

Nuovi divari

Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud

Rapporto RES 2015 Sintesi della ricerca

1. *Uno sguardo d'insieme*

Negli ultimi anni si sono verificati cambiamenti profondi nella secolare storia del sistema universitario italiano. Ne derivano non pochi elementi di criticità, tanto per il presente quanto per il futuro, sotto almeno tre aspetti rilevanti: la dimensione dell'università italiana; la sua articolazione territoriale; la sua qualità.

Il primo aspetto attiene all'ampiezza complessiva del sistema, così come misurata da alcune variabili chiave. Per la prima volta nella sua storia, è diventato significativamente più piccolo. Di circa un quinto. Rispetto al momento di massima dimensione (databile, a seconda delle variabili considerate, fra il 2004 e il 2008), al 2014-15 gli immatricolati si riducono di oltre 66 mila, passando da circa 326 mila a meno di 260 (-20%); i docenti da poco meno di 63 mila a meno di 52 mila (-17%); il personale tecnico amministrativo da 72 mila a 59 mila (-18%); i corsi di studio scendono da 5634 a 4628 (-18%). Il fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) diminuisce, in termini reali, del 22,5%.

L'Italia ha dunque compiuto, nel giro di pochi anni, un disinvestimento molto forte nella sua università. Si tratta di una trasformazione opposta a quelle in corso in tutti paesi avanzati (e ancor più negli emergenti) che continuano invece ad accrescere la propria formazione superiore: basti ricordare che mentre il finanziamento pubblico dell'università in Italia si contraeva del 22%, in Germania cresceva del 23%; anche i paesi mediterranei più colpiti dalla crisi hanno ridotto molto meno il proprio investimento sull'istruzione superiore. Non è certo solo effetto della crisi: in Italia, la riduzione della spesa e del personale universitario è stata molto maggiore che negli altri comparti dell'intervento pubblico: fra il 2008 e il 2013 i docenti universitari si riducono del 15% circa, il totale del pubblico impiego di meno del 4%.

La decrescita avviene per di più a partire da dimensioni notevolmente inferiori. Dei tanti indicatori disponibili, che saranno richiamati anche di seguito, basta ricordarne in apertura uno; di estrema importanza; sia, intuitivamente, perché riguarda il futuro del nostro paese; sia perché è uno degli indicatori di Europa 2020: la percentuale di giovani (30-34 anni) in possesso di laurea rispetto al totale. L'Europa si è data l'obiettivo, al 2020, di avere il 40% di giovani laureati. L'Italia è nel 2014, al 23,9%: questo la colloca all'ultimo posto fra i 28 stati membri; contemporaneamente l'Italia si è data un obiettivo al 2020 – che è dubbio raggiungerà – pari al 26-27%, che continuerebbe a collocarla all'ultimo posto: alla luce delle dinamiche in corso potrebbe essere superata anche dalla Turchia. La regione con la percentuale maggiore di laureati

(30-34 anni), il Lazio (31,6%), si colloca su livelli pari al Portogallo. Quattro regioni italiane, tutte del Mezzogiorno, sono fra le ultime dieci nella graduatorie delle 272 europee; la Sardegna (17,4%) è penultima: la sua percentuale di giovani laureati è superiore solo alla regione bulgara dello Severozàpad, ed è poco più di un terzo rispetto alla Svezia.

Non è una trasformazione virtuosa. Per motivi economici: per quanto si possa ragionevolmente prevedere (Visco 2014 e 2015), le attività economiche del futuro, specie nei paesi avanzati, saranno basate più di oggi su un mix di digitalizzazione spinta e di utilizzo di forza lavoro altamente qualificata, che dispone di competenze di base (e che le aggiorna) per svolgere mansioni differenziate, non ripetitive, creative (Brynjolfsson e Mc Afee 2015). La competitività dei paesi avanzati, cioè la loro capacità di ospitare attività economiche in grado di reggere la concorrenza di mercato, dipenderà in misura cruciale dalla competitività di imprese ed attività economiche ad alta 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. Produrli non garantisce sul loro utilizzo ottimale; non sono le sole politiche della formazione superiore a garantire la competitività, se non sono accompagnate da politiche della ricerca, dell'innovazione e industriali in grado di determinare una trasformazione virtuosa del sistema produttivo e quindi l'assorbimento e la valorizzazione ottimale di nuove coorti di laureati; per accrescere la produttività delle imprese. Avere molti laureati non garantisce la prosperità. E' condizione non sufficiente, ma tuttavia necessaria: senza di essi è difficile ipotizzare una trasformazione virtuosa del sistema produttivo nazionale. E serviranno molti laureati per assicurare un funzionamento più efficace dei grandi servizi pubblici e collettivi nazionali: non solo, naturalmente, della sanità; ma anche della scuola, delle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali.

Per motivi "civili". L'istruzione produce esternalità. Un maggiore livello di istruzione tende a determinare una partecipazione politica più consapevole, una vita sociale e culturale più ricca, una migliore cura della salute. La formazione universitaria, poi – pur con tutti i suoi limiti e difetti - è stata e continua a rappresentare un importante motore di mobilità sociale. Una possibilità per chi proviene da condizioni economiche e sociali più modeste, per modificare la propria collocazione sociale; per impedire, per quanto possibile, che le caratteristiche delle famiglie e dell'ambiente d'origine determinino lo status economico e sociale delle giovani generazioni. Per limitare la persistenza di disparità e disuguaglianze che ben poco hanno a che fare con l'impegno e con il merito dei singoli. Non va dimenticato come questi effetti siano più forti proprio nelle regioni meno sviluppate: nel Mezzogiorno le percentuali di laureati con genitori laureati è molto inferiore alla media nazionale (che a sua volta è molto più bassa di quella dei paesi dell'Ocse: Viesti 2015). La mobilità intergenerazionale in Italia è già piuttosto limitata: la riduzione degli accessi all'università, che i dati sembrano mostrare essere più forte per chi proviene da ceti più deboli, rischia di ridurla ulteriormente.

Una seconda preoccupazione attiene all'articolazione territoriale del sistema universitario. Come si vedrà dettagliatamente più avanti le tendenze negative sono assai più intense per gli atenei del Centro-Sud, con punte particolarmente drammatiche nelle Isole, oltre che per alcune sedi geograficamente periferiche del Nord. L'Italia sta pesantemente disinvestendo nel suo sistema formativo superiore: ma lo sta facendo con particolare intensità proprio nelle regioni più deboli del paese; nelle quali i risultati raggiunti – in termini di quantità e qualità della formazione universitaria – sono ancora parziali. E nelle quali l'università potrebbe svolgere un ruolo particolarmente pregiato per lo sviluppo economico e civile.

Si va disegnando un sistema formativo sempre più differenziato fra sedi più e meno dotate (in termini finanziari, di docenti, di studenti, di relazioni con l'esterno), con le prime fortemente concentrate in alcune aree del Nord del paese. Le nuove regole di governo del sistema – lungamente analizzate in questo rapporto – stanno accentuando questa biforcazione.

E' assai discutibile 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, su più sedi; e in cui tutte le sedi, pur con fisiologiche differenziazioni, possono fornire un contributo di qualità alla didattica e alla ricerca. Se molti atenei italiani saranno sottoposti ancor per qualche anno alle condizioni sperimentate nel 2008-15, a cominciare dalla rilevante contrazione dei finanziamenti e del corpo docente, non potranno che vivere un declino sempre più rapido, con circoli viziosi di riduzione dell'offerta formativa, degli studenti e quindi del finanziamento e dei docenti.

Ciò che rileva è che la politica universitaria in corso nel nostro paese ha posto le basi perché la differenziazione fra due grandi gruppi di atenei, già con caratteristiche (che si vedranno in seguito) che li distinguono, aumentino sempre più; con una "serie A" a cui, si badi, non vengono destinate risorse aggiuntive, ma che le sottrae all'altra componente del sistema. Con una "serie B", che sembra destinata, già nel medio periodo, a strutturarsi su un insieme di atenei periferici, destinati prevalentemente all'erogazione di una didattica di base, con meno insegnamento avanzato (corsi magistrali e dottorati) e meno attività di ricerca. La cui funzione sarà preparare studenti che poi saranno opportunamente selezionati dagli atenei di serie A per accedere ad una formazione avanzata, in numeri necessariamente limitati. Un sistema, forse, con *research universities* e *teaching universities* come negli Stati Uniti.

Ma vi è di più. Un conto è avere una differenziazione "verticale" del sistema degli atenei (cioè fra sedi più dotate e sedi meno dotate) con un certo equilibrio territoriale. Un conto è il disegno che si sta realizzando in Italia: 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. Sedi universitarie di qualità sono un fattore fondamentale per la competitività territoriale. Non solo per la formazione che erogano ai cittadini: che solo in un mondo virtuale sono tutti perfettamente mobili e dunque del tutto indifferenti fra le sedi di studio¹. Ma anche per le attività di ricerca e sperimentazione, che rispondono non solo a bisogni e curiosità universali, ma che fanno anche fronte ad esigenze specifiche dei territori; non ultime di analisi, di riflessione, di proposta sui loro cambiamenti. Ancora, per le attività di trasferimento tecnologico. Come si vedrà più avanti in Italia sono su livelli ancora contenuti, ancor più nelle regioni più deboli: anche per questo motivo devono essere ancora favorite, stimolate, non certo ridotte. Infine, per un insieme di ulteriori ricadute che le attività universitarie hanno: dalla loro stessa rilevanza economica², alle attività di "*social engagement*" dei docenti, che proprio nei contesti relativamente più deboli possono determinare gli impatti maggiori.

L'interazione, anche su base locale, con un sistema della ricerca e dell'università di qualità rappresenta ovunque nel mondo avanzato un fondamentale fattore competitivo dei territori. 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 anche, molto, nei territori più deboli, che maggior strada devono compiere nel

¹ I territori con atenei di serie A avranno senz'altro livelli di formazione migliori per i propri cittadini.

² Specie in città di piccola e media dimensione, siano Urbino o Benevento, Trieste o Catanzaro l' "indotto universitario" è una componente molto significativa dell'economia locale.

potenziamento e nella trasformazione strutturale delle proprie economie. Sembra il contrario di quanto sta avvenendo nel nostro paese. 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. Sfugge la logica di destinare ai territori più deboli rilevanti risorse "straordinarie" per la ricerca quando contemporaneamente si riducono quelle ordinarie: non si ottiene che di aumentare frammentarietà e complessità degli interventi che si fanno.

La competitività di un paese è sempre la somma di quella di tutti i suoi territori. Per il benessere nazionale è razionale puntare ad accrescere in tutte le regioni la capacità di creare impresa, occupazione, reddito; l'alternativa è esacerbare un dualismo, con il suo necessario carico di trasferimenti compensativi. Un carico che diviene sempre più grande economicamente ma sempre meno sostenibile politicamente. Ed è per questo che un sistema dell'università come quello che si va disegnando non è certamente il più opportuno se si vuole accrescere il benessere complessivo, di lungo termine, dell'Italia.

Una terza ed ultima preoccupazione attiene alla qualità del sistema e delle sue componenti. Essa è ancor più rilevante ad esito di un periodo nel quale la retorica del "merito" è stata dilagante.

Qualità del sistema significa svolgere contemporaneamente e sempre meglio le funzioni didattiche, di ricerca, di interazione con l'esterno. Il ridisegno dell'offerta didattica – pur meritando analisi assai più approfondite di quelle che si sono potute compiere – sembra essere avvenuto negli ultimi anni almeno in parte attraverso modalità casuali, legate al pensionamento di parte del corpo docente; ai vincoli quantitativi posti per l'esistenza dei corsi; ad una capacità strategica relativamente modesta degli atenei. Riflessioni più attente, laddove vi sono state, sono state lasciate unicamente all'iniziativa delle sedi, senza alcun raccordo fra di loro: incentivate assai più a competere per l'attrazione di studenti che a collaborare; senza scenari di riferimento di domanda formativa in base ai quali progettare ed attuare nuovi, migliori e sempre più "utili" corsi di laurea. Vi è anche il rischio che la qualità della didattica diventi meno importante, dato che le sorti delle istituzioni e dei singoli sono venute sempre più a dipendere esclusivamente dalla capacità di pubblicare articoli scientifici; con la possibilità di una implicita marginalizzazione delle attività di docenza. Pubblicare a sufficienza, essendo l'unico possibile strumento per acquisire risorse finanziarie sempre più necessarie, è divenuta l'attività più rilevante. Con modalità condizionate dagli indicatori prescelti: possibilmente senza coinvolgere colleghi di altri atenei italiani, ma nella spasmodica ricerca di coautori stranieri; possibilmente, sempre e comunque, all'estero e in inglese, indifferenti alla circostanza che questo significa il deperimento di riviste e di editori, il prosciugarsi di tradizioni di riflessione e di ricerca che non rientrano nei parametri dell'Agenzia Nazionale di Valutazione (Anvur).

Tutto ciò è della massima importanza anche perché certamente il sistema universitario italiano ha una forte necessità di miglioramento. Di riflettere e innovare su i contenuti e le modalità degli insegnamenti, su i loro legami con il mondo del lavoro di oggi e soprattutto di domani (dato che si formano persone che saranno attive per almeno 40 anni dopo la laurea); di trasmettere capacità di "imparare ad apprendere".

Queste necessità di miglioramento sono diffuse in tutte le sedi. Molti indicatori mostrano che sono ancora più forti nel Centro-Sud ed in particolare in diversi atenei del Mezzogiorno: per i quali i dati indicano anche una "qualità media rivelata" del personale docente inferiore alla media nazionale. E' 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 i possibili comportamenti opportunistici che ha generato, abbia incentivato particolarmente questi processi.

Un sistema, quindi, con dinamiche complessive di ripiegamento; con crescenti squilibri, anche su base territoriale, al suo interno; con esigenze di continuo miglioramento, in particolare in alcune aree.

2. *L'esigenza di una discussione approfondita e informata*

I dati e le evidenze presentate in questo Rapporto portano a concludere, senza timore di esagerare, che il sistema universitario italiano sta affrontando un cambiamento epocale, che ne ha già condizionato la struttura, e che potrebbe condizionarlo per decenni a venire. Ciò che si vedrà, infatti, è che le dinamiche che si sono determinate sono cumulative: tenderanno a ripetersi ed ad amplificarsi nel futuro. Non vi è stata, cioè, una correzione di rotta una tantum, per quanto estremamente ampia e di direzione decisamente discutibile: si è messo in moto un processo – che senza necessità di alcun ulteriore intervento – porterà il sistema a trasformarsi radicalmente.

Un cambiamento di portata così ampia non scaturisce però da un organico disegno di riforma. Da una volontà esplicita; quantomeno annunciata pubblicamente. Da un progetto trasparente; che sia stato valutato con attenzione almeno dalle classi dirigenti del paese (se non da tutti i cittadini); che sia stato oggetto di almeno parziali discussioni parlamentari. Di cui siano stati soppesati i pro e i contro; analizzate le conseguenze a medio e lungo termine.

Scaturisce invece da un coacervo di norme e disposizioni attuative; di regolamenti; di decreti ministeriali tanto complessi nella forma quanto assai importanti nella sostanza. Un processo in larga misura oscuro; talmente complesso da sfuggire – in molti suoi aspetti – alla comprensione non solo dei cittadini o delle “classi dirigenti”, ma anche degli stessi più diretti interessati. Un processo in larghissima parte indipendente dalla politica; ma che, allo stesso tempo, ha avuto una sostanziale continuità anche con esecutivi di colore ben diverso, sostenuti da partiti che nei loro (rari) documenti sull’istruzione superiore avevano espresso posizioni molto diverse: fra di loro – come è normale sia in democrazia – e rispetto a ciò che si veniva decidendo³. Una sorta di pensiero unico implicito. Quale che sia l’opinione che ciascuno può avere sugli esiti che si stanno determinando, si tratta di un processo di *decision-making* certamente oscuro.

Accompagnato, tra l’altro, da una discussione pubblica molto singolare. Non è questa la sede per riepilogarne i tratti o citarne le argomentazioni più frequenti. In base anche a documentati interventi di *fact-checking* (ad esempio De Nicolao 2013) è però possibile affermare che l’opinione pubblica italiana è informata molto male sui pregi e difetti delle istituzioni universitarie e sui cambiamenti in corso. Complessivamente, sono prevalse opinioni che tendono a fornire un quadro particolarmente negativo della situazione dell’università, e ad acclamare le trasformazioni basate sul “merito”. Ad altri valutare se e in che misura questa vera e propria “offensiva mediatica” sia stata funzionale a ridurre l’opposizione ad interventi di ridimensionamento dell’istruzione superiore così forti come quelli che qui vengono documentati. Certamente essa può aver contribuito a ingenerare nelle famiglie, già provate dalla crisi economica, dubbi sull’utilità degli investimenti formativi. Opinioni differenti, anche documentate

³ A mero titolo di esempio si può ricordare che il maggior partito italiano si è presentato alle elezioni del 2013 con un programma nel quale, fra l’altro, si sosteneva la necessità di calmierare la tassazione universitaria; ciononostante il governo Renzi, che da quelle elezioni è successivamente scaturito, e rispetto al quale quel partito ha un ruolo assolutamente predominante, ha mantenuto in vita le disposizioni con le quali – dato che il gettito della tassazione studentesca è un importante criterio di “merito” per poter avere nuove possibilità di assumere – si incentivano tutte le università italiane ad aumentare il più possibile la tassazione studentesca.

e assai prestigiose come quelle espresse in più sedi dall'attuale governatore della Banca d'Italia, non sembrano essere state sufficienti ad invertire queste dinamiche.

