

Questione meridionale e “divergenza programmata” nell’università italiana: la prospettiva del reclutamento accademico

ANTONIO BONATESTA

Poche settimane fa l’Istat ha diffuso la notizia di un arretramento nella speranza di vita degli italiani. Nel 2015, l’aspettativa alla nascita si è attestata attorno a 80,1 anni per gli uomini e 84,7 per le donne: per la prima volta le cifre sono in calo. Nel 2014 erano rispettivamente di 80,3 e 85 anni. Si tratta di pochi mesi di differenza ma il *trend* è significativo. La spiegazione risiede nel minore livello di prevenzione, spia del fatto che la contrazione della spesa pubblica – passata dai 112,5 miliardi di euro del 2010 ai 110,5 del 2014 – ha coinciso con una più accentuata difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie¹.

Il calo della speranza di vita in Italia testimonia meglio di altri indicatori il rovesciamento del paradigma progressista alla base delle politiche pubbliche nella seconda metà del Novecento, teso al miglioramento delle condizioni economiche, sociali e culturali di un numero sempre più ampio di individui. Tale rovesciamento ha riguardato non solo la sanità ma anche i sistemi di welfare e l’istruzione, gli altri due pilastri su cui lo stato keynesiano ha fondato in passato la sua legittimazione. Del resto, le diseguaglianze colpiscono gli individui anche nella loro collocazione territoriale, vale a dire che il tema classico della costruzione di condizioni di eguaglianza nei punti di accesso si colloca, oggi più che mai, tanto a livello sociale quanto in una dimensione spaziale.

Anche il sistema universitario italiano è stato interessato, negli ultimi anni, da molteplici interventi sul piano della *governance*, dell’organizzazione dell’offerta formativa e del reclutamento. L’ultimo in ordine cronologico risale alla legge 240/2010, accompagnato dalla riduzione di oltre il 15% del fondo di funzionamento ordinario (FFO) e da una continuativa limitazione del *turn over*. Negli ultimi otto anni i finanziamenti pubblici all’università sono scesi da 7.443.700.000 a 6.904.800.000 di euro, mentre il personale di ruolo ha subito una contrazione di oltre 7.800 unità tra docenti ordinari, associati e ricercatori². Tali scelte, definite convenzionalmente “riforme”, sono state legittimate da una narrazione retorica volta a descrivere l’università come un ricettacolo di sprechi

¹ Cfr. Il rapporto ISTAT “Noi Italia” 2016, www.noi-italia.istat.it; S. TURIN, *Rapporto Istat: dopo 10 anni arretra la speranza di vita alla nascita*, www.corriere.it, 7 aprile 2016.

² Cfr. FONDAZIONE RES, *Università in declino. Un’indagine sugli atenei da Nord a Sud*, a cura di Gianfranco Viesti, Roma, Donzelli, 2016.

e nepotismo, una “bestia da affamare” e da ricondurre a un uso più sobrio delle risorse, un carrozzone costoso e ridondante da sottoporre a un robusto ridimensionamento, specie nel Mezzogiorno.

La spiegazione della debole reazione del sistema universitario italiano a otto anni di fortissima compressione, che ne sta lacerando la coesione sotto l'aspetto territoriale, è da ricercare in seno alla classe docente. Come ha sottolineato Stefano Semplici, all'interno della comunità accademica italiana è in atto un conflitto «che non è semplicemente fra professori e governo ma fra professori e altri professori sull'idea di università»³. Sotto la spinta della crisi, provvedimenti come la riorganizzazione del reclutamento, la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) e le nuove forme di distribuzione dei finanziamenti ad essa collegate, hanno costituito gli strumenti attraverso cui una parte della classe docente ha governato il processo di ricollocamento dell'università italiana da un contesto di risorse abbondanti a uno di risorse scarse, assoggettandovi il resto della comunità accademica. Una volta fissata la variabile indipendente, e cioè un regime di bassi finanziamenti, la posta in gioco non è stata la sostenibilità del sistema, ovvero il modo come ripartire equamente l'impatto che si sarebbe generato sui singoli atenei, ma la trasformazione radicale della sua distribuzione territoriale e la competizione per la definizione dei poli egemoni.

