

Prove di riforma e ruolo delle Università meridionali nel divario Nord-Sud del paese (2008-2010)¹

CARMELO PASIMENI

Il tema di questo intervento, non nuovo per la verità nel dibattito politico ed economico degli ultimi anni sul Mezzogiorno, ha lo scopo di mettere in evidenza le forti contraddizioni create dal sottofinanziamento degli atenei meridionali e la loro progressiva emarginazione nel contesto del sistema universitario italiano costruito negli ultimi anni e tuttora in fase di consolidamento. Si propone in questa sede una rilettura dei provvedimenti governativi applicati alla trasformazione del sistema universitario italiano dal 2008, anno della grave crisi economica e finanziaria mondiale, alla riforma Gelmini e dei tentativi messi in campo – senza molto successo – dalle università meridionali per rivedere l'impianto complessivo di riorganizzazione del sistema universitario pubblico nazionale.

1 - La legge 6 agosto 2008, n. 133

Nel 2008 l'Università italiana entra nel cono d'ombra della crisi finanziaria, che scoppia in quei mesi, e incappa nelle strettoie del piano di stabilità approvato dal governo con DL n. 112 del 25 giugno dello stesso anno, più noto come *decreto Tremonti*, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133². Esso apporta tagli alla spesa delle amministrazioni pubbliche e, in tempi scadenzati ma sempre più rilevanti, alla scuola e all'università. Per gli atenei italiani sono «ridetermi-

¹ Sono riprese e sviluppate in questa sede alcune note già apparse nel saggio O. CONFESSORE, C. PASIMENI, *L'identità alternativa della periferia: l'Università a Lecce*, in SVIMEZ, *Le Università del Mezzogiorno nella Storia dell'Italia unita. 1861-2011*, a cura di A. Bianchi, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 167-192, in particolare le pp. 189-192. Le considerazioni che seguono nascono sia dalla consultazione dei documenti ufficiali sia dall'esperienza diretta di partecipazione a vari incontri e iniziative in qualità di Prorettore Vicario dell'Università del Salento nel periodo 2007-2013.

² Il DL 25 giugno 2008, n. 112, fu convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 6 ter istituisce la Banca del Mezzogiorno; l'art. 16 prescrive la possibilità che le Università pubbliche possano deliberare la propria trasformazione in Fondazioni di diritto privato; l'art 69 differisce di dodici mesi gli automatismi stipendiali, che dovevano essere una tantum ma che invece sono stati prorogati fino ad oggi.

nate la programmazione triennale del fabbisogno di personale in relazione alle misure di razionalizzazione, di riduzione delle dotazioni organiche e di contenimento delle assunzioni»; tant'è che le università «non possono procedere, previo effettivo svolgimento delle procedure di mobilità, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 10 per cento di quella relativa alle cessazioni avvenute nell'anno precedente»³.

Nel settore della formazione e della ricerca scientifica, come peraltro negli altri comparti dell'amministrazione pubblica, le decisioni in materia riorganizzazione, di razionalizzazione, di riduzione delle dotazioni organiche e delle strutture, nonché di contenimento delle assunzioni, non dipendono più dai singoli dicasteri, ma dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e, in ultima istanza, dalle decisioni della Commissione Europea, che ha imposto una politica economica di tipo liberista e di austerità ai paesi membri, in altri termini, di *spending review* e di pareggio di bilancio. Si tratta di un modo di tenere lo Stato sotto pressione permanente a un vincolo esterno che obbliga per forza a ridurre ogni anno di più il perimetro della spesa pubblica, in assenza di una banca centrale nazionale che possa supportare gli investimenti e, di conseguenza, di una politica monetaria nazionale che possa smorzare le crisi. Di fronte a tali limiti e restrizioni, qualsiasi intervento in materia finanziaria si trasforma in un piano "punitivo", che può solo servire a individuare, appunto, chi punire e dove tagliare di più. In quest'ottica i provvedimenti del Miur, che non potevano che essere compatibili con le politiche imposte dal Mef, s'indirizzano verso una politica di tagli e di ripartizione delle risorse secondo parametri di «efficienza» e «meritocrazia». Partono in modo sistematico nei confronti degli atenei italiani i tagli lineari al FFO (fondo di finanziamento ordinario); vengono attivati provvedimenti finalizzati alla sostenibilità del sistema universitario, che poggia sul sistema dei punti organico (PO), ripartiti annualmente dal Miur per ogni ateneo sulla base delle restrizioni finanziarie. In sostanza, il punto organico, basato sul costo medio annuo, diventa l'unità di misura delle assunzioni di personale docente e tecnico/amministrativo di un ateneo. Ciò significa che ogni ateneo non può superare la soglia del 90% dei costi fissi del FFO. I tagli lineari e progressivi non solo rendono quasi impossibile mantenere in pareggio un esercizio di bilancio o lo status quo dell'anno precedente, ma limitano drasticamente anche qualsiasi prospettiva di programmazione; il blocco del turn-over, inoltre, impedisce qualsiasi ricambio dell'organico docente. S'innesta così un meccanismo perverso che accentua la distinzione all'interno del sistema universitario, di per sé fortemente articolato e divaricato, tra atenei "virtuosi" che chiedono interventi "premiati" dal governo, e atenei "non virtuosi", quelli del Mezzogiorno, che dissipano risorse pubbliche, che frenano lo sviluppo della ricerca scientifica e ritardano o bloccano la competitività internazionale.

³ Art. 66 del DL 112 e art. 64 della L. 133.

I tagli lineari che il Ministero applica in questi anni nei confronti degli atenei meridionali sono praticati indipendentemente dall'andamento dei loro bilanci e dalla loro capacità economica. Molti di essi, pur avendo bilanci in ordine, pur avendo apportato significative economie di spesa, pur avendo in un periodo di forti restrizioni mantenuto il livello di efficienza dei servizi agli studenti e senza aver sacrificato le poche e limitate risorse per garantire i livelli minimi di ricerca a dottorandi, assegnisti e giovani ricercatori⁴, si vedono penalizzati sulla base di criteri generalisti, validi per tutti gli atenei, e soprattutto per quelli dislocati in regioni economicamente svantaggiate. E dal momento che le risorse sono annualmente sempre di meno, ogni ateneo cerca di recuperarne il più possibile, facendo ricorso o chiedendo al governo l'introduzione di criteri selettivi, basati sulla valutazione della gestione amministrativa, della qualità della ricerca e della didattica. Da più parti, sia dall'interno del sistema universitario sia da parte dell'opinione pubblica, orientata a vedere i mali del paese riflessi nelle "degenerazioni" del sistema formativo italiano, si chiedono interventi radicali per "risanare il malato", cioè l'università italiana, quella pubblica però. Si rende «necessario» e quanto mai «urgente» che il sistema universitario sia «radicalmente cambiato, rivoltato, rivoluzionato». Si chiede più «meritocrazia», più «efficienza» e «meno sprechi»; in altri termini, l'introduzione di criteri di valutazione degli atenei, dei corsi di studio, dei professori, dei ricercatori. Il sistema universitario italiano, dopo quello della Sanità pubblica, viene discredito da una campagna mediatica, condivisa sovente dallo stesso ministro e da tutto il governo. Per gli atenei si apre un periodo molto critico – per la verità non ancora chiuso – fatto di accuse per l'uso distorto dell'autonomia, per la cattiva gestione amministrativa, di discredito del personale docente, di valutazioni negative della didattica e della ricerca. Si susseguono inchieste giornalistiche per distinguere gli atenei "buoni" da quelli "cattivi"⁵ e si formulano classifiche e comparazioni tra le università italiane e quelle europee e americane; si sovrappongono interpretazioni e suggestioni mediatiche sullo stato comatoso delle università italiane, che hanno bisogno d'interventi «immediati» quanto «radicali», finalizzati più che al potenziamento del sistema, pure dovuto e richiesto dal mondo accademico, per giustificare i tagli al finanziamento ordinario in nome del pareggio di bilancio e per conto dell'UE.

Il sistema universitario italiano, per la verità non senza colpe, è messo a nudo. È accusato di clientelismo e di familismo nelle valutazioni comparative dei

⁴ Il caso dell'Università del Salento è emblematico da questo punto di vista. Avendo vissuto direttamente quella esperienza da prorettore vicario potrei portare dati e resoconti per dimostrare come un'amministrazione attenta e oculata abbia potuto rilanciare l'ateneo salentino e collocarlo negli standard europei e internazionali. Rinvio perciò alle Relazioni di inaugurazione degli anni accademici del rettore Domenico Laforgia e ai Report annuali sull'attività svolta. Una sintesi è in *Id.*, *Università per un nuovo umanesimo. Dialogo con Carlo Alberto Augieri*, Lecce, 2013.