Tutto ciò suggerisce in primo e principale luogo una attenta ricostruzione di quanto sinora avvenuto, con un'ampiezza e una profondità di analisi maggiore rispetto a ciò che si è potuto fare in questo rapporto. Una riflessione profonda sulle conseguenze che si sono determinate e si vanno determinando nel futuro. Una Indagine Parlamentare sull'università italiana, oppure la redazione di un Libro Bianco da parte del MIUR, potrebbero essere iniziative opportune per raccogliere e diffondere conoscenze, riflessioni, pareri e determinare quindi un confronto aperto sulle politiche.

3. La contrazione del numero di universitari

Vediamo ora diversi elementi del quadro, (in particolare quelli rispetto ai quali in questo Rapporto si è provato ad approfondire le analisi) in cui si declinano i temi della dinamica complessiva del sistema, della sua articolazione territoriale, delle esigenze di aumento della qualità.

Per la prima volta negli oltre 150 anni di storia unitaria il numero degli studenti universitari si riduce. È bene leggere questi dati anche in una prospettiva storica lunga, ricordando che la quota di studenti universitari sul totale della popolazione, dall'unità d'Italia ad oggi ha conosciuto un costante aumento: da meno dell'1 per mille fino all'età giolittiana e meno del 2 durante il fascismo, si passa a circa il 6 per mille all'inizio degli anni Sessanta, al 18 un ventennio dopo, fino a sfiorare il 30 nei primi anni del nuovo secolo. Livelli e dinamiche che, al contrario dell'alfabetizzazione di base, sono sempre state piuttosto omogenee nelle grandi circoscrizioni del paese.

Da oltre un decennio il sistema universitario italiano è invece interessato da una caduta sistematica delle immatricolazioni: dal 2003-04 si riducono di oltre 66 mila unità, fino a meno di 260 mila nel 2014-15 (-20,4%). Fra tutti i paesi avanzati solo la Svezia e l'Ungheria sperimentano un decremento più forte; al contrario gli immatricolati crescono sensibilmente nella media dei paesi Ocse; e a ritmi particolarmente sostenuti, oltre che negli emergenti, in Germania, Austria, Regno Unito, Danimarca. Il calo delle immatricolazioni, sempre dal 2003-04, è poi differenziato per territori: è particolarmente intenso nelle Isole (-30,2%), nel Sud continentale (-25,5%) e nel Centro (-23,7%, specie nel Lazio); più contenuto al Nord (-11%).

Il calo è spiegato da più fattori. Al di là della contrazione delle iscrizioni degli studenti "maturi" (cfr. più avanti) vi è stata una diminuzione generalizzata dei tassi di iscrizione dei giovani, comune a tutte le aree del paese: la quota di diciannovenni che si immatricola scende di ben dieci punti, dal 54,1% al 44,66%⁴. Ciò si sovrappone però a dinamiche demografiche che sono assai asimmetriche territorialmente, e che penalizzano fortemente il Mezzogiorno (anche indipendentemente dalla mobilità studentesca). Cambiamenti strutturali nella demografia italiana: da un lato la forte caduta della natalità, in corso da tempo in tutto il paese e che ha visto convergere i tassi di aumento della popolazione del Mezzogiorno e del Centro-Nord, storicamente molto diversi; dall'altro l'immigrazione, che si concentra nettamente al Centro-Nord. Rilevante, ma assai squilibrato, è il peso della popolazione immigrata giovane: gli stranieri sono il 10% degli iscritti alla scuola secondaria al Nord, poco meno del 9% al centro e solo il 2%

⁴ Il dato non è influenzato dalla quota di ragazzi che raggiungono il diploma (condizione indispensabile per iscriversi all'università), che rimane costante.

al Sud. Le previsioni ISTAT sugli andamenti futuri mostrano, di qui a venti anni, un sensibile decremento della popolazione giovane al Sud, a fronte di un aumento nel resto del paese.

Le immatricolazioni si riducono in tutte le aree disciplinari (e in tutte le circoscrizioni)⁵, ma particolarmente nell'area sociale e umanistica. Flettono molto soprattutto le immatricolazioni dei diplomati degli istituti tecnici (a fronte di una certa stabilità di quelle dei liceali), che spiegano l'80% del calo complessivo. Alcune prime stime lasciano poi pensare che il calo riguardi in particolare gli studenti provenienti dalle famiglie meno abbienti (Banca d'Italia 2014), a fronte sia del rilevante aumento delle tasse universitarie (cfr. infra) e del crescente peso della spesa per l'istruzione nei bilanci della famiglia, sia di crescenti dubbi sulla validità dell'investimento formativo. Dubbi connessi al peggioramento, negli anni di crisi, delle prospettive occupazionali e delle retribuzioni di ingresso dei laureati, ma certamente indotti anche dalla discussione pubblica, cui si faceva cenno in precedenza. Dimenticando che il "premio" connesso alla laurea (rispetto al diploma) resta in Italia assai sensibile sia in termini occupazionali che di retribuzioni; e che l'investimento in istruzione universitaria continua a produrre benefici nel tempo estremamente ampi. Stando alle stime dell'Ocse per un ragazzo laurearsi produce un beneficio attualizzato, di 169.000 dollari, al netto dei costi sopportati. Questo beneficio è in Italia sensibilmente inferiore a quello che si registra in molti altri paesi avanzati (a motivo di una minor valorizzazione dell'istruzione superiore nel nostro sistema economico) ma rimane comunque sensibile.

Il calo delle immatricolazioni va in direzione opposta a quanto è stato auspicato in apertura: e cioè un significativo aumento del livello di istruzione terziaria in Italia; rischia di accentuare, in particolare, le difficoltà per il sistema universitario del Mezzogiorno. L'aumento della quota di popolazione giovane laureata è un obiettivo per l'intero sistema paese: anche nelle aree forti del Nord i livelli sono nettamente inferiori alle medie europee, anche dei paesi a livello di sviluppo inferiore all'Italia. Ma è al Sud che il tema riveste un'assoluta centralità. La principale condizione per il rilancio del sistema universitario del Sud, e per certi versi dell'intero Centro-Sud è un significativo aumento delle immatricolazioni. A questo tema conviene dedicare una grande attenzione.

4. *Il diritto allo studio*

Perché questo si determini è necessaria in primo luogo una profonda trasformazione delle politiche per il diritto allo studio. Un significativo investimento sul diritto allo studio per gli universitari è, come ben evidente dai dati dell'Ocse sul rendimento pubblico dell'istruzione universitaria, un ottimo investimento per il paese. Ma non è quel che sta accadendo in Italia.

La situazione italiana del diritto allo studio per gli universitari è infatti pessima; drammatica nel Mezzogiorno. La spesa statale per borse di studio è ferma da oltre un decennio intorno ai 160 milioni, e cioè in sensibile calo in termini reali; ad essa si sommano meno di 120 milioni di interventi regionali. Questo, a fronte di un investimento intorno ai due miliardi in Francia e in Germania e a un miliardo in Spagna. Gli idonei alla borsa di studio sono meno del 10% degli studenti, circa la metà, in proporzione, rispetto a Spagna e Germania, e un terzo rispetto alla Francia.

Sul totale dei fondi disponibili per le borse di studio pesa sempre di più il contributo delle famiglie, che è sensibilmente aumentato negli ultimi anni: la tasa regionale per il diritto allo studio è a 140 euro l'anno, in quasi tutte le regioni indipendentemente dal reddito. Essa produce

⁵ Unica eccezione è un lieve aumento delle immatricolazioni in area scientifica degli studenti del Nord.

un gettito di 225 milioni, copre oramai quasi metà delle risorse erogate per le borse⁶. Poco più del 2% degli studenti è assegnatario di un posto alloggio nelle residenze universitarie. E' disponibile un posto in mensa ogni 35 studenti iscritti. I criteri per l'accesso alle borse di studio sono stati anche resi recentemente – attraverso una nuova modalità di calcolo dell'ISEE – notevolmente più restrittivi.

Il quadro è ancora peggiore, e in peggioramento, nelle regioni del Mezzogiorno. Nel 2013-14, nelle regioni del Sud continentale circa il 40% degli idonei non beneficiava di borsa per carenza di risorse; la percentuale arrivava al 60% nelle Isole: così che nell'area più povera del paese il numero di studenti borsisti, rispetto al totale degli iscritti in corso, risultava paradossalmente ancor più basso della media nazionale. Questo si deve sia ad un minore impegno finanziario delle regioni (pur in un quadro molto diversificato), che erogano circa 40 euro per studente, e cioè la metà rispetto al Centro-Nord; sia all'azione del Fondo Nazionale, che, per i criteri con cui è regolato, incrementa le disparità invece di ridurle; ed eroga⁷ al Sud un importo per studente che è anch'esso la metà rispetto al Centro-Nord. Al Sud, ancora, la percentuale di studenti assegnatari di alloggio è meno della metà rispetto al Centro-Nord; per ogni posto mensa disponibile ci sono 60 studenti iscritti⁸.

Le regioni hanno adottato politiche differenziate (che hanno direttamente influenzato anche la ripartizione del fondo nazionale), che hanno determinato un finanziamento variabile del diritto allo studio, ma sempre piuttosto modesto. La situazione e le tendenze dei bilanci delle amministrazioni regionali lasciano immaginare che lo sforzo in favore del diritto allo studio universitario potrebbe facilmente ulteriormente contrarsi. In sostanza, il dettato costituzionale (art.34), per cui “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi” oggi in Italia è disatteso.

Le risorse in gioco per un rispetto, anche parziale, della Costituzione non sono enormi: nel Mezzogiorno con circa 130 milioni all'anno in più si arriverebbe ad un copertura quasi totale quantomeno degli attuali idonei. Ma c'è un punto di fondo. L'attuale assetto delle competenze, che pone in carico alle Regioni questi oneri, non è in grado di garantire uniformemente ai giovani italiani un fondamentale diritto di cittadinanza. La competenza, e i connessi stanziamenti di risorse, per il diritto allo studio andrebbero certamente riportati in sede nazionale. E' in gioco non semplicemente l'efficacia di un servizio pubblico, ma la fruizione di un fondamentale diritto di cittadinanza: che, è lecito ritenere, deve essere garantito a tutti gli studenti italiani “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi”, indipendentemente dalla regione di residenza e dall'ateneo che decidono di frequentare.

Un effettivo diritto allo studio non riguarda soltanto la componente monetaria, ma anche l'insieme degli altri servizi per gli studenti. Fra di essi rivestono un ruolo centrale gli alloggi: come visto in Italia i posti in residenze universitarie sono pochissimi; in alcune regioni quasi inesistenti. Una possibile linea di intervento è quella di incrementare gli investimenti pubblici per la realizzazione di residenze universitarie, in tutto il paese ma soprattutto nelle regioni dove l'offerta è più contenuta: ma, come si dirà anche più avanti, con la crisi gli investimenti fissi nel sistema universitario si sono pressoché dimezzati. L'offerta pubblica va accompagnata anche da interventi che facilitino la residenzialità privata. Una ipotesi può essere quella di sfruttare le possibilità offerte dalle nuove tecnologie per politiche pubbliche innovative. Ad esempio si potrebbe immaginare che, così come si è rapidamente sviluppato in rete un grande mercato degli

⁶ Che non sono certo particolarmente ricche, aggirandosi in media intorno ai 420 euro al mese.

⁷ Questo accade nel Mezzogiorno continentale ma non nelle Isole.

⁸ Anche in questo caso ci si riferisce al Sud continentale; i dati su alloggi e mense sono lievemente migliori nelle Isole.

appartamenti per locazioni turistiche (il fenomeno AirBnB) si possa promuovere lo sviluppo di un meccanismo simile, a scala nazionale, per le locazioni universitarie⁹. Questo meccanismo potrebbe portare significativi vantaggi, quali la trasparenza (e la concorrenza) nell'offerta anche grazie a possibili meccanismi di "rating" di locatori e locatari; potrebbe essere accompagnato da standard contrattuali e da meccanismi assicurativi automatici a tutela delle parti. Soprattutto, da interventi di sgravio fiscale per i locatari (una significativa riduzione della tassazione sull'abitazione), per favorire l'affitto di stanze ed appartamenti per gli studenti universitari a prezzi più ridotti. L'affermarsi di modalità trasparenti di locazione può portare all'emersione di un enorme mercato sommerso oggi esistente (e del relativo gettito fiscale), rendendo il costo pubblico netto dell'incentivazione assai minore, specie se l'operazione viene accompagnata da verifiche sistematiche sul mercato delle locazioni nei dintorni delle sedi universitarie (anche richiedendo esplicitamente la collaborazione degli studenti); mentre si promuove la locazione "trasparente", va contrastata quella irregolare.

Per diversi motivi sembra opportuno che anche questa iniziativa sia condotta a livello nazionale; e che sia il governo centrale a garantire lo sgravio fiscale comune; così come l'infrastruttura informatica comune (che può essere anche gestita da privati o dal privato sociale), con evidenti economie di scala. Le autorità locali e universitarie però possono giocare un ruolo fondamentale: quello di promozione e di ulteriore incentivo al successo dello schema.

5. *La mobilità degli studenti*

Una maggiore offerta di soluzioni abitative a costi relativamente ridotti può rappresentare anche una condizione abilitante per la mobilità degli studenti. La mobilità studentesca è un fenomeno estremamente positivo, per un insieme di ragioni: rappresenta un'esperienza di vita indipendente¹⁰, consente la scelta del corso di studio più adatto, stimolando anche forme di competizione virtuosa nell'offerta formativa. E' positivo che gli immatricolandi abbiano a disposizione una serie di opzioni alternative, con una maggiore libertà di scelta. Il drammatico problema dell'Italia è che questa mobilità è a senso unico, da Sud verso Nord.

Nel 2014-15 oltre 55.000 studenti si sono immatricolati in una regione diversa da quella di residenza: rispetto a dodici anni prima c'è un lieve calo nei valori assoluti e un lieve aumento rispetto al totale, dal 18,2% al 21,4%. La mobilità¹¹ assume però dimensioni e caratteristiche assai diverse nelle grandi circoscrizioni del paese. Al Nord riguarda il 17,8% degli immatricolati, che rimangono quasi tutti (5/6) all'interno della circoscrizione. Al Centro è meno rilevante (14,5% degli immatricolati), specie per gli studenti toscani e laziali, ma orientata di più verso l'esterno: metà di chi cambia regione va al Nord, un terzo rimane al Centro, un sesto va al Sud¹². Al Sud la mobilità è molto maggiore: riguarda il 28,9% degli immatricolati; e 4 su dieci si spostano al Nord e altri 4 al Centro.

⁹ Ve ne sono ampie possibilità, anche alla luce delle condizioni del mercato delle abitazioni post-crisi e dell'ampia presenza di unità immobiliari non utilizzate.

¹⁰ In uno dei paesi europei in cui le generazioni più giovani vivono, molto spesso per necessità, più a lungo con i genitori.

¹¹ Intesa come iscrizione in una regione diversa da quella di residenza.

¹² L'analisi è rozza, dato che non considera sia la dimensione assai minore della circoscrizione Centro sia il fatto che spostamenti al Nord o al Sud possono essere anche molto limitati per gli studenti che vivono nelle aree di confine della circoscrizione.

È la mobilità dei circa 29.000 studenti meridionali il fenomeno più importante ed interessante. Per due motivi: perché, come appena detto, la mobilità interna al Mezzogiorno è assai contenuta; e perché al flusso in uscita dalla circoscrizione non corrisponde un flusso in entrata. Lo spostamento degli studenti meridionali è però molto articolato. Vale ricordarne almeno tre aspetti fondamentali. Primo: il fenomeno non è certo nuovo, ma è cresciuto nel periodo più recente grazie all'incremento di flussi verso il Piemonte e la Lombardia, mentre sono stabili o in ridimensionamento quelli – da tempo cospicui – verso l'Emilia Romagna, Toscana, Lazio. Secondo: la propensione a spostarsi al Centro-Nord è estremamente diversa per regioni di origine¹³: bassa (e in crescita moderata) in Campania e Sardegna; storicamente molto elevata in Calabria e in Puglia (e in crescita in Puglia ma non in Calabria); in fortissimo aumento invece in Sicilia, dove ormai riguarda quasi un terzo degli immatricolati a fronte di meno di un sesto nel 2003-04. Terzo: questa propensione è nettamente più elevata e crescente dalle province che non sono sedi universitarie. La percentuale di immatricolati che si spostano al Centro-Nord è assai più contenuta nelle province sedi di grandi atenei con un'offerta didattica ampia e diversificata; al contrario è alta e crescente in quelle in cui non vi sono sedi, o vi è comunque un'offerta più limitata. La grande migrazione riguarda ad esempio molte province siciliane, quelle calabresi e pugliesi senza università, le lucane. Le caratteristiche geografiche e funzionali del territorio di origine sono una componente estremamente importante della scelta.