La creazione della nuova struttura del potere accademico, basata sulla divisione tra nuclei “forti” e nuclei “deboli”, passa dalla programmazione della divergenza del Mezzogiorno – e delle altre aree marginali del Paese – rispetto a un reticolo policentrico egemone collocato prevalentemente nelle maggiori regioni del Centro-Nord⁴. Se nel secondo Novecento la convergenza tra le diverse aree territoriali era un obiettivo dell'intervento pubblico e della programmazione democratica, oggi la divergenza è un processo di redistribuzione sperequativa che necessita di strumenti tecnocratici e di retoriche meritocratiche utili alla propria legittimazione. Le modalità di distribuzione dei punti organico – alla base della definizione delle possibilità assunzionali dei singoli atenei –, la formazione di alcuni indicatori della VQR e l'adozione di parametri come il cosiddetto “costo standard” nell'allocazione della quota base del FFO sono strumenti ascrivibili alla tecnica della “divergenza programmata”, praticata principalmente a detrimento del sistema accademico meridionale.

Per quanto concerne le limitazioni imposte al *turn over*, la legge 135/2012 impone un calcolo non più a livello di singola università ma a livello di sistema: questo significa che i punti organico liberati annualmente da tutti i pensionamenti del sistema universitario vengono ripartiti tra gli atenei attraverso uno specifico indicatore di sostenibilità economico-finanziaria (ISEF). Tale indicatore discrimina tra università “virtuose” e “non virtuose”, anche in base alla contribuzione stu-

³ Cfr. R. CICCARELLI, *Università, Stefano Semplici: «La valutazione è a rischio, cresce la protesta»*, in «il manifesto», 1 marzo 2016.

⁴ A tal proposito, mi permetto di rimandare al mio contributo *Il reclutamento impossibile. Il precariato nell'università italiana raccontato senza “casi esemplari”*, in «Analysis», n. 1, 2015, pp. 1-7.

dentessa che, evidentemente, non può essere considerata un fattore neutrale rispetto distribuzione geografica della ricchezza. Ne sono derivati fortissimi squilibri, che hanno agito nel senso di un drenaggio e di una profonda concentrazione della facoltà di assumere nuovo personale. In base ad alcuni calcoli, è come se negli ultimi 4 anni quasi 700 ricercatori siano stati prelevati dagli organici delle università del Centro-Sud e trasferiti negli atenei dell'Italia settentrionale⁵.

Anche l'indicatore IRFS 1 (Indicatore finale di ricerca struttura 1) della VQR presenta un'altissima varianza fra gli atenei, dal momento che nel cocktail di indici che lo compone esso tiene conto, tra le altre cose, anche della capacità di attrarre risorse esterne, chiamando in causa il legame di ogni università con il suo territorio o sistema regionale di riferimento.

Infine, la distribuzione del FFO. In base alle disposizioni di legge, l'FFO è ripartito tra una “quota premiale” distribuita tramite la VQR – che nei prossimi anni sarà condotta al suo limite massimo del 30% del totale – e una “quota base”. Una prima considerazione da fare è che ogni “premio” per un ateneo si traduce in una sottrazione per un altro: questo effetto distorsivo non si avrebbe se la quota premiale fosse davvero aggiuntiva rispetto allo stanziamento ordinario. In secondo luogo, a partire dal 2015 una parte sempre maggiore della quota base è progressivamente allocata tenendo conto non più delle assegnazioni storiche per ogni singolo ateneo ma di un “costo standard” per studente, formato dalla somma di vari addendi come le classi ottimali di riferimento e i costi infrastrutturali e di gestione standardizzati su base nazionale⁶. Sebbene tra gli addendi sia computato anche un indice perequativo regionale, costruito in base all'esigenza di compensare le università della minor leva contributiva che possono applicare agli studenti in regioni caratterizzate da reddito medio familiare più basso, il suo effetto è tuttavia molto contenuto⁷. In generale, il “costo standard” si combina gravemente con i più bassi livelli di ricchezza e con la dinamica demografica negativa del Mezzogiorno⁸, oltre che con il calo degli immatricolati nelle università meridionali⁹, e potrebbe presto condurre ad una ulterio-

⁵ Cfr. B. CAPPELLETTI MONTANO, *Punti organico: in 4 anni il Nord si è preso 700 ricercatori dal Centro-Sud*, www.roars.it, 18 agosto 2015.