⁵ Cfr. l'inchiesta condotta da «Il Sole 24 ore», 23 dicembre 2008, su *merito e ricerca* nelle università della Campania. In particolare le dichiarazioni di Cesare De Seta, di Andrea Ballabio, ecc. Unica voce discordante è quella di Antonio Ghirelli.

concorsi dei professori, per lo spreco di denaro pubblico, per la proliferazione dei corsi di studio, per la delocalizzazione di facoltà e corsi di laurea, ecc. Una campagna denigratoria tesa a giustificare i tagli all'università pubblica e per avviare processi di riforma «senza oneri a carico dello Stato» e guardando alla possibilità di trasformare l'università pubblica in Fondazione di diritto privato come prescritto dalla legge 133⁶.

Non mancano prese di posizione del mondo universitario e della cultura in genere. Appelli e ordini del giorno di Senati accademici, di Facoltà, di Dipartimenti rivendicano una «autonomia» maggiore ma «responsabile» delle università e sollevano preoccupazione sul futuro dell'università pubblica. «Nei provvedimenti di Governo – viene denunciato da un documento fatto circolare nelle università, in cui si proponeva un *Programma* alternativo alle disposizioni ministeriali – vediamo disegnarsi una prospettiva di liquidazione del ruolo pubblico ed un sistema universitario sempre più impoverito sul piano finanziario e, soprattutto, sul piano delle risorse intellettuali ed umane. Un sistema che nel giro di pochi anni compirà fino in fondo una parabola discendente che porterà ad una condizione di paralisi e di irrilevanza istituzionale»⁷.

2 - Il mancato Programma Nazionale della Ricerca 2010-2012

Nel corso del 2009, contestualmente alla campagna mediatica che da mesi ha occupato le pagine dei giornali e dell'informazione televisiva, sono varati dal governo una serie di provvedimenti che enfatizzano l'urgenza e la necessità di risanare l'università pubblica, per la quale si chiede una riforma strutturale per guadagnare competitività internazionale. Si predispone in sostanza il terreno sul quale si innesterà la *riforma Gelmini* del dicembre 2010, che nell'iter della «ricostruzione» del sistema universitario rappresenta al tempo stesso il punto di arrivo e quello di ri-partenza del nuovo modello universitario italiano. L'Università italiana è inserita nella logica del mercato, nella competizione interna e internazionale, richiede efficienza ed esaltazione delle capacità individuali che portano alla frantumazione dei saperi, all'esaltazione degli specialismi, alla perdita della funzione per cui istituzionalmente ha assolto la sua fun-

⁶ Art. 16 della legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁷ Cfr. *Un Programma per l'Università italiana*, Roma, 20 ottobre 2008, articolato in sette punti: Il sistema di finanziamento; La docenza universitaria; Il governo dei singoli Atenei e del Sistema nazionale; Il diritto allo studio; L'offerta didattica; La valutazione; Il dottorato di ricerca. Cfr. anche il documento del Senato Accademico dell'Università di Padova, Padova, 20 ottobre 2008 e l'*Appello ai magnifici Rettori delle Università italiane* sottoscritto nello stesso anno fra gli altri da P. Bevilacqua, A. Asor Rosa, P. Barcellona, G. Vattimo, F. Tessitore, F. Benigno, che definivano la manovra governativa «un progetto velleitario, imitazione tardiva di una stagione ideologica oggi in rovina nel Paese stesso in cui essa è nata. Trasporre l'esperienza delle Università private americane in Italia – un Paese nel quale lo Stato ha dovuto sostituire il capitale di rischio per realizzare lo sviluppo industriale – significa in realtà condannare tanto le Università pubbliche che private a un sicuro destino di irrilevanza».

zione: quella della formazione della coscienza critica, libera, consapevole e aggregante.

Il 9 gennaio 2009, il decreto legge n. 180 sull'Università, che era stato approvato dal Senato il 28 novembre dell'anno prima, è convertito in legge dalla Camera dei deputati⁸. È un primo e significativo passo verso quella che sarà poi l'università italiana. L'opinione pubblica, specialmente la stampa di Confindustria, plaude e approva la nuova legge, anche se non si ritiene pienamente soddisfatta. È un processo ancora all'inizio che ha bisogno di essere completato. Tra i tanti commenti che inondano le pagine dei giornali, è la stessa Gelmini ad affermare che «l'università oggi cambia». Il provvedimento di legge, rileva la Ministra, ha «valorizzato il merito, premiati i giovani, affermata la gestione virtuosa degli atenei e introdotta più trasparenza nei concorsi all'università per diventare professori e ricercatori. Da questi pilastri non si può prescindere»⁹.

Il passo successivo, infatti, è il Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2010-2012¹⁰, che non sarà mai approvato dal governo ma che è ancora consultabile come «Bozza», con allegata presentazione in powerpoint, sul sito del Miur. Il Programma esprime molto chiaramente la coerenza con gli obiettivi strategici verso i quali poi si è indirizzata la politica universitaria italiana con la *riforma Gelmini* e con i successivi decreti attuativi. Esso prevede la possibilità di coordinare le azioni d'intervento in merito ai finanziamenti della ricerca scientifica nel nostro paese e traccia percorsi legislativi e istituzionali, che nel corso dei mesi sono stati poi compiutamente realizzati. Il processo di riorganizzazione dell'università, il sottofinanziamento della ricerca scientifica di base, le priorità dei settori scientifico-tecnologici, l'eliminazione di corsi di studio ecc., di cui oggi ne denunciemo gli effetti, erano già stati previsti prima ancora del varo della legge 240/10. In altri termini, ci troviamo oggi ad affrontare un processo ormai consolidato e difficile da modificare; un processo che ha innescato tendenze selettive e pericolose per la tenuta dei corsi di studio e delle stesse sedi universitarie, specie di quelle meridionali (e non solo di quelle decentrate, molte delle quali sono state chiuse e riassorbite dalle sedi centrali).

Il PNR 2010-2012 è un documento della massima importanza a cui non è stata dedicata la dovuta attenzione da parte del mondo accademico, impegnato

⁸ Legge 9 gennaio 2009, n. 1, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante *Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*.

⁹ E. BRUNO, *Premi agli atenei virtuosi e riforma dei concorsi*, in «Il Sole 24 ore», 9 gennaio 2009. Una critica al provvedimento Gelmini viene fra gli altri da M. Madia, *All'Università non basta una leggina*, in «Liberal», 7 gennaio 2009.

¹⁰ Manca la data esatta di pubblicazione, ma certamente del gennaio del 2009. È ancora consultabile sul sito del MIUR. Non fu mai varato dal governo. Il 23 marzo 2011 viene pubblicato sempre ad opera del MIUR il Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, che riporta modifiche sostanziali rispetto a quello che stiamo commentando del 2010-2012, non fosse altro perché redatto dopo l'approvazione della legge Gelmini. La lettura comparata dei due PNR è significativa per comprendere l'evoluzione temporale del progetto di «ristrutturazione» dell'università pubblica.

in quel periodo su questioni di stato giuridico dei docenti (si ricordi la protesta dei ricercatori), di assegnazione di crediti formativi, di requisiti per l'accreditamento dei corsi di studio, ecc., piuttosto che sulle prospettive che da parte del governo e di precisi settori del mondo imprenditoriale e dell'opinione pubblica si stavano predisponendo sul futuro dell'università italiana. All'interno del vasto e articolato organigramma di coordinamento degli interventi governativi sul potenziamento e razionalizzazione dei finanziamenti per la ricerca scientifica, il cui obiettivo era quello dell'integrazione tra ricerca pubblica e privata, il PNR dedica tra gli altri un capitolo al Mezzogiorno (cap. 4.6) e uno all'Università (cap. 5.1).

