

Discutiamo dell'università italiana

Domenico Cersosimo e Gianfranco Viesti

RPS

Nel contributo si analizzano le gravi tendenze al declino dell'università italiana negli ultimi anni. Per effetto del forte disinvestimento delle politiche pubbliche nell'alta formazione – in termini di minori finanziamenti, riduzione dei docenti e del personale tecnico, dei corsi di laurea e degli immatricolati – oggi l'università italiana, per la prima volta nella sua storia, è significativamente più piccola e di minore qualità rispetto al passato e agli altri paesi sviluppati. Inoltre, per effetto delle recenti e perverso regole di governo, si stanno accentuando i divari tra università, in particolare tra alcuni atenei «forti» del Nord, strutturalmente più dotati e insediati in contesti

territoriali sviluppati, e gli atenei più «deboli» del Centro-Sud, sottodotati in termini finanziari, di docenti e di strutture e localizzati in aree socio-economiche gracili. Nonostante le conseguenze rilevanti sull'economia e sulla società nazionale del declino universitario, il confronto pubblico è modesto e dominato da pregiudizi negativi spesso poco fondati; di contro le decisioni sono concentrate in pochi gruppi di potere che operano all'interno di agenzie pubbliche o di ministeri. Gli autori auspicano una discussione ampia e informata sulle condizioni del sistema universitario, in primo luogo nella sede più propria, ossia nel Parlamento.

1. I cambiamenti recenti nel sistema universitario italiano

Negli ultimi anni, i profondi cambiamenti intervenuti nella secolare storia del sistema universitario italiano fanno emergere una situazione che non è eccessivo definire grave. In particolare, risaltano serie criticità sotto almeno tre aspetti rilevanti: (i) la dimensione dell'università italiana; (ii) la sua articolazione territoriale; (iii) la sua qualità. Su questi aspetti un'ampia analisi è nel Rapporto della Fondazione Res (2016), da cui sono tratti tutti i dati riportati in seguito, salvo diversamente indicato; se ne possono ricordare alcuni punti salienti.

Cominciamo dalla dimensione: l'università italiana, per la prima volta

nella sua storia, è diventata significativamente più piccola di circa un quinto. Rispetto al momento di massima dimensione (databile fra il 2004 e il 2008), nel 2014-2015, il fondo di finanziamento ordinario delle università (Ffo) è diminuito, in termini reali, del 22,5%; gli immatricolati di oltre 66.000 unità (-20%); i docenti di circa 11.000 (-17%); il personale tecnico amministrativo di quasi 13.000 (-18%); i corsi di studio di circa 2.000 (-18%).

Nel giro di pochi anni l'Italia ha realizzato dunque un disinvestimento molto forte sulla sua università. Non è solo un effetto della crisi economica: la riduzione della spesa e del personale è stata molto maggiore di quanto non sia stata negli altri comparti dell'intervento pubblico. Né ha paragoni negli altri paesi colpiti dalla grande recessione, se non con il radicale, e assai controverso, processo di privatizzazione in corso in Inghilterra; e va comparato con aumenti anche sensibili registrati altrove, a partire dalla Germania.

I confronti internazionali sono impietosi. La spesa pubblica per l'istruzione universitaria per abitante ammonta, in anni recenti, a 332 euro in Germania, a 305 in Francia e a 157 in Spagna, a fronte di un valore di 117 euro per il Centro-Nord e di soli 99 per il Mezzogiorno. L'Ue si è data l'obiettivo, al 2020, di avere il 40% di giovani (30-34 anni) laureati. L'Italia è nel 2014, al 23,9%, l'incidenza più bassa fra i 28 stati membri, mentre ha fissato un traguardo al 2020 – che è dubbio raggiungerà – pari al 26-27%, che continuerebbe a collocarla all'ultimo posto. La regione con la percentuale maggiore di giovani laureati, il Lazio, si colloca su livelli pari al Portogallo. Quattro regioni italiane, tutte del Mezzogiorno, sono fra le ultime dieci nella graduatoria delle 272 regioni europee.

Contemporaneamente, vi è stato un vistoso aumento della tassazione studentesca: del 57,5% (a parità di potere d'acquisto) fra il 2004-2005 e il 2013-2014, nonostante una politica per il diritto allo studio (borse, alloggi, servizi) estremamente modesta; assai inferiore, ancora una volta, rispetto agli altri partner europei.