La mobilità degli studenti, positiva in sé, rischia di avere un effetto d'insieme negativo: stanti anche una serie di fattori che in questo Rapporto sono stati indagati¹⁴, una maggiore mobilità a senso unico, rischia di moltiplicare le difficoltà per il sistema universitario del Mezzogiorno. Il punto chiave non è certamente mettere in atto politiche di contrasto; ma invece di incentivo ad una mobilità geograficamente più articolata; in particolare di aumento della capacità attrattiva degli atenei del Sud, sia nei confronti dei residenti sia di altri studenti.

La mobilità è dovuta ad una complessa interazione di cause: la disponibilità di borse di studio e servizi; la qualità della vita nelle città; la possibilità di spostarsi fra la città di residenza e la sede di studio; le prospettive assai diverse di collocazione sul mercato del lavoro; l'ampiezza e la qualità dell'offerta formativa. Conviene dedicare attenzione ad ognuna di esse.

Una copertura nazionale delle borse di studio, di cui si è detto, può in primo luogo ridurre il significativo ma immotivato disincentivo per le sedi universitarie del Sud rappresentato dalla circostanza che il rapporto fra beneficiari di borsa e idonei è oggi molto più basso proprio nel Mezzogiorno. Al Sud c'è sempre stata una quota assai maggiore, di studenti "idonei non beneficiari": cioè che, pur avendo condizioni tali da poter essere beneficiari della borsa, non la ricevono per carenza di fondi. A parità di altre condizioni, la possibilità di riceverla solo spostandosi verso il Centro-Nord rappresenta un fattore distorsivo dei flussi di mobilità. Allo stesso modo, una iniziativa nazionale per le locazioni abitative come quella ipotizzata può far emergere possibilità residenziali anche nelle sedi universitarie meridionali, oggi penalizzate da una dotazione di posti letto assai inferiore.

Queste condizioni possono, e dovrebbero, rappresentare anche uno stimolo per le autorità locali e universitarie per attivare, molto più di quanto viene fatto oggi, condizioni che possano aumentare la qualità della vita degli studenti fuori sede ospitati: da iniziative per la mobilità a breve raggio (dalla fruizione del trasporto pubblico a forme di mobilità alternative: ancora una

¹³ Si trascurano qui per semplicità espositiva le regioni più piccole, che hanno per condizione naturale una mobilità molto alta.

¹⁴ Dalle dinamiche demografiche assai diverse fra le grandi circoscrizioni del paese, di cui si è già detto al peso sempre maggiore del numero di iscritti – grazie all'utilizzo del costo standard per studente – nel determinare il finanziamento delle università

volta la *sharing economy* può essere una strada innovativa da seguire) ad investimenti sull'offerta ricreativa e culturale.

I dati presentati in questo Rapporto mettono le autorità locali delle regioni e delle città del Sud (e in certa misura anche del Centro) di fronte ad una precisa realtà: politiche attive per la promozione della “vita universitaria” nelle città non possono più essere considerate fra le iniziative minori; rappresentano invece uno strumento molto importante di contrasto alla progressiva contrazione del numero di studenti, e quindi – dato anche il loro impatto economico – di complessivo sostegno alle economie urbane. Questo è uno dei casi in cui una concorrenza virtuosa fra le città e gli atenei può condurre ad un complessivo miglioramento della situazione.

Fermiamoci un attimo per chiederci: ma la rete universitaria italiana è troppo estesa? Il numero di atenei, in comparazione internazionale, non è eccessivo; il loro aumento nel passato è stato anche funzionale al decongestionamento di grandi università, e ha corretto, specie nel Mezzogiorno continentale, un rapporto troppo elevato fra popolazione e atenei. Allo stesso tempo presentano evidenti indizi di un patologico aumento, nel passato, delle sedi “decentrate” di corsi di studio; fortemente ridottesi però negli ultimi anni, specie nel Mezzogiorno. In passato, quindi, sembrano essere state molto attive le autorità locali di comuni non sedi universitarie, ma svolgendo un ruolo – che si è rivelato improprio e insostenibile – di finanziatori di corsi. Oggi pare invece cruciale il ruolo delle autorità locali dei comuni sedi di ateneo, che invece in passato non sono state particolarmente attive: non per svolgere ruoli impropri, ma per assicurare quei servizi (trasporti, cultura) che rientrano nella propria missione istituzionale e che possono svolgere un ruolo indiretto molto importante di sostegno degli atenei.

Un elemento a cui si presta normalmente scarsissima attenzione è quello delle possibilità di spostamento degli studenti tra la propria città d'origine e la sede degli studi; dato che la mobilità studentesca non equivale ad una definitiva emigrazione e, anche per l'età e le caratteristiche dei soggetti coinvolti, comporta frequenti spostamenti fra l'abitazione di origine e sede di studio. Questo elemento discrimina fortemente le condizioni degli studenti, e delle università, nelle diverse realtà italiane. Le regioni del Nord, e in parte del Centro del paese, dispongono infatti di una rete di servizi di trasporto di relativa efficienza: per uno studente piemontese o marchigiano la frequenza di una università in Veneto non comporta particolari problemi; l'infrastruttura e i servizi di trasporto consentono una mobilità positiva per gli studenti, cui garantisce maggiori possibilità di scelta. Allo stesso modo, esistono da sempre reti di trasporto sulle grandi direttrici Nord-Sud; anzi, la liberalizzazione del mercato nazionale dei trasporti aerei negli ultimi anni ha incrementato notevolmente le possibilità di collegamento e ne ha ridotto fortemente il costo: per uno studente siciliano può essere oggi assai più complesso raggiungere uno degli atenei dell'Isola piuttosto che volare a costi molto contenuti da Palermo o Catania verso moltissime destinazioni del Centro-Nord.

La disponibilità di servizi di trasporto all'interno del Mezzogiorno è invece modestissima (tranne che nelle sue aree di confine con il Centro): per lo stato delle reti e, forse ancor più, per la carenza di servizi: anche a parità della qualità dell'offerta didattica, per uno studente siciliano è immaginabile studiare in Emilia o in Lombardia, certamente non in Calabria o in Puglia, destinazioni sostanzialmente irraggiungibili. Si tratta di una tipica “trappola del sottosviluppo”: la percezione da parte dei gestori di una limitata domanda di trasporto determina una bassa offerta di servizi; ma la bassa offerta di servizi comprime a sua volta la domanda. Proprio ad affrontare queste trappole dovrebbero volgersi le politiche pubbliche; a parità di reti (modificabili solo nel lungo periodo) è possibile incrementare notevolmente il diritto alla mobilità nel Mezzogiorno attraverso servizi ferroviari ed aerei.

La dimensione e l'efficienza delle reti e dei servizi di trasporto locali determina poi l'ampiezza dei bacini di utenza per gli studenti pendolari. Anche fra le città italiane sedi di ateneo le condizioni sembrano, anche da questo punto di vista, assai diverse; alcune città del Sud, si pensi in primo luogo a Palermo e Catania, sembrano particolarmente penalizzate: il numero di potenziali iscritti pendolari è molto basso. Le differenze fra Sicilia e Campania sono nette: e certo aiutano a spiegare tassi di mobilità verso il Centro-Nord così diversi. In generale tassi emigratori così diversi come quelli che si registrano fra le province meridionali sono certamente influenzati dai servizi di trasporto.

Come già sottolineato, la mobilità degli studenti è un fenomeno positivo: attiene alla libertà di ogni cittadino giovane di poter avere esperienze di vita diverse e più indipendenti; esperienza di studio meglio ritagliate sui propri desideri formativi. Ma la libertà di scelta degli immatricolandi meridionali è limitata: mentre un coetaneo del Centro-Nord può decidere di frequentare in sede, nelle regioni contermini o in aree anche più lontane, per un immatricolando meridionale la scelta è assai più limitata. Allo stesso tempo la capacità attrattiva degli atenei del Sud deve misurarsi con condizioni oggettive (dalla qualità urbana alle borse di studio, ai servizi per la mobilità) largamente indipendenti dai propri specifici meriti.

L'esistenza di condizioni del mercato del lavoro così drammaticamente diverse come quelle esistenti in Italia, e in ulteriore divaricazione a partire dal 2011, rappresenta un'ulteriore, spiegazione della mobilità. Anche in presenza di un'offerta universitaria teoricamente preferibile in un ateneo del Sud, è assai difficile immaginare che uno studente del Nord possa preferirla, perché questo significherebbe allontanarsi da un'area in cui le prospettive di occupazione sono molto maggiori e i livelli salariali per i neo-laureati più alti. E' assai probabile che, con la crisi economica, proprio per questo motivo gli studenti che si muovono dal Mezzogiorno scelgono sempre più atenei del Nord e meno atenei del Centro. Tale fenomeno potrebbe indicare (a meno di una sostanziale variazione di una qualità percepita degli atenei nel giro di pochi anni) un aumento dell'effetto "prospettive di occupazione" come determinante delle scelte di mobilità.

A determinare questi esiti contribuiscono anche le relazioni con i datori di lavoro del proprio territorio e le vere e proprie azioni di *placement* attivate, meritoriamente, da moltissimi atenei: frequentare uno specifico ateneo determina un significativo vantaggio differenziale nell'accedere ad un determinato mercato del lavoro.

Tutti questi elementi di oggettivo divario sembrano giustificare "azioni positive" di promozione delle immatricolazioni nelle università del Sud.

6. Nuovi studenti

Naturalmente, solo una forte qualificazione, differenziazione e specializzazione dell'offerta formativa può consentire agli atenei del Sud (e, date anche le tendenze recenti, del Centro), di recuperare attrattività. Ma di questo, e delle non poche criticità a riguardo, si dirà più avanti.

Conviene dedicare intanto attenzione a due ulteriori bacini di attrazione di studenti, di cui potrebbe giovare l'intero sistema nazionale, ma in particolare le università del Centro-Sud. Il primo è rappresentato dalla formazione universitaria per gli adulti. I dati mostrano chiaramente che in Italia, a differenza degli altri paesi europei, le immatricolazioni di studenti "maturi"¹⁵ sono

¹⁵ Con almeno 23 anni di età.

estremamente limitate. Si è registrato intorno alla metà dello scorso decennio un forte aumento, in relazione sia alla riforma dei cicli sia a politiche di riconoscimento di crediti formativi per le esperienze lavorative¹⁶. Il fenomeno ha conosciuto però un repentino calo negli anni successivi, anche per le norme che limitano fortemente il riconoscimento dei crediti, fino ad assestarsi sui 14.000 immatricolati all'anno. Una quota intorno ad un ventesimo del totale: a fronte di proporzioni molto più alte negli altri paesi Ocse: fino ad un quinto in diversi paesi del Nord Europa e negli USA.

Soprattutto nelle regioni in cui i livelli formativi della popolazione adulta sono inferiori, e che sono attraversate da intensi fenomeni di ristrutturazione dell'economia, l'investimento su più elevati livelli di istruzione sia per i disoccupati che per gli occupati potrebbe essere assai opportuno. Il tema non è oggetto di specifiche analisi in questo Rapporto. Tuttavia si può ricordare che è invalsa nelle politiche pubbliche una distinzione molto netta fra la formazione professionale e l'istruzione terziaria¹⁷. Vi è una riflessione da compiere sull'opportunità di indirizzare, nell'ambito della rilevante spesa per la "formazione professionale" degli adulti (anche a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo), risorse anche verso modalità nuove di formazione erogata nell'ambito del sistema universitario.

Il potenziamento dell'offerta universitaria per studenti adulti meriterebbe una attenzione molto maggiore: sia a vantaggio dei soggetti interessati, sia a vantaggio delle istituzioni accademiche. Alcuni elementi possono favorirla come un'offerta specifica per studenti part-time (con connessa riduzione dei costi di iscrizione), anche centrata su orari e modalità adatte a fruitori adulti, specie se occupati. Altri richiedono invece una riflessione più attenta: come il disegno di corsi di laurea maggiormente professionalizzanti, meglio mirati su esigenze diverse. Andrebbe discussa più a fondo l'importantissima questione del "secondo canale" della formazione universitaria (corsi più professionalizzanti), presente in molti paesi europei, ma non in Italia.

Il secondo bacino è rappresentato dagli studenti stranieri. Il sistema universitario italiano, rispetto a quelli degli altri maggiori paesi europei, ha una percentuale di studenti stranieri molto bassa; una abitudine molto contenuta a disegnare corsi e a svolgere attente politiche di attrazione. Gli studenti stranieri sono pochi al Nord, pochissimi nel Mezzogiorno. Stando ai dati Ocse, l'università italiana assorbe solo l'1,7% dei ragazzi che si spostano all'estero per frequentare l'università, contro il 2,7% della Spagna, il 6% circa di Francia o Germania, il 13% del Regno Unito.

E' un tratto storico del nostro sistema universitario. Ma, date le dinamiche in corso, non si può non provare ad affrontarlo con decisione. Anche in questo caso è importante ragionare sui livelli più opportuni a cui deve essere condotta una iniziativa politica. Il quadro attuale consegna la responsabilità di politiche di attrazione di studenti dall'estero principalmente agli atenei; talora – specie nelle regioni più avanzate – con l'intervento di altri attori del territorio, come le Fondazioni di origine bancaria, con ruoli di sostegno; spesso in concorrenza fra loro. Iniziative sono state realizzate negli ultimi anni da diverse sedi, specie da quelle in grado di destinare una quota del proprio budget a attività promozionali necessariamente costose, specie nelle fasi di avvio. E' dubbio che questo sia il modo migliore di procedere.

¹⁶ Nel 2005-06 hanno riguardato più di 30.000 immatricolati maturi su un totale di poco meno di 60.000.

¹⁷ Una diffusa evidenza consente di affermare che, mentre la spesa per la formazione professionale è assai elevata, i suoi rendimenti sono spesso modesti.

Alle singole università dovrebbe competere il proprio ruolo fondamentale: la definizione dei corsi che possono essere scelti da studenti stranieri. Alcuni di essi non possono che essere realizzati in inglese (o comunque in lingua), per poter avere una platea molto ampia di potenziali studenti, in provenienza da aree geografiche diversificate; ma si può puntare anche sulla frequenza di corsi in italiano (che comprendano magari anche moduli di potenziamento linguistico): in riferimento sia ad aree disciplinari in cui l'insegnamento in italiano consente una migliore qualità (aree letterarie) sia in provenienza da aree geografiche, come molti paesi dei Balcani, nei quali la conoscenza dell'italiano è relativamente diffusa. Alle autorità locali dovrebbero competere un compito altrettanto importante: la predisposizione di condizioni abitative e di servizio – lungo le linee richiamate in precedenza – per favorire la permanenza degli studenti stranieri.

Ma importanti responsabilità dovrebbero coinvolgere anche il livello nazionale. Andrebbe attentamente valutata l'opportunità di una iniziativa di medio e lungo periodo, volta ad accrescere sensibilmente la presenza di studenti stranieri nel nostro paese. Più argomenti possono suggerirla: la possibilità di rafforzare la nostra politica estera con accordi di cooperazione culturale/accademica con paesi target, specie del bacino mediterraneo e dei Balcani; il grande vantaggio, nel lungo periodo, dell'avere relazioni con classi dirigenti di paesi stranieri, intese nel senso più ampio del termine, che conservano legami con l'Italia avendo avuto esperienze di permanenza e di studio; il sostegno a specifici filoni di ricerca nei quali l'Italia e gli studi in italiano sono sulla frontiera dell'eccellenza.

Andrebbe attentamente valutata, in questo ambito, un'iniziativa specifica volta a caratterizzare, in parte, il sistema universitario del Mezzogiorno (o del Centro-Sud) come vocato alla formazione di classi dirigenti del Mediterraneo e dei Balcani. La "vocazione" mediterranea del Mezzogiorno ha sinora prodotto molte riflessioni ma ben poche iniziative concrete. Un'iniziativa specifica potrebbe ad esempio essere costruita: a) con la destinazione di un fondo nazionale¹⁸ alla copertura con borse di studio della permanenza di studenti stranieri nelle università del Mezzogiorno (del Centro-Sud); b) con meccanismi di selezione dei richiedenti¹⁹; c) con meccanismi competitivi fra le sedi e i corsi di studio (senza preallocazioni di quote), in modo da stimolare sempre la qualità dell'accoglienza e dell'offerta didattica; d) con modalità di prequalificazione, con assicurazione di qualità, di sedi e corsi da inserire nel programma.

Certamente nel breve periodo i numeri potrebbero essere relativamente limitati, ma l'iniziativa potrebbe incentivare una significativa trasformazione strutturale di parte del sistema universitario del Sud (del Centro-Sud). Nel medio-lungo periodo gli studenti stranieri potrebbero aumentare: la strutturazione nel tempo di sedi, corsi e servizi specificamente mirati potrebbe consentire di accoglierne altri anche al di fuori dello specifico programma di promozione.