Tutto l'impianto del Programma ruota attorno al processo d'integrazione tra ricerca pubblica e ricerca privata, alla priorità assegnata allo sviluppo industriale del paese attraverso la costituzione di «laboratori pubblico-privati», al potenziamento dei distretti ad alta tecnologia, al sostegno a grandi programmi di ricerca strategici; temi peraltro centrali e riproposti negli altri due Programmi Nazionali della Ricerca finora pubblicati: quello relativo al triennio 2011-2013 (in sostituzione di quello 2010-2012) e l'ultimo appena approvato dal governo Renzi, relativo al triennio 2015-2017. Le stesse funzioni dell'università in materia di ricerca e sviluppo sono subordinate e strettamente connesse al rapporto con lo sviluppo dell'imprenditoria privata. Sono previsti, infatti, «incentivi» alle università per stabilire rapporti col settore privato. In un contesto di ristrettezze di risorse pubbliche, le università rischiano di essere gestite dai privati per una presenza significativa di esponenti del mondo imprenditoriale nei consigli di amministrazione. In tal modo, viene meno il potere negoziale delle università nei confronti del privato. La stretta integrazione pubblico-privato nel campo dell'alta formazione, della ricerca scientifica e dell'innovazione sembra essere la soluzione per far fronte alla tanto propagandata arretratezza del sistema universitario, per il quale sono indicati gli indirizzi strategici e le prospettive per acquisire più competitività a livello internazionale. Il Programma parte dalla considerazione che «l'intensità delle attività di ricerca non è allineata a quella dei principali paesi industrializzati»; prende atto delle «criticità» che nel passato avevano reso difficile lo sviluppo di una politica della ricerca; propone un ventaglio di azioni dedicate alla loro rimozione. Pur riconoscendo l'importanza della ricerca *knowledge driven* svolta nelle università e dagli enti di ricerca, predispone «un quadro completo delle politiche nazionali», che mirano a definire «i principi di base, gli obiettivi strategici, le azioni di intervento, gli strumenti e le risorse da allocare» in una visione di coordinamento delle sinergie tra soggetti pubblici (ministeri, regioni, ecc.) e soggetti privati¹¹. Per «stimolare» gli atenei e gli enti pubblici, il PNR propone una serie di interventi, definiti «suggerimenti», tra i quali «l'allineamento dell'Università alla condizione di Fondazione»; «un sistema premiante per gli atenei che riescono a generare ricavi trasferendo al mercato i propri risultati di ricerca brevettati»; «un meccani-

¹¹ PNR 2010-2012, p. 3.

simo di finanziamento correlato alla valutazione degli Atenei come centri di eccellenza secondo standard europei». A tal proposito, i singoli atenei sono chiamati a prevedere «una ripartizione delle quote di finanziamento correlate alla qualità della ricerca, in relazione ai punteggi conseguiti in fase di valutazione dei singoli dipartimenti». L'obiettivo più intrigante di tutto il Programma è la proposta della distinzione tra le università, che non è altro che la logica conseguenza dei punti prima evidenziati. «Nell'ambito degli Atenei – si legge –, differenziamento delle eccellenze formative da quelle di ricerca. Il riordino universitario potrebbe prevedere Università dove la didattica (*teaching university*) rappresenta il 90% dell'attività e Università (*research university*) dove il 50% delle attività sono di ricerca»¹². Il sistema universitario italiano viene pensato e organizzato, già nel gennaio 2009, in università di formazione e poche ed elette università sedi di centri di ricerca di eccellenza, i cui «prodotti scientifici» vanno collocati sul mercato per «generare ricavi». A una definitiva sistemazione a due corsie degli atenei, dunque, è correlato il meccanismo del finanziamento ordinario e non solo della parte premiale, la cui percentuale di FFO annualmente diventa sempre maggiore, incrementando la distanza tra *research university* e *teaching university*.

Una delle contraddizioni più evidenti del PNR è data dal fatto che gli obiettivi in esso tracciati avrebbero potuto trovare un senso se fossero stati concepiti in un contesto di incremento delle risorse pubbliche, di investimenti in ricerca e sviluppo, e non concepiti all'interno di una politica finanziaria restrittiva, di tagli, di austerità. Forse anche per questo il PNR 2010-2012 non fu approvato in sede parlamentare e rinviato a quello 2011-2013. Esso, comunque, ha tracciato le linee strategiche della politica universitaria degli ultimi anni. Non è un caso che in una *slide* di presentazione del Programma si legge che per essere attuato esso «necessita di un contesto legislativo che prevede la proposta e l'approvazione di tre nuove leggi: un disegno di legge quadro di organizzazione del sistema universitario; l'attuazione della delega al governo per la riforma degli enti pubblici di ricerca; una legge sostitutiva delle precedenti che regoli le azioni attuative del nuovo PNR»¹³. Indicazioni immediatamente perseguite dal governo Berlusconi.

3 - Prove di riforma

Nel giugno 2009 il governo vara il cosiddetto «Pacchetto Università». Alla fine dello stesso anno viene presentato alla Commissione Istruzione del Senato il ddl Gelmini, da più parti ritenuto «un progetto organico di riforma»; nel dicembre del 2010 è approvata prima la legge n. 213 di riordino degli enti di ricerca, che sono 12 e «vigilati» dal MIUR, ossia sottoposti alla valutazione dell'ANVUR, che dispone la ripartizione del Fondo ordinario sulla base di una

¹² *Ivi*, p. 32.

¹³ *Ivi*, slide p. 29.

programmazione strategica preventiva tenendo conto della qualità dei risultati della ricerca¹⁴, e poi la legge Gelmini (L. 240/10) – sulla quale non ci soffermiamo in questa sede.

Il «Pacchetto Università» emanato dal Miur il 25 giugno 2009, apporta modifiche al Regolamento dell'Anvur¹⁵, ufficializza una prima classifica delle Università italiane redatta per la distribuzione del fondo premiale (il 7% del FFO complessivo) calcolato sulla base di appositi criteri di valutazione della qualità della didattica e della ricerca, avvia le procedure per la formazione delle commissioni di concorso in base alle nuove regole per il reclutamento dei professori universitari e dei ricercatori, fa ricorso a «valutazioni di indici oggettivi» ed a «sistemi di valutazione internazionali (*peer review*) per i settori scientifici». Apporta tagli del 20% ai corsi di studio ritenuti «inutili» e immolati sull'altare della «coerenza razionalizzatrice» del nuovo sistema universitario. L'obiettivo della divaricazione tra *research university* e *teaching university*, così come è stato delineato nel PNR, è perseguito attraverso la disattivazione obbligatoria dei corsi di studio, che può avvenire a causa di un basso numero di studenti iscritti o per mancanza di docenti. Ciascun ateneo, infatti, individua il carico massimo di docenza che complessivamente è in grado di erogare e il numero minimo di crediti formativi (CFU) per esame. La disattivazione di un corso, come gli addetti ai lavori sanno, dipende dunque dalla stretta conseguenza del mancato turn over del personale docente; in altri termini, dalla questione dei punti organico (PO) distribuiti agli atenei. Non essendovi la possibilità della piena sostituzione dei docenti pensionati e venendo meno il numero degli organici, viene meno la disponibilità dei docenti garanti di un corso di studio e, quindi, viene meno uno dei requisiti fondamentali per la tenuta stessa dei corsi di studio e delle stesse sedi universitarie. Questo meccanismo di accreditamento, o di esclusione automatico di corsi di studio e delle sedi, previsto nella legge Gelmini¹⁶, è stato poi normato dal DM 27 gennaio 2012, n. 19¹⁷, che ha sancito la «cura dimagrante» degli atenei e, in prospettiva, di una parte del sistema uni-

¹⁴ L'art. 5 dispone che «in conformità alle linee guida enunciate nel PNR, i consigli di amministrazione dei singoli enti, previo parere dei rispettivi Consigli scientifici, adottano un piano triennale di attività, aggiornato annualmente, ed elaborano un documento di visione strategica decennale».

¹⁵ Modificato il 17 dicembre 2009 e pubblicato sulla GU il 27 maggio 2010.

¹⁶ L'art. 5, c. 3 della legge 240 prevede l'introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari.

¹⁷ Cfr. DM 27 gennaio 2012, n. 19, «Valorizzazione dell'efficienza delle università e conseguente introduzione di meccanismi premiali nella distribuzione di risorse pubbliche sulla base di criteri definiti ex ante anche mediante la previsione di un sistema di accreditamento periodico delle università e la valorizzazione della figura dei ricercatori a tempo indeterminato non confermati al primo anno di attività, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240»; ed anche il documento dell'ANVUR, *Autovalutazione, valutazione e accreditamento del sistema universitario italiano*, nel quale presenta le procedure che l'Agenzia intende elaborare per dar corso alle attività previste dal DM 27 gennaio 2012, n. 19. Allegato a questo cfr. anche il documento in cui vengono presentati i Criteri e gli Indicatori di accreditamento.

versitario pubblico, in particolare di quello meridionale. Esso stabilisce, infatti, che nel caso in cui i corsi di studio (ogni tre anni) e le sedi (ogni cinque anni) non ottengano l'accreditamento iniziale e periodico dall'Anvur, sulla base della rispondenza tra gli obiettivi e gli indicatori dallo stesso prescritti, sono «soppressi»¹⁸. Il termine «soppresso» lascia perplessi. Difficilmente lo s'incrocia nella legislazione italiana a proposito della soppressione di enti o di istituzioni pubbliche: anche per quanto riguarda l'abolizione delle province il termine «soppresso» previsto nel decreto Delrio è stato sostituito con quello più indolore e accettabile di «aggregazione di funzioni». Per le università, invece, è rimasto intatto; tanto che per «risanare il sistema accademico» la soppressione diventa lo strumento legittimo e funzionale alla selezione degli atenei. Una selezione a cui è strettamente correlata l'erogazione della quota premiale dei finanziamenti ordinari, i cosiddetti «incentivi per la qualità e l'efficienza degli atenei». Il Ministero, sempre su parere dell'Anvur, seleziona gli atenei che abbiano «ottenuto i migliori risultati» attribuendo a essi, con decreto, «sulla base delle risorse complessivamente disponibili l'incentivo in *ordine decrescente*, partendo dall'ateneo che ha conseguito il più alto grado di raggiungimento degli obiettivi»¹⁹. In altri termini, il ministero eroga più finanziamenti agli atenei «virtuosi» e sempre di meno a quelli «meno virtuosi», allargando così la forbice del divario.