Una seconda preoccupazione attiene all'articolazione territoriale del sistema universitario. Le tendenze negative sono assai più intense per gli atenei del Centro-Sud, con punte drammatiche nelle Isole, oltre che per alcune sedi geograficamente periferiche del Nord. L'Italia sta disinvestendo con maggiore intensità nelle regioni più deboli, dove l'università può svolgere un ruolo particolarmente pregiato per lo sviluppo economico e civile.

Le nuove regole di governo del sistema stanno configurando una differenziazione marcata fra sedi più e meno dotate in termini finanziari, di docenti, di studenti, di relazioni con l'esterno. Il Ffo, in forte contrazione, a partire dal 2009 è stato suddiviso in una «quota base» e in una «quota premiale». La quota base è stata decrescente in valore assoluto e come peso sul totale; è passata, a valori correnti, dai 6,7 miliardi del 2008 ai 4,9 del 2015. Una parte crescente del Ffo – fino al 20% del totale nel 2015, cioè quasi 1,4 miliardi – è stata allocata secondo criteri «premiali».

La definizione di questi criteri di ripartizione è molto discutibile. Nell'insieme ha seguito indirizzi opposti a quelli raccomandati dalla *European University Association* (Eua). Quest'ultima suggerisce innanzitutto di non portare la quota premiale a livelli eccessivamente elevati: in Italia è arrivata a un peso che non si ritrova in nessun altro paese europeo, con l'eccezione del Regno Unito. Consiglia di allocare su base premiale solo stanziamenti aggiuntivi. L'opposto di ciò che è accaduto in Italia, dove il «premio» determina solo una diversa modulazione, fra gli atenei, dei tagli: i finanziamenti premiali a chi è giudicato più bravo sono sottratti a chi viene giudicato meno bravo. Peraltro, quello italiano non è stato un processo valutativo con regole indicate *ex ante*, con i risultati conseguiti dalle singole università misurati in base ai comportamenti successivi, con indicatori prestabiliti (e concordati), in modo da favorire l'assunzione di decisioni responsabili da parte degli atenei. Le regole premiali sono state invece imposte unilateralmente dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Miur); e misurano paradossalmente comportamenti del passato, quando erano sconosciute le metriche di giudizio. I criteri inoltre sono cambiati vorticosamente: tra il 2008 e il 2015 sono stati utilizzati 23 indicatori diversi, che sono stati modificati – in misura rilevante – tutti gli anni (tranne uno). Il «Principe» ha avuto a disposizione per ogni anno tutti i dati in base ai quali definire le allocazioni finanziarie prima di stabilire i criteri di riparto, potendo così teoricamente simulare gli effetti allocativi tra le università delle variazioni di ogni singolo criterio e del peso a esso attribuito.

Ancora, non pochi degli indicatori utilizzati per definire la quota premiale sono indipendenti dai comportamenti degli atenei e sono influenzati dalle condizioni dei contesti in cui si collocano: riconoscendo implicitamente quest'ultima circostanza, sono stati talvolta introdotti correttivi «territoriali», ma sempre di impatto assai modesto. In

diversi casi il «merito» delle università è risultato quello di essere insediate in territori economicamente più prosperi. Sono stati intensamente usati i risultati della Valutazione della qualità della ricerca (Vqr), con un peso crescente anche a molti anni di distanza dal periodo di riferimento, ignorando le molte criticità di un esercizio sperimentale. Nel farlo, peraltro, si è sempre preferito utilizzare indicatori con la maggiore varianza possibile, per enfatizzare le differenze interne al sistema. A ciò si aggiungano le criticità emerse nella nuova definizione della quota base (costo standard); così come i nuovi meccanismi che governano il reclutamento dei docenti nelle diverse sedi. Basti ricordare che, in quest'ultimo caso, è stato assegnato un peso assai importante al gettito della tassazione studentesca: creando un forte squilibrio su base territoriale (il gettito per definizione dipende dal reddito medio dell'area di insediamento) e un incentivo perverso ad aumentarla il più possibile (eliminando i tetti massimi che esistevano in passato).

Si è trattato di un esperimento di policy assai negativo, che converrebbe riformare profondamente. In linea generale esso ha relativamente «protetto» gli atenei del Nord (ma non tutti), il cui complessivo Ffo, a valori correnti, è sceso «solo» del 4,3% fra il 2008 e il 2015. Ben più severi sono stati i tagli per le università del Centro e del Sud (quasi del 12%) e soprattutto per quelle delle Isole, il cui finanziamento si è ridotto di oltre un quinto. Nel giro di sette anni, l'Università di Messina ha subito un taglio del 22,7%; il Ffo di Roma-Sapienza si è ridotto di 106 milioni di euro.

