenea del diritto allo studio, alla valorizzazione del mestiere della ricerca e all'incremento della qualità della didattica. Per fare ciò, occorre aumentare i fondi dedicati al sistema universitario, interpretandoli come un fondamentale investimento piuttosto che come un costo.

### L'Università in Italia: risorse investite, tasso di laureati, tasso occupazionale, disparità

L'Università assolve funzioni fondamentali come lo sviluppo del senso critico nei giovani cittadini, la formazione di una cittadinanza attiva e di professionalità qualificate, il sostegno alla crescita economica. Affinché l'Università possa giocare questo ruolo, è necessario investire tanto in Università che nella ricerca. Tuttavia, l'Italia è uno dei Paesi OCSE che investe meno della media in Università e ricerca: la spesa pubblica dedicata all'Università dell'Italia, infatti, è pari a circa 9 miliardi (0,55% del PIL) contro lo 0,93% della media OCSE (0,93%)<sup>1</sup>. Per allinearsi alla media europea, occorrerebbe pertanto un raddoppio della spesa pubblica.

Rispetto ai Paesi Europei, l'Italia si distingue per il basso numero di persone laureate: il tasso di laureati sulla popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni si attestava al 21,6% nel 2023, contro il valore medio europeo di 35,1%. Il dato sembra destinato a peggiorare se si considera il corrente calo delle nascite. Inoltre, è penultima in Europa per occupabilità dei giovani laureati (75,4%, contro l'87,7% della media europea). Persistono le disparità territoriali e di genere: le donne laureate sono più numerose degli uomini, ma meno occupate (l'81,4% contro l'88,3%); inoltre, il Sud Italia ha meno laureati e meno occupati del Centro-Nord<sup>2</sup>. Il rilievo della questione è anche economico: la carenza di laureati limita la disponibilità di lavoratori

---

<sup>1</sup> Report OCSE "Education at a Glance 2024", disponibile al seguente link:

[https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024\\_c00cad36-en/full-report.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en/full-report.html)

<sup>2</sup> Rapporto Istat "Livelli di istruzione e ritorni occupazionali – Anno 2023".

specializzati in settori chiave come le discipline mediche e STEM, rendendo necessario elaborare politiche per rendere l'Università più attrattiva.

Infine, l'Università è libera: questo significa che i programmi e i corsi non dipendono dallo Stato centrale. Il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) ha invece funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento della ricerca nazionale, e, soprattutto, di erogazione e allocazione di fondi statali ed europei, di monitoraggio e valutazione dell'attività degli atenei.

## Politiche di accessibilità all'Università e diritto allo studio

Il diritto allo studio – nei suoi aspetti sussidiari di erogazione di borse di studio, servizi di alloggio e refezione – non è garantito uniformemente e spesso le risorse disponibili non riescono a rispondere alle necessità delle persone aventi diritto. Inoltre, si tratta di una materia di competenza regionale, e ciò può creare disparità territoriali: ad esempio, nonostante i fondi del PNRR abbiano consentito di raggiungere complessivamente 44.733 posti letto universitari nel 2023, questi sono insufficienti in diverse Regioni<sup>3</sup>. La carenza di alloggi è aggravata anche dalla crisi abitativa nelle grandi città e dall'aumento degli affitti brevi legato all'overtourism. A tal proposito, le politiche di diritto allo studio sono poi dedicate quasi esclusivamente alle fasce di reddito più basse, lasciando le fasce di reddito medie di fronte a rette proporzionalmente molto alte e costi da sostenere per pagare alloggi privati. Il diritto allo studio deve essere reso effettivo in modo uniforme sul territorio nazionale, ad esempio centralizzandone la gestione o affidandola ai singoli atenei con degli standard di uniformità, per garantire uguaglianza nelle possibilità di accesso. Occorre incrementare l'accessibilità dell'istruzione terziaria dedicando più risorse alle politiche per il diritto allo studio, riducendo o eliminando le rette universitarie e rendendo gratuito o economicamente accessibile il riscatto della laurea a fini contributivi.