La disattivazione dei corsi di studio «inutili», quindi, non è tanto finalizzata a una limitazione della proliferazione degli stessi, che pure c'è stata negli anni passati, né tanto meno a una disattivazione dovuta a un basso numero di studenti frequentanti; quanto piuttosto al «differenziamento» delle sedi e, in prospettiva, a una riduzione delle stesse sotto la pressione dei mancati finanziamenti statali. Non è questa la sede per evidenziare un'altra questione della complessa vicenda che si pone agli atenei proprio a seguito dei tagli al FFO, quella dei consistenti contributi regionali e delle fondazioni bancarie erogati alle università, i cui interventi compensano, a volte più della differenza, i mancati finanziamenti pubblici. Molte regioni e fondazioni bancarie, infatti, intervengono per sostenere non solo progetti e programmi di ricerca, ma anche attività ordinarie dei propri atenei, riconoscendo in tal modo la funzione svolta per la crescita e lo sviluppo dei territori di competenza. Si tratta dunque di incentivi esterni e di una politica regionale mirata. Purtroppo, però, non è sempre riscontrabile nelle re-

¹⁸ *Ibidem*. L'art. 5, c. 2 stabilisce che l'Anvur, «misura e verifica i requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e di qualificazione della ricerca idonei a garantire qualità, efficienza ed efficacia nonché a verificare la sostenibilità economico-finanziaria delle attività». Gli artt. 7 (accreditamento delle sedi) e 8 (accreditamento dei corsi di studio) stabiliscono che qualora le sedi e i corsi di studio non avessero «ottenuto l'accreditamento» sarebbero stati «soppressi». Nel caso della soppressione delle sedi l'Anvur può «proporre la federazione o fusione delle predette sedi»; per i corsi soppressi può «proporre l'accorpamento dei predetti corsi o altre misure di razionalizzazione dell'offerta formativa» secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 240.

¹⁹ *Ivi*, Capo V, art.15, c. 3 (la sottolineatura è nostra).

gioni meridionali: sia per l'assenza di fondazioni bancarie sia per la poca considerazione della classe dirigente meridionale e degli apparati produttivi nei confronti delle loro università. Ciò, così, costituisce un altro elemento di differenziazione tra atenei del Nord e atenei del Sud.

In particolare, questi ultimi sono penalizzati dai parametri introdotti, come quello relativo all'occupabilità degli studenti a tre anni dalla laurea. Non è un caso che la prima valutazione degli atenei fatta dal «Pacchetto Università» per l'assegnazione 2009 della «quota premiale» del 7% del FFO, pari a 525 milioni di euro, ha penalizzato gli atenei del Sud rispetto a quelli del Nord, i cosiddetti atenei «virtuosi», che insistono su territori a tassi di occupazione migliori. Sul totale degli atenei italiani, 27 di essi non raggiungono gli standard qualitativi previsti; di questi, 20 sono gli atenei meridionali che ottengono meno finanziamenti. «Non c'è un intento punitivo, dichiara il ministro Gelmini, ma la volontà di spronare tutti a dare il meglio, a non accontentarci di un sistema universitario che ha luci e ombre». E intanto si susseguono sulla stampa nazionale gli elogi al provvedimento che distribuisce i finanziamenti ordinari sulla base dell'efficienza e del merito. «Dopo tante volte in cui siamo stati penalizzati dal sistema dei finanziamenti a pioggia, questa è una buona notizia, un gesto del ministro che migliora il sistema premiale agli atenei» – così si esprimeva il rettore del Politecnico di Milano Giulio Ballio al momento del vaglio del pacchetto Gelmini. «Eravamo profondamente sottofinanziati con il vecchio sistema – egli commentava – e di questi tempi ogni goccia in più fa piacere»²⁰. Un commento non diverso da quello di altri rettori i cui atenei si trovavano in testa alla classifica. Gli atenei cosiddetti «eccellenti» ottengono così maggiori finanziamenti e diventano sempre più «eccellenti». Gli altri, scendendo nella graduatoria restano sempre più emarginati, dal momento che, sottofinanziati, non si dava loro la possibilità di mettersi al passo con gli altri: una vera e propria politica di penalizzazione e di divaricazione del sistema universitario. E siccome le classifiche degli atenei, sulla base di criteri generalisti, poneva le università del Mezzogiorno in coda, la prospettiva della «soppressione» delle sedi meridionali era e resta quanto mai realistica.

Le classifiche degli atenei italiani riproducono, come di recente è stato scritto, l'immagine calcistica delle Università che giocano in serie A e di quelle che sono costrette a giocare in serie B, senza che a queste venga data l'opportunità di scalare la classifica e posizionarsi in quella di eccellenza. Perché i vincoli imposti dai parametri di valutazione, in un periodo di crisi e in un contesto di non espansione della spesa per ricerca, istruzione e formazione del capitale umano, portano a concentrare le risorse sia verso determinati settori della ricerca, che vengono privilegiati, sia a livello territoriale. È quanto viene evidenziato dal Rapporto RES²¹ e dal Rapporto Svimez 2015, che hanno fotografato la

²⁰ Università, stanziati più fondi per atenei virtuosi. Blitz Idv: la Gelmini censurata in sala stampa, in «Il Giornale», 25 luglio 2009.

²¹ Cfr. Rapporto RES 2015, *Nuovi divari. Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud*, in cui molto efficace è l'immagine delle classifiche delle squadre di calcio di serie A e di serie B a proposito del deficit dei corsi di studio delle Università meridionali rispetto a quelle del Centro e

situazione del Mezzogiorno in forte divergenza dall'altra parte del paese, tanto che gli effetti negativi prodotti dalla crisi sul tessuto economico e sociale del Mezzogiorno «non sono più transitori, ma di carattere strutturale» e che «la stessa parola crisi sembra ormai inadeguata a spiegare quello che è accaduto negli ultimi anni»²².

I vincoli di spesa, il blocco del turn over, i tagli lineari al FFO producono nel campo della conoscenza, dell'alta formazione e della ricerca scientifica un sistema universitario squilibrato e discriminante, e non solo nei confronti delle università private che godono di finanziamenti pubblici²³, ma generano anche una divaricazione territoriale tra università del Nord e università del Sud; in altri termini, hanno accentuato una *questione meridionale* delle università che rispecchia l'andamento differenziato del paese e del suo sviluppo distorto. I vecchi temi, che un tempo costituivano i nodi della questione meridionale, sotto forme mutate e più accentuate – e perciò molto più preoccupanti e inquietanti, e ancora molto spesso sottovalutati²⁴ –, si pongono all'attenzione di quanti hanno responsabilità di governo degli enti locali, delle imprese, delle istituzioni scolastiche e universitarie. Anche perché è proprio all'interno delle Università che oggi si concentrano con più evidenza quei nodi che ancora persistono nelle realtà del Mezzogiorno e che accentuano il divario con il Nord del paese. La questione del lavoro e della disoccupazione giovanile, l'emigrazione di giovani laureati con diplomi di specializzazione, di dottori di ricerca ai quali non è data la possibilità di un inserimento nel mondo della ricerca scientifica e perciò sono costretti a emigrare all'estero fornendo agli altri paesi risorse culturali e valide competenze scientifiche senza aver investito nella loro formazione, l'impermeabilità di un tessuto economico e produttivo verso lo sviluppo della conoscenza e dell'alta formazione universitaria, l'assenza di strutture private di supporto alla ricerca scientifica, ecc., sono questioni drammaticamente presenti al-

del Settentrione nell'applicazione del sistema formativo del 3 + 2. «Permane, si legge nel Rapporto, 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» (ivi, p. 19).

²² Cfr. Rapporto SVIMEZ 2015, p. 14.

²³ Cfr. il Decreto Ministeriale 18 giugno 2009, n. 67, e Allegati, che assegna per il 2009 euro 88.101.454 ai 13 atenei non statali sulla base dei 125.264 studenti "pesati".

²⁴ Vi è ormai una concordanza da parte degli organi di rilevazione più autorevoli nell'evidenziare la caduta di attenzione verso i problemi del Mezzogiorno. Basti richiamare i rapporti SVIMEZ 2009 e 2010 e in particolare la relazione del presidente NINO NOVACCO, *Indagine conoscitiva sull'efficacia della spesa e delle politiche di sostegno alle aree sottoutilizzate*, Audizione c/o Camera dei Deputati, Commissione V: Bilancio, Tesoro e Programmazione, 3 febbraio 2010; quello della BANCA D'ITALIA, *Mezzogiorno e politiche regionali*, che raccoglie gli atti del Convegno di Perugia del 26-27 febbraio 2009 e lo studio *Economie regionali. L'economia della Puglia nell'anno 2008*, Bari 2009; il documento della CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, *Per un paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*, 21 febbraio 2010.

l'interno delle università meridionali e con le quali le amministrazioni degli atenei, spesso in modo isolato, sono continuamente alle prese.