⁶ In base alle classi ottimali di riferimento, i corsi di laurea che hanno meno studenti iscritti rispetto al numero ottimale, ricevono automaticamente un FFO proporzionalmente più basso, sebbene il numero dei docenti necessari alla didattica e le spese di gestione non possano essere ridotte in proporzione.

⁷ Come ha sottolineato Manuela Ghizzoni, nelle tre università siciliane l'addendo perequativo pesa solo il 5,9% del costo standard totale di ogni studente, così come per gli atenei sardi pesa ancora meno – poco più del 3% –, mentre i divari economici, territoriali e infrastrutturali tra Sicilia, Sardegna e Lombardia corrispondono certamente a indici molto maggiori (cfr. M. GHIZZONI, *Finanziamento delle università e costo standard: dal senso comune al buon senso*, www.manuelaghizzoni.it, 16 maggio 2016).

⁸ SVIMEZ (a cura di), *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 2015.

⁹ Come rileva la stessa Anvur, i giovani meridionali accusano minori possibilità di accesso all'università. Considerando i soli immatricolati con meno di 20 anni, tra il triennio 2007-2010 e il triennio 2012-2015 il calo è stato di circa l'1% al Nord, del 4% al Centro e del 12% nel Mezzo-

re chiusura di molti corsi di laurea a carattere scientifico e specialistico¹⁰. Chiudere corsi significa perdere studenti, perdere studenti significa dover rinunciare a risorse di bilancio, al reclutamento. Significa ridimensionarsi. Eppure, come è stato efficacemente messo in evidenza, «in un Paese reso fragile dal dissesto idrogeologico come il nostro, nessuno dei corsi di studi in Geologia al Sud raggiunge la numerosità di iscrizioni di riferimento: secondo il regime di calcolo attuale, per un ateneo meridionale, aprire un corso di studi di geologia è una operazione “in perdita”. Ma, non aprirlo sarebbe, per quel territorio, una operazione “suicida”»¹¹.

Gianfranco Viesti ha sottolineato come l’“improprio” moltiplicarsi dell’uso di questi indicatori sia «con tutta probabilità legato al semplice fatto che essi producono indici di riparto “graditi” al decisore»¹². In questo senso, la “divergenza programmata” del Mezzogiorno e delle aree periferiche negli equilibri interni al sistema accademico deriva dalla mutata concezione del rapporto tra università e territorio: se in passato questo rapporto era mediato dall’azione perequativa di risorse e poteri pubblici, oggi esso è lasciato al mercato e alla competizione tra sistemi territoriali.

Il modo in cui i provvedimenti della “divergenza programmata” hanno inciso sul reclutamento di nuovi ricercatori, inteso come funzione della riproduzione della stessa struttura accademica, conserva un’importanza fondamentale per comprendere a pieno le conseguenze della concentrazione delle risorse in pochi poli. La carenza indotta nelle assegnazioni annuali dell’FFO, combinata con la riforma del pre-ruolo del 2010 che ha introdotto figure e contratti precari molto spesso sconnessi dalla cooptazione in ruolo, ha provocato l’esplosione del precariato della ricerca. Tra il 2008 e il 2013, mentre calavano i finanziamenti e diminuiva il personale docente, sono aumentate le figure precarie come i collaboratori a programmi di ricerca, gli assegnisti e i ricercatori a tempo determinato. Nel 2013, dinanzi ai 53.500 docenti di ruolo (professori ordinari, associati e ricercatori universitari), esistevano oltre 28.000 dottorandi, 15.300 assegnisti di ricerca, 8.000 collaboratori a programmi di ricerca e 3.300 RTD. Questo significa che il 50,9% delle figure impegnate in attività di ricerca accademica non ha

giorno. I divari territoriali sono ancor più accentuati se si analizza l’andamento delle immatricolazioni per sede del corso di laurea. Tra il triennio 2007-2010 e il triennio 2012-2015, gli atenei del Mezzogiorno hanno perso il 17% degli studenti, con punte del 26% per le Isole, mentre al Centro il calo è stato del 5%, nel Nord-Est dell’1%. Nel Nord-Ovest, invece, si è registrato un incremento del 4%. Su questi dati incide la mobilità degli immatricolati: la quota di residenti nel Mezzogiorno che si immatricolano in un ateneo del Centro-nord è salita da circa il 18% della metà dello scorso decennio al 24% (cfr. ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016*, - versione sintetica -, www.anvur.org, 24 maggio 2016, p. 14 e ss.).

