

UNIVERSITÀ ITALIANA: UN SISTEMA PUBBLICO SOTTOFINANZIATO, CHE SI REGGE SULLA PRECARIETÀ

Oltre la logica di mercato le proposte della FLC CGIL per ricomporre il sistema.

Claudio Musicò, Luca Scacchi, Tuscia Sonzini

Il sistema universitario italiano è attraversato da tendenze che spesso vengono lette separatamente, ma che assumono pieno significato solo se ricondotte a un unico quadro politico: la crescita della popolazione studentesca seppur minima, trainata in misura crescente dall'espansione delle università telematiche; il sottofinanziamento pubblico, che continua a collocare l'Italia nelle posizioni più arretrate del confronto europeo; la trasformazione del lavoro accademico, segnata dalla differenziazione dei rapporti di lavoro reali tra i diversi atenei e dall'aumento delle figure a termine; la debolezza salariale e di peso politico del personale tecnico-amministrativo-bibliotecario. È questo il quadro che la FLC CGIL intende ricostruire e mettere a disposizione della discussione collettiva, incrociando dati del *Ministero dell'Università e della Ricerca*, dell'*OCSE*, dell'*ISTAT*, di *Eurostat* e della *European Higher Education Area* con le proprie elaborazioni. L'obiettivo non è una descrizione neutra del sistema, ma una lettura di parte, fondata sui dati: l'università pubblica continua a reggersi su risorse insufficienti, organici compressi, lavoro precario e salari troppo bassi, mentre alle sedi universitarie viene chiesto di ampliare offerta formativa, ricerca, internazionalizzazione, servizi agli studenti e capacità di innovazione sociale.

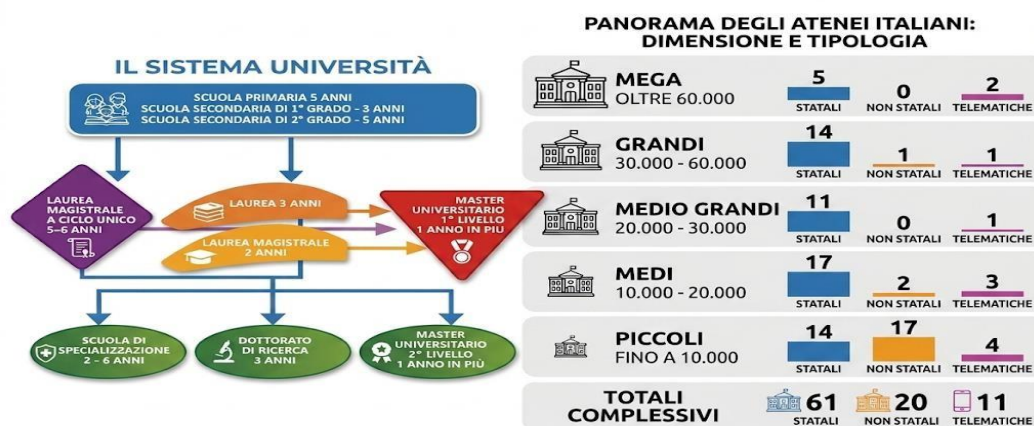
Un sistema frammentato: atenei diseguali, divari crescenti

Gli atenei italiani sono oggi 99: 61 statali, 20 non statali e 11 telematici, a cui si aggiungono 7 Scuole speciali o istituzioni focalizzate su ricerca e corsi di dottorato¹. Ma dietro questo numero si nasconde una forte eterogeneità dimensionale, istituzionale e di missione. Tra le 92 università vere e proprie, solo 7 superano i 60.000 iscritti (i cosiddetti "mega atenei"); 16 rientrano nella fascia "grandi" (30-60.000 iscritti); 12 in quella "medio grandi" (20-30.000); 22 sono "medie" (10-20.000) e altri 35 "piccole", sotto i 10.000 iscritti. È soprattutto in questa fascia più piccola che si concentrano gli atenei non statali tradizionali (17). Va però sottolineato che, accanto al sistema pubblico e agli atenei non statali senza finalità lucrative, si è consolidata anche la presenza di soggetti privati orientati al profitto², particolarmente rilevante nel settore delle università telematiche. Questo elemento introduce una ulteriore frattura nel sistema: non riguarda solo la dimensione degli atenei, ma anche il modello di università, il rapporto con il diritto allo studio, la qualità dell'offerta formativa e la funzione pubblica dell'istruzione superiore.

¹ SNS (Scuola Normale Superiore) e Sant'Anna a Pisa, IMT (Istituzioni, Mercati, Tecnologie) a Lucca, IUSS (Istituto Universitario Studi Superiori) a Pavia, SSM (Scuola Superiore Meridionale) a Napoli e poi SISSA (Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati) di Trieste e GSSI (Gran Sasso Science Institute) all'Aquila.

² Al di là della loro forma ufficiale: dal 2019, dopo uno specifico parere del Consiglio di Stato sollecitato da Multiversity (n. 1433, Sezione consultiva per gli atti normativi; Pres. Zucchelli, Est. Carpentieri), ad oggi esistono solo tre atenei che hanno assunto la forma specifica di società profit (Pegaso, Mercatorum e San Raffaele Roma, di proprietà della Multiversity SpA, a sua volta attualmente posseduta da una società obbligazionario, Pachelbel BidCo, strumento finanziario del fondo di investimento internazionale CVC Capital), ma altri atenei che hanno la personalità giuridica particolare di Università libere (a norma dell'art. 1 del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore,

Il percorso di studi resta strutturato secondo l'impianto ereditato dal cosiddetto *processo di Bologna*³: dopo tredici anni di scuola primaria e secondaria, si accede a lauree triennali o a lauree magistrali a ciclo unico di cinque-sei anni, alle triennali può seguire una laurea magistrale biennale; a valle, master di primo e secondo livello, dottorati di ricerca e scuole di specializzazione completano l'offerta formativa. Anche questa componente post-laurea ha ormai un peso rilevante nel sistema: secondo i dati MUR-USTAT, gli iscritti ai dottorati di ricerca sono oltre 40.000, mentre gli iscritti alle scuole di specializzazione superano le 50.000 unità, con una forte concentrazione nell'area sanitaria. In questo sistema, è da tenere presente il particolare sviluppo delle cosiddette *scuole di eccellenza*, che negli ultimi dieci anni hanno replicato e diffuso il modello delle Scuole Superiori in una quindicina di atenei italiani⁴.



approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 e all'art.6 della legge del 9 maggio 1989 n. 168), di fatto poi posseduti da ONLUS o Fondazioni, hanno poi funzionamenti operativi di fatto assimilabili a logiche di profitto.