4 - Il dibattito all'interno della CRUI

La divaricazione tra università del Centro-Nord e università del Sud si fa sentire anche all'interno della Conferenza dei rettori delle università italiane (Crui), proiettata in questi anni verso un'azione sindacale e corporativa²⁵, di contrattazione cioè con il governo sulle percentuali dei tagli e nel sollecitare l'erogazione del finanziamento ordinario entro le scadenze previste²⁶, piuttosto che impostare una politica alternativa e propositiva ai provvedimenti ministeriali «capace di ascoltare le istanze di tutti, di selezionarle e presentarle al Paese con la massima forza e autorevolezza, per fare in modo che il sistema universitario cresca in qualità e efficacia e raggiunga un livello almeno europeo»²⁷. Gli stessi rettori italiani, impegnati a difendere le proprie sedi, dialogano con difficoltà cercando spesso soluzioni individuali a quella che è invece una questione di carattere generale. In assenza di una strategia politica unitaria e alternativa a quella del Governo da parte della Crui, molti rettori, ognuno dal proprio punto di vista e sulla base delle situazioni gestionali dei propri atenei, cercano comunque di dare risposte alla crisi del sistema universitario e più in generale alla crisi economica e finanziaria del paese.

All'interno della Crui si costituiscono, più o meno nello stesso periodo, due aggregazioni di atenei: l'Associazione per la Qualità delle Università Italiane Statali (AQUIS), che raccoglie soprattutto le università del Nord²⁸, e la Rete degli Atenei Meridionali (RAM). Questa ha una significativa gestazione, fatta di intese e condivisioni nei confronti della politica governativa. Si intensificano le relazioni tra i rettori a livello regionale e si avviano progetti di federazione co-

²⁵ È il giudizio espresso, tra gli altri, da Giacomo Deferrari, rettore dell'Università di Genova, all'Assemblea della Crui del 24 marzo 2011. L'intervento, inviato poi a tutti i rettori, propone «alcuni suggerimenti per il lavoro futuro» della Crui al momento della elezione del nuovo presidente e della giunta. Egli sottolinea che la Crui «deve essere un organismo non corporativo, indipendente, dinamico e fortemente propositivo». Essa, inoltre, «deve progettare urgentemente un'abile politica di comunicazione interna e esterna, la prima capace di smussare i conflitti interni, la seconda in grado di valorizzare all'esterno i molteplici aspetti positivi del nostro sistema universitario e non solo quelli negativi, che deve piuttosto cercare di correggere».

²⁶ Molti sono stati i comunicati e le mozioni della Crui al Miur per sollecitare l'assegnazione del finanziamento ordinario entro i termini stabiliti, di solito disattesi dal Mef, a rendere cioè «noti e certi i tempi e le entità dei finanziamenti, i cui tagli a tutt'oggi, indiscriminati e insostenibili, stanno compromettendo la funzione pubblica e il ruolo stesso dell'Università» – come si legge in una mozione approvata (con una sola astensione) dall'assemblea generale della Crui, Roma, 23 settembre 2010.

²⁷ Intervento del rettore Giacomo Deferrari, cit.

²⁸ L'Associazione fu costituita dalle Università di Bologna, Calabria, Ferrara, Milano-Bicocca, Politecnico di Milano, Modena e Reggio Emilia, Padova, Roma Tor Vergata, Politecnico di Torino, Trento, Verona, Politecnica delle Marche.

me ad esempio quella delle Università della Puglia, del Molise e della Basilicata, che anticipa la stessa riforma Gelmini. Uno dei momenti di raccordo tra i rettori meridionali è senza dubbio la sottoscrizione del documento *Per la crescita della qualità del capitale umano nel sistema universitario* in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010 dell'Università di Campobasso. Quasi tutti gli atenei meridionali, che sottoscrivono il documento di Campobasso, aderiscono poi al Forum delle Università del Mezzogiorno, consulta permanente per promuovere ricerche economiche e sociali sui territori, costituito il 21 gennaio 2010 all'interno della SVIMEZ, luogo storico di elaborazione di analisi sullo sviluppo duale del paese all'interno del quale le università del Mezzogiorno sono parte essenziale²⁹.

Le due associazioni, AQUIS e RAM, hanno vita breve. L'esperienza dell'AQUIS si esaurisce quasi naturalmente nel momento in cui i provvedimenti di politica universitaria prima, e la legge di riforma Gelmini poi, recepiscono molte delle richieste avanzate dai rettori ad essa aderenti. L'esperienza della Rete delle Università del Mezzogiorno dura per un periodo ben circoscritto, legata essenzialmente ai mandati dei rettori che l'avevano promossa. Quell'esperienza, che sembra collocarsi per così dire sulla «difensiva», dovendo i rettori far fronte alle tante accuse di «gestione facile» delle università meridionali, propone invece una visione del futuro del sistema universitario italiano legato alla valorizzazione della qualità del capitale umano come risorsa imprescindibile per lo sviluppo del Mezzogiorno e pone la questione delle università del Mezzogiorno come tema centrale della più ampia questione italiana.

Entrambe le esperienze nascono all'interno del sistema universitario e non si qualificano come organizzazioni esterne o autonome rispetto alla Crui, anche se non mancano proposte alquanto velleitarie di costituzione di associazioni di atenei espressione di territori regionali. E tanto sulla base sia di un indirizzo politico molto diffuso in quel periodo, legato al federalismo e, più in generale, al processo di disgregazione dell'unità nazionale, sia per i consistenti contributi finanziari erogati da alcune regioni del Nord e dalle fondazioni bancarie – così da far parlare di «regionalizzazione del finanziamento delle università»³⁰. Per gli atenei meridionali, che non hanno un sostegno forte dai governi regionali nonostante le continue pressioni esercitate sulle amministrazioni, né avendo alle spalle il supporto delle fondazioni bancarie, l'elemento aggregante è dato dalla necessità di contrastare la politica dei tagli lineari del Miur, di mettere in discussione i criteri sperequati adottati nell'assegnazione del FFO, sempre ridotto rispetto agli anni precedenti ed erogato con notevole ritardo rispetto alle sca-

²⁹ L'iniziativa è avviata nel settembre 2009 da Alessandro Bianchi, già rettore dell'università di Reggio Calabria ed ex Ministro nel governo Prodi. L'obiettivo è quello «di mettere in relazione i saperi accumulati all'interno delle università che ne fanno parte con i problemi economici, sociali e ambientali dei territori meridionali». Il primo risultato di tale collaborazione è il volume: A. BIANCHI (a cura di), *Le Università del Mezzogiorno nella storia dell'Italia unita. 1861-2011*, Bologna, Il Mulino, 2011 – pubblicato in occasione del 150° dell'Unità d'Italia.

³⁰ Si veda il caso della Lombardia, dell'università di Trento, ecc.

denze naturali, spesso alla fine dell'anno accademico, ma soprattutto di dare risposte all'altezza della sfida lanciata dalle università cosiddette «virtuose» o «eccellenti». Nel corso di quegli anni, infatti, le università meridionali sono sedi di convegni, sottoscrivono protocolli e convenzioni, avviano iniziative di collaborazione e di partenariato con altri atenei e imprese nazionali e internazionali.

Le due esperienze divergono radicalmente nelle soluzioni proposte alla crisi del sistema universitario.

5 - AQUIS

Costituita nel dicembre 2007, l'atto ufficiale di AQUIS risale al 15 marzo 2008, durante il Convegno di Bologna³¹. Nasce per iniziativa di dodici rettori di atenei che si distinguono nel panorama delle università italiane per «produttività, competitività e solidità finanziaria». Lo scopo dell'Associazione è quello di «contribuire ad innalzare la competitività internazionale dell'università italiana, migliorare la qualità dell'intero sistema universitario del paese, individuare obiettivi, strategie e programmi da proporre a governo e istituzioni»³². Sulla base dei requisiti richiesti, l'invito ad associarsi è rivolto ad altri sette atenei³³. A febbraio 2009, dei tredici atenei associati solo due sono i meridionali: l'Università della Calabria e l'Università del Salento. «Lavoreremo al fianco della Crui, che rispettiamo e continueremo a sostenere», dice il rettore dell'Università di Bologna Pier Ugo Calzolari nell'intervento di apertura del convegno. E lancia un messaggio al governo chiedendo più risorse alle università «in cambio di gestioni rigorose dei bilanci». Il vero obiettivo dell'Associazione, però, è la messa in discussione del modello corrente di ripartizione del fondo ordinario che, in un contesto di tagli alla spesa pubblica, non poteva più essere distribuito a tutti gli atenei secondo i vecchi parametri indipendentemente dal livello della qualità e dell'efficienza della gestione. Essi chiedono invece l'applicazione di un criterio «concordato con il governo» che premi le università «virtuose». «Ci sono atenei virtuosi sistematicamente sotto-finanziati – egli sostiene – e altri meno virtuosi sistematicamente sovra-finanziati. Il risultato è che in 12 anni il credito dei primi e il debito dei secondi hanno continuato ad ingrossarsi e non

³¹ Il resoconto del convegno AQUIS di Bologna è consultabile sul sito dell'Università Politecnica delle Marche.