7. Le carriere degli studenti

Sembra opportuna dunque una politica per invertire il trend delle immatricolazioni nelle università italiane, ed in particolare in quelle maggiormente colpite dal calo degli ultimi anni, e dalle prospettive demografiche del futuro. Potrebbe essere articolata lungo alcune delle linee

¹⁸ Andrebbe attentamente verificata anche la possibilità di ottenere contribuzioni da istituzioni finanziarie di paesi stranieri: il riferimento potrebbe essere ad alcune grandi e ricche istituzioni, pubbliche e private, dei paesi petroliferi, che potrebbero forse stanziare risorse per la formazione in Italia di studenti provenienti dai paesi arabi.

¹⁹ Magari con quote prestabilite per paesi, legate anche ad iniziative di cooperazione. O addirittura, con un'iniziativa squisitamente politica, legata alle crisi migratorie, iscrivendo i rifugiati in età nelle nostre università.

illustrate in precedenza, e vedere insieme alla mobilitazione degli atenei e delle autorità locali anche una importante componente nazionale. Come si è provato ad argomentare in precedenza, infatti, le dinamiche degli atenei del Sud (Centro-Sud) non sono solo una questione rilevante per le comunità locali, ma per l'intero sistema paese.

Ma maggiori immatricolazioni non si traducono automaticamente in un numero maggiore di laureati con un sufficiente bagaglio di competenze, in termini sia quantitativi che qualitativi, se non si affrontano alcuni problemi di qualità e di organizzazione dell'offerta formativa.

I dati mostrano che vi è una forte necessità di potenziare l'orientamento in entrata. E' infatti notevole, pari a poco meno di un sesto in tutte le aree del paese, la quota di immatricolati che cambia corso al termine del primo anno; indice, anche, di possibili errori nella scelta iniziale. Si può mirare a ridurla significativamente attraverso un'opera assai più capillare e intensa di informazione dei diplomandi delle superiori sulle caratteristiche dei differenti corsi di studio. In molti atenei italiani vengono attuate iniziative di presentazione dell'offerta formativa²⁰. Probabilmente sono le scuole che dovrebbero, nel penultimo e nell'ultimo anno di corso, svolgere un'azione ben più intensa, istituzionale, per l'orientamento dei propri allievi: sia di riflessione su costi e benefici dell'università in generale; sia di informazione su sedi e corsi di laurea. Una migliore e più completa informazione sugli atenei e sui corsi può essere assai utile, e rappresentare anche uno stimolo al miglioramento per le università. Purtroppo, questa importante esigenza viene distorta da una produzione incontrollata anche in Italia di classifiche e ranking di assai dubbia attendibilità e utilità, se non, molto spesso, per le esigenze di marketing di chi le realizza, e non indirizzata verso l'offerta di un utile insieme di dati precisi e disaggregati²¹.

Molto rilevante è poi il fenomeno degli abbandoni. Comparazioni internazionali riferite ad anni a cavallo dell'inizio del secolo, mostrano che la percentuale di abbandoni era in Italia la più alta in un vasto gruppo di paesi dell'Ocse; addirittura più della metà degli studenti non arrivava alla laurea, il doppio rispetto al Regno Unito e Germania (Triventi 2015). Dati recenti mostrano che una significativa quota di studenti abbandona i corsi universitari dopo il primo anno: il 12,6% al Nord, il 15,1% al Centro e il 17,5% al Sud (con una varianza molto elevata fra atenei e punte fino al 25%). A ciò si aggiunge che circa un terzo degli studenti del Centro-Sud, sempre al termine del primo anno hanno ottenuto meno di 15 crediti formativi (il 28% al Nord).

In questo caso ciò che innanzitutto rileva è l'intensità e la qualità dei servizi di tutorato offerti dagli atenei: si possono rivelare più difficili da organizzare proprio dove ve ne è più bisogno: negli atenei di maggiore dimensione, e nelle sedi, prevalentemente del Centro-Sud in cui il totale del finanziamento ordinario si è più ridotto negli ultimi anni (cfr. *infra*). Sarebbe opportuno dedicare al tema maggiori risorse, se possibile accompagnandole con meccanismi di verifica che consentano di appurare l'utilità degli interventi e di migliorarli nel tempo. E' opportuno interrogarsi anche sull'opportunità di verifiche assai più puntuali e cogenti (rispetto a quelle che in molte sedi già vengono compiute) delle competenze in entrata degli immatricolati; e sull'utilità e le possibili modalità realizzative di interventi di recupero che possano eventualmente anche precedere l'avvio del corso di studi universitari. Viste non come un'opzione o un'iniziativa secondaria, ma come un elemento centrale del lavoro svolto dalle istituzioni universitarie. Come

²⁰ Anche se, in non pochi casi, esse assumono più l'aspetto di operazioni di marketing, finalizzate ad acquisire il maggior numero possibile di immatricolazioni, che di servizio informativo agli studenti della secondaria.

²¹ Sulla dubbia scientificità e utilità di molte classifiche, internazionali e italiane, si possono vedere molte analisi pubblicate sul sito www.roars.it

nel caso dei tutorati, la situazione è paradossale: l'esigenza di questi interventi è maggiore (cfr. *infra*) nelle sedi che hanno subito le maggiori contrazioni di risorse finanziarie e umane negli ultimi anni. Non si tratta di un tema semplice: ma ignorarlo si tradurrebbe, con tutta probabilità, in una continuazione dei *trend* di abbandoni e di ritardi soprattutto nei primissimi anni di frequenza.

Ritardi degli studenti sono poi evidenti lungo l'intero corso degli studi e mostrano sempre una significativa differenza territoriale, fra il Centro-Sud da un lato e il Nord dall'altro. Dei molti indicatori disponibili si può ricordare che, nel 2011-12 il tempo medio di completamento di un corso triennale è 5,5 anni al Centro e al Sud, e 4,5 al Nord. I ritardi sono minori, e con scarti territoriali nelle lauree magistrali (biennali); il tempo medio è di 2,7 anni al Nord, 2,8 al Sud e 3 al Centro. Ciò può essere effetto di processi selettivi nell'accesso delle magistrali (anche se va ricordato che proprio al Sud è più alta la percentuale di studenti che continuano), ovvero di miglioramenti nel tempo delle capacità di apprendimento.

Un ultimo aspetto della "filiera dei ritardi" nelle carriere universitarie è il fenomeno dei fuoricorso. Nell'insieme, le tendenze nazionali recenti non sono univoche: l'introduzione del cosiddetto 3+2 (corsi triennali e magistrali) ha portato ad una sensibile riduzione della percentuale di fuoricorso; ma negli ultimi anni il fenomeno è tornato a crescere. Ha, non sorprendentemente, anch'esso una significativa declinazione geografica. Nei corsi triennali e a ciclo unico, nel 2011-12, era fuoricorso il 47% degli studenti al Sud, il 45% al Centro e il 35% al Nord. Fra i laureati nel 2013 erano al quinto anno fuoricorso (in nettissimo ritardo), circa il 20% al Sud, poco meno al Centro, meno del 10% al Nord. E' interessante notare come i divari territoriali nell'ampiezza dei fuoricorso non siano affatto una costante storica; si sono creati a partire dagli anni Ottanta, parallelamente al forte incremento delle iscrizioni all'università: anzi, all'inizio di quel decennio i fuoricorso erano meno (in percentuale) nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Il peso dei fuoricorso sul totale iscritti è cresciuto in tutto il paese (dal 27,1% degli studenti nel 1980-81 al 41,8% venti anni dopo²²). Ma più intensamente nel Mezzogiorno, e con il nuovo secolo anche nel Centro. Nel periodo più recente la riduzione è stata più intensa al Nord. Fra i fuoricorso va certamente distinta con attenzione molto maggiore la condizione di lieve ritardo (che può essere connessa anche ad un maggior approfondimento degli studi volta a ottenere una migliore formazione: vi è correlazione positiva fra lievi ritardi e voti medi di laurea) da quella di ritardo molto ampio, pluriennale.

Perché tutto questo? Anche il fenomeno dei ritardi non pare avere una spiegazione univoca. In primo luogo ciò che appare dai dati è che una fascia di diplomati che accedono all'università ha un bagaglio di competenze relativamente limitato²³; fenomeno che, come analizzato anche nel rapporto di ricerca della Fondazione RES del 2014 (Asso, Azzolina, Pavolini 2014) è molto più intenso nel Mezzogiorno. Ha radici complesse: contano le condizioni socio-culturali delle famiglie di provenienza (avere i genitori laureati riduce statisticamente il ritardo alla laurea); conta il funzionamento delle istituzioni scolastiche. Si tratta di un fenomeno che, purtroppo, non pare destinato a risolversi in tempi brevi.

Possono essere in gioco diversi incentivi individuali: percorsi di studio più rapidi possono essere spiegati da migliori prospettive occupazionali alla laurea; da un maggior livello delle tasse;

²² Fonte: Svimez (2011), pagg. 819 e 821.

²³ Vi è anche evidenza di una correlazione negativa fra voto di diploma e ritardo alla laurea.

vi è evidenza di una correlazione negativa dei ritardi con la condizione di fuori sede e di beneficiario di borsa di studio. Possono contare le condizioni di studio. L'insoddisfazione degli studenti per le aule, ad esempio, così come mostrata dalle indagini Almalaurea, è assai maggiore al Sud e nei grandi atenei del centro, ed è correlata ai ritardi²⁴. Al Centro-Sud, specie nei grandi atenei, vi sono con tutta probabilità condizioni di studio più difficili. Certamente più studenti per ogni docente. Rilevano, infine, alcune condizioni relative all'organizzazione degli studi: ad esempio i ritardi sono maggiori per gli studenti che frequentano le lezioni meno assiduamente. In diversi atenei del Sud, stando sempre alle indagini Almalaurea, l'assiduità della frequenza è inferiore, pur in un quadro di grande varianza fra atenei²⁵.

Appare indispensabile puntare ad una riduzione la più ampia possibile degli abbandoni, dei ritardi e dei fuoricorso, soprattutto nel sistema universitario meridionale, e in genere del Centro-Sud. Vanno evitati i rischi di obsolescenza nel tempo delle conoscenze acquisite; di sovraccarico didattico ed amministrativo per gli atenei; soprattutto, di definitivo abbandono: uno spreco di risorse e un esito estremamente negativo per gli investimenti che tanto i singoli quanto la collettività hanno realizzato. Una riduzione dei fuoricorso potrebbe forse essere ottenuta come effetto nel tempo degli interventi sugli abbandoni e sui ritardi nelle carriere di cui si è appena parlato. Attraverso azioni a livello di ateneo: modalità di iscrizione a tempo parziale, tutorati specifici, una migliore organizzazione dei corsi e dei servizi. Interventi per contenere il rapporto studenti/docenti e sulle dotazioni strutturali e tecnologiche degli atenei. Dati di fonte Conti pubblici territoriali mostrano invece che, a partire dal 2009 vi è stato invece un calo molto rilevante delle spese di investimento negli atenei. Dati riferiti all'ultimo quindicennio non mostrano una particolare intensità degli interventi nel sistema universitario del Mezzogiorno, teoricamente oggetto, anche in questo ambito, di specifiche politiche regionali²⁶.

8. I corsi universitari

Il punto centrale è naturalmente che cosa e come si insegna negli atenei italiani. Questa ricerca non aveva l'ambizione di affrontare un tema così importante, ma ha consentito di gettare luce su alcuni aspetti di una certa rilevanza.

In primo luogo rispetto all'offerta di corsi. E' convinzione diffusa che l'introduzione del 3+2 abbia portato ad una espansione incontrollata del numero di corsi universitari nella prima metà degli anni 2000: ma alcuni confronti fra il numero di corsi pre e post introduzione della riforma dei cicli consentono di dubitare di quanto questo sia effettivamente avvenuto. Rispetto ai corsi pre-riforma sembrerebbe ci sia stata, invece, una razionalizzazione delle lauree triennali, ed una diversificazione di quelle magistrali. Certamente l'ampiezza dell'offerta formativa si è contratta drasticamente dopo il 2007. Fino al 2015, il numero dei corsi offerti nelle università statali è sceso da 5.557 a 4.238 (-23,7%). I corsi si riducono in tutte le aree disciplinari, ma particolarmente in quella sociale (-28,1%) e umanistica (-34,8%). Si riducono in maniera più netta i corsi di laurea triennali rispetto a quelli magistrali. La contrazione è molto differenziata per area

²⁴ Purtroppo vi è una limitatissima disponibilità di dati relativi alle dotazioni strutturali degli atenei (cfr. anche infra).

²⁵ Fra i tanti, pare interessante il caso dell'Università della Calabria dove l'assiduità della frequenza è maggiore anche rispetto agli atenei del Nord.

²⁶ I dati CPT sommano tutte le fonti finanziarie. Evidentemente, anche in questo caso, politiche "straordinarie" si limitano a compensare gli effetti territoriali delle politiche ordinarie.

territoriale: maggiore al Centro e nelle Isole (in entrambi i casi di quasi un terzo) rispetto al Nord e al Sud continentale.

Nello stesso periodo rimane invece costante, in termini di corsi (poco meno di 400) l'offerta delle università libere²⁷; al loro interno si ha una forte crescita delle università telematiche che, nel 2015 offrono ben 121 corsi di laurea. Il peso della componente non statale sul totale dei corsi offerti nelle università italiane quindi aumenta: dal 6,7% del 2007 all'8,4% del 2015.

E' questo un fenomeno positivo, di razionalizzazione e migliore focalizzazione del sistema? Questa ricerca non consente di rispondere a questa domanda. Ma sono leciti alcuni dubbi. Nell'insieme gli atenei, sembra di capire, hanno ridisegnato la propria offerta formativa in larga misura per far fronte alla mutata composizione del proprio corpo docente; il drastico ridisegno dei corsi è infatti avvenuto in anni in cui vi è stato un notevole calo del personale docente, dovuto ad un forte flusso di pensionamenti a fronte di un numero di nuovi ingressi nel sistema assai limitato e molto squilibrato per sedi (cfr. infra).

Si è così determinato, molto più in alcune sedi che in altre, una riduzione dei docenti in larga misura casuale per aree scientifiche e insegnamenti: alcuni corsi, infatti, sono venuti meno non per scelta strategica ma semplicemente perché il titolare è andato in pensione e non si è potuto sostituirlo.

Negli ultimi anni sono stati avviati anche alcuni nuovi corsi di laurea. In questo rapporto si è provato ad analizzarne, per quanto possibile, la genesi e i possibili impatti. L'evidenza è limitata e consiglia molta cautela nelle valutazioni: tuttavia pare emergere da un lato una significativa differenza nella qualità dei processi di scelta compiuti (per quanto essa possa essere rivelata dai documenti di progettazione), soprattutto per quanto riguarda l'approfondimento della domanda formativa potenziale: più elevata in alcuni dei nuovi corsi in area scientifica, prevalentemente al Nord. Allo stesso tempo non emerge evidenza che la "qualità" così misurata abbia avuto effetti significativamente differenti, ad esempio, sull'occupabilità dei laureati.

Questo porta ad un importante interrogativo: se e in che misura l'offerta formativa degli atenei debba il più possibile conformarsi sulle specializzazioni economiche del territorio. Da un lato questo processo pare assai opportuno, per innescare circuiti virtuosi di qualità fra domanda e offerta di professionalità: una offerta formativa mirata può costituire una importante esternalità positiva per le attività economiche. Dall'altro la possibilità di innescare questi processi è assai diversa fra le aree disciplinari. Vi è poi il rischio, nel lungo periodo, che per atenei localizzati in territori economicamente molto deboli, ciò possa portare ad un ridimensionamento dell'offerta formativa, escludendo sia che possa essere l'offerta di competenze e conoscenze anche sviluppatesi all'interno del sistema universitario a stimolare la nascita di attività economiche nuove rispetto a quelle esistenti, sia che si possano sviluppare corsi e attrarre studenti per la sola qualità intrinseca degli insegnamenti, indipendentemente dagli sbocchi sul mercato del lavoro locale. Ad esempio, la specializzazione disciplinare degli atenei del Mezzogiorno (visti nel loro insieme) ha sempre avuto, rispetto alla situazione nazionale, un peso maggiore della giurisprudenza e minore delle economie e delle ingegnerie, connesso alle diverse caratteristiche dell'economia locale: è dubbio che sia stato in sé un carattere positivo. Nel tempo tuttavia le differenze sono andate riducendosi ormai quasi completamente.

È interessante analizzare anche da un punto di vista territoriale, la composizione dell'offerta formativa fra corsi di primo e di secondo livelli. Ciò che emerge è che già al momento di massima espansione dell'offerta didattica (2007), al Centro-Nord vi sono più corsi magistrali

²⁷ Private e non-statali.

che triennali, mentre nel Mezzogiorno accade il contrario²⁸. Nel periodo, come già detto, i corsi si riducono più al Centro e nelle Isole e più per le triennali. Si arriva così ad una situazione nel 2015 che conferma una leggera maggiore “specializzazione” degli atenei del Centro-Nord nella formazione magistrale: al Nord ci sono 127 corsi magistrali, ogni 100 triennali, al Centro 132, al Sud 114, nelle Isole 120.

