

Proposta di paper

Le nuove sfide dei sistemi di welfare: l'Italia in prospettiva comparata

Primo convegno SISE Roma 26-28 gennaio 2017

Titolo: Le politiche per l'università in Italia, 2008-2016

Autore: Gianfranco Viesti, Ordinario di Economia Applicata nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari

#### Abstract

Il paper è basato in larga misura sull'evidenza raccolta nel Rapporto della Fondazione Res sull'università italiana, "Università in declino. Un'indagine sugli atenei italiani da Nord a Sud", pubblicato da Donzelli Editore, nel marzo 2016, curato dallo scrivente e realizzato da un gruppo di 19 esperti coordinati dallo scrivente. Il rapporto è stato presentato e discusso in diversi atenei italiani.

Il paper presenta una rielaborazione, un aggiornamento e una valutazione critica e prospettica del contenuto del capitolo (a firma dello scrivente e di Antonio Banfi) dedicato alle politiche di finanziamento dell'università e dei singoli atenei.

La domanda di ricerca è sia di tipo conoscitivo ("come sta cambiando l'università italiana, anche nella sua articolazione territoriale") sia di tipo conoscitivo e valutativo ("quali politiche sono state messe in atto, con quali obiettivi e quali strumenti; attraverso quali canali hanno influenzato e stanno influenzando le dinamiche del sistema"). Il lavoro è integralmente basato sull'analisi originali di tutti i dispositivi normativi (es: decreti di riparto FFO; decreti di definizione dei punti organico), prevalentemente del MIUR e dell'ANVUR, e su elementi per una comparazione internazionale (da fonti OCSE, UE e European University Association).

Negli ultimi anni si sono verificati cambiamenti profondi nella secolare storia del sistema universitario italiano. Ne derivano non pochi elementi di criticità, tanto per il presente quanto per il futuro, sotto almeno tre aspetti rilevanti: la dimensione dell'università italiana; la sua articolazione territoriale; la sua qualità. Il primo aspetto attiene all'ampiezza complessiva del sistema. Per la prima volta nella sua storia, è diventato significativamente più piccolo. Di circa un quinto. Rispetto al momento di massima dimensione (databile, a seconda delle variabili considerate, fra il 2004 e il 2008), al 2014-15 gli immatricolati si riducono di oltre 66 mila (-20%); i docenti passano da poco meno di 63 mila a meno di 52 mila (-17%); il personale tecnico amministrativo da 72 mila a 59 mila (-18%); i corsi di studio scendono da 5634 a 4628 (-18%). Il fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) diminuisce, in termini reali, del 22,5%.

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

La decrescita avviene per di più a partire da dimensioni notevolmente inferiori. L'Europa si è data l'obiettivo, al 2020, di avere il 40% di giovani laureati. L'Italia è nel 2014, al 23,9%: questo la colloca all'ultimo posto fra i 28 stati membri. La regione con la percentuale maggiore di laureati (30-34 anni), il

Lazio (31,6%), si colloca su livelli pari al Portogallo. Quattro regioni italiane, tutte del Mezzogiorno, sono fra le ultime dieci nella graduatorie delle 272 europee; la Sardegna (17,4%) è penultima.

Una seconda preoccupazione attiene all'articolazione territoriale del sistema universitario. Le tendenze negative sono assai più intense per gli atenei del Centro-Sud, con punte particolarmente drammatiche nelle Isole, oltre che per alcune sedi geograficamente periferiche del Nord. L'Italia sta pesantemente disinvestendo nel suo sistema formativo superiore: ma lo sta facendo con particolare intensità proprio nelle regioni più deboli del paese. Nelle quali l'università potrebbe svolgere un ruolo particolarmente pregiato per lo sviluppo economico e civile.