³² Nel Convegno di Bologna, 15 marzo 2008, i Rettori degli atenei costituenti lanciarono il programma dell'Associazione. Oltre all'intervento introduttivo del rettore di Bologna PIER UGO CALZOLARI, le relazioni furono tenute dal rettore dell'Università di Trento, DAVIDE BASSI, *Valorizzare il capitale umano nell'Università*; dal rettore del Politecnico di Milano, GIULIO BALLIO, *Le Università statali nella Società della Conoscenza. Dodici anni di equilibri e squilibri*; dal rettore dell'Università della Calabria, GIOVANNI LATORRE, *Un esempio di ricadute sul territorio*; dal rettore dell'Università di Padova, VINCENZO MILANESI, *Governare una Università. Innovare la Governance nelle Università*.

³³ Agli atenei costituenti si aggiunsero le Università di Chieti, Lecce, Milano, Perugia, Roma tre, Salerno e Torino.

ci sono segni d'inversione di rotta. Di più – aggiunge –, alcuni dei virtuosi, costantemente penalizzati nella ripartizione dei fondi rispetto alle loro esigenze e prestazioni, cominciano a perdere colpi. Se si continua così si rischia di compromettere proprio il meglio del sistema universitario italiano».

La revisione generale del sistema universitario italiano, una vera e propria proposta di riforma, è tracciata nelle relazioni dei rettori di Trento (Davide Bassi), del Politecnico di Milano (Giulio Ballio) e dell'Università di Padova (Vincenzo Milanese), che assume il ruolo di coordinatore dell'Associazione. I temi affrontati attengono a questioni nodali della crisi del sistema universitario italiano. Essi vanno dalla formazione e valorizzazione del capitale umano, alle disfunzioni del sistema e si spingono fino a prefigurare una nuova *governance* dell'università italiana. La relazione del rettore dell'Università della Calabria, Giovanni La Torre, si concentra sull'esperienza del proprio ateneo e della funzione ricoperta nella crescita e nello sviluppo del territorio calabrese. Davide Bassi, parlando di valorizzazione del capitale umano e di procedure per il reclutamento di docenti e ricercatori, avanza la proposta al Governo di applicare norme che rendano possibile una «differenziazione degli stipendi dei professori in base a criteri di merito» e di separare le «procedure di entrata (*tenure*) dagli avanzamenti di carriera». In definitiva, chiede di utilizzare il merito come «reale criterio di scelta»; di abolire «gli automatismi ed i blocchi che sfavoriscono i giovani»; di «responsabilizzare i singoli Atenei garantendo la loro piena autonomia»; di «valutare le politiche del personale ed usare i risultati di tali valutazioni ai fini del finanziamento»³⁴. Il rettore Ballio sostiene che tutte le Università sono in una «profonda sofferenza finanziaria». Mantenere tale «sofferenza» comporta «l'arretramento di tutti gli atenei italiani nella competizione internazionale». Serve, egli dice, una politica finanziaria che consenta di migliorare la competitività internazionale degli atenei e, dal momento che il sistema universitario italiano «non è uniforme», lo Stato deve introdurre «regole e controllo differenziati», in modo da «lasciare più autonomia agli Atenei virtuosi» e «non dissipare risorse in quelli problematici»³⁵. Tali provvedimenti richiedono la revisione della *governance* delle università. Vincenzo Milanese traccia le linee portanti di una nuova struttura universitaria e gli strumenti di governo adeguati alle sfide dell'autonomia. Partendo dalla crisi del modello humboldtiano (formazione delle *élites*), egli sostiene che oggi le università sono «grandi officine dei saperi», intersecano una crescente domanda d'innovazione di un tessuto produttivo e di una società che ha bisogno di capitale umano più qualificato. Da qui la predisposizione di un'offerta formativa «più articolata, più flessibile, più diversificata» e, quindi, di una Università che sia «nodo di quella rete di contatti a livello globale», che è la comunità internazionale. «L'autonomia delle Università a livello finanziario e a livello didattico impone – sostiene – l'apertura di uno spazio di competizione al meglio tra gli Atenei»: una «competizione regolata»,

³⁴ D. BASSI, *op. cit.*, pp. 8-10.

³⁵ G. BALLIO, *op. cit.*, p. 25.

nel senso che la *governance* deve tener presente alcune regole generali valide per tutti gli atenei ma anche le differenziazioni esistenti tra di essi. Gli organi di governo, Senato e CdA, con precise distinzioni di funzioni, dovrebbero essere «più rappresentativi sulla base delle competenze e non della rappresentanza delle categorie». Egli ipotizza anche un organo esterno all'Università, la Consulta del Territorio, con funzioni relative alla «definizione delle strategie complessive, al bilancio dell'Ateneo, ai piani di sviluppo delle strutture, ad una discussione e ad un confronto sui metodi di gestione». Il Rettore è il garante dell'autonomia dell'ateneo ma anche il garante rispetto alla realtà sociale esterna. L'elezione dei Presidi delle Facoltà, dei Direttori di Dipartimento, dei Presidenti di Corsi di studio «potrebbero essere designati dal Rettore e dal Senato Accademico su terne indicate dai rispettivi organismi collegiali».

Reclutamento, differenziazione nel finanziamento ordinario, premialità, nuova *governance* sono i punti di forza della proposta di AQUIS per «modificare radicalmente la situazione italiana». In questo senso le proposte avanzate tracciano le linee su cui s'innesterà, scandita nel tempo, gran parte della legislazione universitaria dal 2008 in poi, sino alla riforma Gelmini e successivamente.

6 - La RAM

L'atto di costituzione della Rete degli Atenei Meridionali (RAM) si può far risalire al 3 febbraio 2010 nella riunione tenutasi presso la sede del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca da sedici rettori meridionali e insulari³⁶. Le premesse, però, risalgono alla metà dell'anno precedente nell'incontro di Taormina (29 giugno 2009), proseguono con la sottoscrizione del documento di Campobasso (5 ottobre 2009) e con la costituzione del Forum delle Università del Mezzogiorno (21 gennaio 2010). All'interno di tali iniziative si colloca il progetto di costituzione della Federazione tra le Università della Puglia, del Molise e della Basilicata (2 settembre 2010).

I protagonisti di quelle esperienze condividono l'obiettivo che l'Università italiana vada riformata. Accettano alcuni principi generali dell'impostazione di AQUIS. Insistono nella loro azione all'interno della Crui. Evidenziano i caratteri differenziati tra gli atenei italiani e all'interno di quelli meridionali. Contestano i tagli lineari al FFO e chiedono l'introduzione di criteri valutativi non generalisti per misurare la qualità e l'efficienza delle loro sedi. «In un momento in cui si apre una nuova stagione della questione meridionale – si legge nel documento congiunto della Rete – le Università non vogliono sottrarsi a una nuova sfida decisiva per l'intero Paese, chiedendo però di essere messe nelle condizioni di poter svolgere appieno la loro peculiare funzione. Considerando una risorsa

³⁶ Parteciparono alla riunione i rettori delle Università di Bari, Basilicata, Cagliari, Calabria, Enna, Foggia, Messina, Molise, Napoli-2, Palermo, Poli tecnico di Bari, Reggio Calabria, Salento, Sannio, Sassari, Teramo.

sa e non un limite la diversità tra le varie università e le loro specifiche missioni, le università meridionali vogliono, al contempo, riaffermare quello spirito di solidarietà che ha sempre costituito uno dei punti di forza del sistema universitario italiano. In tale azione i rettori della Rete confermano la loro piena adesione alla Crui pur rivendicando la peculiarità dei problemi degli atenei meridionali con particolare riferimento alle oggettive posizioni di svantaggio socio-economico in cui gli stessi atenei si trovano a esercitare i propri compiti istituzionali. Per questo la Rete intende contribuire attivamente alla elaborazione di uno specifico Progetto Crui per le Università del Sud da sottoporre all'esame del Ministero e delle forze politiche³⁷. Vero e proprio «laboratorio di programmazione comune» per lo sviluppo e il progresso del Sud, la Rete afferma i principi di «autonomia», «responsabilità», «qualità» e «valutazione» non disgiunti dalla valorizzazione delle stesse università, che chiedono di essere messe nelle condizioni di poter svolgere appieno la loro peculiare funzione di «motore della crescita culturale e sociale, dello sviluppo locale, dell'affermazione della legalità, della democrazia, della partecipazione, della coscienza libera e critica». Una maggiore equità e una effettiva valutazione della qualità attraverso la revisione dei parametri utilizzati per la distribuzione delle risorse alle Università; l'adozione di misure di riequilibrio, che tengano conto della diversità della condizione studentesca nel Sud del paese a causa delle difficili condizioni socio-economiche; l'elaborazione di progetti comuni nel campo della ricerca e della formazione, capaci di apportare una decisa crescita socio-culturale ed economica, sono gli obiettivi che la Rete si pone di perseguire nel breve periodo.