¹⁰ In base alle stime dell’Anvur, la contrazione nel numero dei corsi si è finora verificata principalmente in seguito alla riduzione delle sedi decentrate: i corsi sono diminuiti del 17,1% al Nord, del 22,6% al Sud e del 28,2% al Centro (ivi, p. 12).

¹¹ Cfr. M. GHIZZONI, *op. cit.*

¹² Cfr. G. VIESTI, *A proposito dell’assegnazione straordinaria di RTDb*, www.roars.it, 1 marzo 2016.

usufruito nel 2013 di una posizione strutturata, una percentuale che si attesta al 33,8% se si escludono i dottorandi¹³.

Inizialmente, la comunità accademica ha dunque reagito ai vincoli di carattere finanziario e legislativo innalzando il tasso di precariato al suo interno. Questa dinamica, resa strutturale dall’azione dei nuovi meccanismi di reclutamento, prepara conseguenze di carattere rilevante. In spregio alla promessa di neutralizzare il potere del “baronato” universitario con cui era stata presentata all’opinione pubblica, la riforma del 2010 ha configurato la creazione di un esercito di riserva di giovani ricercatori, debole perché dipendente e sostituibile. Tuttavia, l’attuale fase di precarizzazione del segmento del pre-ruolo non sembra aver ancora condotto a piena maturazione i processi di ristrutturazione del sistema, la cui nuova forma dovrà essere, come già detto, quella della rete policentrica gerarchizzata. La disarticolazione del rapporto tra formazione (dottorato) e accesso al ruolo (docente associato) risponde anche all’esigenza di rallentare la catena di cooptazione di quelle regioni del sistema destinate a costituirne nel prossimo futuro la nuova periferia, costringendole a orientare le sempre più esigue risorse di bilancio verso forme contrattuali meno costose – borsisti, collaboratori, assegnisti, ricercatori a tempo determinato di tipo “a” (RTDa) – ma anche ininfluenti sotto l’aspetto della riproduzione dei ruoli accademici. Questo aspetto si coglie in modo particolare analizzando l’articolazione territoriale dei processi di espulsione di dottori di ricerca, assegnisti di ricerca e ricercatori a tempo determinato dall’università.

Nel corso del 2014 il reclutamento nazionale dei ricercatori a tempo determinato di tipo “a” e “b” è stato pari rispettivamente a 558 e 195 nuove posizioni, un regime troppo basso per garantire la conservazione del sistema accademico nel suo complesso e in tutte le sue aree territoriali. Come ha rilevato uno studio dell’Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca Italiani (ADI), se nei prossimi sei anni questi livelli dovessero essere confermati, degli oltre 14.400 assegnisti attivi nel 2014 il 76,5% non continuerebbe a fare ricerca dopo aver fruito di uno o più anni di assegno; il 15,4% uscirebbe dal mondo della ricerca dopo un contratto da RTDa; mentre solo il 8,1% sarebbe trasformato in RTDb, avviandosi verso l’ingresso in ruolo. In definitiva, quasi il 92% sarebbe destinato all’espulsione nel volgere di sei anni¹⁴.

L’analisi della distribuzione territoriale delle posizioni da ricercatore a tempo determinato di tipo “b” – l’unica figura pre-ruolo dotata di un meccanismo di *tenure-track* per l’ingresso in ruolo – mostra nel 2014 una spiccata concentrazione nelle regioni centro-settentrionali del Paese. In termini assoluti, ben sette sistemi regionali non hanno bandito alcuna posizione da RTDb: si tratta di

¹³ Cfr. ANVUR, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013, 2014*, in www.anvur.org.

¹⁴ Cfr. ADI - ASSOCIAZIONE DOTTORANDI E DOTTORI DI RICERCA ITALIANI, *Quinta Indagine annuale ADI su Dottorato e Post-Doc. Il reclutamento di assegnisti, ricercatori a tempo determinato a e b*, www.dottorato.it, 18 giugno 2015.