---

<sup>3</sup> “Rapporto sul sistema della formazione superiore e della ricerca 2023”, ANVUR; il testo è disponibile al seguente link: <https://www.anvur.it/wp-content/uploads/2023/06/Sintesi-Rapporto-ANVUR-2023.pdf>

## Il ruolo della didattica a distanza

A fare ricorso alla didattica a distanza (DAD) nella formazione terziaria sono soprattutto le università telematiche: queste sono spesso enti profit<sup>4</sup> i cui titoli erogati sono riconosciuti dal MUR, e la loro natura profit può portare a scelte concorrenziali a detrimento della qualità complessiva della didattica. La formazione universitaria tradizionale, inoltre, prevede spesso momenti laboratoriali e rappresenta uno spazio di socializzazione e comunità; in ciò, le università telematiche offrono meno strumenti. Occorre rivedere la regolamentazione dei percorsi telematici per uniformare gli standard di qualità dell'offerta formativa e giustificare l'equipollenza di titoli telematici e tradizionali, o revocare tale equipollenza quando non sussistono le condizioni per giustificarla. La DAD però abbate costi di trasporto e alloggio e aiuta a conciliare il proprio percorso formativo con impegni lavorativi o esigenze personali. Essa potrebbe rappresentare una risorsa, da integrare però attentamente nelle università tradizionali per renderle più accessibili, senza compromettere la qualità e con un approccio attento alle disparità nella disponibilità di mezzi e competenze informatiche.

## Ripensare il numero chiuso

I corsi di laurea a numero chiuso sono regolamentati dal MUR, che determina ogni anno il numero di posti disponibili in ciascun ateneo. L'obiettivo del numero chiuso è garantire la qualità della didattica a fronte di risorse limitate da dedicarvi. Tuttavia, soprattutto per alcune discipline strategiche come la sanità, il sistema genera un cortocircuito: la formazione è dedicata a un numero predeterminato di studenti, il quale però è insufficiente rispetto al bisogno di personale medico - o in generale specializzato - su tutto il territorio nazionale. È necessario programmare un superamento del numero chiuso, garantendo la qualità dell'insegnamento attraverso lo stanziamento di maggiori risorse invece che attraverso la limitazione della capienza dei corsi. Per non eliminare la funzione di valorizzazione del merito normalmente attribuita al numero chiuso, è possibile immaginare momenti di sbarramento successivi.

## Lauree abilitanti, albi professionali ed esami di Stato

Tra le riforme del PNRR rientra anche quella delle lauree abilitanti. La proposta prevede l'eliminazione dell'esame di Stato abilitante all'esercizio della professione, introdotto al fine di uniformare a livello nazionale le competenze attribuite a ciascun albo professionale. In sostituzione di ciò, è stato sviluppato il sistema delle lauree abilitanti, in cui il completamento

---

<sup>4</sup> Come stabilito dalla Sentenza del Consiglio di Stato del 14 maggio 2019, n.1433, che consente alle università private di assumere la forma giuridica della società di capitali.

dei corsi di laurea orientati alla professionalizzazione verso alcune discipline sono riconosciuti come abilitanti all'esercizio della professione, conferendo senso e finalità ai percorsi di formazione terziaria.

## Precariato accademico e cervelli in fuga

Il fenomeno della “fuga di cervelli” è di ostacolo allo sviluppo scientifico e alla competitività internazionale del Paese; esso fa riferimento ai numerosi giovani laureati e ricercatori che decidono di trasferirsi all'estero in cerca di migliori opportunità professionali, salari più competitivi e condizioni di lavoro più favorevoli. L'iter di ingresso nel mondo accademico italiano è infatti scandito dalle tappe del dottorato, degli assegni di ricerca e dell'incarico da ricercatore a tempo determinato; nel complesso comporta circa 15 anni di lavoro precario, risultando una via disincentivata per chi intende perseguire una stabilità economica nel breve e medio termine. È necessario attrarre, trattenere e valorizzare i talenti aumentando l'accessibilità della carriera accademica e rendendo più dignitose le condizioni lavorative di chi fa ricerca.

## Università e imprese

La possibilità di instaurare collaborazioni tra università e aziende non è prescritta o regolata dalla legge, ma rappresenta un'opportunità di cui questi soggetti possono avvalersi. Nel discorso pubblico, la relazione tra Università e imprese è solitamente interpretata in senso servile, pensando al sistema universitario in funzione della sua capacità di formare professionisti specializzati. Questa relazione può diventare più ricca se si evidenzia la funzione di esercizio del senso critico che l'Università può rivestire, formando persone preparate per affrontare una larga varietà di sfide professionali. Occorre elaborare politiche che valorizzino l'importanza degli scambi tra imprese e Università nell'ambito di ricerca e sviluppo: le prime possono disporre di fondi considerevoli e contribuire economicamente a promuovere l'innovazione e la ricerca a beneficio della collettività, e la seconda può mettere a disposizione risorse che le aziende solitamente non possiedono.