Si tratta di un programma che rilancia il ruolo delle Università nel Mezzogiorno, che mette in discussione i provvedimenti governativi del «Pacchetto Università» e contrasta il disegno di legge di riforma universitaria diffuso nel dicembre 2009 per saggiare l'opinione pubblica e quella del mondo accademico³⁸.

Il documento di Campobasso³⁹, inviato alle più alte cariche dello Stato e delle istituzioni accademiche⁴⁰, affronta il tema della formazione e della valorizza-

³⁷ Nasce la Rete degli Atenei Meridionali, in «Universitas», 2010, ed anche in «La Discussione», 5 febbraio 2010.

³⁸ Cfr. Progetto di riforma del governo e dell'organizzazione dell'Ateneo, dicembre 2009.

³⁹ Cfr. Per la crescita della qualità del capitale umano nel sistema universitario sottoscritto da 20 Rettori dell'Università del Mezzogiorno, Campobasso, 5 ottobre 2009. Un dato preoccupante, quello dell'emigrazione giovanile scolarizzata, è rilevato anche dal Rapporto Svimez 2010 sull'economia del Mezzogiorno, Bologna, Il Mulino, 2010, là dove si legge che «il Mezzogiorno è sempre meno capace di trattenere al suo interno il capitale umano con elevata formazione scolastica, impoverendosi così della dotazione di uno dei fattori fondamentali per la crescita economica e sociale dell'area» (ivi, p. 172). Ed ancora, dopo aver rilevato come le percentuali di giovani laureati emigrati si attestino attorno al 25%, rileva «una netta tendenza all'incremento delle quote degli emigrati con possesso di un elevato titolo di studio» (ivi, p.173).

⁴⁰ Il 21 dello stesso mese il documento è inviato dal Rettore dell'Università del Molise, Giovanni Cannata, uno dei promotori dell'iniziativa della Rete e del Forum Svimez, al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, al Presidente del Senato, Renato Schifani, al Presidente della Camera dei Deputati, Gianfranco Fini, al Presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Ber-

zione del capitale umano come questione centrale della più ampia *questione meridionale* e cerca di dare ad essa «risposte significative, innovative e definitive», secondo le considerazioni del Presidente della Repubblica⁴¹. Esso evidenzia il «ruolo decisivo» delle Università come «infrastruttura strategica» nella formazione del capitale umano, il cui «valore» è il «capitale migliore di investimento», citando Alfred Marshall, per lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno e del Paese⁴². «Perciò – si legge – non possono che essere respinti i recenti tentativi di delegittimare l’operato degli Atenei del Mezzogiorno sulla base di un’attribuzione di meriti presunti effettuata mediante processi di valutazione dalla dubbia metodologia e basati su criteri parziali in cui sono del tutto assenti parametri di contesto socio-economico e che nei fatti hanno sottratto circa 100 euro ad ogni studente del Sud». E dal momento che la valutazione risulta viziata all’origine dalla mancata considerazione della «estrema varietà del comparto università e ricerca, nel quale convivono Atenei di diversa propensione e dimensione, risulterebbe fuorviante cercare di ridurre tale diversità ad un tutto unico, giudicando invece essenziale rendere detto patrimonio una forza»⁴³. I rettori sottoscrittori chiedono che le Università vengano valutate da un sistema «premiante», che non si risolva in una ‘partita di giro’ il cui esito è quello di sottrarre risorse a realtà che già scontano uno svantaggio di partenza, ma che si impegnino risorse aggiuntive; da un sistema di valutazione «rigoroso», che adotti indicatori validi e attendibili; «trasparente», che dichiari in anticipo gli obiettivi della valutazione; «condiviso», che eviti il ripetersi di situazioni scorrette sul piano dei rapporti istituzionali; «coerente» con gli obiettivi stabiliti dal Parlamento; «virtuoso», capace di innestare comportamenti virtuosi; «pubblicamente rendicontabile» che tenga conto delle specificità disciplinari e dei contesti territoriali in cui opera ciascuna Università. Si chiede, inoltre, che la valutazione sia fondata sulla «misurazione dei progressi» che gli Atenei sono in grado di realizzare rispetto alle condizioni di partenza; che la valutazione, infine, sia un «processo» che favorisca il continuo miglioramento delle performance, perché il taglio delle risorse «mette in crisi l’unica risorsa – l’Università appunto –

lusconi, al Ministro dell’Università e della Ricerca Scientifica, Maristella Gelmini, al Presidente della Conferenza delle Regioni, Vasco Errani, al Presidente della CRUI, Enrico Decleva, al Presidente del CUN, Andrea Lenzi.

⁴¹ Come introduzione al documento sono riportate due citazioni molto significative per gli obiettivi che si pongono i rettori sottoscrittori; la prima riporta le parole di Giorgio Napolitano: «Occorre riportare in primo piano, al posto che le spetta, la questione meridionale. Qualche scrittore ha scritto: aboliamo la questione meridionale, una espressione desueta. Io dico: chiamatela come volete, ma qui c’è una parte del Paese che continua a vivere in condizioni più disagiate. C’è un divario che dobbiamo superare e che non può essere trascurato». L’altra dell’economista Alfred Marshall che dice: «Il capitale di maggior valore è quello investito in esseri umani».

⁴² «Le 26 Università che svolgono il proprio compito istituzionale nel Sud – si legge –, e cioè in quei territori che la Unione Europea definisce della convergenza o appena entrati nella competitività, sono state, sono e resteranno ancora di più di quanto non lo siano stati fino ad oggi, una infrastruttura strategica per la valorizzazione del capitale umano di tali territori».

⁴³ *Per la crescita e la qualità del capitale umano*, cit.

che può sostenere le politiche dell’innovazione in aree che di innovazione hanno un grande bisogno». «Non si tratta – conclude il documento – di negoziare condizioni di favori né di essere incapaci di autocritica, bensì di includere nel processo di valutazione, quei fattori di contesto che non dipendono dalle scelte operate dagli organi di governo degli Atenei, proprio perché le virtù e i demeriti siano chiaramente imputabili alle scelte da essi operate»⁴⁴. Molti rettori, infatti, procedono a una politica di rigore e di contenimento della spesa, ristrutturano la didattica eliminando o accorpando corsi di studio, potenziano la ricerca scientifica, modernizzano le strutture tecniche e amministrative, riescono a collocare i loro atenei nelle graduatorie più accreditate scalando classifiche nazionali e internazionali che sembravano quasi impossibili nelle condizioni di difficoltà in cui hanno operato, tentano di risanare i bilanci pur nelle difficoltà dei tagli ministeriali. Intensa poi è la presenza nei territori, in cui i risultati della ricerca e dell’innovazione sono messi a disposizione degli enti locali e regionali. Il numero crescente degli spin-off e delle certificazioni di brevetti è un risultato tangibile del lavoro fatto in un contesto difficile. Se si guarda ai risultati ottenuti sul piano della formazione del capitale umano oltre che della gestione economico-finanziaria nel periodo di più acuta crisi economica, allora potrebbero cadere, o quanto meno essere ridimensionate, le immagini stereotipate delle università meridionali «non virtuose», «inattive», «dissipatrici di risorse pubbliche», «inefficienti», palla al piede dello sviluppo del sistema universitario e del paese, come denunciato da una parte dell’opinione pubblica, da alcuni rettori del Nord e dalla stessa ministra Gelmini. Come risposta alla politica del governo e a un’opinione pubblica ben orientata nella direzione tutta negativa del lavoro svolto, i rettori delle Università del Mezzogiorno per far fronte alla mancanza di risorse mettono in atto forme di collaborazione e di coordinamento nel settore dei servizi, nel campo della programmazione delle sedi decentrate, di facoltà e corsi di laurea, evitando una concorrenza sterile che nel recente passato si è manifestata come mera occupazione di territori.