Si va disegnando un sistema sempre più differenziato fra sedi più e meno dotate (in termini finanziari, di docenti, di studenti, di relazioni con l'esterno). Le nuove politiche universitarie stanno determinando questa biforcazione, sulla base di criteri di allocazione di risorse estremamente discutibili, assolutamente discrezionali. E' assai discutibile che un sistema con poche eccellenze in un quadro complessivo necessariamente destinato alla mediocrità sia, per il benessere del paese, migliore di un sistema in cui le eccellenze sono presenti in modo diffuso, su più sedi. Le differenze di "qualità", per quanto sia possibile misurarle, sono più fra diverse aree scientifiche all'interno degli stessi atenei che fra atenei. La politica universitaria in corso nel nostro paese ha posto le basi perché la differenziazione fra due grandi gruppi di atenei aumentino sempre più; con una "serie A" a cui, si badi, non vengono destinate risorse aggiuntive, ma che le sottrae all'altra componente del sistema. Con una "serie B", che sembra destinata, già nel medio periodo, a strutturarsi su un insieme di atenei periferici, destinati prevalentemente all'erogazione di una didattica di base. Di forme di differenziazione e stratificazione, anche verticale, del sistema universitario si può naturalmente discutere. Ciò che pare più importante a riguardo è da un lato assicurare che gli atenei più forti abbiano una distribuzione territoriale che copra l'intero paese; dall'altro che siano chiari e condivisi i criteri con cui si segmenta il sistema.

Una terza ed ultima preoccupazione attiene alla qualità del sistema e delle sue componenti. Essa è ancor più rilevante ad esito di un periodo nel quale la retorica del "merito" è stata dilagante. Qualità del sistema significa svolgere contemporaneamente e sempre meglio le funzioni didattiche, di ricerca, di interazione con l'esterno. Vi è qualche indicazione positiva: il reclutamento di nuovi docenti sembra, più che in passato, legato alle loro capacità scientifiche; vi sono tentativi di razionalizzare e migliorare l'offerta didattica. Tuttavia, il ridisegno dell'offerta sembra essere nell'insieme avvenuto negli ultimi anni attraverso modalità casuali, legate al pensionamento di parte del corpo docente; ai vincoli quantitativi posti per l'esistenza dei corsi. Aree disciplinari di lunga tradizione, specie negli studi umanistici, si stanno fortemente ridimensionando e sono a rischio di deperimento. Vi è anche il rischio che la qualità della didattica diventi meno importante, dato che le sorti delle istituzioni e dei singoli sono venute sempre più a dipendere esclusivamente dalla capacità di pubblicare articoli scientifici; con la possibilità di una implicita marginalizzazione delle attività di docenza.

Tutto ciò è della massima importanza anche perché certamente il sistema universitario italiano ha una forte necessità di miglioramento. Di riflettere e innovare su i contenuti e le modalità degli insegnamenti, su i loro legami con il mondo del lavoro di oggi e soprattutto di domani; di trasmettere capacità di "imparare ad apprendere". Queste necessità di miglioramento sono diffuse in tutte le sedi. Molti indicatori mostrano che sono ancora più forti nel Centro-Sud ed in particolare in diversi atenei del Mezzogiorno. E' assai dubbio che ciò che è avvenuto dal 2008 in poi abbia incentivato particolarmente questi processi.

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

un coacervo di norme e disposizioni attuative; di regolamenti; di decreti ministeriali tanto complessi nella forma quanto assai importanti nella sostanza. Un processo in larga misura oscuro; talmente complesso da sfuggire – in molti suoi aspetti – alla comprensione non solo dei cittadini o delle “classi dirigenti”, ma anche degli stessi più diretti interessati. Un processo in larghissima parte indipendente dalla politica; ma che, allo stesso tempo, ha avuto una sostanziale continuità anche con esecutivi di colore ben diverso, sostenuti da partiti che nei loro (rari) documenti sull’istruzione superiore avevano espresso posizioni molto diverse. Una sorta di pensiero unico implicito. Un processo di *decision-making* certamente oscuro.