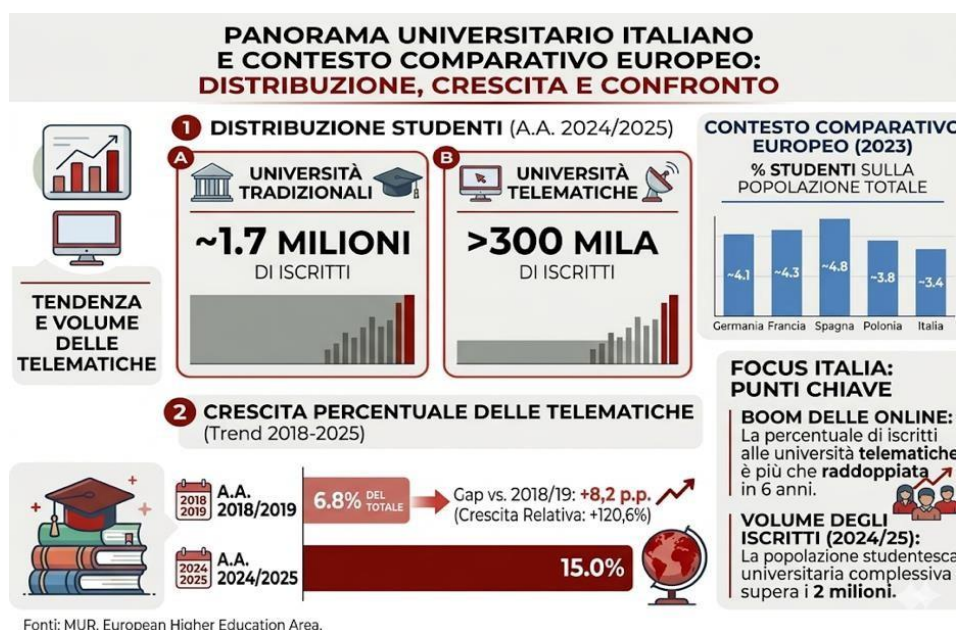
³ Riforma dei cicli di alta formazione promossa dall'Unione Europea, che si avvia sostanzialmente nel 1997 con la Convenzione di Lisbona e si definisce nel 1999 con la Dichiarazione di Bologna, sospinta con decisione dall'allora Ministro italiano della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer. In quegli anni viene quindi delineato un sistema a due cicli (laurea triennale e successivo titolo biennale), a cui si aggiunge post-lauream il Dottorato o la Specializzazione, con reciproci riconoscimenti dei titoli e interscambi dei percorsi formativi (definizione degli ECTS o CFU), all'interno dell'European Higher Education Area, a cui oggi aderiscono una cinquantina di paesi (oltre alla UE, la Svizzera e la Gran Bretagna, tutti i paesi balcanici, Russia, Bielorussia, Ucraina, Turchia, diversi paesi caucasici e dell'Asia centrale come Armenia, Georgia, Azerbaijan e Kazakhstan).

⁴ Diverse università hanno infatti creato collegi interni ad accesso altamente selettivo, una residenza con spazi e momenti comuni di vita, un'offerta formativa aggiuntiva di 12 CFU l'anno con specifici corsi dedicati a questi studenti, la disponibilità di sovvenzioni, borse e servizi gratuiti, seguendo il modello di Normale, Sant'Anna, IMT, IUSS e SSM, che svolgono queste attività per studenti iscritti a corsi di studi degli atenei statali delle proprie città. Il comma 586 dell'art.1 della Legge 197/2022 riconosce questi collegi di eccellenza (e quindi poi permette di finanziarli) a Bologna (Collegio Superiore), Padova (Scuola Galileiana), Sapienza (Scuola superiore studi avanzati), Torino (Scuola studi Superiori), Ca' Foscari (Collegio internazionale), Catania (Scuola superiore), Macerata (Scuola studi superiori Giacomo Leopardi), Camerino (Scuola studi superiori Carlo Urbani), Udine (Scuola superiore) e Salento (ISUFI). A questi vale però la pena aggiungere almeno Genova (IANUA), Sassari (Scuola superiore di Sardegna) e Siena (Scuola superiore Santa Chiara), ed altri se stanno aggiungendo in questi anni.

Diritto allo studio negato: l'Italia perde studenti e laureati

Nell'anno accademico 2024/2025 gli iscritti alle università tradizionali sono circa 1,7 milioni, mentre quelli delle università telematiche hanno superato i 300.000, portando il totale della popolazione studentesca oltre i 2 milioni. Il dato che colpisce è la velocità di crescita del segmento online: se nel 2018/2019 le iscrizioni alle telematiche rappresentavano il 6,8% del totale⁵, nel 2024/2025 questa quota è salita al 15%, con una crescita relativa del 120,6% in sei anni. Nel confronto europeo, la quota di studenti universitari sulla popolazione totale colloca l'Italia (3,4%) dietro Spagna (4,8%), Francia (4,3%) e Germania (4,1%), e anche dietro la Polonia (3,8%).

Un secondo dato segnala una criticità strutturale: il tasso di passaggio dalla scuola superiore all'università. In Italia si attesta al 61,3%, contro l'85,2% della Francia, il 78,8% della Germania e una media OCSE dell'80,1%. L'Italia perde per strada quasi uno studente su cinque rispetto agli altri paesi nel passaggio tra i due cicli di istruzione: un divario che si traduce anche nel numero di laureati. Nella fascia 25-34 anni, in Italia si laurea il 31,6% della popolazione, contro il 60% del Regno Unito, il 52% di Francia e Spagna, il 48% della media OCSE e il 44% della media UE. Solo la Germania, con il suo forte sistema duale professionale, mostra un dato più vicino a quello italiano (38%). All'interno di questo ritardo strutturale si registra inoltre un marcato divario di genere: si laurea il 38,5% delle donne contro il 25% degli uomini.



⁵ Dato già più che raddoppiato nel triennio precedente, mostrando una crescita esponenziale praticamente dal 2015, anno che registra il punto di massimo calo di iscritti all'università italiana dopo i tagli Tremonti/Gelmini del 2009/2010.

La crescita delle università telematiche non può essere letta solo come un ampliamento dell'offerta formativa. In presenza di *standard ad hoc* sul numero di docenti e di un lungo periodo per mettersi in regola⁶, in assenza di adeguati controlli sulla qualità della didattica, sui servizi effettivamente erogati e sulle modalità di valutazione, questa espansione rischia di produrre un abbassamento complessivo degli standard formativi e di mettere sotto pressione lo stesso sistema del valore legale del titolo di studio. Il punto critico è il consolidarsi di un modello di business difficilmente compatibile con la natura dell'istruzione superiore: un modello orientato al mercato, alla crescita degli iscritti e alla vendita di servizi formativi, più che alla costruzione di una comunità accademica fondata su ricerca, didattica, confronto critico e partecipazione. A ciò si aggiungono organici ridotti rispetto al numero degli studenti, una rete diffusa di poli e centri esterni organizzati anche secondo logiche di franchising e non sempre sottoposti a controlli effettivi, nonché modalità d'esame che, nei casi più problematici, si fondano su panieri di domande predeterminate da cui gli studenti sono indotti a prepararsi in modo meccanico. Tutto questo indebolisce la qualità del percorso formativo e trasforma il titolo di studio in un prodotto standardizzato. Il dato più preoccupante è che, sempre più spesso, l'iscrizione a un ateneo telematico diventa l'opzione obbligata per chi non può permettersi lo studio in presenza, a causa dei costi di mantenimento fuori sede, dell'assenza di borse e alloggi sufficienti o della necessità di lavorare durante gli studi. In questo modo, invece di ridurre le disuguaglianze, il sistema rischia di consolidarle, separando chi può accedere a un'esperienza universitaria piena da chi è spinto verso percorsi più fragili e meno garantiti.

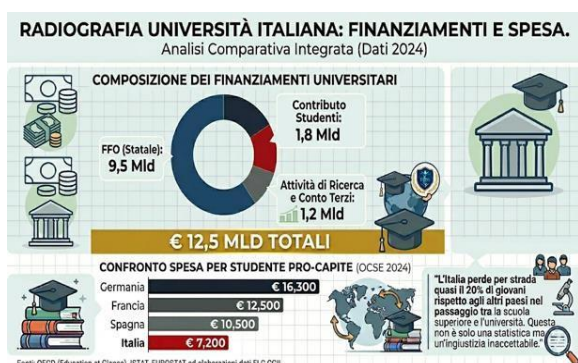
Il definanziamento dell'università è una scelta politica

Nel 2026 il sistema universitario italiano ha potuto contare su un finanziamento complessivo di oltre 12,5 miliardi di euro, così composto: quasi 9,5 miliardi di Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) statale, circa 1,8 miliardi di contribuzione studentesca e più di 1,2 miliardi da attività di ricerca e conto terzi (in cui più che imprese private, presenti occasionalmente in alcuni specifici settori, sono protagonisti fondi europei, fondazioni bancarie ed enti locali). Il confronto sulla spesa pubblica per studente colloca l'Italia (7.200 euro) ben al di sotto di Spagna (10.500), Francia (12.500) e soprattutto Germania (16.300 euro).