Recenti decisioni del Governo Renzi hanno accentuato questa biforcazione su base territoriale: con il fortissimo aumento della quota premiale, e l'utilizzo dei vecchi dati della Vqr anche per il reclutamento dei ricercatori. Ma anche con la decisione di finanziare massicciamente l'Istituto italiano di tecnologia per la realizzazione del cosiddetto *Human Technopole* nell'area ex Expo a Milano; o con quella relativa alle «cattedre Natta» che porterà i ricercatori, reclutati per chiamata diretta con una procedura parallela rispetto a quella ordinaria, a scegliere di lavorare negli atenei che vorranno, in assenza di qualsiasi politica di programmazione, con un'ovvia preferenza per le sedi più forti, anche economicamente.

La politica universitaria in corso nel nostro paese ha dunque posto le basi perché la differenziazione fra due grandi gruppi di atenei aumenti sempre più; con una «serie A» a cui non vengono assegnate risorse aggiuntive, ma che le sottrae all'altra componente del sistema, e una

«serie B» destinata, già nel medio periodo, a strutturarsi su un insieme di atenei indirizzati prevalentemente all'erogazione di una didattica di base, con meno insegnamento avanzato (corsi magistrali e dottorati) e meno attività di ricerca. Con la «serie A» tutta concentrata in un triangolo di 200 chilometri di lato con vertici Milano, Bologna e Venezia (e qualche estensione territoriale a Torino, Trento, Udine); e la «serie B» che copre il resto del paese.

La terza criticità attiene alla qualità del sistema e delle sue componenti, ovvero alla capacità di svolgere sempre meglio le funzioni didattiche, di ricerca, di interazione con l'esterno. In questo ambito, di recente si notano alcuni trend positivi: il reclutamento di nuovi docenti sembra, più che in passato, legato alle loro capacità scientifiche; vi sono tentativi di razionalizzare e migliorare l'offerta didattica. Tuttavia, il ridisegno dell'offerta sembra essere avvenuto negli ultimi anni principalmente in modo casuale, legato al pensionamento di parte del corpo docente; ai vincoli quantitativi posti per l'attivazione e la sostenibilità dei corsi di studio; a una capacità strategica relativamente modesta degli atenei. Aree disciplinari di lunga tradizione, specie negli studi umanistici, si stanno fortemente ridimensionando e sono a rischio di depimento.

Vi è anche il rischio che la qualità della didattica diventi meno importante, dato che le sorti finanziarie degli atenei e di carriera dei ricercatori sono venute progressivamente a dipendere soprattutto dalla capacità di pubblicare articoli scientifici; con la possibilità di una implicita marginalizzazione delle attività di docenza. Pubblicare il più possibile è divenuta l'attività rilevante. Con modalità condizionate dagli indicatori prescelti: possibilmente senza coinvolgere colleghi di altri atenei italiani, ma nella spasmodica ricerca di coautori stranieri; possibilmente all'estero e in inglese, indifferenti alla circostanza che questo significa il declino di riviste e di editori italiani, il prosciugarsi di tradizioni di riflessione e di ricerca che non rientrano nei parametri dell'Agenzia nazionale di valutazione (Anvur). Secondo Sabino Cassese (2013, p. 76), «i ricercatori hanno già cominciato ad apprestare e a presentare le proprie ricerche in funzione delle misurazioni e presto saranno pronti anche a ricercare in funzione delle misurazioni».

Tutto ciò è della massima importanza anche perché indubbiamente il sistema universitario italiano ha una forte necessità di miglioramento. Di riflettere e innovare sui contenuti e le modalità degli insegnamenti, sui loro legami con il mondo del lavoro di oggi e soprattutto di do-

RPS

Domenico Cersosimo e Gianfranco Vietti

mani. Queste necessità di miglioramento sono diffuse in tutte le sedi, in particolare in diversi atenei del Mezzogiorno, che, fra le proprie criticità, hanno una qualità della ricerca inferiore alla media e tempi alla laurea molto superiori. È assai dubbio che ciò che è avvenuto dal 2008 in poi, per l'intensità dei tagli, per la variabilità dei criteri di finanziamento, per l'incertezza e anche per i possibili comportamenti opportunistici che ha generato, abbia incentivato particolarmente questi processi.