Dunque il sistema universitario del Mezzogiorno è già partito, nell’applicazione del 3+2, con un maggior peso relativo delle lauree triennali; le dinamiche del periodo, tuttavia, non mostrano un accentuarsi di un possibile sbilanciamento del sistema per livelli di corsi, con più triennali al Sud e più magistrali al Nord. Permane tuttavia il rischio di una segmentazione in due livelli del sistema universitario italiano: in una “serie A” atenei collocati in territori più forti, in grado di sviluppare una qualificata e differenziata offerta formativa di secondo livello capace di attrarre laureati triennali dalle altre aree del paese; in una “serie B” atenei collocati in territori più deboli, dedicati in misura crescente alla formazione di primo livello.

Di forme di differenziazione e stratificazione, anche verticale, del sistema universitario si può naturalmente discutere. Come ricordato in questo rapporto, esistevano in Italia tipologie diverse di atenei nell’Ottocento e poi nel periodo fascista. Ciò che pare più importante a riguardo è da un lato assicurare che gli elementi più forti del sistema abbiano una distribuzione territoriale che copra l’intero paese; dall’altro che siano chiari e condivisi i criteri con cui si segmenta il sistema²⁹.

Uno dei temi più rilevanti per il sistema universitario del Centro-Sud pare proprio il mantenimento di una offerta formativa di secondo livello di qualità. Andrebbero sperimentate, assai più di quanto non avvenga, forme di collaborazione fra atenei, specie (ma non necessariamente) localizzati in territori vicini. Unire le forze per offrire corsi magistrali di qualità: anche attraverso percorsi di studi basati sulla frequenza in sedi diverse a seconda dei semestri. Disegnare un’offerta territoriale che, compatibilmente con la situazione e le capacità di ogni ateneo, riduca le sovrapposizioni e quindi l’eccesso di competizione per un pool relativamente limitato di studenti. A riguardo sono probabilmente opportune sia una forte semplificazione delle procedure di accreditamento, sia forme esplicite di premialità per iniziative inter-ateneo.

Allo stesso modo, il sistema universitario tutto, ed in particolare quello del Centro-Sud potrebbe rafforzare la propria offerta anche con iniziative di collaborazione con università straniere (anche nell’ottica di attrazione di studenti): c’è evidenza di una notevole vivacità a riguardo. Anche in questo caso forme esplicite di sostegno, non necessariamente di carattere finanziario, specie per le sedi che hanno minori esperienze, e quindi maggiori “costi di accesso” alle collaborazioni internazionali, potrebbero essere opportune.

Il tema della formazione universitaria a distanza (che non è oggetto di analisi specifica in questo Rapporto) meriterebbe anch’esso una riflessione, alla luce sia delle crescenti esperienze internazionali³⁰ dei cosiddetti MOOC, sia della forte, recente, diffusione in Italia delle università telematiche³¹.

²⁸ Sono 107 corsi magistrali per 100 triennali al Nord, 112 al Centro, 94 al Sud, 85 nelle Isole.

²⁹ Vaira (2015) riassumendo i risultati di 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”. Una notazione che sembra descrivere molto bene ciò che sta avvenendo in Italia.

³⁰ E nazionali, tra cui appare interessante quella dell’università Federico II.

³¹ Sono state espresse preoccupazioni sia sulla qualità della formazione offerta da queste ultime sia di un possibile effetto di competizione rispetto agli atenei tradizionali nell’attrazione degli studenti.

Infine, con le grandi, e purtroppo crescenti, differenze esistenti nella domanda di lavoro fra le regioni italiane, non sorprende che i livelli di occupazione post-laurea siano sensibilmente diversi fra territori. Tuttavia, esercizi di stima che tendono a depurare i tassi di occupazione sia dalla differente composizione disciplinare delle università, sia dalle caratteristiche dei mercati locali del lavoro, richiamati in questo rapporto, tendono a mostrare una “occupabilità” dei laureati delle diverse sedi italiane relativamente omogenea, pur con punte più elevate nel Nord-Ovest, ed una sensibile varianza fra atenei all’interno delle circoscrizioni.

9. I docenti

Quantità e “qualità” del personale docente rappresentano elementi chiave della qualità degli atenei, e quindi delle loro prospettive future. Si è dedicata una particolare attenzione, in questo lavoro, al tema.

E’ utile in primo luogo ricordare alcuni dati d’insieme. Fra il 2008 e il 2015 i docenti universitari italiani si sono ridotti del 17,2%; il calo è stato notevolmente più intenso di quello registrato in ogni altro comparto del pubblico impegno: ad esempio cinque volte maggiore di quanto avvenuto nella scuola. Il numero di studenti per docente, che in Italia è fra i più alti dell’intera area Ocse, è così tornato a crescere. Parallelamente è anche diminuito il personale tecnico e amministrativo delle università. E’ molto cresciuto il numero di collaboratori con varie forme di contratti a tempo definito³².

Tali trasformazioni sono state notevolmente differenziate da un punto di vista territoriale. La diminuzione del personale docente di ruolo è stata dell’11,3% al Nord, ma del 18,3% nel Mezzogiorno e del 21,8% nelle università del Centro; questo ha tra l’altro contribuito a mantenere sensibile, su base territoriale lo squilibrio nel rapporto studenti/docenti, che è di 28,6 al Nord e di 32,4 al Sud. Parallelamente, il reclutamento di collaboratori per la ricerca, che è aumentato moltissimo ovunque, è stato ugualmente squilibrato; così che al 2013 ogni docente del Nord poteva contare su 1,5 collaboratori, contro 1,1 al Centro e 1,05 nel Mezzogiorno. Anche il personale tecnico e amministrativo è oggi presente meno nel Mezzogiorno, se misurato rispetto al numero di docenti, e ancor più di studenti, rispetto alla media nazionale.

La forte diminuzione del numero di docenti è stata dovuta a blocchi del ricambio, in presenza di un cospicuo flusso di pensionamenti. Come questo rapporto ha dettagliatamente documentato, le possibilità assunzionali degli atenei, definite dai criteri di allocazione dei cosiddetti “punti organico”, sono state negli ultimi anni molto basse: ad esempio nel triennio 2012-14 il *turnover* (assunzioni in percentuale dei pensionamenti) è stato pari al 27,3%. Ma soprattutto, sono state estremamente differenziate fra atenei. Ancora una volta ciò è avvenuto a danno degli atenei del Mezzogiorno (e in minor misura del Centro). L’allocazione delle possibilità di assunzione di nuovi docenti è stata governata attraverso indicatori di natura finanziaria. Al loro interno, però, è stato anche considerato – con un ruolo significativo – il gettito della tassazione studentesca, che ha assunto una caratteristica “premiale”: a maggiori incassi sono corrisposte maggiori possibilità di assumere.

Ma tale gettito ha un’evidentissima correlazione con i diversi livelli di reddito regionale. Come mostrato anche in questo rapporto (cfr. infra), il livello medio regionale della tassazione studentesca è largamente proporzionale ai livelli di reddito pro capite. In presenza di disparità di

³² Il loro destino professionale è incerto: una verifica compiuta sui ricercatori a tempo determinato che prestava servizio negli atenei italiani nel 2008 mostra che ben il 55% di essi, al 2015, è uscito dall’università.

reddito familiare medio come quelle esistenti fra le regioni italiane, il gettito della tassazione non può che essere diverso, a parità di incidenza dei costi dell'istruzione superiore sui bilanci delle famiglie. Usare il gettito delle tasse³³ nei meccanismi allocativi delle possibilità di assunzione introduce una distorsione territoriale evidente³⁴.

Il blocco del turn-over negli atenei ha comportato un sensibile invecchiamento del personale docente oggi in servizio. Molti dati lo documentano: basterà ricordare che un terzo dei professori ordinari oggi ha più di 65 anni, e sia quindi destinato alla pensione nel giro di pochi anni. Che accadrà in futuro? In questo Rapporto è stata simulata la composizione del corpo docente a cinque e dieci anni, tenendo conto dell'età attuale dei professori (e quindi dei flussi di pensionamento) e simulando possibilità di assunzioni come quelle verificatesi nel recente passato. Il quadro è di una ulteriore, significativa, diminuzione dei docenti. E di un ulteriore accentuarsi degli squilibri territoriali, soprattutto a danno degli atenei del Centro: la stima mostra, al 2020, una ulteriore riduzione del 5,9% al Nord, del 7,5% nel Mezzogiorno e di oltre il 10% al Centro.

E' interessante anche ricordare che in questo periodo anche le progressioni di carriera dei docenti sono state differenziate per area geografica. Dei docenti che sono risultati abilitati – dal processo di abilitazione nazionale di cui si dirà più avanti – al ruolo di professore associato, hanno effettivamente preso servizio il 57% al Nord³⁵, il 44% al Centro e il 49% nel Mezzogiorno.

Desti poi grandissima preoccupazione la notevole riduzione dei corsi di dottorato, già in Italia assai meno diffusi che in tutti gli altri paesi europei: la loro funzione, ancorchè non esclusiva, è cruciale nel ragionamento che si sta svolgendo: quella di formare nuovi docenti universitari. La diffusione del dottorato è in Italia inferiore agli altri paesi europei; dati riferiti al 2012 (ADI 2015) mostrano un rapporto di 0,6 studenti di dottorato ogni mille abitanti in Italia contro 2,6 in Germania, 1,5 nel Regno Unito, 1,1 in Francia. La tendenza è però ad una sensibile riduzione; fra il 2008-09 e il 2014-15 il numero di studenti ammessi al dottorato è diminuito dell'11,8%; negli ultimi due anni il numero di corsi è sceso da 1557 a 903 (-42%)³⁶. Tali tendenze negative sono state assai più forti nel Mezzogiorno, dove gli ammessi al dottorato (fra il 2008-09 e il 2014-15) sono scesi del 28,4%. L'offerta si sta concentrando geograficamente: i primi dieci atenei (di cui uno solo del Sud) offrono il 44% dei posti del XXX ciclo del dottorato. In base a queste dinamiche l'ADI (2015) stima che il rapporto fra studenti di dottorato e popolazione sta scendendo sotto lo 0,3 per mille abitanti – cioè intorno ad un decimo del valore tedesco – in Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Tale riduzione, legata in misura rilevante alle condizioni economiche degli atenei e alla capacità di attrarre finanziamenti esterni, è dunque stata più intensa proprio nell'area in cui vi è maggior bisogno di futuri docenti di qualità. Tale circostanza non può che incentivare, tra l'altro, un ulteriore flusso squilibrante del sistema: cioè la migrazione verso sedi più dotate di molti dei migliori laureati delle università del Mezzogiorno.

³³ Va anche considerato che, nei territori dove i redditi medi sono più contenuti, e un maggior numero di studenti ottiene l'esenzione dal pagamento della contribuzione alle università, gli atenei ottengono un gettito più basso, indipendentemente dalle aliquote applicate agli studenti paganti.

³⁴ Come mostrato nel capitolo di Banfi e Viesti non è questa l'unica distorsione presente nei meccanismi di attribuzione dei "punti organici" agli atenei: un'altra è riferita alla possibilità per soggetti esterni di coprire parte dei costi di personale di alcuni atenei (che per questo divengono più "virtuosi"). Un'altra, molto forte, si è verificata quando nel 2013 si è consentito ad alcuni atenei – a danno degli altri – di avere un turnover superiore al 100%.

³⁵ Pur essendo il numero di abilitati al Nord maggiore in valore assoluto.

³⁶ A seguito dell'entrata in vigore del D.M. 45/2013 che stabilisce un vincolo, di natura finanziaria, sui posti che possono essere banditi in base alle percentuali di borse che si riesce a coprire.

Il tema della “qualità” dei docenti va analizzato con grande attenzione e cautela, rifuggendo dall’abitudine, crescente ma assai negativa, di voler costruire facili classifiche. Per indagare questo aspetto in questo Rapporto viene presentata un’evidenza originale, basata su una complessa e articolata indagine sugli esiti, per ateneo e area disciplinare, delle risultanze dalle recenti abilitazioni scientifiche nazionali (ASN). Si è comparato il numero degli abilitati sia a quanti hanno partecipato alla procedura, sia all’insieme del corpo docente che poteva essere coinvolto³⁷.

Ma prima di presentare questi risultati, va ricordata un’altra, interessante, evidenza, costruita per questo lavoro. Sono stati analizzati, per la prima volta in chiave territoriale, i risultati di un’indagine sui docenti italiani realizzata nel 2008. Ciò ha consentito di verificare somiglianze e differenze fra docenti del Nord, del Centro e del Sud, nei comportamenti e nelle attitudini nel momento storico in cui si avviavano i processi di trasformazione qui analizzati.

Pur con le cautele dovute agli esiti di un’indagine basata su interviste, questi dati mostrano interessanti differenze, almeno in tre rilevanti ambiti. In primo luogo, i docenti del Nord dichiarano di avere un’attività professionale esterna alle università proporzionalmente più ampia, riferita alla partecipazione a comitati di riviste scientifiche ed enti di ricerca, mentre i docenti del Sud hanno attività esterne proporzionalmente più ampie nelle attività civiche, politiche e sindacali. In secondo luogo i docenti del Nord mostrano una maggiore internazionalizzazione: insegnamento in lingua, formazione, pubblicazioni e insegnamento all’estero, partecipazione a reti internazionali di ricerca. In terzo luogo, sempre i docenti del Nord mostrano una maggiore pratica nei processi di referaggio e valutazione. In entrambe le circoscrizioni, e particolarmente al Sud, è comunque ampia la varianza nei comportamenti. In tutti i casi, i docenti delle università del Centro Italia si collocano in posizione intermedia fra quelli del Nord e del Sud.

Perché queste indicazioni sono interessanti? Perché sembrano emergere, pur fra tante somiglianze (qui non ricordate), modalità un po’ diverse di interpretare la professione accademica. Difficile, ma interessante, sarebbe tra l’altro poter valutare se i diversi comportamenti medi dei docenti del Sud sono stati più frutto di scelte individuali o di condizionamenti esercitati da un contesto più “povero” e isolato. Ciò che rileva, tuttavia, è che molti dei comportamenti più diffusi al Nord (pubblicazioni su riviste, attività internazionali, referaggi, valutazioni) sono stati assunti come metri positivi nei processi di selezione dei docenti: a cui una parte della comunità accademica del Centro-Sud è arrivata con pratiche e tradizioni differenti. Molti dei criteri di valutazione sono coerenti con la pratica internazionale della professione accademica. Essi però sono stati assunti in Italia in modo repentino e acritico; trascurando anche la circostanza che possono influenzare ambiti, oggetti e metodologie della ricerca che si svolge in Italia, i meccanismi di diffusione e trasmissione del sapere. Il tema, di fondamentale importanza nel lungo periodo, meriterebbe riflessioni ben al di là delle mode del momento.

Veniamo agli esiti dell’abilitazione. Va subito sottolineato che i dati non mostrano, e non possono mostrare, livelli assoluti di qualità, ma solo una collocazione relativa rispetto alla media nazionale, che può essere alta o bassa in comparazione internazionale. Possono essere definiti come indicatori di “qualità relativa rivelata” dei docenti: relativa rispetto alla media nazionale; rivelata perché misurata indirettamente dagli esiti dell’abilitazione.

³⁷ I risultati paiono meritevoli di interesse per l’ampiezza dell’universo coperto (tutti i ricercatori e professori associati delle università italiane), sia per il periodo di riferimento assai recente. Particolare cautela va comunque posta per la differente composizione disciplinare degli atenei e per la circostanza, rivelata dai dati, di “tassi di abilitazione” diversi, anche sensibilmente, fra area disciplinare e fra settori scientifico-disciplinari al loro interno; per l’esistenza di un rilevante contenzioso rispetto agli esiti dell’abilitazione.

I risultati (espressi come percentuale degli abilitati rispetto all'insieme dei docenti) per circoscrizione sono più alti al Nord e inferiori al Centro-Sud, specie nel Sud continentale; e ancor più nelle Isole. Ma la varianza interna alle circoscrizioni è elevata; il quadro è articolato. Tuttavia nell'insieme appare un gap territoriale evidente: l'80% degli atenei del Nord sono sopra la media nazionale, contro il 37% di quelli del Centro e il 23% di quelli del Mezzogiorno.

I dati mostrano come appaiano nel sistema universitario del Centro-Sud, ed in particolare del Mezzogiorno, alcune criticità: atenei che mostrano una "qualità relativa rivelata" dei docenti significativamente inferiore alla media nazionale. I casi più evidenti³⁸ sono quelli degli atenei di Messina, Camerino e Bari, per i quali la percentuale degli abilitati rispetto al personale docente (rispettivamente 22,2%, 24,4% e 25,3%) risulta decisamente inferiore al dato medio nazionale (37,2%). Vi è poi un gruppo di circa una dozzina di università che ha una percentuale di abilitati intorno al 30%: diversi sono localizzati nel Mezzogiorno (e fra di essi gli altri atenei statali delle Isole), ma vi sono anche Roma-Sapienza, Siena e Trieste. Un gruppo di atenei del Mezzogiorno (fra cui Napoli Federico II, ma anche Calabria, Salerno, Seconda Università di Napoli, Salento, Politecnico di Bari) si colloca nella media nazionale³⁹. Molti atenei del Centro sono nella, o appena sopra, la media nazionale.