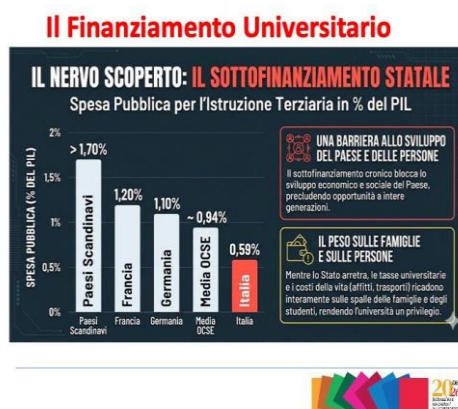
⁶ Vedi il cosiddetto Decreto telematiche della Ministra Bernini, DM n. 1835 del 6 dicembre 2024, e il rinvio della scadenza prevista per l'autunno 2024, consentendo agli atenei di raggiungere i requisiti minimi attraverso piani pluriennali (variabili a seconda del tipo di corso e della data di accreditamento), che possono estendersi dai tre sino ai nove anni nei casi più favorevoli.

Il dato più significativo riguarda però l'andamento nel tempo del rapporto tra FFO e spesa pubblica complessiva: dal picco storico dello 0,77% toccato nel 2001, si è scesi fino al minimo storico dello 0,57% nel 2024, con un calo assoluto di 0,20 punti percentuali e un calo relativo stimato attorno al 26%. La tendenza discendente, dopo un'oscillazione negli anni della crisi 2008-2013, appare ormai consolidata negli ultimi anni. Anche guardando al valore assoluto del FFO, il quadro non cambia sostanzialmente: se il valore nominale è salito dai 5.564 milioni del 2000 ai 9.367 milioni del 2025, il valore attualizzato al potere d'acquisto del 2000 racconta una storia diversa, con un picco di 6.164 milioni nel 2008-2009, un minimo di 5.057 milioni nel 2013 e un valore 2025 di 5.818 milioni: ancora sotto il livello reale di quasi vent'anni fa. Non stupisce che la spesa pubblica per l'istruzione terziaria in rapporto al PIL sia in Italia pari allo 0,59%, contro una media OCSE dello 0,94% e oltre l'1,70% dei paesi scandinavi: un sottofinanziamento cronico che pesa sulle famiglie, chiamate a farsi carico di tasse e costi della vita studentesca in una misura crescente, e che si traduce in un freno strutturale allo sviluppo del Paese.

Le elaborazioni e le prese di posizione della FLC CGIL aiutano a leggere questo andamento non come una semplice oscillazione contabile, ma come una scelta strutturale di ridimensionamento dell'università pubblica. Secondo la FLC CGIL, il FFO 2026, pur alla fine attestandosi probabilmente poco sopra i 9,4 miliardi di euro⁷, resta inferiore di oltre 170 milioni rispetto alle risorse programmate nel 2022 e incorpora, nel biennio 2024-2025, una sottrazione complessiva di oltre 700 milioni al sistema universitario statale. Segnaliamo inoltre che i costi aggiuntivi legati agli aumenti stipendiali del personale superano i 600 milioni di euro, mentre diversi atenei hanno già reagito con blocchi o rallentamenti del reclutamento, tagli ai fondi di ricerca dipartimentali e riduzioni dell'offerta didattica. In questa prospettiva, il sottofinanziamento non è solo un indicatore macroeconomico: diventa il vincolo materiale che condiziona organici, servizi, diritto allo studio, qualità della didattica e possibilità di stabilizzare il lavoro di ricerca.



7



⁷ <https://www.flcgil.it/universita/ffo-2026-farsa-aumenti-universita-pubblica-orlo-collasso.flc>

La criticità non riguarda soltanto la quantità complessiva delle risorse, ma anche i criteri con cui il FFO viene distribuito tra gli atenei. Negli ultimi anni si è progressivamente ridotto il peso della quota base, cioè della parte più direttamente collegata alla tenuta ordinaria del sistema, mentre è cresciuta la quota assegnata secondo criteri premiali, indicatori di performance, costo standard e valutazioni elaborate nell'ambito ANVUR. Questa impostazione, presentata come incentivo alla qualità, produce in realtà effetti fortemente selettivi: premia gli atenei già più forti, collocati nei territori più ricchi e dotati di maggiori capacità finanziarie, di ricerca e di attrazione studentesca, mentre penalizza le università che operano in contesti sociali ed economici più fragili. In questo modo il finanziamento pubblico, invece di ridurre i divari territoriali e garantire livelli omogenei di diritto allo studio, li amplifica.

Per la FLC CGIL questa logica va rovesciata. I criteri valutativi utilizzati per la quota premiale, a partire dagli indicatori ANVUR sulla qualità della ricerca e della didattica, sono ampiamente discutibili perché tendono a trasformare la valutazione in competizione tra sedi, dipartimenti e gruppi di ricerca, senza considerare adeguatamente le condizioni di partenza, il contesto territoriale, la missione pubblica degli atenei e il ruolo dell'università nelle aree economicamente e socialmente più deboli. Un sistema nazionale dell'istruzione superiore non può essere finanziato come una graduatoria permanente: la quota base deve tornare a essere il perno del FFO e la valutazione non può diventare lo strumento attraverso cui si legittima la concentrazione delle risorse e l'aumento delle disuguaglianze.

Docenza e ricerca: carriere bloccate, precariato strutturale

Il rapporto di lavoro dei docenti universitari resta oggi regolato non da un testo unico organico, ma da una stratificazione di norme accumulate nel tempo: dal Regio Decreto 1592 del 1933 al DPR 3/1957, dalla legge 311/1958 al DPR 382/1980, fino al decreto legislativo 165/2001, alla legge 230/2005 (la cosiddetta *Moratti*) e, soprattutto, alla legge 240/2010 (la cosiddetta "*riforma Gelmini*"), che ha ridisegnato profondamente carriere e reclutamento. A questa normativa si affiancano proprio dal 2010 ampi margini di autonomia regolamentare degli atenei in ambiti significativi per i rapporti di lavoro effettivi come gli obblighi didattici, i criteri per gli scatti stipendiali, i codici disciplinari e gli incarichi esterni.

Sul piano economico, il professore ordinario percepisce oggi⁸, a tempo pieno, uno stipendio annuo lordo dipendente compreso tra 81.409 e 141.109 euro, articolato in tabellare, indennità integrativa speciale ed eventuale assegno aggiuntivo; il professore associato tra 57.132 e 103.808 euro; il ricercatore a tempo indeterminato tra 39.224 e 76.908 euro. Per i docenti ed i residuali ricercatori a tempo indeterminato la progressione economica avviene tramite scatti biennali⁹, a richiesta e a valutazione, con importi variabili tra l'1,8 e il 10%, in genere alternando uno più contenuto a uno più significativo. Il ricercatore a tempo determinato in *tenure track* (art. 24 legge 240/2010), che rappresenta oggi il canale ordinario di reclutamento verso la docenza stabile, percorre invece un percorso di sei anni con uno stipendio agganciato a quello del ricercatore a tempo indeterminato "in classe 0" e senza alcuno scatto stipendiale per l'intera durata del contratto, salvo gli adeguamenti ISTAT. Con l'approvazione della legge 16 luglio 2026, n. 129¹⁰, il reclutamento avverrà tramite il superamento di *Requisiti* nazionali quantitativi (che sostituiscono la precedente ASN) e concorsi di sede, che possono esser banditi anche su specifici *ambiti scientifico-disciplinari*¹¹, con valutazioni comparative non solo su titoli e pubblicazioni, ma anche attraverso una lezione e una prova orale.