Le dinamiche che si sono determinate sono cumulative: tendono a ripetersi e ad amplificarsi. L'interazione che si è venuta determinando fra la dimensione del Ffo, le regole che presiedono alla sua allocazione e l'assegnazione di punti organico (per il reclutamento dei docenti) ha costruito un meccanismo «a palla di neve». Per le università che sono collocate in posizione sfavorevole, indipendentemente dai loro comportamenti, è impossibile arrestare un processo di contrazione delle risorse finanziarie e umane, e quindi dell'offerta didattica e dell'immatricolazione di studenti; tutti elementi che si contraggono contemporaneamente o in sequenza, ciascuno rinforzando l'effetto degli altri.

Non si è trattato di una correzione di rotta una tantum: si è messo in moto un processo – che senza necessità di alcun ulteriore intervento – porterà il sistema a trasformarsi radicalmente.

2. Alcune riflessioni d'insieme

Quella che è avvenuta negli ultimi anni non è stata dunque una trasformazione virtuosa del sistema universitario italiano; al contrario, in un quadro differenziato tra atenei del Nord e del Centro-Sud, l'università italiana si è rimpicciolita e allontanata dagli standard migliori degli altri sistemi universitari europei e non. Tutto ciò avrà conseguenze rilevanti sull'economia e sulla società. Le attività economiche del futuro saranno basate più di oggi su un mix di digitalizzazione spinta e utilizzo di lavoratori altamente qualificati, che dispongono di aggiornate competenze di base per svolgere mansioni differenziate, non ripetitive, creative. Sempre più la competitività dei paesi avanzati dipenderà in misura cruciale da imprese a elevata intensità di forza lavoro ad alta qualifica. Quantomeno per mantenere il proprio posizionamento nel quadro internazionale del futuro, all'Italia serviranno nei

prossimi lustri molti più laureati. È dunque necessario investire nell'istruzione superiore: accrescere le immatricolazioni, ma anche intervenire con decisione, con adeguate politiche, sui livelli di abbandoni, e sui ritardi alla laurea, che in Italia sono assai alti in comparazione internazionale. Accrescere il numero di laureati non garantisce di per sé un loro utilizzo ottimale, se le politiche della formazione terziaria non sono accompagnate da politiche della ricerca, dell'innovazione e industriali in grado di determinare una trasformazione dinamica del sistema produttivo. Avere molti laureati è condizione non sufficiente, ma tuttavia necessaria.

L'istruzione produce esternalità. Determina una partecipazione politica più consapevole, una vita sociale e culturale più ricca, una migliore cura della salute. Le tavole di mortalità per livello di istruzione recentemente rese note dall'Istat mostrano che mediamente un laureato (maschio) ha una aspettativa di vita di 5,2 anni superiore rispetto a un italiano con al più la licenza media. La formazione universitaria, poi, continua a rappresentare un importante motore di mobilità sociale. Una possibilità per chi proviene da condizioni economiche e sociali modeste per modificare la propria collocazione di classe; per impedire, per quanto possibile, che le caratteristiche delle famiglie e dell'ambiente d'origine determinino lo status economico e sociale. La mobilità intergenerazionale in Italia è già piuttosto limitata: la riduzione degli accessi all'università, che i dati sembrano mostrare essere maggiore per chi proviene da ceti svantaggiati, rischia di ridurla ulteriormente.

Atenei di qualità sono un fattore fondamentale per la competitività territoriale. Non solo per la formazione che erogano, ma anche per le attività di ricerca e sperimentazione, per le attività di trasferimento tecnologico; per un insieme di ulteriori ricadute: dalla loro stessa rilevanza economica alle attività di «*social engagement*» dei docenti, che proprio nei contesti relativamente più deboli possono determinare gli impatti maggiori. In Italia, dove le disparità sono cospicue, e le debolezze di una parte importante del paese persistenti e radicate, bisognerebbe rafforzare in modo particolare le iniziative di formazione avanzata e di ricerca nei territori meno dotati. È il contrario di quanto sta avvenendo. Ben poco, tra l'altro, si può ottenere in questo senso con politiche teoricamente aggiuntive, come quelle dei fondi strutturali europei, se intanto le politiche ordinarie vanno in direzione contraria.