7 - La Federazione tra le Università della Puglia, della Basilicata, del Molise

Un esempio concreto del ruolo di responsabilità dei rettori e della funzione che gli atenei meridionali hanno cercato di assolvere nella contingenza di crisi e di sottofinanziamento del sistema universitario è il *Protocollo d’intesa per lo sviluppo del progetto di Federazione del sistema universitario Lucano-Molisano-Pugliese*⁴⁵. Predisposto da tempo, esso è il risultato di un’operazione politica prima ancora che gestionale: «rafforzare e esaltare le rispettive identità ed auto-

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Il Protocollo è sottoscritto dai rettori delle Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”, Corrado Petrocelli; del Salento, Domenico Laforgia; della Basilicata, Mauro Fiorentino; del Molise, Giovanni Cannata; di Foggia, Giuliano Volpe; del Politecnico di Bari, Nicola Costantino. Bari, 2 settembre 2010.

nomie istituzionali». Non ha nulla di estemporaneo. È dettato dalla «contiguità geografica» e dalla condivisione della «sostanziale analogia della missione delle Università» nella contingenza sfavorevole in cui esse operano. Ripensare cioè il ruolo delle università nel Mezzogiorno come esempio di aggregazione politica, dal momento che i rettori non solo sono i promotori del documento di Campobasso e della costituzione della RAM, ma riescono a coinvolgere nella sottoscrizione del Protocollo anche i governatori delle tre regioni interessate.

Gli obiettivi specifici che la Federazione si pone vanno nella direzione di rendere più efficace la politica amministrativa degli atenei nell'interesse degli studenti, dei dottorandi, dei docenti e ricercatori, del personale tecnico/amministrativo, e, inoltre, unificare gli sforzi per rafforzare i centri di ricerca di eccellenza presenti e costituirne di nuovi. Fare in modo cioè di mettere fine all'emigrazione delle più valide risorse umane che il Mezzogiorno esprime sia a livello di studenti che inseguono le lauree magistrali nelle sedi centro-settentrionali, sia a livello di giovani ricercatori, spesso costretti a emigrare all'estero. In altri termini, valorizzare la qualità del capitale umano del Mezzogiorno e mantenerlo nelle sedi dove si è formato. «Lo scopo principale – si legge nelle premesse – è quello di qualificare l'offerta formativa legandola alle effettive potenzialità di ricerca che ciascuno degli atenei può esprimere attraverso un'adeguata qualità delle risorse umane, strumentali e finanziarie». Le macro-aree in cui s'intende operare sono quelle dell'area tecnologica e del trasferimento tecnologico, dell'offerta formativa, della didattica, dell'internazionalizzazione, della gestione dei servizi, pianificando, d'intesa tra le parti, attraverso un Comitato Tecnico di attuazione composto dai Rettori e dai Direttori Amministrativi, le azioni e le modalità prescritte.

Per quanto riguarda poi l'azione del governo nella distribuzione del FFO, essi ribadiscono quanto avevano più volte denunciato: la preoccupazione per il modo in cui si sta procedendo alla ripartizione del FFO che apporta premialità e penalizzazione finanziaria per gli atenei «virtuosi» e «non virtuosi», che mette a rischio «la sopravvivenza del sistema universitario pubblico, unico garante dei diritti costituzionali di accesso dei 'capaci e meritevoli' ai gradi più alti dell'istruzione e motore di sviluppo dei territori in cui i singoli atenei sono radicati». Avanzano perciò richieste di mettere fine alla sperequazione distributiva, che ha diviso il sistema universitario nazionale in due categorie, e propongono di stabilire criteri di valutazione della premialità *equi*, condivisi cioè dalla comunità accademica, e che siano preventivamente noti e stabili, cioè pluriennali; di sospendere, nelle more dell'introduzione del contributo standard per studente e della definizione del 'nuovo sistema' di valutazione, l'applicazione della quota premiale «per non portare la situazione verso ulteriori esasperazioni»⁴⁶.

⁴⁶ Cfr. Lettera aperta dei rettori della Federazione al Ministro Carrozza, 3 gennaio 2012, con la quale chiedono di rivedere i criteri di assegnazione del FFO 2012. Su 54 atenei di cui si compone il sistema universitario, dei 27 dislocati nel Centro-sud «solo 2 appaiono marginalmente virtuosi»; mentre degli altri 27 dislocati nel Centro-nord ben 23 rientrano nella «fortunata categoria». Una sperequazione, essi sostengono, dovuta al costo per studente, che nelle università «me-

L'iniziativa dei rettori della Puglia, Molise e Basilicata è «bocciata» dal governo Monti. Il ministro Francesco Profumo, ex rettore del Politecnico di Torino, frena l'aspettativa dei suoi colleghi, non concede l'approvazione alla costituzione della Federazione perché chiede che si proceda alla «fusione» delle università, costituendo un unico Consiglio di Amministrazione, un unico Senato Accademico, in sostanza, un'unica università, vanificando in tal modo il principio delle rispettive identità ed autonomie istituzionali su cui si fondava lo spirito della Federazione. L'operazione proposta dal Ministro, in altri termini, non era altro che il perseguimento di quell'obiettivo di riduzione delle sedi universitarie, al quale abbiamo fatto riferimento, attraverso la fusione degli atenei in un'unica università. La risposta dei rettori è data nel convegno di Foggia su «Le Università del Sud». Essi ribadiscono le ragioni, più volte esplicitate, che hanno spinto verso la soluzione federativa a cui non si è voluto dare forma giuridica e sottolineano ancora una volta il «valore» che in tempi di crisi e tagli avrebbe un processo di integrazione e di coordinamento tra le università meridionali. Duro è il commento dei partecipanti, come quello governatore della Puglia, Vendola, dei rappresentanti sindacali e del mondo politico. Il rettore di Bari parla di «tentativo di frazionare il sistema universitario». «Un disegno che purtroppo – dice – sta andando avanti. La legge Gelmini è stata quanto di peggio potesse capitarci. Ma abbiamo reagito e stiamo continuando a farlo. Noi produciamo capitale umano qualificato che ha diritto di essere considerato per ciò che vale. Se abbiamo grandi capacità e risorse, dobbiamo impedire che ce le portino via per creare un sistema in cui spiccano solo 5-6 atenei d'eccellenza. Per noi gli studenti sono persone da formare, non clienti da sedurre»⁴⁷.

A distanza di un anno, il successore di Profumo, Maria Chiara Carrozza, Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica nel Governo Letta, smentisce quanto il suo predecessore aveva fatto. In un'intervista a «Il Mattino», intervenendo sulla situazione delle Università nel Sud Italia e con particolare riferimento a quelli campani, sostiene che «se vogliono evitare rischi per il futuro le Università del Meridione devono fare rete e connettersi tra loro»⁴⁸.

glio finanziate» è di 6.500 euro a studente, mentre nelle «meno supportate» (per le differenze tra i livelli di tassazione della popolazione studentesca e per le differenze dei contributi offerti alle università locali dai rispettivi territori dagli enti locali e dalle fondazioni bancarie) esso è di poco superiore ai 2.200 euro a studente, cioè, circa un terzo.

⁴⁷ Cfr. R. FIORELLA, *Atenei del Sud, la lotta per la Federazione ora riparte da Foggia*, in «La Gazzetta del Mezzogiorno.it», 5 novembre 2012, che riporta la cronaca dell'incontro. Sull'esito negativo della Federazione Appulo-Lucana-Molisana cfr. anche L. BARILE, *Il ministro boccia la federazione di atenei del Sud*, *ivi*, 14 ottobre 2012 e il commento dell'on. Pierfelice Zazzera, deputato dell'IDV e vicepresidente della Commissione Cultura, che nel comunicato del 15 ottobre 2012 parla di «spirito nordista». «La prospettiva che Università del sud si mettano in rete per offrire servizi migliori, abbattimento dei costi e utilizzo delle risorse migliori – egli dice – dovrebbe essere salutata con applausi e urla di gioia. Invece no, il Ministro ha bocciato il progetto. Una decisione incomprensibile che dimostra lo spirito nordista di chi oggi governa l'Italia e che intende relegare il sud in una sorta di apartheid».

⁴⁸ *Le Università del Sud devono fare rete ed essere ambiziose*, in «Il Mattino», 14 ottobre 2013.

La proposta della Federazione resta comunque un progetto ambizioso che i rettori mettono in atto nella consapevolezza che per poterlo perseguire era necessario avere il sostegno forte e non contingente degli enti locali, delle imprese, delle associazioni di categoria. Quel progetto è stato un'operazione politica e culturale di lungo respiro, che ha mostrato da parte dei suoi promotori la volontà di programmare, di coordinare gli sforzi, di essere in altri termini classe dirigente di un Mezzogiorno che si fa carico non solo dei problemi dell'Università italiana ma di quelli più generali dell'intero paese. Quei rettori hanno lasciato ai loro successori, alla fine del loro mandato, un'eredità impegnativa sia in termini di elaborazione politica sia in termini di operatività, che non sembra sia stata pienamente raccolta.