Ricerca senza diritti: la precarietà è diventata sistema

È probabilmente il dato più politicamente rilevante di tutto il quadro raccolto: tra il 2008 e il 2024 si è consumato un vero e proprio sorpasso tra lavoro stabile e lavoro precario nella docenza e nella ricerca universitaria. Nel 2008 il personale precario (assegnisti di ricerca e ricercatori a tempo determinato, RTD/RTT) rappresentava il 15% del totale di docenti e ricercatori, a fronte di un 85% di personale stabile. Nel 2024 questo rapporto si è quasi rovesciato: il personale precario ha raggiunto il 44%, contro un 56% di personale permanente. In altri termini, oggi in Italia quasi un ricercatore su due è precario o a termine. Una quantificazione che avviene al netto delle cosiddette *docenze a contratto* (ex art. 23 della legge 240/2010), affidate a precari della ricerca ma anche a professionisti, altri docenti di ruolo e precari della docenza, che sono oggi oltre 35.300 (dati USTAT, 2026¹²).

⁸ Importi del 2025, senza l'adeguamento ISTAT di quest'anno, cioè la rivalutazione derivata dall'aumento pro capite degli stipendi del pubblico impiego contrattualizzato nell'anno precedente. Dal 1° gennaio 2026 è del 2.48%, definito recentemente dal relativo DM e che sarà erogato, con gli arretrati, dal prossimo autunno. Per il 2027 è probabile un adeguamento più significativo, sino al 6% ed oltre, con ulteriori aumenti più contenuti nel 2028 e 2029.

⁹ Massimo 13 per i Ricercatori a tempo indeterminato, 12 per i professori associati e 11 per gli ordinari post-Gelmini.

¹⁰ <https://www.flcgil.it/universita/la-legge-bernini-sul-reclutamento-universitario-una-revisione-regressiva.flc>

¹¹ Estratti dalle cosiddette declaratorie dei [Gruppi Scientifico Disciplinari](#), di fatto profilando specificamente la selezione.

¹² <https://ustat.mur.gov.it/dati/didattica/italia/atenei>

I numeri assoluti raccontano la stessa trasformazione da un'altra angolazione¹³. I professori ordinari sono oggi 18.438, ancora sotto il picco di 19.843 del 2006, dopo un crollo a 12.878 nel 2015 (-35%). I professori associati sono invece cresciuti dai 18.735 del 2007 ai 30.668 di oggi (+63%), grazie soprattutto ai piani straordinari degli ultimi anni e alle procedure *tenure* dei ricercatori a tempo determinato. I ricercatori a tempo indeterminato (fuori ruolo dal 2010) sono crollati dai 25.583 del 2008 ai 3.409 di oggi, mentre i ricercatori *in tenure* inesistenti prima del 2010, sono oggi complessivamente 7.017 (RTDb o RTT). Nel frattempo, i precari della ricerca (assegnisti e simili) erano 12.090 nel 2008 e sono oggi ancora 17.201 (5.803 RTDa, 1.340 Contratti di ricerca, 383 Postdoc, 681 Incarichi di ricerca e ben 8.994 Assegni di ricerca), dopo aver superato abbondantemente i 35.000 durante il picco del PNRR (di cui oltre 23.000 Assegni di ricerca e 12.000 RTDa, una crescita del 230%). Il sistema universitario italiano, si può dire, si regge oggi strutturalmente su un esercito di lavoratrici e lavoratori precari, senza diritti, in sostanza sfruttati. Se si considera inoltre che nel 2025 le donne rappresentavano il 29% dei professori ordinari e il 43,1% degli associati, a fronte del 50% dei ricercatori a tempo indeterminato, 47% dei ricercatori RTDa e 42% dei ricercatori RTDb, è evidente che i dati confermano il difficile raggiungimento dei ruoli apicali per le lavoratrici precarie¹⁴.

La FLC CGIL ha più volte sottolineato come tutto questo non sia una conseguenza accidentale, ma l'effetto combinato di tre dinamiche: il blocco o il rallentamento del turnover negli anni del definanziamento, l'utilizzo dei fondi straordinari e del PNRR per alimentare rapporti a termine anziché percorsi strutturali di stabilizzazione, la continua moltiplicazione normativa delle figure pre-ruolo¹⁵. Questa massa di lavoro non stabile non svolge funzioni marginali (o non le svolgeva, dopo l'espulsione di massa degli scorsi mesi¹⁶): partecipa alla produzione scientifica, sostiene la didattica, contribuisce ai progetti competitivi e garantisce continuità ai gruppi di ricerca. Proprio per questo, l'assenza di un piano ordinario di stabilizzazione rischia di trasformare la fine delle risorse straordinarie in una perdita secca di competenze per gli atenei.

¹³ Dati estratti da FLC al 1° agosto 2026 [dall'Anagrafe docenti MUR](#) e confrontati con i [dati storici USTAT](#). I dati comprendono sia i dipendenti degli atenei statali sia quelli degli atenei non statali, entrambi docenti universitari inquadrati in regime pubblicistico, assunti per concorso su Gazzetta Ufficiale: però i docenti di ruolo nel complesso nel 2008 (PO, PA e RTI) erano 62.768, di cui intorno ai 3.000 negli atenei non statali, oggi (PO; PA; RTI; RTDb/RTT) sono 59.532, di cui oltre 5.300 negli atenei non statali (effetto della crescita nelle telematiche e non solo).

¹⁴ Rapporto ANVUR 2026. Analisi di genere.

¹⁵ Vedi il cosiddetto emendamento Occhiuto-Cattaneo del 2025, fortissimamente voluto dalla Ministra Bernini per recuperare il nocciolo del suo Disegno di Legge, ostacolato dalla mobilitazione del precariato e dall'iniziativa sindacale, a partire dalle denunce in sede UE di FLC e ADL.

¹⁶ <https://www.articolotrentatre.it/rivista/gennaio-2026/precariizzazione-universita-espulsione>

Le forme contrattuali che compongono quest'area di precarietà sono anch'esse disciplinate dalla legge 240/2010, ma con un'ambiguità di fondo: pur essendo gli atenei statali datori di lavoro pubblici (e dunque, in teoria, nel perimetro del decreto legislativo 165/2001), i rapporti di lavoro dei precari della ricerca sono in larga parte affidati a regolamenti di ateneo e a contratti individuali, con ampi margini interpretativi. Il *contratto di ricerca* (art. 22 legge 240/2010) prevede un lavoro subordinato dedicato esclusivamente alla ricerca, della durata di 2+2 anni (più un eventuale anno legato a specifici progetti), con uno stipendio minimo annuo lordo a tempo pieno di 28.456 euro, che può salire fino a 39.224 euro¹⁷. Gli *incarichi post-doc* (art. 22-bis), rapporti di lavoro sostanzialmente identici ai *Contratti di ricerca* ma che prevedono anche attività didattica, hanno una durata da uno a tre anni e uno stipendio minimo di 28.456 euro, senza un tetto massimo definito. Gli *incarichi di ricerca* (art. 22-ter) sono invece rapporti di lavoro parasubordinato, assimilabili alle collaborazioni coordinate e continuative, con una retribuzione minima di 22.500 euro annui ma totalmente esente da IRPEF¹⁸. Infine, la *docenza a contratto* (art. 23) resta compensata secondo un decreto interministeriale mai aggiornato¹⁹: da 25 a 100 euro lordi per ora di lezione, comprensivi di tutte le attività collegate (esami, ricevimento, tesi).