Di forme di differenziazione e stratificazione, anche verticale, del si-

RPS

Domenico Cersosimo e Gianfranco Vieti

stema universitario si può naturalmente discutere. Ciò che pare importante a riguardo è da un lato assicurare che gli atenei meglio strutturati abbiano una distribuzione territoriale che copra l'intero paese; dall'altro che siano chiari e condivisi i criteri con cui si segmenta il sistema: una recente ricerca su quattro paesi europei ricorda come «non sia tanto l'eccellenza a produrre la stratificazione, quanto la necessità e la volontà di stratificazione a utilizzare la retorica dell'eccellenza come fattore legittimante» (Vaira, 2015, p. 59). Una notazione che sembra descrivere molto bene ciò che sta avvenendo in Italia.

La dimensione territoriale delle politiche dell'università e della ricerca dovrebbe attentamente bilanciare i vantaggi dell'agglomerazione e della concentrazione delle attività nelle aree più forti con il potenziamento dell'intero sistema. Ciò non avviene. È assai discutibile che un sistema con poche eccellenze in un quadro complessivo necessariamente destinato alla mediocrità sia, per il benessere del paese, migliore di un sistema in cui le eccellenze sono presenti in modo diffuso. Cosa fondamentale, in Italia, le differenze di «qualità», per quanto è possibile misurarle, sono maggiori fra diverse aree scientifiche all'interno degli stessi atenei che fra atenei.

Questi cambiamenti di portata così ampia non scaturiscono da un organico disegno di riforma. Da un progetto trasparente; che sia stato valutato con attenzione almeno dalle classi dirigenti del paese; che sia stato oggetto di discussioni parlamentari; di cui siano stati soppesati i pro e i contro; analizzate le conseguenze a medio e lungo termine. Al contrario, il cambiamento scaturisce da un coacervo di norme e disposizioni attuative, di regolamenti, di decreti ministeriali tanto complessi nella forma quanto determinanti nella sostanza. Un processo in larga misura oscuro, tanto da sfuggire – in molti suoi aspetti – alla comprensione degli stessi diretti interessati. Accompagnato, tra l'altro, da una discussione pubblica molto singolare: l'opinione pubblica italiana è informata molto male sui pregi e difetti delle istituzioni universitarie e sui cambiamenti in corso. Un processo che ha avuto una singolare continuità con esecutivi di colore ben diverso: guidato, implicitamente, da una sorta di «pensiero unico» trasversale che sembra confermato e rafforzato dalle più recenti decisioni della Presidenza del Consiglio – da cui proviene la grande maggioranza delle scelte dell'oggi – concentrate su interventi di carattere straordinario e parallelo rispetto al funzionamento ordinario del sistema dell'università, nell'assenza di iniziative di riflessione politica (della cosiddetta «buona uni-

versità» del Partito Democratico si sono perse le tracce). Né è chiara, ad esempio, la norma già ricordata sulle cosiddette «cattedre Natta», così come la decisione di stanziare 1,5 miliardi in dieci anni a favore dell'Istituto italiano di tecnologia: in modo puramente discrezionale, a una sola istituzione che provvederà, a sua volta, su base discrezionale, alla selezione dei ricercatori (è circolata la cifra di mille) e dei gruppi di ricerca da coinvolgere nel progetto. I 150 milioni all'anno vanno comparati con la disponibilità di appena 92 milioni in un triennio per la ricerca nelle università (Prin 2015): disponibilità che finanzia meno del 7% dei progetti presentati (appena 300 su 4.431).

Tutto ciò suggerisce un'attenta ricostruzione di quanto sinora avvenuto nel sistema universitario italiano, una riflessione profonda sulle conseguenze che si sono determinate e si vanno determinando nel futuro. Una Indagine parlamentare potrebbe essere un'iniziativa opportuna.

Nell'università italiana si sommano problemi antichi, più intensi al Sud, e difficoltà connesse alla durata e alla profondità della crisi economica. Ma a ciò si sono aggiunte politiche di governo che hanno determinato cambiamenti di portata storica, che possono essere comparati per intensità – ma con un segno opposto – alla grande espansione dell'«università di massa» che si è verificata negli anni del secondo dopoguerra. Politiche che avranno conseguenze profonde: sulla capacità del paese di rafforzare aree di ricerca scientifica e tecnologica che alimentano la sua competitività; sulla formazione delle classi dirigenti in senso lato; sul ruolo degli atenei come protagonisti dei processi di trasformazione e di innovazione delle società e delle economie locali, in un paese così diverso al suo interno come l'Italia; sulla mobilità sociale e sulla possibilità di contrastare il protrarsi delle disuguaglianze fra famiglie e individui.