Questi dati si riferiscono all'insieme di tutti i ricercatori e professori associati di ruolo negli atenei, di tutte le età. Sono quindi il frutto di vicende decennali di reclutamento, anche molto lontane nel tempo, i cui effetti si riverberano sul presente. Tuttavia gli scarti segnalano che vi possono essere state criticità ben più significative negli atenei menzionati in precedenza rispetto agli altri, anche a parità di collocazione geografica, di cui occorre tenere conto anche in prospettiva futura.

I dati mostrano una notevole varianza fra aree disciplinari all'interno degli atenei, frutto di storie, comportamenti, attitudini differenti anche all'interno delle stessa università. Ciò consente di anticipare una delle criticità maggiori degli attuali meccanismi di governo dell'università: le quote di finanziamento cosiddette "premiali" di cui si dirà più avanti, sono disegnate a livello di ateneo; esse tendono quindi a "punire" gli atenei ritenuti "peggiori" nel loro insieme; quindi sia nelle aree disciplinari in cui essi mostrano migliori performance, comunque misurate, sia nelle aree più critiche. Gli attuali meccanismi, in altri termini, tendono a "punire" anche le aree disciplinari migliori di atenei valutati peggio. Il che pare, per molti versi, esattamente l'opposto di quel che andrebbe fatto: se un ateneo debole mostra alcune aree di eccellenza, esse dovrebbero essere particolarmente sostenute; un aumento del loro peso relativo porterebbe l'ateneo a "specializzarsi" un po' di più laddove è più forte, e a migliorare complessivamente il proprio posizionamento. Non vale l'obiezione che questo possa esclusivamente determinato dai criteri di riparto interno agli atenei delle risorse, finanziarie ed umane: la riduzione del finanziamento ordinario e del turnover del personale è stata tale che per gli atenei maggiormente penalizzati vi sono ben pochi spazi di manovra.

Ulteriori ricerche sembrano opportune sul tema. Nei risultati di questo lavoro vi sono alcuni spunti che possono indirizzarle. In primo luogo la distanza fra le università del Centro-Sud e quelle del Nord – sempre con riferimento a questo indicatore – è minore per quanto riguarda i ricercatori (abilitazione ad associato) rispetto agli associati (abilitazione ad ordinario), a possibile testimonianza di una riduzione delle differenze per gli studiosi più giovani. Inoltre, all'interno degli atenei meridionali emergono interessanti differenze collegate alla dimensione e all'età delle

³⁸ Livelli molto contenuti dell'indicatore si registrano anche per l'Università del Foro Italico di Roma (14,6%) e di Aosta (25,6%).

³⁹ Spicca, con un valore particolarmente alto, l'università del Sannio di Benevento.

università che sarebbe interessante indagare. Alcune elaborazioni realizzate sui dati della Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) 2004-10, di cui si dirà estesamente più avanti, mostrano anche una forte correlazione fra l'età dei soggetti e l'esito della valutazione (nell'area economica): i risultati sono migliori per i docenti più giovani. Essi potrebbero essere più avvezzi a confrontarsi con le metriche che sono state adottate: circostanza che mostra ancora una volta come il reclutamento di personale giovane sia essenziale per il miglioramento della "qualità" del corpo docente.

Altre indicazioni sui docenti vengono da ulteriori elaborazioni dei risultati della VQR. La più rilevante è la presenza dei cosiddetti "inattivi", cioè personale docente che non ha presentato lavori scientifici nell'esercizio di valutazione⁴⁰. L'analisi di dettaglio che è stata compiuta in questo rapporto mostra come il fenomeno degli inattivi si concentri particolarmente fra i docenti dell'area medica, e in minor misura fra quelli dell'area giuridica e nella matematica; in misura particolare in alcuni grandi atenei del Centro-Sud.

I dati elaborati per questo Rapporto mostrano che la percentuale di "inattivi totali" (cioè docenti che non hanno presentato alcun prodotto per la VQR) è comunque bassa: del 3,9% nelle università del Sud, del 3% in quelle del Centro e del 2,1 al Nord. Fra i dieci atenei italiani con la maggiore percentuale di inattivi ve ne sono sei del Sud (fra cui i grandi atenei di Messina, Napoli Federico II e Catania), due del centro (le due grandi università romane, Sapienza e Tor Vergata) e due del Nord (la Bocconi e la Cattolica di Milano).

La presenza di inattivi potrebbe essere ancora frutto di processi di stabilizzazione di personale precario avvenuti in un passato, anche lontano; ma potrebbe essere soprattutto esito di modalità differenziate, e in alcuni casi è lecito pensare, assai lasche, di controllo dell'impegno didattico e di ricerca di taluni docenti, di fronte ad attività esterne, di carattere libero-professionale. Forse, in qualche caso, anche di una minore attenzione nella raccolta e nella trasmissione dei dati.

Ad ulteriori ricerche l'obiettivo di stabilire caratteristiche individuali e percorsi professionali di questi docenti; e di valutarne il differente peso fra atenei di più antica e di più recente costituzione (minore in questi ultimi); di maggiori e minore dimensione (minore in questi ultimi); in atenei legati a policlinici o meno. Resta il fatto che i docenti "inattivi" hanno penalizzato colleghi più produttivi nell'ambito degli stessi dipartimenti, aree scientifiche, atenei; rendono i processi di recupero della "qualità" particolarmente difficili. Ai singoli atenei spetta certamente il compito di introdurre modalità di controllo più adeguate; ma forse potrebbe essere valutata anche l'ipotesi di interventi normativi – specie nei casi di docenti per i quali sono prevalenti attività libero-professionali esterne – che tendano a differenziarli dagli altri: interventi certamente non semplici, ma sui quali sarebbe opportuna una riflessione.

Altri dati della VQR, elaborati in questo rapporto, mostrano che la "qualità del reclutamento" degli atenei⁴¹ è buona: in tutte le circoscrizioni del paese i "reclutati" hanno una valutazione migliore rispetto agli altri docenti. Tuttavia, i "reclutati" al Nord hanno una valutazione più alta rispetto a quanto accade al Centro e ancor più al Sud. Il dato va letto con attenzione; i "reclutati" includono sia nuovi docenti, sia ricercatori e associati già in servizio ma transitati ad un ruolo più elevato: dunque il "valore assoluto" dei reclutati è in misura rilevante collegato alla "qualità media" del personale in servizio, rendendo statisticamente assai probabile

⁴⁰ Questo personale, come si vedrà, ha un peso sovradimensionato nella VQR; ma comunque incide anche sull'indicatore basato sulla abilitazione scientifica di cui si è appena detto, dato che è ovvio pensare che gli inattivi non abbiano partecipato.

⁴¹ Intesa come differenza fra la valutazione dei "reclutati" e degli altri docenti.

che laddove la “qualità media” del personale è relativamente inferiore tende ad esserlo conseguentemente quella dei reclutati. Ciò suggerisce di leggere questo indicatore nel suo valore relativo⁴², per verificare quanto i comportamenti selettivi degli atenei stiano, o meno, mutando nel tempo.

Il miglioramento della “qualità” dei docenti negli atenei dove essa appare relativamente inferiore (e al loro interno nelle aree disciplinari dove ciò accade), rappresenta un aspetto fondamentale della qualità complessiva del sistema. E’ legato principalmente al reclutamento di nuovo personale docente, con effetti di medio e lungo termine: il tempo necessario affinché il flusso di nuovi docenti abbia effetto sullo stock di quelli esistenti. Per migliorare la situazione, nel caso di non pochi atenei, occorre dunque un forte e qualificato reclutamento. Naturalmente non può essere eluso il tema dei criteri di reclutamento. La relativa “qualità” del personale di taluni atenei è, con tutta probabilità, collegata anche a criteri discutibili: vi è evidenza aneddotica, ma consistente, di criteri particolaristici di selezione, di criteri di scelta basati più sulle relazioni personali che sulla qualità dei prescelti, di intrecci di favoritismi. Occorre attenzione: i processi di reclutamento universitario sono stati e sono, per propria natura, legati a meccanismi di cooptazione da parte del corpo docente; tali meccanismi sono complessi e articolati. Ma tuttavia i dati mostrano che l’esito complessivo ha criticità maggiori nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese; ed in alcuni atenei di quell’area più che in altri.

Non può essere eluso un interrogativo, scomodo ma importante: che cosa può assicurare che nelle università, nelle aree scientifiche e nei settori scientifico-disciplinari in cui maggiormente sono avvenuti in passato questi fenomeni, essi non tendano a riprodursi ancora nel futuro? In altri termini: che cosa può assicurare che un maggiore reclutamento in futuro sia anche un migliore reclutamento? Questo Rapporto non ha pretesa se non di sollevare questi interrogativi; ad altre indagini stabilire se il meccanismo di doppio livello oggi vigente per associati ed ordinari, con uno standard nazionale di abilitazione, sia sufficiente; se il tema non si ponga ancora per i nuovi ricercatori. Se e come possa essere garantita la “rottura” di meccanismi particolaristici se non apertamente clientelari.

Una domanda, infine, è molto importante: va assicurato un maggior reclutamento, come “premio” agli atenei “migliori”? O invece va assicurato un maggior reclutamento, per il “recupero” degli altri? O le due esigenze vanno equilibrate? Le disposizioni normative degli ultimi anni, in particolare con il governo Renzi, tendono, implicitamente ma nettamente, a presupporre la prima risposta⁴³. Ma, come si sta tentando di argomentare, così determinando ulteriori dinamiche di polarizzazione nel sistema.

Questo Rapporto non è stato in grado di indagare in modo particolare sui fenomeni di mobilità fra sedi dei docenti. E’ conoscenza acquisita che, nell’università italiana, essa si sia notevolmente ridotta rispetto al passato. La mobilità dei docenti è invece stata in passato fondamentale per disseminare sul territorio nuova conoscenza, per “fondare nuove scuole”, allevando nuove generazioni di docenti. Fra i tanti casi si può ricordare l’azione di Nino Andreatta, decisiva per la fondazione e lo sviluppo dell’Università della Calabria alla fine degli anni Settanta: non è inutile notare che quell’ateneo, pur essendo collocato nella regione italiana più povera, abbia sovente indicatori di “qualità” piuttosto lusinghieri.

⁴² Suggerimento che non sembra ingiustificato, dato che, quantomeno nel 2013, questo indicatore è stato utilizzato con una modalità estremamente discutibile per allocare una quota del FFO.

⁴³ Prova ne è, fra le altre, la misura contenuta nella Legge di Stabilità per il 2016 che favorisce l’assunzione di nuovi ricercatori, ma distribuendoli fra le sedi “tenendo conto della VQR”, con una scelta politica netta a favore della prima opzione.

Nella situazione contemporanea, gli incentivi alla mobilità verso gli atenei del Mezzogiorno, e verso le sedi minori e periferiche del Centro e dello stesso Nord sono assai ridotti. Pesano elementi relativi alle città: che sono o vengono percepite con una minore qualità della vita culturale, con maggiori livelli di insicurezza e tensione sociale, minori livelli medi di servizio per gli asili nido, minore qualità media dell'istruzione di base e della sanità, con maggiore marginalità geografica, con economie in difficoltà, ed in grado di fornire minori occasioni di collaborazione con il sistema produttivo e di finanziamento esterno. Atenei nei quali è in atto un circolo vizioso fra minore risorse finanziarie, minor numero di docenti e minor numero di studenti sono tutt'altro che attrattivi.

Vi sono molti motivi per ritenere che nel sistema universitario italiano vadano introdotti nuovi, rilevanti, meccanismi di incentivazione alla mobilità dei docenti. Ma, affinché essi non determinino un'accentuazione degli squilibri del sistema⁴⁴ è auspicabile che siano accompagnati da politiche nazionali per pareggiare i fattori di attrazione. Ad esempio con fondi di ricerca pluriennali e risorse per il reclutamento di nuovi ricercatori, (ponendo il loro costo stipendiale fuori dalla contabilità dell'ateneo di destinazione), potrebbero essere incentivati docenti che accettino periodi di mobilità lunga negli atenei e nelle aree scientifiche relativamente più "deboli".

10. *La produzione scientifica*

In Italia si è provato a misurare la "qualità" della produzione scientifica delle università attraverso due esercizi di valutazione della qualità della produzione scientifica. Il primo (Valutazione Triennale della Ricerca – VTR), riferito al 2001-2003; il secondo (Valutazione della Qualità della Ricerca – VQR), riferito al 2004-10, più ampio e dagli effetti assai più rilevanti sul sistema: i suoi esiti sono stati utilizzati per l'allocazione di risorse di finanziamento fra gli atenei; ne sono stati già anticipati alcuni risultati.

L'esercizio è stato molto complesso ed articolato, ed ha suscitato una discussione molto ampia all'interno della comunità scientifica nazionale. Se il consenso per il tentativo di produrre una valutazione è stato assai ampio, le metodologie per la sua realizzazione hanno invece ricevuto non poche osservazioni e critiche; ancor più è stata sottolineata la scarsa opportunità di attribuire agli esiti di un esercizio sperimentale e in parte piuttosto controverso, un effetto così potente nell'allocazione delle risorse.

Non è questa la sede per ricostruire questa discussione. Tuttavia, nelle analisi che qui sono state compiute sono emerse non poche criticità. L'indicatore di sintesi finale (IRFS) utilizzato per "misurare" la qualità degli atenei (e per attribuire i fondi) è in realtà costruito solo per il 50% in base all'indicatore effettivamente corrispondente alla qualità della ricerca (IRAS1) e per il restante 50% in base ad altri sei indicatori (con peso variabile), alcuni dei quali si riferiscono più a "input" del processo di ricerca che ai suoi risultati: ad esempio la capacità di attrarre risorse finanziarie dall'esterno. L'utilizzo dell'IRFS al posto dell'IRAS1 non è solo questione tecnica, dato che il primo ha una varianza fra atenei significativamente maggiore del secondo. Sono poi stati usati metodi misti nella valutazione (bibliometrici e di *peer review*) che hanno fatto sorgere dubbi sulla effettiva comparabilità dei risultati fra le diverse aree scientifiche (indispensabile per pervenire agli indicatori di sintesi): in alcune aree le valutazioni sono assai più generose che in altre. Gli indicatori di sintesi sono poi basati sul peso medio delle diverse aree scientifiche a livello

⁴⁴ Come potrebbe avvenire con il provvedimento di "reclutamento delle eccellenze" contenuto nella Legge di Stabilità per il 2016 (di cui andranno comunque verificati sia i meccanismi attuativi).

nazionale, e non tengono conto della composizione dei docenti, per disciplina, all'interno dei singoli ateneo: cosa che può provocare distorsioni, alla luce di quanto appena detto. Ancora, si è proceduto ad una comparazione con gli esiti della VTR (che ha avuto peso nel risultato finale) nonostante vi fossero differenze metodologiche sensibili fra i due esercizi. Infine sono stati adottati accorgimenti tecnici, non neutrali: ad esempio relativamente alle classifiche delle riviste scientifiche; o, ancor più, relative alla circostanza che il peso dei docenti inattivi è risultato assai maggiore di quello dei docenti ritenuti eccellenti. Tutti questi elementi sono risultati rilevanti, come si vede nei lavori compiuti in questo Rapporto e in altre analisi (Abramo e D'Angelo 2015) per determinare l'esito finale per ogni ateneo. Tutto ciò non deve portare a sminuire l'importanza della valutazione. Avrebbe potuto però suggerire all'Agenzia che l'ha realizzata (ANVUR) maggiore attenzione agli inconvenienti che si sono determinati; una maggiore apertura a suggerimenti e critiche; alla necessità di apprendere dall'esperienza per arrivare a metodologie maggiormente condivise. Soprattutto avrebbe potuto suggerire al MIUR di non considerarne gli esiti, in tutti i loro dettagli, come verità assolute su cui basare, come invece fatto, una parte importante del successivo finanziamento delle università.

Va inoltre considerato che, anche al netto di tutte le criticità appena esposte, la VQR si proponeva di misurare il valore assoluto della produzione scientifica degli atenei italiani, senza rapportarlo alle condizioni in cui essi hanno operato. Non si tratta dunque di una valutazione del "merito", nel senso più preciso del termine, degli atenei: cioè della loro produttività, della capacità di ottenere risultati date le risorse disponibili. Anche elaborazioni realizzate in questo rapporto mostrano che le risorse disponibili (siano esse di natura finanziaria, o relative alle risorse umane)⁴⁵ influenzano invece, come è d'altra parte ovvio ritenere, gli esiti finali, anche se non li modificano radicalmente. Questione assai rilevante, alla luce delle significative disparità fra atenei, anche su base territoriale, esistenti sotto questi importanti profili. In sostanza la VQR appare più un esercizio finalizzato ad individuare le aree di ricerca di eccellenza esistenti nel nostro sistema universitario – alla quali ad esempio attribuire risorse specifiche per ulteriori attività di ricerca – che a misurare il "merito" degli atenei, sul quale basare le allocazioni ordinarie.