## Domande per il confronto deliberativo

**Domanda 1. In che modo l'Università italiana potrebbe garantire il diritto allo studio e pari opportunità?**

Ad esempio, in tema di **tasse universitarie**:

- ridurre o eliminare del tutto le tasse universitarie, soprattutto per le fasce di reddito più basse;

- prevedere sussidi dedicati alle fasce reddituali medie, in modo che i contributi universitari possano pesare sul bilancio personale in maniera proporzionata.

Ad esempio, in tema di **politiche di accessibilità ed equità:**

- aumentare la spesa pubblica per l'Università, almeno raddoppiandola;
- recuperare risorse economiche da indirizzare verso il sistema universitario attraverso l'introduzione di imposte patrimoniali sui redditi più alti;
- aumentare l'entità e il numero delle borse di studio includendo agevolazioni per l'accesso a residenze universitarie, soprattutto per le fasce di reddito più basse;
- supportare gli studenti provenienti da zone rurali o periferiche, sia attraverso borse di studio che attraverso un sistema di accesso facilitato agli alloggi universitari.

• Ad esempio, in tema di **politiche di diritto allo studio:**

- centralizzare a livello statale la gestione delle risorse dedicate al diritto allo studio;
- delocalizzare la gestione del diritto allo studio, demandandola ai singoli atenei, in modo che possano dotarsi di studentati e favorire politiche di alloggio accessibili;
- costruire alloggi universitari e renderli fruibili a prezzi calmierati, al fine di rendere più accessibile l'esperienza universitaria anche nelle grandi città;
- gestire l'assegnazione di posti letto per studenti attraverso accordi tra atenei e Comuni, per una distribuzione razionale del patrimonio immobiliare disponibile localmente.

Rendere gratuito o economicamente accessibile il riscatto della laurea a fini contributivi e pensionistici. Ad esempio, in tema di **didattica a distanza:**

- revocare l'equipollenza tra titoli di studio delle Università telematiche e in presenza quando non sussistono le condizioni per giustificarla;
- favorire la didattica a distanza come strumento di riduzione dei costi dell'istruzione universitaria, nonché come supporto alla conciliazione tra studio e lavoro;
- garantire standard di qualità dell'offerta formativa e giustificare l'equipollenza di titoli telematici e tradizionali.

**Domanda 2. In che modo l'Università italiana potrebbe aumentare il numero di laureati e ricercatori e favorire l'accesso al mondo del lavoro?**

Ad esempio, in tema di **ricerca:**

- ridurre la precarietà lavorativa in ambito accademico, semplificare i percorsi di carriera e favorire la stabilizzazione del personale accademico, migliorando al contempo il sistema di valutazione delle performance;

- istituire finanziamenti mirati per aumentare la competitività della ricerca italiana a livello internazionale, con incentivi per attrarre giovani ricercatori e per contrastare il fenomeno della "fuga dei cervelli".

Ad esempio, in tema di **rapporto fra Università e mondo del lavoro**:

- favorire l'inserimento nel mondo del lavoro rivedendo l'organizzazione dei centri per l'impiego e istituendo spazi di lavoro congiunti tra Ministero del Lavoro e Ministero dell'Università e della Ricerca;
- rivedere i percorsi formativi e di ricerca affinché siano più aderenti alle richieste del mercato del lavoro, orientandoli verso competenze pratiche e settori strategici come tecnologia, innovazione e sanità;
- introdurre politiche fiscali che incentivino le imprese a collaborare con l'Università nell'ambito di ricerca e sviluppo.
- Ad esempio, in tema di **didattica e accesso ai corsi**: rendere evidente sul diploma di laurea se il conseguimento del titolo sia avvenuto presso una università tradizionale o telematica;
- valutare quali discipline possano essere ritenute equipollenti se insegnate telematicamente, e quali no;
- eliminare l'accesso a numero chiuso;
- esplicitare nel titolo di studio quando un titolo di studio sia frutto di un percorso in un'Università telematica.

\* I dati e le informazioni di base per la discussione sono tratti dai contributi pervenuti durante la fase di ascolto.