3. Spunti per una discussione

È tempo di tornare a discutere di questi temi alla luce del sole. Al di là di una riflessione d'insieme, l'attenzione va indirizzata, tanto in sede politica quanto in sede tecnica, su alcune delle principali questioni connesse alla trasformazione regressiva del sistema universitario italiano. Se ne possono elencare diverse, e prefigurare una vera e propria agenda per la discussione.

Vi è in primo luogo la questione dell'investimento complessivo che l'Italia vuole fare nell'istruzione universitaria e dei meccanismi che garantiscono un equilibrato e stabile finanziamento dei singoli atenei. Vi è il problema del finanziamento della ricerca, e della scelta, molto importante e non ovvia, fra meccanismi «a bando», diffusi in quasi tutti i paesi avanzati, e meccanismi di «valutazione del sistema», come quelli in corso in Italia, che hanno evidenziato e presentano non pochi inconvenienti, fino al rischio di distorcere le scelte di ricerca e di pubblicazione da parte dei ricercatori. Vi è la fondamentale questione del diritto allo studio: del suo finanziamento complessivo; dei meccanismi per assicurare l'accesso degli studenti provenienti dalle famiglie meno abbienti; dei criteri di riparto territoriale, per evitare forti e immotivate sperequazioni (a danno del Mezzogiorno), come quelle oggi in atto. A ciò va legata una revisione dei meccanismi di tassazione, che impediscano l'aumento delle tasse e ne garantiscano progressività e aree di esenzione. Molto può essere fatto nel campo delle politiche urbane per l'università, e in particolare per gli studenti: alloggi, trasporti, servizi, specie nelle città del Centro-Sud e nei maggiori centri urbani. Ancora, una riflessione strategica va posta su una politica di attrazione di studenti dall'esterno, specie dal bacino del Mediterraneo e dai Balcani, anche in connessione con le crisi migratorie e umanitarie.

La qualità del funzionamento degli atenei merita anch'essa interventi attenti: misure innanzitutto per ridurre gli abbandoni e la dispersione, e per contrastare il fenomeno dei fuori corso; politiche per consentire un corretto ricambio dei docenti e per sostenere corsi di studio e specializzazioni nelle diverse sedi universitarie; per assicurare in più sedi, sull'intero territorio nazionale, corsi di eccellenza e per sostenere l'indispensabile (e invece molto ridotto nell'ultimo periodo) mobilità fra sedi, specie in Italia ma anche all'estero, dei docenti. Infine, un'attenzione particolare va posta sul nesso fra politiche ordinarie e politiche di coesione nel sistema universitario del Mezzogiorno, il cui potenziamento e rilancio è condizione ineludibile per il progresso, economico e civile, dell'area.

Come esempio di tali questioni, si proverà a discutere in maggior dettaglio in questa sede dei temi attinenti al finanziamento del sistema universitario italiano. Come è evidente, esso è largamente inferiore rispetto agli altri maggiori paesi industrializzati, ed è fortemente diminuito nell'ultimo periodo. La dimensione complessiva delle cifre in ballo (circa un miliardo per recuperare i tagli e progressivamente al-

meno un altro miliardo per cominciare a recuperare terreno nel quadro internazionale) è nell'insieme marginale rispetto alle dimensioni della spesa pubblica totale italiana e dei vincoli che a essa pongono le esigenze di risanamento dei conti pubblici. Un maggiore finanziamento all'università è soprattutto una questione politica. Ciò che sembra mancare davvero, più che le relative risorse monetarie, è la scelta di investire su un progressivo allargamento della platea dei laureati e innalzamento dei livelli medi di istruzione terziaria degli italiani. Gli argomenti contro questa scelta, raramente esplicitati, ma piuttosto evidenti in alcune prese di posizione nell'asfittico dibattito pubblico degli ultimi anni, sono sostanzialmente due.

In primo luogo c'è chi ritiene che il numero di laureati attuale sia sufficiente per le esigenze espresse dal sistema economico italiano, e che quindi un maggiore investimento non potrebbe che produrre nuovi disoccupati, un aumento del «*mismatch*» fra la domanda e l'offerta di lavoro per qualifiche. Si tratta della posizione più miope e pericolosa, talora espressa da rappresentanti delle imprese. Alla radice del relativo declino dell'economia italiana nell'ultimo ventennio (contenuti e decrescenti tassi di crescita della produzione e della produttività) vi è infatti una relativa carenza di competitività in quelle produzioni, manifatturiere e terziarie, in cui maggiormente rilevante è l'apporto della ricerca scientifica e tecnologica e del capitale umano qualificato. Dimensionare l'offerta futura di laureati alle esigenze attuali della domanda – particolarmente contenute nell'ultimo periodo – significa accettare un progressivo ridimensionamento della collocazione dell'Italia nella divisione internazionale del lavoro; produrre nuovi laureati non garantisce sul loro utilizzo ottimale, in mancanza di una lungimirante politica industriale e tecnologica: non produrli, però, rende impossibile qualsiasi strategia di sviluppo avanzato.