In chiave territoriale, gli esiti della VQR sono piuttosto chiari. Essi mostrano, pur con una sensibile variabilità all'interno delle circoscrizioni, una qualità della ricerca maggiore negli atenei del Nord rispetto a quelli del Centro e ancor più del Sud. E' bene tuttavia aver chiaro che anche queste sono indicazioni sul posizionamento relativo delle università, e non sulla loro qualità assoluta; come è normale che sia, il sistema della ricerca italiano ha infatti un posizionamento differenziato per aree disciplinari, nelle comparazioni internazionali. Dunque per un ateneo essere sotto la media nazionale in una determinata area ha un significato assai diverso se si tratta di un ambito di eccellenza, ovvero più modesto, del nostro paese nel quadro internazionale. Diversità che viene oscurata dalle sintesi fra aree a livello di ateneo.

La qualità della ricerca negli atenei del Sud risulta in genere più distante dalla media nazionale nelle aree umanistiche e sociali, e invece più vicina nelle aree scientifiche, con risultati ancor più positivi nelle ingegnerie. All'interno del sistema universitario meridionale vi sono poi risultati in genere più positivi per gli atenei di minore dimensione, e di più recente costituzione, rispetto alle grandi università storiche: circostanza che potrebbe essere anche influenzata dalle metodologie di costruzione degli indicatori.

Cosa interessante, i grandi atenei del Sud (e in molti casi anche del Centro) mostrano una significativa variabilità interna fra aree scientifiche; variabilità che è invece minore nei grandi

⁴⁵ O alla dotazioni di carattere scientifico (laboratori, macchinari), che qui non si sono potute esaminare per relativa carenza di dati.

atenei del Nord, che ottengono valutazioni più positive e uniformi. Nell'insieme, la varianza degli esiti è maggiore all'interno degli atenei che fra atenei: circostanza che ancora una volta indica sia l'esistenza di evidenti aree di criticità nella produzione scientifica, specie al Sud, sia la presenza di aree di eccellenza praticamente in tutti gli atenei "deboli".

11. *Il trasferimento tecnologico*

In questo rapporto si sono approfondite anche le attività di trasferimento tecnologico degli atenei italiani, mentre non si sono potute compiere indagini specifiche sulle diverse attività di *social engagement*, che, insieme alle prime determinano l'interazione delle università con i propri territori di insediamento, in quella che è definita la loro "terza missione". I dati, richiamati in precedenza, dell'indagine sui docenti mostrano che proprio le attività di *social engagement* sono rilevanti nel Centro-Sud. Ma tale circostanza andrebbe verificata con una base di dati più aggiornati e completi che non è stato possibile costruire: un tema importante per future ricerche.

Il trasferimento tecnologico realizzato dalle università italiane è complessivamente modesto: sono solo poco più di 400 i brevetti registrati dagli atenei e successivamente venduti o ceduti su licenza a soggetti esterni. Relativamente contenuto è il numero di imprese *spin-off* che si sono generate a partire dalle università pubbliche italiane: 912 nel 2014, stando al censimento realizzato da Netval.

Tutti gli indicatori di trasferimento tecnologico concordano nel mostrare due evidenze: una forte disparità territoriale, con gli atenei del Nord che raggiungono risultati decisamente più ampi rispetto a quelli del Centro e ancor più del Sud; una forte concentrazione di queste attività in un numero assai ristretto di atenei, tutti del Nord. Appare d'altra parte evidente come il trasferimento tecnologico sia profondamente influenzato sia dal livello di sviluppo del contesto di insediamento degli atenei, sia dalla loro specializzazione disciplinare. Gli atenei con una forte presenza di attività di ricerca scientifica ed ingegneristica, collocati nelle aree più forti del paese – in primis i Politecnici di Torino e Milano – ne sono i principali protagonisti.

Tuttavia in questo Rapporto, tenendo conto contemporaneamente della composizione per aree disciplinari degli atenei, della loro collocazione geografica e della capacità di attivazione del trasferimento tecnologico, si è costruito un quadro più ricco e composito. In esso emergono sia università potenzialmente dotate e ben collocate geograficamente che ottengono risultati modesti, sia casi opposti: nei quali gli indicatori sono positivi nonostante condizioni strutturali non favorevoli.

Questi risultati paiono interessanti perché mostrano che né la collocazione geografica, né la specializzazione disciplinare rappresentano degli impedimenti assoluti a svolgere attività che sono estremamente importanti per aumentare le ricadute positive sul territorio di insediamento della presenza di università. I casi virtuosi in questo senso che si registrano nel Mezzogiorno sono relativamente limitati; i dati indicano esiti positivi sia per il Politecnico di Bari e l'Università del Sannio di Benevento (che tuttavia sono favoriti dalla loro specializzazione disciplinare) sia per le università della Calabria, del Salento e del Molise. Ciò non toglie, naturalmente, che anche all'interno dei più grandi atenei vi siano esperienze positive. Le università di Cagliari e Catania hanno poi interessanti vicende nelle relazioni che da tempo le legano alle dinamiche di sviluppo di poli di specializzazione tecnologica nel proprio territorio⁴⁶.

⁴⁶ Su queste vicende si può vedere anche Cersosimo e Viesti (2013).

Queste circostanze, se suggeriscono una ovvia cautela nel comporre graduatorie senza tenere conto di fondamentali differenze nelle condizioni strutturali, rappresentano però un evidente stimolo a tutto il sistema universitario nazionale, anche ma non solo a quello del Centro-Sud, a far tesoro delle esperienze fin qui maturate, e a strutturare più incisive e decise strategie per favorire il trasferimento tecnologico: possibile, come si è appena detto, anche in situazioni ambientali relativamente sfavorevoli.

12. *Il finanziamento del sistema universitario*

Oggi più che mai non è possibile – di fronte alle criticità che si manifestano su molti fronti in Italia – rivendicare per principio maggiori risorse pubbliche. Non lo è per le condizioni della finanza pubblica, che permarranno a lungo difficili; non lo è perché ciò che rileva è un aumento dell'efficacia dei servizi pubblici, che si può ottenere solo attraverso un articolato mix di interventi sulla quantità e sulla qualità della spesa. E tuttavia, posta questa considerazione generale, la situazione dell'università è oggettivamente estrema.

Lo mostrano i dati di comparazione internazionale, in base ai quali l'investimento pubblico italiano in istruzione superiore è nettamente inferiore, da qualsiasi punto lo si osservi – rispetto a quello di tutti, ma proprio tutti, gli altri paesi avanzati ed emergenti. Non sono differenze da poco. I meno di 7 miliardi di FFO italiani vanno comparati agli oltre 26 della Germania. Nel 2011 la spesa pubblica per l'istruzione universitaria in Italia ammontava, stando ai dati dell'Ocse, allo 0,8% del PIL: una percentuale inferiore anche rispetto ai paesi nei quali la componente privata del finanziamento è assai rilevante, come Stati Uniti e Regno Unito (entrambi allo 0,9%), significativamente più bassa rispetto a Francia e Germania, meno della metà rispetto ai più avanzati paesi scandinavi. Una stima della spesa pubblica per l'istruzione universitaria per abitante mostra che essa 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 euro per il Mezzogiorno.

Lo mostrano i dati sulla dinamica degli ultimi anni: il disinvestimento pubblico sull'istruzione superiore che è stato compiuto in Italia non ha paragoni neanche negli altri paesi colpiti dalla crisi, se non con il radicale, e assai controverso, processo di privatizzazione in corso in Inghilterra. Dati del Public Funding Observatory della European University Association mostrano che la contrazione del 21%, in termini reali, della spesa pubblica per l'università osservata in Italia nel 2008-14 è superiore a quella di tutti gli altri paesi europei tranne Grecia, Ungheria e Regno Unito, e va comparata con aumenti anche sensibili registrati in molti casi: come ricordato in apertura, in Germania aumenta del 23%.

E' stato assai superiore a quello registrato in ogni altro campo dell'azione pubblica. Eppure, l'istruzione superiore è, per riconoscimento praticamente unanime degli analisti, uno dei più importanti fattori che incidono sullo sviluppo di lungo periodo: dall'analisi del “miracolo asiatico” alle riflessioni sul futuro dell'Unione Europea (Europa 2020) l'implicazione è chiarissima: l'investimento in istruzione e conoscenza. Le stime dell'Ocse indicano che il beneficio pubblico (al netto dei costi) per ogni uomo⁴⁷ che arriva alla laurea invece che fermarsi al diploma è, in Italia, pari a 169.000 dollari (a parità di potere d'acquisto): una cifra inferiore solo rispetto a Stati Uniti e Germania, ma superiore alle media Ocse ed europea, a Francia, Regno Unito e Spagna.

⁴⁷ I valori assoluti e le comparazioni internazionali sono meno favorevoli per le donne: ma il beneficio netto di 70.000 dollari stimato dall'Ocse è comunque nella media dei paesi dell'organizzazione, e superiore rispetto a Germania, Francia e Spagna.

Nel finanziamento del sistema universitario italiano è molto cresciuta la componente privata. Stando a dati Euridyce, la quota sopportata dalle famiglie italiane sul totale della spesa per l'università è nel 2011 pari al 24,5%, un livello che, pur se inferiore al dato altissimo del Regno Unito, è molto maggiore rispetto a Francia, Spagna, Olanda e a molti altri paesi europei. Tale quota, nel periodo 2005-11 aumenta solo in Italia e nel Regno Unito. Aumenta anche il peso sul totale delle entrate delle università di soggetti diversi dal MIUR. Quest'ultimo dato è ambivalente. Da un lato pare opportuno un coinvolgimento di risorse aggiuntive rispetto al finanziamento pubblico di base; sia perché quelle pubbliche sono comunque relativamente scarse, sia perché può essere indicatore di interazioni virtuose con l'esterno, ed in particolare con il sistema delle imprese. Tuttavia la possibilità di accedere a risorse private non è esclusivamente connessa alle capacità degli atenei: è legato anche ai differenti livelli di sviluppo e densità imprenditoriali dei territori di insediamento, in Italia estremamente differenziate, così come al comportamento di attori, come le Fondazioni di origine bancaria, che incidono assai più su alcune parti del territorio nazionale che su altre. Ciò che va evitato è che queste diverse condizioni di contesto finiscano poi per influenzare troppo nettamente le traiettorie di sviluppo delle università. Anche il finanziamento da parte di regioni ed enti locali merita una riflessione, per quanto, date le condizioni della finanza pubblica territoriale, il suo effetto sia oggi assai più modesto rispetto al passato; quando, come ricordato, è stato ad esempio all'origine di un aumento (certamente eccessivo) dell'estensione territoriale del sistema. Anche le regioni non sono tutte uguali (specie nella differenza fra quelle a statuto speciale ed ordinario); e il loro ruolo si è rivelato significativo in alcuni casi in cui la copertura diretta di parte dei costi dei docenti è divenuta, con una evidente distorsione, un criterio di "merito" per il turnover.

L'implicazione complessiva è evidente: il sistema universitario italiano richiede un investimento pubblico assai più cospicuo nel fondo nazionale di finanziamento ordinario. Se non sembrasse eccessivamente ambizioso ci si potrebbe dare nel medio termine l'obiettivo di raggiungere i livelli spagnoli di spesa per studente.

13. Il finanziamento degli atenei

Ma come governare la ripartizione di questo finanziamento fra i diversi atenei? Per rispondere a questa domanda è utile in primo luogo ripercorrere le vicende dell'ultimo periodo.

Il FFO, in forte contrazione, è stato ripartito in modo assai diverso rispetto al passato, quando veniva principalmente allocato sulla base dei dati storici di finanziamento di ciascun ateneo. A partire dal 2009 viene invece suddiviso, principalmente, in una "quota base" e in una "quota premiale". La quota base è stata decrescente in valore assoluto e come peso sul totale; è scesa, a valori correnti, dai 6,7 miliardi del 2008 ai 4,9 del 2015. A partire dal 2014, poi, una sua parte (25% nel 2015) è attribuita non più con riferimento ai dati del passato ("storici") ma calcolando il "costo standard di formazione per studente in corso" (cfr. infra). Una quota crescente, in percentuale e in valore assoluto, del FFO è stata invece allocata secondo criteri "premiati", il cui peso arriva al 20% del totale nel 2015, cioè a quasi 1,4 miliardi.

La definizione della quota premiale è stata estremamente discutibile. Nell'insieme segue indirizzi opposti a quelli raccomandati dalla European University Association (EUA) per questo tipo di interventi, sulla base delle migliori pratiche sperimentate in Europa. In primo luogo la EUA suggerisce di non aumentare eccessivamente la quota premiale, perché questo può provocare non pochi inconvenienti al sistema. Invece in Italia è arrivata ad un peso che non si

ritrova in nessun altro paese europeo, con l'eccezione del Regno Unito (Trivellato e Triventi, 2015, pag. 29). In secondo luogo suggerisce di allocare su base premiale solo stanziamenti aggiuntivi. L'opposto di ciò che è accaduto in Italia, dove, in un quadro di forte riduzione del finanziamento complessivo, questa quota non svolge affatto una funzione "premiata" (aumento delle risorse per gli atenei ritenuti "virtuosi") ma determina solo una diversa modulazione, fra le sedi, dei tagli. Ancora, quello italiano non è stato un processo valutativo, con premi e sanzioni, nel quale le regole sono indicate ex ante, e i diversi soggetti sono misurati in base ai propri comportamenti successivi e con indicatori prestabiliti (e concordati), essendo così in grado di assumere coscientemente la responsabilità per le proprie decisioni. Le regole premiali sono state imposte unilateralmente del MIUR⁴⁸; e misurano comportamenti del passato, quando non era prestabilito quali fossero le metriche di giudizio. Cosa importante, il decisore ha avuto disponibili tutti i dati in base ai quali le allocazioni sono definite 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 ad esso attribuito.

I criteri sono cambiati vorticosamente: fra il 2008 e il 2015 sono stati utilizzati 23 indicatori diversi, che sono cambiati - in misura rilevante - tutti gli anni (tranne uno). Il sistema è barocco: nel 2015, per stabilire l'allocazione dell'intero FFO vengono variamente combinati 52 dati per ogni università.

La fortissima variabilità dei criteri di ripartizione ha impedito una ragionevole programmazione di medio termine per migliorare il proprio posizionamento, in particolare per le università che hanno visto le proprie risorse contrarsi sensibilmente. Allo stesso modo la grande volatilità delle risorse totali e l'incertezza sulle disponibilità presenti e future (quasi sempre i decreti di assegnazione sono stati emanati verso la fine dell'anno solare cui si riferivano) hanno ostacolato processi di programmazione finanziaria.

Come dettagliatamente analizzato in questo Rapporto, non pochi degli indicatori utilizzati per definire la quota premiale sono influenzati dalle condizioni dei contesti in cui si collocano le università: riconoscendo implicitamente questa circostanza, sono stati talvolta introdotti correttivi "territoriali", ma sempre di impatto assai modesto. Ad esempio fra i più recenti indicatori di "merito" delle università figura la percentuale di studenti che hanno partecipato a programmi Erasmus all'estero: chiaramente influenzata (oltre che dai modesti contributi che sono erogati in alcune realtà), dal livello di reddito delle famiglie. Insomma, in non pochi casi il "merito" delle università è risultato quello di essere insediate in territori a maggior ricchezza. Sono stati intensamente usati i risultati della VQR, con un peso crescente anche a molti anni di distanza dal periodo di riferimento, ignorando le molte criticità tecniche. Lo stesso indicatore della VQR (nel caso in questione IRAS3, relativo al reclutamento), ha poi prodotto in anni diversi allocazioni completamente diverse, a seconda della formula di calcolo, discrezionale, adoperata per correlarlo al FFO.

L'impatto di questo insieme di norme relative al FFO ha avuto effetti drammatici per molti atenei. In linea generale esse hanno relativamente "protetto" gli atenei del Nord del paese (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, sempre a valori correnti. Nel giro di sette anni, l'Università di Messina ha avuto un taglio del 22,7%; il FFO di Roma-

⁴⁸ E la prima volta (2009) annunciate, contemporaneamente ai dati di riparto che ne sono scaturiti, prima alla stampa e poi alle università.

Sapienza si è ridotto di 106 milioni. Nell'insieme i grandi atenei sono stati colpiti più dei piccoli. Si è trattato complessivamente di un esperimento di *policy* assai negativo, che converrebbe riformare profondamente.

Fra le trasformazioni degli ultimi anni una pare piuttosto positiva: la decisione di slegare la quota base del finanziamento dalla “spesa storica”. Come si mostra in questo rapporto, la “quota storica” è estremamente disomogenea fra sedi, frutto di un lungo sedimentarsi di decisioni discrezionali e del perpetuarsi dei loro effetti. Parametrare la quota base del FFO al “costo standard per studente” è positivo: sia per dare una base condivisa di riferimento a tutto il sistema; sia per l'implicito, opportuno, incentivo a contrastare gli abbandoni e a ridurre il peso dei fuoricorso. Il sistema attualmente in vigore andrebbe tuttavia riformato sotto un principale aspetto: il costo standard è riferito esclusivamente agli studenti in corso. Ciò non considera l'impegno necessario nelle diverse sedi universitarie per portare alla laurea (su standard elevati, senza compromessi al ribasso) studenti che si immatricolano con un bagaglio piuttosto differente di competenze acquisite nella scuola. Come si è già detto, che vi è un forte differenziale, lungo un gradiente Nord-Sud in queste competenze⁴⁹.