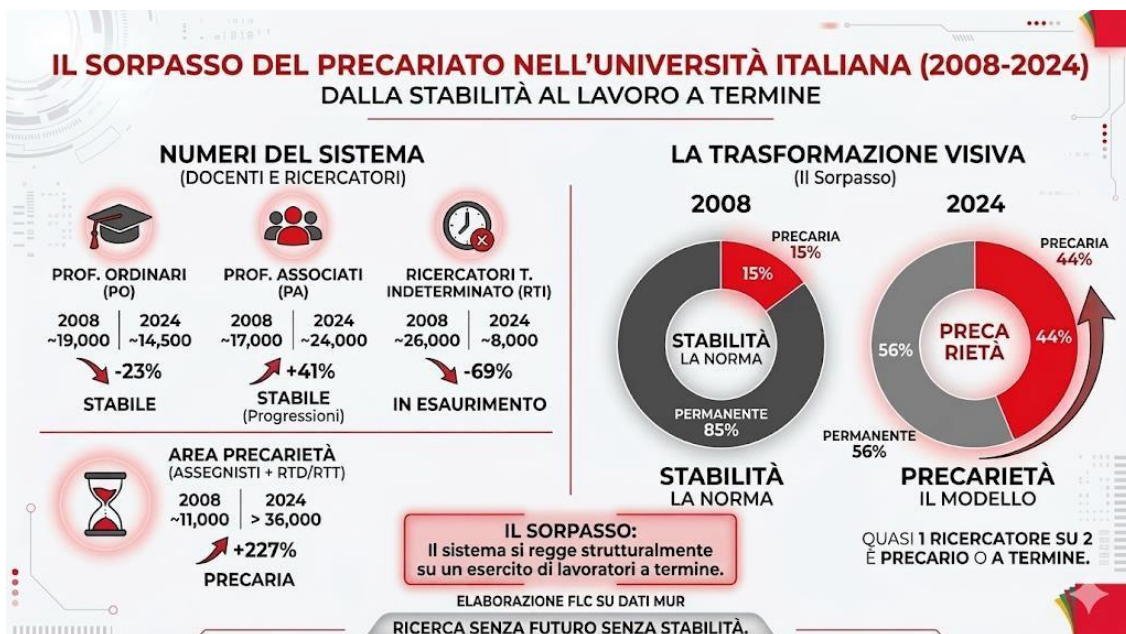
La questione centrale riguarda dunque il confine tra riconoscimento del lavoro di ricerca e riproduzione della precarietà. La FLC CGIL rivendica che il *contratto di ricerca*, essendo un rapporto di lavoro subordinato, non possa essere trattato come una semplice borsa o collaborazione mascherata, ma debba essere regolato in modo pieno su salario, diritti, tempi di lavoro, tutele, partecipazione alla vita accademica e prospettive di stabilizzazione all'interno della contrattazione nazionale di settore e che debba essere l'unica forma del cosiddetto pre-ruolo. Il rischio, al contrario, è che la nuova architettura produca una filiera ancora più lunga e frammentata, nella quale giovani ricercatrici e ricercatori attraversano per anni, contratti, incarichi e docenze sottopagate prima di incontrare, spesso troppo tardi, una possibilità effettiva di ingresso nei ruoli.

¹⁷ Agganciato agli stipendi dei ricercatori e quindi rivalutato annualmente secondo l'adeguamento ISTAT, come il successivo Incarico Post doc, ma solo per i nuovi contratti e non per quelli in essere per larga parte dei Regolamenti di ateneo (vedi approfondimento FLC <https://www.flcgil.it/universita/il-contratto-di-ricerca-il-video-dell-iniziativa-del-15-aprile.flc>).

¹⁸ Rivalutazione annua automatica, parametrata all'indice FOI (Famiglie Operai e Impiegati), praticamente una sorta di scala mobile, ma solo per i nuovi contratti e non per quelli in essere per larga parte dei Regolamenti di ateneo.

¹⁹ Decreto interministeriale 313 del 21/07/2011

<https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getArticoloDetailFromResultList.do?id=%7bD583A7F7-4FB4-4467-99BA-70EF1DC89CE5%7d&codiceOrdinamento=2000001000000000&idAttoNormativo=%7b29D99652-27B4-4E4E-8F46-A10A912DAFDB%7d>



Personale TAB e CEL: professionalità alte, salari bassi

Il personale TAB (tecnico-amministrativo-bibliotecario), i collaboratori ed esperti linguistici (CEL), i tecnologi²⁰ negli atenei statali hanno un rapporto di lavoro regolato dal CCNL del comparto *Istruzione e Ricerca*, mentre negli atenei non statali (pubblici, privati e profit) hanno contratti molto variabili: in alcune università si applicano, storicamente o attraverso conquiste recenti, contratti ricalcati su quello nazionale, altri applicano contratti dei servizi e del commercio, in altri ancora il personale è suddiviso tra diversi soggetti che operano dentro e intorno all'università, anche con contratti diversi. Questo al netto del fatto che in tutti gli atenei (compresi gli statali), i tagli degli ultimi quindici anni e alcune specifiche politiche di bilancio²¹ hanno favorito l'espansione dei cosiddetti appalti, contratti di servizio con società esterne che, oltre a portinerie e pulizie, oggi spesso comprendono anche supporto informatico (dalla posta elettronica all'assistenza hardware), assistenza nelle aule, biblioteche e specifici compiti amministrativi.

²⁰ Figura a tempo indeterminato introdotta recentemente per legge (79/2022) e nel CCNL ([sequenza del febbraio 2026](#)), con compiti di supporto alla ricerca e un'organizzazione flessibile e parzialmente autonoma del tempo di lavoro, secondo le esigenze dei progetti e della struttura, con 36 ore settimanali medie nell'arco di un quadrimestre.

²¹ Il [Dlgs 49/2012](#), cioè il decreto che Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei in attuazione alla legge 240/2010, tra le altre cose stabilisce dei precisi vincoli nel rapporto tra entrate e spese di personale negli atenei, che però esclude esplicitamente da questo rapporto il costo di appalti e servizi, sostanzialmente promuovendo il loro uso indipendentemente dall'effettivo costo ed efficacia.

Nel sistema nazionale, il *Ministero dell'Università e della Ricerca* registra oggi (dati USTAT 2024²²), 59.383 dipendenti diretti, al netto appunto di appalti e servizi, comprendendo in questo numero sia gli atenei statali sia quelli non statali. Di questi, 1.483 sono CEL, circa 500 nell'area della dirigenza, 1.900 in area socio-sanitaria, 2.800 nelle biblioteche e 16.000 nell'area tecnica e di elaborazione dati. Nel 2008 questi dipendenti erano 64.643, con un picco minimo di 53.702 (-17%) nel 2021²³ recuperato solo parzialmente negli ultimi anni, anche per effetto delle esternalizzazioni oltre che per la contrazione complessiva del sistema negli anni seguenti alle politiche di Tremonti e Gelmini.

Il personale negli atenei statali è quindi oggi di 55.158 dipendenti (il 92%), di cui 34.168 donne: di questi, sono CEL 1.303 e a tempo determinato 2.377. In generale si nota un progressivo miglioramento per quanto riguarda la rappresentanza femminile nei ruoli apicali (tra i dirigenti a tempo indeterminato la quota sale dal 40,4% al 45%, nella categoria EP dal 54,2% al 58,2%)²⁴ Negli atenei non statali il MUR registra 5.708 dipendenti, di cui 180 CEL e 3.620 donne. Però questo personale è più instabile e integrato da servizi, stante che gli atenei non statali non dipendono dalle norme generali sulla pubblica amministrazione se non limitatamente al personale docente.

Il personale TAB statale è articolato in quattro aree funzionali crescenti per requisito di accesso, complessità professionale e retribuzione: operatori, collaboratori, funzionari ed elevate professionalità. Le retribuzioni annue complessive restano tuttavia molto contenute: 26.309 euro per gli operatori, 28.086 euro per i collaboratori, 32.591 euro per i funzionari, con eventuali incarichi da 1.033 a 7.000 euro, e 36.845 euro per le elevate professionalità, con incarichi da un minimo obbligatorio di 3.099 euro fino a 18.000 euro. I CEL, pur dovendo possedere una laurea ed essere madrelingua, hanno una retribuzione di 21.041 euro²⁵; i tecnologi, con laurea magistrale, arrivano a 40.022 euro. È dentro questi numeri che emerge con chiarezza una delle contraddizioni più forti del sistema universitario: il personale tecnico, amministrativo e bibliotecario sostiene processi sempre più complessi, dalla gestione dei progetti di ricerca nazionali ed europei alla digitalizzazione dei servizi, dall'internazionalizzazione alla terza missione, dalla sicurezza dei laboratori al supporto alla didattica e agli studenti, ma continua a collocarsi tra le componenti meno valorizzate del pubblico impiego sul piano salariale.