Vi è poi una seconda posizione, mai esplicitata come tale, e che si nasconde spesso dietro le bandiere della meritocrazia: è opportuno che si laurei solo una fascia dei giovani italiani – i «bravi» – e non conveniente investire risorse della collettività per gli altri. Ma, specie nella situazione italiana di limitatissimo diritto allo studio, i «bravi» finiscono per coincidere con quanti *ex ante* si giovano di migliori condizioni di contesto, provenendo da aree territoriali e/o ceti sociali più favoriti. Si sottovaluta che un aumento significativo del finanziamento del sistema universitario italiano è anche una scelta politica forte per una maggiore mobilità sociale.

Un altro aspetto rilevante delle politiche di finanziamento attiene all'esigenza di garantire a tutti gli atenei certezza di risorse per far fronte nel tempo ai costi, che per la grande maggioranza sono rappresentati da spese fisse per il personale. Questa dovrebbe essere la finalità della quota base del Ffo. Tuttavia, la dimensione di tale quota è largamente inferiore alle necessità degli atenei; il suo valore è nettamente diminuito, di ben due miliardi tra il 2008 e il 2016. Valore che tende a diminuire drasticamente in base a quanto previsto dall'art. 60.1 della legge 98/2013 che presuppone un progressivo, inteso ridimensionamento della quota base; ciò va in direzione esattamente opposta a quanto qui auspicato: tale previsione di legge andrebbe quindi modificata. Si noti incidentalmente che tale previsione, determinando un dimensionamento della cosiddetta «quota premiale» fino al 30% del Fondo di finanziamento ordinario, pone l'Italia in una posizione unica e assai eccentrica nel panorama internazionale. L'aumento del finanziamento del sistema universitario andrebbe quindi integralmente destinato alla copertura della quota base, la cui dimensione attuale è inferiore a 1,5 miliardi rispetto all'ammontare del «costo standard» di tutti gli atenei così come calcolato in base ai criteri ministeriali.

Per il riparto della quota base, da sempre realizzato attraverso criteri «storici», fonte di non poche iniquità all'interno del sistema, la legge 240/2010 ha infatti introdotto il criterio del «costo standard» per studente, reso poi operativo a partire dal 2014. Tuttavia, i meccanismi con cui il criterio è stato attuato hanno prodotto non pochi problemi (Fiorentino, 2015). Alcuni di essi sono richiamati nella mozione – prima firmataria l'onorevole Ghizzoni – approvata il 29 giugno 2016, quasi all'unanimità (436 sì e 6 no), dalla Camera dei deputati con cui si impegna il governo, tra l'altro, «a valutare la possibilità di aggiornare il modello del costo standard dello studente, in particolare per quanto riguarda: l'addendo perequativo, per tener meglio conto, come prescrive la legge n. 240 del 2010, dei “differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali” in cui operano le università; il numero di studenti (regolari, in ritardo e part-time) da ponderare con maggiore gradualità; le dimensioni ottimali articolandole rispetto alle classi di corsi di laurea, ai contesti territoriali e alle tipologie di studenti». Tale mozione non ha però sortito alcun effetto, dato che solo pochi giorni dopo il Miur, con il d.m. 552, ha riconfermato la sua impostazione. Come auspicato nella mozione parlamentare, una revisione dei meccanismi di calcolo appare tuttavia indispensabile. Vi è tuttavia un pro-