La scelta pare poi troppo drastica rispetto agli studenti che completano il proprio corso di studio con un lieve ritardo: fenomeno dalle caratteristiche da approfondire, ma che potrebbe essere legato più a comportamenti virtuosi (la necessità di completare una preparazione di qualità) che viziosi (meri ritardi); da questo punto di vista un ampliamento anche parziale della base di calcolo agli studenti in lieve ritardo pare opportuno, anche per evitare fenomeni di artificiale accelerazione nelle ultime fasi dei corsi. La criticità principale è relativa al fatto che il sistema dei costi standard può portare ad un forte incremento della tassazione (assoluta, e relativa rispetto agli studenti regolari) per i fuoricorso; e questo può incentivare gli abbandoni – per di più dopo molti anni di investimento sulla propria istruzione: certamente un fenomeno da evitare⁵⁰. Attenzione va portata poi alla circostanza che per non pochi atenei italiani il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, in presenza di una dimensione complessiva del FFO insufficiente, può portare ad un drastico, ulteriore calo delle risorse disponibili.

Il principio fondante del finanziamento, così come in tutti gli altri paesi europei, dovrebbe essere quello di garantire a tutti gli atenei una quota base di risorse sufficientemente ampia da coprire il normale funzionamento delle strutture: in un settore nel quale i costi fissi (principalmente gli stipendi del personale) coprono una quota rilevante del totale⁵¹, sbalzi drastici come quelli sperimentati negli ultimi anni sono in assoluto la peggior politica possibile. La quota base così calcolata dovrebbe coprire – come accade in quasi tutti gli altri paesi europei – integralmente il finanziamento ordinario delle università. Essa andrebbe associata ad opportuni criteri di accreditamento dei corsi e di verifica del soddisfacimento di soglie di qualità della didattica. Potrebbe contenere semplici correttivi, definiti ex ante e costanti nel tempo, ad esempio per ridurre il finanziamento in proporzione alla presenza di docenti inattivi (chi non svolge nessuna attività di ricerca ha una maggiore probabilità di erogare una didattica di minore qualità);

⁴⁹ Lo stesso provvedimento ministeriale di introduzione del costo standard ne prende atto, introducendo un correttivo territoriale. Tale correttivo – come accade sempre nella normazione degli ultimi anni – è però estremamente limitato (oltre che essere riferito al reddito procapite invece di essere più precisamente parametrato ai divari di competenze così come misurati dall'Invalsi). Andrebbe certamente, significativamente, rafforzato.

⁵⁰ Anche perché fra i fuoricorso è più alto il peso degli studenti provenienti dalle classi sociali meno favorite, e dalle famiglie con un minor livello di istruzione e di reddito; ovvero, da percorsi di studio non liceali (Triventi 2015).

⁵¹ Si tratta di un dato fisiologico; anzi, in Italia gli stipendi del personale rappresentano una percentuale inferiore dei costi totali degli atenei rispetto alla media Ocse (Ocse 2014).

ovvero ad altri criteri di salvaguardia del diritto degli studenti a ricevere un'istruzione di alto livello.

E' opportuno allocare una quota aggiuntiva di finanziamento sulla base degli esiti di una valutazione della ricerca? Sono certamente opportuni processi di valutazione, utili per analizzare situazioni e comportamenti e per individuare necessità di miglioramento; con una riflessione attenta, tuttavia sui costi e benefici di ogni esercizio (in un periodo di risorse scarse!), sulla sua ripetibilità ad intervalli di tempo regolari, sulla comparabilità nel tempo dei dati; e con una discussione più aperta e profonda sui criteri, indicatori e meccanismi utilizzati, che, come si è visto proprio per la VQR, possono influenzare molto l'esito finale. Legare una quota aggiuntiva di finanziamento a questi esercizi è una possibilità, ma differenziando fra dipartimenti/aree scientifiche all'interno degli atenei. Ma che va attentamente comparata con l'ipotesi, assai più semplice, di allocare risorse aggiuntive tramite bandi competitivi, con costi e complessità assai inferiori, verso i gruppi di ricerca in assoluto migliori; e con la possibilità, seguendo la falsariga di tutti i bandi europei sulla ricerca, di incentivare forme di collaborazione fra più sedi (e non di sconsigliarle come nel caso della VQR) e di rafforzare così l'effetto di sistema degli investimenti.

14. *La tassazione degli studenti*

I dati Ocse (2015) mostrano chiaramente che l'Italia ha le tasse universitarie più alte nel gruppo dei paesi europei con sistemi comparabili, cioè con una prevalenza del finanziamento pubblico dell'istruzione e un livello contenuto di servizi e borse per gli studenti. Il livello è significativamente più alto rispetto a Francia, Belgio, Austria, Svizzera. In molti altri paesi europei (fra cui gli Scandinavi, ma anche la Germania ed alcuni Est-Europei) l'istruzione universitaria è gratuita. L'alto livello di tassazione in Italia si associa, come si è già ricordato, ad un livello di sostegni e di servizi per gli studenti particolarmente basso in comparazione internazionale. L'aumento della tassazione studentesca in Italia è stato poi assai vistoso: stando ai dati dell'Ocse si è avuto un aumento del 57,5% (a parità di potere d'acquisto) fra il 2004-05 e il 2013-14; solo nel Regno Unito, l'incremento è stato superiore. Il livello delle tasse universitarie è significativamente differenziato all'interno del paese: più alto al Nord, più basso al Centro e ancor più nel Mezzogiorno; tuttavia Viesti (2015) mostra che è largamente proporzionale al reddito medio di ciascuna regione, con limitate eccezioni. Dati raccolti dall'UDU (2015) indicano, sempre comparando 2004-05 e 2013-14, un incremento in euro correnti del 51%: l'aumento è stato decisamente maggiore, in media, per gli atenei delle Isole (85%) e del Mezzogiorno continentale (70,5%); più contenuto al Nord (52,4%) e soprattutto al Centro (44,4%).

Il tema della contribuzione studentesca richiede una discussione politica attenta e esplicita. I modelli esistenti all'estero sono assai diversi: spicca in questo quadro la decisione della Germania di rendere gratuita la frequenza universitaria, affiancandosi a diversi altri paesi europei che hanno una contribuzione nulla (gli Scandinavi) o molto contenuta. Quale modello vuole seguire l'Italia? Si tratta di una scelta di fondo per il paese. Va esaminato il profilo di progressività delle tasse universitarie rispetto al reddito (anche considerando la "tassa regionale per il diritto allo studio") e la connessa decisione di fasce di esenzione totale. Questo profilo, per la sua rilevanza, dovrebbe essere definito a livello nazionale: questo pare uno dei casi in cui è opportuno abbandonare discrezionalità regionale e tornare ad uno standard nazionale.

Ne va analizzata la connessione con il finanziamento del diritto allo studio (la tassazione è relativamente più giustificata se opera con un meccanismo redistributivo, finanziando in misura rilevante proprio il diritto allo studio). Va discussa la possibilità che l'attuale meccanismo di tasse

regionali più tasse di ateneo sia invece trasformato in un sistema che vede una tassa nazionale progressiva e con una elevata soglia di esenzione, e contribuzioni di ateneo, per le quali sarebbe opportuno introdurre un tetto massimo vincolante come quello esistente fino al 2012. Entrambe vanno modulate per evitare l'effetto di disincentivo alle iscrizioni che si va verificando.

Come ricordato, infine, a partire dal 2012 il gettito della tassazione studentesca svolge un ruolo importante nei meccanismi di determinazione della possibilità per gli atenei di assumere nuovo personale: una evidente distorsione che andrebbe certamente eliminata.

15. *Considerazioni conclusive*

Le evidenze contenute in questo rapporto sembrano giustificare le preoccupazioni espresse in apertura. Nell'università italiana si sommano distorsioni storiche; difficoltà connesse alla durata e alla profondità della crisi economica; politiche di governo che hanno determinato una sensibile contrazione della sua dimensione e effetti fortemente asimmetrici da un punto di vista territoriale. Si tratta di cambiamenti di portata storica, non di aggiustamenti congiunturali; stanno determinando una trasformazione profonda che può essere comparata forse per intensità – ma con un segno opposto – alla grande espansione dell' "università di massa" che si è verificata negli anni della crescita più intensa del nostro paese nel dopoguerra.

Per quanto i temi qui analizzati siano solo una parte di quelli rilevanti, e che le conclusioni raggiunte siano in alcuni casi parziali e incomplete, vi è motivo di pensare che le sorti dell'università italiana meritino non solo analisi più approfondite ma anche un complessivo ripensamento dell'indirizzo di governo seguito negli ultimi anni. Ciò che preoccupa maggiormente è che le dinamiche che si sono innescate a partire dal 2008 abbiano attivato un processo cumulativo, che tende ad accentuare nel tempo, e non a risolvere, diverse delle criticità che qui sono state evidenziate; che viene rafforzato dalle scelte più recenti⁵². Per vedere una radicale trasformazione dell'università italiana basterà attendere.

L'interazione che si è venuta determinando fra la dimensione del FFO e le regole che presiedono alla sua allocazione e l'assegnazione di punti organico e le regole che presiedono alla loro attribuzione, ha costruito un meccanismo "a palla di neve": per le università che sono collocate in posizione sfavorevole, indipendentemente dal "merito" dei loro comportamenti è impossibile arrestare un processo di contrazione delle risorse finanziarie ed 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.

Le complessive dinamiche di trasformazione dell'università italiana stanno avendo e avranno per lungo tempo 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 del paese; in particolare di quel capitale umano di qualità che pare essere il fattore produttivo decisivo nell'economia dei prossimi decenni; 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 ed individui.

⁵² Ad esempio le decisioni prese dal governo Renzi (dal forte aumento della quota "premiata" e della VQR al suo interno, al suo utilizzo – previsto dalla Legge di Stabilità per il 2016 – anche per l'assegnazione di nuovi ricercatori di tipo B), pur in assenza di esplicite ed argomentate, indicazioni complessive di *policy*.

In particolare dal 2011 sembra essersi determinato un momento storico in cui i tradizionali, profondi, divari di benessere esistenti fra le regioni italiane (che sono rimasti sostanzialmente stabili per circa tre decenni), hanno ricominciato ad aumentare significativamente; come effetto sia delle caratteristiche della crisi economica (che ha particolarmente compresso – a differenza di quanto avvenuto in altri periodi difficili per il paese – la domanda interna), sia dalle modalità procicliche delle politiche di austerità e delle loro modalità attuative, che si sono rivelate assai asimmetriche territorialmente, con un maggiore aumento della pressione fiscale, e maggiori riduzioni di spesa, corrente e di investimento, nel Mezzogiorno.

Contemporaneamente, si rafforzano antichi divari e se ne aprono di nuovi anche nel sistema universitario. E' bene sempre ricordare che un maggiore sviluppo dell'intero paese potrà determinarsi solo attraverso una crescita molto maggiore del Mezzogiorno. Ma un più ampio sviluppo e una migliore coesione sociale (ma anche un più elevato livello di virtù civiche) nel Mezzogiorno potranno determinarsi anche e soprattutto attraverso un aumento dei livelli di istruzione superiore di quote importanti della popolazione e attraverso un migliore e più intenso ruolo anche degli atenei nelle attività di ricerca e di trasferimento tecnologico, una maggiore partecipazione del mondo universitario alla vita associata. Dimensione e qualità del sistema universitario del Sud (del Centro-Sud) non sono quindi una questione locale, ma un importante elemento dei processi di crescita dell'intero paese.

Sarebbe inoltre opportuno chiedersi quale sia il modello di università verso cui si sta orientando l'Italia. Specie rispetto alle tre grandi questioni che venivano poste in apertura: a) quanto si ritiene debba essere grande il sistema e quanto debbano essere elevati i processi di istruzione terziaria dei giovani italiani nei prossimi due decenni; b) quale debba essere la sua articolazione territoriale e rispetto a quali elementi si debba garantire uniformità ovvero accettare diversificazioni; c) quali siano gli obiettivi di qualità che ci si pone, per tutti gli atenei del sistema, nella composizione e nei comportamenti sia del corpo docente che degli studenti, nella didattica, nella ricerca, nelle relazioni con il territorio.

Una riflessione capace di guardare al lungo periodo. Quello di cui si discute è il futuro di istituzioni che hanno in alcuni casi una storia plurisecolare (Federico II istituisce a Napoli la prima università pubblica del mondo nel 1224; l'ateneo catanese nasce nel 1434, quello messinese nel 1559) e che hanno svolto un ruolo fondamentale nella formazione delle classi dirigenti del paese.

Solo in seguito ad una meditata risposta alla domanda d'insieme, ed in particolare a queste grandi questioni, si potranno mutare regole e scelte degli ultimi anni, con un indirizzo molto attento alle loro conseguenze di medio e lungo periodo, e assai meno influenzato da slogan orecchiabili ma privi di effettiva consistenza.

Vi sono elementi che attengono in particolare al sistema universitario del Mezzogiorno e per molti versi anche delle regioni del Centro. Qui, la sintesi di quanto detto è che sembrano in azione potenti circoli viziosi, che stanno rendendo molti atenei sempre più limitati nella loro dimensione, e meno capaci di svolgere un ruolo di promozione dello sviluppo che proprio in quelle aree è più importante; senza al contempo riuscire a superare quegli elementi di minor qualità che ne hanno reso il ruolo più debole. Con dinamiche che in alcune regioni, fra cui spicca in particolare la Sicilia, sono particolarmente accentuate.

In questa parte del sistema, per interrompere circoli viziosi, e per superare vecchie e nuove criticità, nuove meditate regole e scelte nazionali sono condizione indispensabile ma forse non sufficiente. L'Italia, quantomeno formalmente, persegue una propria politica di sviluppo regionale parallela alla politica di coesione europea, che si sostanzia nelle allocazioni a valere sulle risorse

pluriennali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). Mentre la politica di coesione europea, per proprie regole (discutibili) non può avere effetti sensibili sulla situazione delle università, il Fondo Sviluppo e Coesione potrebbe svolgere un ruolo fondamentale⁵³.

Per l'evidenza presentata in queste pagine, parrebbe pienamente giustificato un programma pluriennale di intervento per il rilancio del sistema universitario del Mezzogiorno (ma anche di molte altre sedi del centro e del Nord). A patto di evitare due errori paralleli ma convergenti che spesso hanno caratterizzato e caratterizzano le politiche di sviluppo regionale in Italia. Il primo è quello di disegnare regole generali – ad esempio nell'allocazione delle risorse o dei docenti – squilibrate a danno delle regioni più deboli del paese e intervenire con risorse “aggiuntive” (come quelle del FSC) solo per ripristinare un livello simile. Il secondo è quello di garantire agli attori e agli interessi delle aree oggetto di intervento risorse e progetti supplementari, senza stabilire con chiarezza gli incentivi necessari a correggere distorsioni e debolezze che si manifestano, e quindi chiari obiettivi da raggiungere. Il programma non dovrebbe quindi contribuire a compensare squilibri o a garantire comunque flussi di risorse; dovrebbe mirare a contrastare condizioni strutturali, esterne ed interne agli atenei, che ne condizionano funzionamento e crescita. Potrebbe anche essere organizzato, oltre che su interventi orizzontali, su accordi di “performance” con le diverse sedi, nei quali siano definiti obiettivi da raggiungere, contrattati e definiti fra autorità centrali e atenei⁵⁴.

Nel corso di queste pagine sono state avanzate alcune ipotesi sui possibili contenuti di un tale programma: dai fondi per l'attrazione di studenti stranieri, ad azioni di potenziamento – in particolare per la qualità della vita degli studenti – dei servizi nelle città universitarie; dal rafforzamento della dotazione di strutture residenziali ad un intervento una tantum per il recupero dei vuoti più rilevanti nel corpo docente e nell'offerta didattica che si sono determinati; da interventi per finanziare la mobilità lunga di docenti a sostegni mirati per il ridisegno, la differenziazione, la specializzazione, il potenziamento delle attività didattiche, specie di secondo livello e di dottorato, che comportino la collaborazione fra più sedi. Si tratta di contenuti da sottoporre ad attenta verifica.

La speranza è che, con le analisi contenute in questo Rapporto, si sia prodotto uno stimolo a riflettere sulle caratteristiche e sull'articolazione del sistema universitario, cui si vuole tendere nei prossimi decenni. E sulle azioni che – pur in tempi di risorse assai scarse – possono essere realizzate per favorirne uno sviluppo virtuoso.

⁵³ Facendo tesoro della circostanza, in sé assai negativa, che il FSC per il 2014-20 a fine 2015 non è stato ancora programmato.

⁵⁴ Seguendo ad esempio l'esperienza dell'Olanda, dove, dal 2012 accordi negoziati fra ministero e università, con la definizione di obiettivi specifici sono una componente interessante del sistema di finanziamento pubblico (Capano 2015).