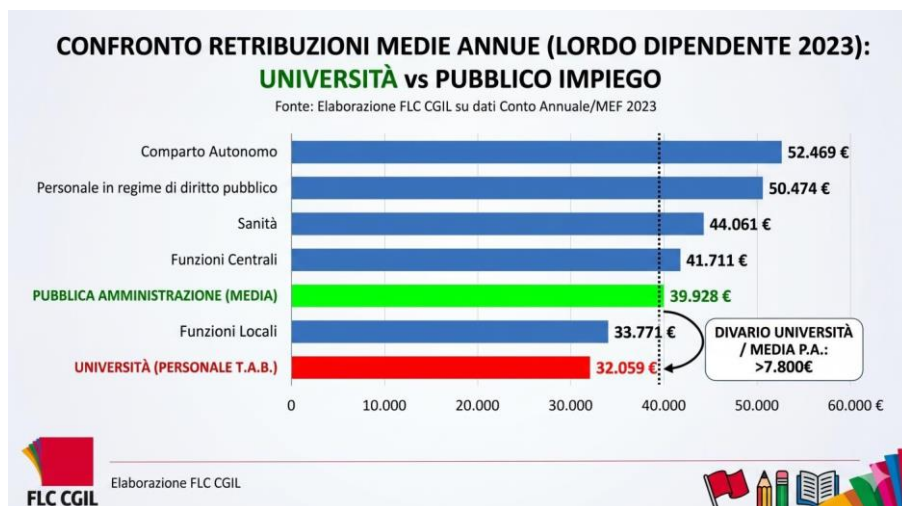
²² <https://ustat.mur.gov.it/dati/didattica/italia/atenei-statali#tabpersonale>

²³ Diversamente dal personale docente, in calo sino al 2015 e poi in significativa risalita dal 2020, e da quello precario (in crescita sino alla vera e propria bolla del PNRR), il personale TAB e CEL rimane in calo progressivo per un decennio.

²⁴ [Rapporto ANVUR 2026. Analisi di genere](#)

²⁵ Il monte ore del personale CEL è variabile a seconda degli atenei, come la retribuzione complessiva (tabellare e accessoria), partendo da un impegno minimo di 500 ore annue per esercitazioni, corsi, moduli, seminari, laboratori linguistici, tutorato; verifiche e, quando previste, commissioni d'esame; ricevimento studenti e assistenza alle tesi; riunioni e programmazione didattica, a cui ovviamente si aggiungono i tempi di aggiornamento professionale, preparazione dei materiali didattici, ecc.

Questa condizione assume un rilievo ancora maggiore se si considera che, nel confronto con gli altri comparti della pubblica amministrazione, il personale universitario è indicato dalle elaborazioni come uno di quelli più penalizzati, tanto da rendere assolutamente necessaria la rivendicazione di un Fondo di perequazione finalizzato all'allineamento salariale con il resto del pubblico impiego. Anche il rinnovo del CCNL 2025-2027, con aumenti medi di 137 euro mensili a regime e un incremento di circa il 6% delle voci tabellari, tutela parzialmente il potere d'acquisto e consente di riaprire la contrattazione integrativa, ma non colma il divario storico accumulato né riconosce pienamente il salto di responsabilità che il personale TAB ha assunto negli atenei.



Un elemento rilevante del nuovo assetto contrattuale è il meccanismo delle progressioni economiche, i cosiddetti "differenziali stipendiali": incrementi stabili dello stipendio attribuiti nel corso della vita lavorativa, fino a un numero massimo per ciascuna area, sulla base di una graduatoria costruita su tre criteri principali: la media delle ultime tre valutazioni individuali annuali, che pesa almeno il 40%; l'esperienza professionale maturata, fino al 40%; ed eventuali ulteriori criteri definiti dalla contrattazione integrativa. Il valore di ciascun differenziale varia da 1.200 euro annui per gli operatori a 2.200 euro per le elevate professionalità, ed è finanziato annualmente dal Fondo risorse decentrate. Per accedere alla progressione occorrono di norma tre anni di anzianità nello stesso differenziale, termine che la contrattazione integrativa può ridurre a due o elevare a quattro anni.

Il punto politico e sindacale, tuttavia, è che questi strumenti non possono essere considerati semplici meccanismi selettivi o premiali. In un'università sempre più complessa, il personale TAB svolge funzioni altamente specializzate: amministra bilanci e rendicontazioni, segue bandi competitivi, governa banche dati e piattaforme digitali, presidia biblioteche e archivi, garantisce servizi agli studenti, supporta laboratori, acquisti, sicurezza, internazionalizzazione, reclutamento e gestione dei progetti. La valorizzazione professionale deve quindi passare da percorsi di carriera trasparenti, formazione continua in orario di lavoro, riconoscimento delle responsabilità effettivamente esercitate, finanziamento stabile delle progressioni orizzontali e verticali e rafforzamento della contrattazione decentrata. Senza questa scelta, il rischio è che gli atenei continuino a scaricare su lavoratrici e lavoratori già sottopagati un aumento costante di carichi, competenze e responsabilità, senza un corrispondente riconoscimento economico e professionale.

Contrattazione integrativa: redistribuire risorse, riconoscere il lavoro

La contrattazione collettiva integrativa negli atenei si svolge tra una delegazione datoriale, nominata dal consiglio di amministrazione e presieduta dal Rettore e dal Direttore Generale (o loro delegati), e una delegazione sindacale composta dai rappresentanti territoriali delle organizzazioni sindacali firmatarie del CCNL e dalle RSU elette. Le materie oggetto di vera e propria *contrattazione* sono numerose e toccano il cuore delle condizioni di lavoro: i criteri di ripartizione dei fondi contrattuali, delle risorse da conto terzi e da programmi nazionali e internazionali; i criteri e le risorse per le progressioni economiche; i criteri di attribuzione delle risorse correlate alla valutazione; le indennità per attività disagiate o legate a specifiche responsabilità; i piani di welfare e le linee di indirizzo su salute e sicurezza; l'indennità di risultato per il personale con elevata professionalità; le fasce di flessibilità oraria, anche per il lavoro da remoto; l'elevazione del contingente di lavoratori part-time; i limiti di ore che confluiscono nel conto individuale; i requisiti temporali per l'accesso alle progressioni economiche; i limiti delle indennità di posizione. Distinta dalla contrattazione vera e propria è la materia del *confronto*, che riguarda tra l'altro i criteri di priorità per la mobilità, i criteri generali dei sistemi di valutazione, l'articolazione delle tipologie di orario, il trasferimento di attività ad altri soggetti che comporti passaggio di dipendenti, i criteri per gli incarichi al personale con elevata professionalità e ai funzionari, i piani di formazione, i regolamenti per il conto terzi e la premialità, i criteri per il lavoro agile. Infine, restano oggetto di semplice *informazione sindacale* i regolamenti di ateneo che hanno riflessi sul rapporto di lavoro, i piani triennali dei fabbisogni di personale, i dati sugli andamenti occupazionali e gli atti di organizzazione degli uffici.

Per misurare concretamente l'impatto della contrattazione integrativa, un caso reale aiuta più di ogni definizione. Un funzionario con responsabilità di analisi percepisce una retribuzione tabellare nazionale di 2.025 euro mensili lordi, cui si aggiungono, tutti definiti a livello decentrato: fino a 600 euro di differenziali stipendiali, fino a 400 euro di indennità mensile di ateneo, fino a 600 euro di indennità di responsabilità, fino a 100 euro di lavoro straordinario, eventuali compensi da conto terzi, fino a 100 euro netti di welfare integrativo, fino a 140 euro netti di buoni pasto ed eventuali incentivi tecnici e per premialità. Nel caso concreto illustrato, il totale della componente decentrata raggiunge quasi 1.500 euro mensili: un valore che, sommato al tabellare, dimostra quanto la contrattazione di ateneo possa incidere sulla retribuzione complessiva di lavoratrici e lavoratori.