blema più di fondo: condizionando progressivamente la quota base del finanziamento delle università al numero di studenti, la norma implicitamente accetta e promuove un meccanismo «competitivo» fra i diversi atenei per ottenere il maggior numero possibile di immatricolazioni e quindi di risorse; tale meccanismo implica effetti cumulativi nel tempo, in quanto un maggiore finanziamento consente un potenziamento del corpo docente, l'attivazione di nuovi corsi di studio e quindi una maggiore capacità attrattiva di immatricolati (e viceversa). Il punto è che – come dimostrano le analisi della situazione italiana (si veda il capitolo a riguardo di Cersosimo, Ferrara e Nisticò del rapporto Res, 2016) – la decisione degli studenti di preferire una università non è dovuta solo alla sua intrinseca qualità, ma anche, molto, alle condizioni del contesto in cui essa è insediata: soprattutto alla domanda di lavoro ma anche alle condizioni infrastrutturali e di servizio (trasporti, abitazioni, qualità della vita) e non ultimo alle possibilità di usufruire di borse di studio. In Italia vi sono enormi, e crescenti, differenze sotto tutti questi aspetti, che implicano in particolare una quota elevata, e in aumento, di studenti del Mezzogiorno immatricolati presso atenei del Centro-Nord. Questi flussi, decisamente influenzati dalle condizioni del mercato del lavoro, possono a loro volta determinare un sensibile calo dei finanziamenti per gli atenei delle aree di emigrazione, che non potrà che rafforzare ulteriormente la mobilità in uscita unidirezionale dal Sud al Nord. Il meccanismo del costo standard presuppone che le scelte di immatricolazione degli studenti dipendano in misura assolutamente preponderante dalla «qualità» degli atenei prescelti, determinando variazioni nel finanziamento e stimolando interventi correttivi. Se non accompagnato da politiche strutturali rivolte a ridurre l'impatto dei fattori extra-universitari che influenzano le scelte degli studenti, rischia invece di alimentare fenomeni cumulativi, indipendentemente dalla «qualità» degli atenei.

Un ulteriore aspetto riguarda i finanziamenti aggiuntivi della ricerca universitaria. Contrariamente a quanto deciso in Italia, sarebbe opportuno che tali finanziamenti addizionali fossero distinti da quelli ordinari per il sistema universitario, come peraltro avviene nella grandissima maggioranza dei paesi europei e in genere dei paesi avanzati. Nel nostro paese si è deciso di basare il «fondo per il finanziamento ordinario delle università destinato alla promozione e al sostegno dell'incremento qualitativo delle attività delle università statali e al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse», art. 2

della legge 1/2009 (la cosiddetta «quota premiale» del Ffo, destinata a pesare fino al 30% dell'ammontare totale), principalmente (per i quattro quinti) sulle risultanze della Vqr. I risultati di un insieme di analisi consentono di affermare che la ragione di fondo di questa decisione risiede nella volontà di sperequare il più possibile fra atenei l'allocazione delle risorse (cfr. Banfi e Viesti, 2016, nel Rapporto Res). L'abnorme peso assegnato alla Vqr è estremamente discutibile, innanzitutto per le caratteristiche intrinseche di questo processo di valutazione, non privo di criticità e distorsioni (un'ampia evidenza è disponibile su www.roars.it), che consiglierebbero certamente un uso molto più limitato delle sue, problematiche, risultanze. L'Anvur è venuta svolgendo un ruolo distorto, impropriamente politico, di orientamento delle metodologie e degli ambiti di ricerca, e di influenza diretta sulle caratteristiche stesse del sistema universitario, che esula ampiamente dalle sue finalità, e che andrebbe fortemente ridimensionato.

L'esigenza fondamentale, preliminare, è infatti, in conclusione, questa: sottrarre il governo dell'università a gruppi di potere e di interesse che ne hanno condizionato fortemente gli sviluppi negli ultimi anni; riportare la discussione nelle sedi sue proprie, nell'opinione pubblica e nel Parlamento.

È questione troppo importante per essere lasciata a singoli o gruppi, nelle agenzie o nei ministeri, portatori di agende molto orientate e assai discutibili.

Riferimenti bibliografici

- Fondazione Res (a cura di G. Viesti), 2016, *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Donzelli, Roma.
- Banfi A. e Viesti G., 2016, *Il finanziamento delle università*, in Fondazione Res, (2016).
- Cassese S., *L'Anvur ha ucciso la valutazione, viva la valutazione*, «Il Mulino», n. 1, pp. 73-79.
- Cersosimo D., Ferrara A.R., Nisticò R., 2016, *La mobilità geografica: da Sud a Nord senza ritorno*, in Fondazione Res (2016).
- Fiorentino M., 2015, *La questione meridionale dell'università*, Esi, Napoli.
- Vaira M., 2015, *Struttura e assetti istituzionali dei sistemi di istruzione superiore*, in Trivellato P. e Triventi M. (a cura di), *L'istruzione superiore. Caratteristiche e funzionamento*, Carocci, Roma.