Basilicata, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Come è facile notare, di queste sette regioni solo le ultime due non sono collocate nel Mezzogiorno. In questo scenario, le prime otto università per reclutamento di nuovi RTDb detenevano da sole il 51% dell'intero contingente nazionale di posizioni per il 2014; di queste, solo due appartenevano al Sud¹⁵.

I processi di concentrazione territoriale e polarizzazione del reclutamento sono dunque alla base della "divergenza programmata". Alla stessa logica risponde anche il recente "piano straordinario RTDb", approvato in occasione della Legge di Stabilità 2016. Il 18 febbraio 2016, il MIUR ha pubblicato il Decreto Ministeriale n.78 del 2016, che ripartisce gli 861 posti di RTDb del piano. Già a un primo sguardo si può vedere come un finanziamento di entità così ridotta, senza una programmazione di reclutamento con cadenza annuale, non possa risolvere sicuramente la carenza di personale docente all'interno dell'Università, né tanto meno fermare l'emorragia progressiva di docenti dagli organici universitari: l'impatto medio di questo piano a livello nazionale sarà solamente dell'1,80% rispetto all'attuale organico di docenti e ricercatori strutturati.

Il modello di riparto di queste poche risorse è inoltre basato su una serie di indicatori della VQR. Il risultato di questa scelta è stata, per l'ennesima volta, una distribuzione sperequata delle 861 nuove posizioni: 409 RTDb andranno alle università del Nord, 206 alle università del Centro e solo 245 verranno assunti nelle università del Mezzogiorno. Se si guarda poi all'impatto dell'intero provvedimento sul numero di docenti persi dagli atenei in questi anni, si nota come il Nord "ammortizzerà" il calo dei docenti degli ultimi 5 anni per il 14,76%; il Centro per il 9,62% e le università meridionali per il 9,49%. Questa percentuale arriva addirittura a livelli drammatici nelle Isole: 7,6% a Cagliari, 6,35% a Palermo, 5,4% a Catania, 4,98% a Messina¹⁶.

Si è costretti ad osservare che la stessa logica di "straordinarietà" del piano avrebbe dovuto condurre a una distribuzione basata semplicemente sulla numerosità del personale di ruolo o sulla riduzione relativa del corpo docente sperimentata dalle singole università. Così invece non è stato. Si è scelto di procedere secondo criteri allocativi di carattere sperequativo, ricorrendo alla VQR e mantenendo intatti i disequilibri accumulati dal sistema in questi anni. Ancora una volta, la comunità accademica nazionale non è stata in grado di contestare il ricorso a simili criteri, bloccata da una logica del *divide et impera* che impone a ciascuna università di impegnarsi più per il conseguimento di vantaggi relativi sugli altri atenei che per la modifica dell'intero sistema di norme a monte della "divergenza programmata"¹⁷.

L'esperienza di questi anni suggerisce che, tenuto conto delle difficoltà nel modificare il quadro normativo nazionale, un contributo importante in direzio-

¹⁵ Si tratta del Politecnico di Milano, dell'Università di Messina, dell'Università di Salerno, del Politecnico di Torino, dell'Università degli Studi di Chieti-Pescara, dell'Università di Trento, dell'Università di Camerino, dell'Università di Firenze (*ivi*).

¹⁶ G. VIESTI, *A proposito dell'assegnazione straordinaria di RTDb*, cit.

¹⁷ *Ivi*.

ne dell'inesco di processi di riequilibrio e di recupero degli effetti divergenti delle politiche centrali può provenire dalle Regioni meridionali. Sebbene il ruolo dei poteri pubblici regionali non possa controbilanciare pienamente le spinte verso la desertificazione di porzioni consistenti del sistema accademico nel Mezzogiorno, occorre ammettere il valore di alcune esperienze di finanziamento dei corsi di dottorato e di reclutamento ausiliario praticate in passato in Puglia e in Sardegna, e garantirne la continuità anche oggi. In linea con quanto suggerito da Viesti, la programmazione regionale può ricoprire una funzione fondamentale, soprattutto per il tramite delle politiche di coesione, nell'inesco di processi federativi tra atenei, nel miglioramento dei contesti urbani, nello sviluppo dei trasporti e della mobilità e, infine, nell'internazionale volta all'attrazione di studenti dal bacino del Mediterraneo e dall'area balcanica¹⁸.

¹⁸ FONDAZIONE RES, *op. cit.*