L'effetto della contrattazione integrativa negli Atenei: un caso reale **Retribuzione di un funzionario con responsabilità analisi**



Democrazia svuotata: governance, valutazione e rappresentanza negli atenei

La crisi dell'università pubblica non riguarda soltanto le risorse, gli organici e le condizioni di lavoro. Riguarda anche la qualità della democrazia interna agli atenei e il modo in cui vengono assunte le decisioni nel sistema universitario nazionale. Dall'entrata in vigore della legge 240/2010 si è progressivamente affermato un modello di governo sempre più verticale, nel quale gli spazi di partecipazione collegiale sono stati ridotti e le scelte sono state concentrate in organismi ristretti, guidati da logiche manageriali e competitive.

Un primo nodo riguarda il governo del sistema. La riforma del CUN²⁶, in corso di discussione, ha ridimensionato la rappresentanza effettiva di ricercatrici, ricercatori e le figure precarie della ricerca, proprio mentre queste componenti sono diventate sempre più decisive per il funzionamento degli atenei. Il risultato è un paradosso: una parte crescente del lavoro accademico, che sostiene didattica, e ricerca, continua a essere esclusa o marginalizzata nei luoghi in cui si discutono regole, indirizzi e politiche generali dell'università.

²⁶ <https://www.flcgil.it/universita/rianciamo-il-ruolo-di-sistema-del-consiglio-universitario-nazionale.flc>

A questo si affianca il ruolo sempre più pervasivo dell'ANVUR. La valutazione, nata formalmente come strumento di trasparenza e miglioramento, è diventata un dispositivo di governo del sistema: orienta il riparto delle risorse, condiziona le politiche di reclutamento, influenza l'offerta formativa e spinge atenei e dipartimenti a competere tra loro sulla base di indicatori discutibili. In questo modo decisioni che dovrebbero essere politiche, pubbliche e partecipate vengono progressivamente tradotte in automatismi tecnici, graduatorie e meccanismi premiali.

Lo stesso processo si è prodotto dentro gli atenei. I *Senati accademici*, che dovrebbero rappresentare il luogo della discussione scientifica, didattica e culturale, sono stati progressivamente svuotati a favore dei *Consigli di amministrazione*, diventati il centro reale delle decisioni su risorse, personale, programmazione e organizzazione. La presenza di componenti esterni nei CdA, spesso giustificata come apertura al territorio e alla società, ha rafforzato una visione aziendalistica dell'università, nella quale la governance viene separata dalla comunità accademica e dalle lavoratrici e dai lavoratori che ne garantiscono quotidianamente il funzionamento.

Il problema democratico riguarda anche la rappresentanza interna e diventa particolarmente evidente nell'elezione del Rettore, cioè nella scelta della figura che concentra una parte rilevante dell'indirizzo politico, istituzionale e gestionale dell'ateneo; il voto è pienamente riconosciuto alla componente docente stabile, mentre le figure precarie della ricerca – assegnisti, contrattisti, borsisti, docenti a contratto e altre figure non strutturate – sono escluse o partecipano solo in forme del tutto marginali, nonostante contribuiscano in modo essenziale al funzionamento degli atenei. Anche il personale tecnico-amministrativo-bibliotecario e i CEL sono conteggiati solo parzialmente, attraverso pesature o coefficienti che riducono il valore effettivo del voto. Si produce così una democrazia differenziata di matrice feudale, con diritti di voti diversi a seconda della posizione di appartenenza nella comunità universitaria: chi garantisce servizi, laboratori, biblioteche, amministrazione, internazionalizzazione, progettazione, supporto alla didattica e alla ricerca partecipa alla vita dell'ateneo, ma non dispone di strumenti realmente equivalenti per incidere sulle sue scelte fondamentali.

Per la FLC CGIL rilanciare l'università pubblica significa quindi anche ricostruire democrazia: rafforzare gli organi collegiali, restituire centralità ai Senati accademici, riequilibrare il ruolo dei Consigli di amministrazione, limitare le derive aziendalistiche, democratizzare i processi di valutazione e garantire piena rappresentanza a tutte le componenti della comunità universitaria. Non può esserci università libera senza partecipazione, né autonomia senza controllo democratico. La qualità del sistema non si misura con indicatori e classifiche, ma con la capacità di garantire pluralismo, collegialità, diritti, trasparenza e responsabilità pubblica.

Rilanciare l'università pubblica: la piattaforma FLC CGIL

I dati raccolti in questa ricognizione restituiscono un quadro coerente e politicamente netto: l'università italiana intercetta meno diplomati rispetto ai principali paesi europei, investe meno della media OCSE e UE, sostiene una parte crescente della propria attività ordinaria attraverso lavoro precario e sottopagato, continua a scaricare sui singoli atenei la responsabilità di compensare, con strumenti decentrati e risorse insufficienti, scelte nazionali di sottofinanziamento. Per la FLC CGIL, il calo del peso reale del FFO, il divario nella spesa per studente, il ritardo italiano nella quota di laureati, la crescita delle università telematiche, il sorpasso del lavoro precario, le basse retribuzioni del personale TAB, la riduzione della quota base a favore della quota premiale e l'importanza della contrattazione integrativa non sono fenomeni separati, ma parti dello stesso modello fragile e squilibrato.

Per queste ragioni, la battaglia sindacale nell'università riguarda il rilancio del finanziamento ordinario, il riequilibrio dei criteri di riparto del FFO, il rafforzamento della quota base e della perequazione, il superamento di una valutazione competitiva fondata su indicatori ANVUR discutibili, la costruzione di un piano straordinario di reclutamento e stabilizzazione, il rafforzamento della contrattazione integrativa, il riconoscimento pieno del lavoro di ricerca, la valorizzazione salariale e professionale del personale tecnico-amministrativo-bibliotecario e il riequilibrio tra diritto allo studio, qualità della didattica, condizioni di lavoro e autonomia degli atenei. Senza un'inversione di rotta, il rischio è che l'università pubblica continui a espandere i propri compiti riducendo, al tempo stesso, le risorse, i diritti e le garanzie necessarie per svolgerli. Con una diversa politica di investimento, invece, l'università può diventare, finalmente, un'infrastruttura pubblica decisiva per la mobilità sociale, la produzione di conoscenza e lo sviluppo democratico del Paese.

Per uscire dalla crisi strutturale che attraversa il sistema universitario pubblico italiano non bastano interventi parziali o misure emergenziali. Servono scelte politiche strutturali, capaci di invertire decenni di definanziamento, contrastare la precarizzazione del lavoro e restituire agli atenei una funzione pienamente pubblica, democratica e inclusiva.

La FLC CGIL propone un aumento strutturale di almeno 5 miliardi di euro del Fondo di Finanziamento Ordinario, oggi eroso dall'inflazione e dai tagli accumulati negli anni. Si tratta della condizione necessaria per iniziare a colmare il divario con i principali paesi europei, rafforzare il carattere nazionale del sistema universitario e impedire che la qualità della didattica, della ricerca e dei servizi dipenda dalla capacità finanziaria dei singoli atenei.

Una quota centrale delle nuove risorse, pari a 2,2 miliardi di euro, deve essere destinata al reclutamento e alla stabilizzazione del lavoro universitario²⁷. La proposta prevede un piano straordinario pluriennale per 45.000 assunzioni, per assorbire la bolla precari e, ridurre strutturalmente l'altissimo rapporto studenti/docenti²⁸ e moltiplicare l'offerta formativa²⁹, articolato in:

- 25.000 ricercatrici e ricercatori in *tenure track*, con una quota significativa riservata a chi ha già maturato almeno 36 mesi di servizio;
- 10.000 unità di personale tecnico-amministrativo e bibliotecario, anche per reinternalizzare servizi oggi affidati ad appalti che producono dumping salariale;
- 5.000 tecnologi a tempo indeterminato;
- 5.000 contratti di ricerca.

Occorrono 1,8 miliardi di euro per il superamento progressivo della contribuzione studentesca, nella prospettiva della gratuità dell'università affinché l'accesso all'alta formazione sia un diritto universale, come previsto dall'articolo 34 della Costituzione, e non un privilegio condizionato dal reddito familiare o dal territorio di provenienza.

La proposta serve inoltre a investire 300 milioni di euro alla valorizzazione professionale e salariale del personale tecnico-amministrativo-bibliotecario e dei CEL. Questo significa, riconoscere le professionalità effettivamente esercitate, sostenere le progressioni di carriera e garantire piena valorizzazione e ricostruzione di carriera per le collaboratrici e i collaboratori esperti linguistici.

Gli ulteriori 700 milioni servono a compensare i maggiori oneri che in questi anni hanno eroso il valore reale del finanziamento universitario a partire dall'aumento del costo del lavoro.

A queste misure deve affiancarsi un piano straordinario di ulteriori 2 miliardi di euro per l'accesso all'istruzione terziaria. L'obiettivo è eliminare definitivamente la figura dell'"idoneo non beneficiario", introdurre un vero Reddito di Formazione e finanziare un piano nazionale di residenzialità universitaria pubblica, anche attraverso il recupero del patrimonio immobiliare dismesso.

²⁷ Su questo per approfondire si veda la proposta FLC definita a febbraio 2025: [Un piano straordinario per allargare gli organici e stabilizzare il precariato](#)

²⁸ Intorno a 1 docente per 20 studenti (compreso quelli a contratto), contro un rapporto medio OCSE di 1 a 14, inferiori in Germania, Spagna e anche Polonia.

²⁹ Aumentando sostanzialmente il numero di iscritti ai corsi di studi, anche con sedi prossimali nei territori.

Solo un investimento pubblico stabile e programmato può contrastare la precarizzazione, la fuga dei giovani, le disuguaglianze territoriali e la crescente dipendenza degli atenei da logiche competitive e di mercato. Rilanciare l'università pubblica significa riconoscerla come infrastruttura fondamentale del Paese: nazionale, inclusiva, democratica, capace di produrre conoscenza, mobilità sociale e sviluppo collettivo.

Riforme di sistema: ricostruire il governo pubblico dell'università

Accanto al piano straordinario di investimenti, è necessaria una stagione di riforme di sistema capace di correggere le distorsioni prodotte da anni di definanziamento, competizione tra atenei, precarizzazione del lavoro e verticalizzazione della governance. Non basta aumentare le risorse se restano invariati i meccanismi che trasformano il finanziamento pubblico in competizione permanente, la valutazione in strumento di gerarchizzazione e l'autonomia universitaria in gestione aziendalistica degli atenei.

La prima scelta riguarda la radicale messa in discussione dell'attuale modello di valutazione. L'ANVUR va superata, perché negli anni ha assunto un ruolo improprio nella definizione degli indirizzi del sistema e nella redistribuzione delle risorse. Al suo posto serve un'agenzia pubblica indipendente con funzioni di monitoraggio, analisi e supporto al miglioramento, ma senza potere diretto o indiretto sulla distribuzione del FFO, l'individuazione di soglie per i concorsi, la definizione di parametri di funzionamento per gli atenei o per il sistema. La valutazione deve essere uno strumento conoscitivo e non un meccanismo di gestione del sistema, con logiche premiali che accentuano i divari tra atenei, territori e gruppi di ricerca.

Una seconda riforma deve riguardare il rapporto tra pubblico, privato e formazione a distanza. Va eliminata la possibilità che soggetti privati operino nell'università con finalità di profitto, perché l'istruzione superiore non può essere trattata come un mercato né il titolo di studio come un prodotto commerciale. Per le università telematiche occorre una svolta radicale: la formazione a distanza deve essere ricondotta dentro un perimetro pubblico, attraverso un consorzio nazionale degli atenei pubblici capace di garantire qualità della didattica, adeguati organici, trasparenza negli esami, servizi agli studenti e pieno rispetto degli standard accademici, sul modello di esperienze pubbliche europee.

Serve inoltre un CUN pienamente rappresentativo del sistema universitario, in grado di dare voce a tutte le componenti che contribuiscono alla vita degli atenei: docenti, ricercatrici e ricercatori, personale tecnico-amministrativo-bibliotecario, CEL, tecnologi, precarie e precari della ricerca, dottorande e dottorandi. Un organo nazionale di rappresentanza non può fotografare solo la parte più stabile e gerarchicamente alta dell'università, ma deve riconoscere la pluralità dei lavori, delle funzioni e delle responsabilità che oggi rendono possibile didattica, ricerca e servizi.

Sul terreno del reclutamento occorre semplificare radicalmente la giungla delle figure precarie. La FLC CGIL propone una sola figura pre-ruolo, regolata pienamente dal contratto nazionale, con diritti, salario, tutele, tempi di lavoro, partecipazione alla vita accademica e prospettive trasparenti di stabilizzazione. La fase precedente all'ingresso nei ruoli non può essere una lunga sequenza di borse, incarichi, assegni, contratti e docenze sottopagate: deve diventare un rapporto di lavoro riconosciuto, contrattualizzato e finalizzato all'accesso stabile alla docenza e alla ricerca.

In questa prospettiva va riaperta anche la discussione sul ruolo unico della docenza universitaria. La separazione rigida tra ricercatori, associati e ordinari ha prodotto gerarchie, blocchi di carriera e competizioni interne che non corrispondono più alla complessità del lavoro accademico. La sovrapposizione tra reclutamento esterno e progressioni di carriera confonde piani diversi, rendendo complessa la programmazione delle strutture e incentivando di fatto comportamenti scorretti nelle valutazioni comparative. Un ruolo unico, articolato in progressioni legate all'esperienza, alla qualità e continuità dell'impegno didattico e scientifico, alle responsabilità assunte e alla partecipazione alla vita dell'ateneo, consentirebbe di superare barriere formali e rendere più coerente il rapporto tra funzioni svolte, riconoscimento professionale e diritti. In questo quadro e con questo obbiettivo bisogna ricostruire un sistema di reclutamento nazionale e trasparente per tutti i ruoli (a partire dai ricercatori a tempo determinato *in tenure*), con concorsi annuali e commissioni sorteggiate, affiancato da procedure di progressione di carriera nelle sedi che possano utilizzare gli stessi parametri e le stesse commissioni valutative³⁰.

Infine, occorre ricostruire la democrazia negli atenei. I Senati accademici devono tornare a essere il luogo centrale dell'indirizzo scientifico, didattico e culturale, mentre i Consigli di amministrazione vanno ricondotti a una funzione coerente con la natura pubblica dell'università, senza prevalenza di logiche aziendalistiche e senza una centralità impropria delle componenti esterne. Tutti gli organi di governo devono essere rappresentativi dell'intera comunità universitaria e tutte le componenti devono poter partecipare, con piena dignità democratica, all'elezione delle cariche monocratiche: rettrici e rettori, direttrici e direttori di dipartimento, presidenti delle scuole. Un'università pubblica non può fondarsi su voti pesati, esclusioni e rappresentanze dimezzate; deve riconoscere a tutte e tutti coloro che la fanno vivere il diritto di incidere sulle sue scelte fondamentali.

Elaborazione a partire dalla presentazione "Il sistema universitario, le risorse, i rapporti di lavoro, le relazioni sindacali e la contrattazione nelle Università" (Perugia, 5 maggio 2026), a cura di Tuscia Sonzini, Luca Scacchi e Claudio Musicò.

Fonti dei dati: MUR, OCSE, ISTAT, Eurostat, European Higher Education, elaborazioni FLC CGIL.

³⁰ Su questo per approfondire si veda la riflessione storica, l'analisi di sistema e la proposta elaborata dalla FLC lo scorso anno: [Una nuova stagione per l'università italiana, un nuovo reclutamento universitario](#), 9 settembre 2025.