



LE UNIVERSITÀ PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI

Gruppo di lavoro SVIMEZ

7 luglio 2021

Le Università per lo sviluppo dei territori

Gruppo di Lavoro SVIMEZ¹

Premessa

Il PNRR rappresenta un'occasione, si potrebbe quasi dire unica nel contesto italiano, di disporre di un orizzonte politico-programmatico di medio periodo, che individua obiettivi strategici e priorità in relazione ad un piano di investimenti e riforme con pochi precedenti nella storia del nostro Paese. Innovazione, transizione ecologica e coesione sociale e territoriale rappresentano i cosiddetti assi strategici che dovranno guidare le *policy* pubbliche italiane, nei prossimi anni. Questi obiettivi strategici intersecano il ruolo delle università e delle istituzioni della ricerca, oltre che quello del sistema dell'istruzione, e il loro coerente perseguimento pone questioni fondamentali sull'orientamento delle *policy* in questo ambito.

La missione 4 del PNRR, infatti, nella sua parte dedicata al sistema universitario, presenta innumerevoli interventi di grande interesse. L'impianto delle politiche è principalmente rivolto agli studenti (diritto allo studio, residenze universitarie, dottorati di ricerca), ai docenti, ricercatori e personale TA (incremento, mobilità, carriere e SSD), alle infrastrutture per la ricerca e l'innovazione, ad un generico e auspicabile impegno in termini di tempi per il rispetto delle scadenze imposte dal PNRR e per il miglioramento delle procedure di valutazione in ambito VQR e ASN, ad interventi di sistema (semplificazione e concentrazione) e ad altri volti alla riduzione dei divari territoriali, sociali, digitali e di genere. È proprio a questi ultimi due aspetti che il presente documento rivolge principalmente la sua attenzione. Si ritiene infatti che, a dieci anni dall'entrata in vigore della cosiddetta riforma Gelmini, siano maturi i tempi per avviare un confronto costruttivo teso ad affrontare distorsioni e criticità strutturali dell'attuale sistema. Più specificamente, si intende qui sottolineare il rischio che, in assenza di politiche attive volte a valorizzare l'autonomia responsabile degli atenei e a riformare i meccanismi di allocazione delle risorse, l'implementazione delle misure del PNRR possa amplificare, anziché ridurre, i divari tra gli atenei lungo diversi assi: centro-periferia, grandi-piccoli, Nord-Sud.

Il presente documento, affermando con forza il valore intrinseco di un sistema universitario diffuso, ha l'obiettivo di aprire una discussione su questi temi anche attraverso la proposta di una serie di azioni di *policy*. Esso è così organizzato: dopo questa breve introduzione, la parte A delinea la visione di Università del gruppo di lavoro evidenziando alcune dinamiche strutturali che stanno compromettendo lo sviluppo degli atenei, al Centro-Nord come al Mezzogiorno, situati in aree periferiche. La parte B propone azioni di *policy* puntuali su quattro assi specifici: autonomia responsabile e finanziamento, ricerca, accesso alla formazione terziaria avanzata, trasferimento tecnologico.

¹ Il documento è frutto del lavoro congiunto svolto da: Bianca Biagi (Università di Sassari), Alberto Felice De Toni (Università di Udine), Alessandra Faggian (GSSI - Gran Sasso Science Institute), Mauro Fiorentino (Università della Basilicata), Lorenzo Marrucci (Università di Napoli Federico II), Giacomo Pignataro (Università di Catania e Politecnico di Milano), Aurelia Sole (Università della Basilicata), Giuseppe Vanoli (Università del Molise), Gaetano Vecchione (Università di Napoli Federico II), Santo Marcello Zimbone (Università Mediterranea di Reggio Calabria).

A. Un sistema universitario per le priorità strategiche del Paese

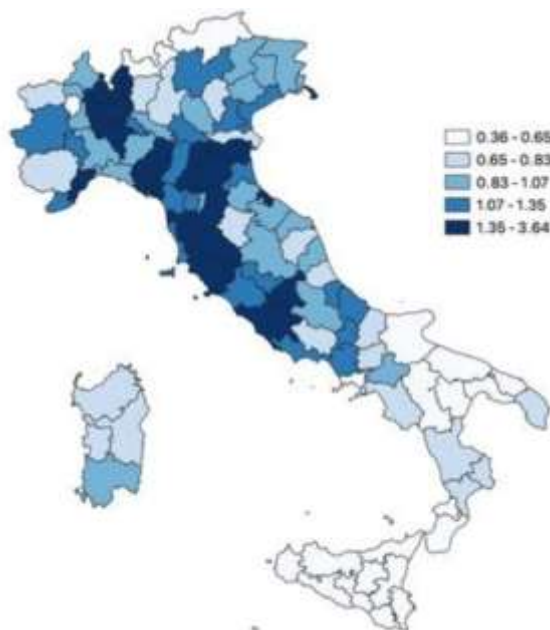
Le università e le altre istituzioni della ricerca rappresentano la sede primaria delle conoscenze e dell'attività di formazione del capitale umano, che costituiscono l'*asset* fondamentale per realizzare innovazione e transizione ecologica. Il valore strategico dell'*output* del sistema universitario e della ricerca, spesso conclamato a parole, è stato, purtroppo, negato nei fatti dal progressivo disinvestimento pubblico. L'entità del Fondo di Finanziamento Ordinario delle università (FFO) è passata dai circa 7,17 miliardi di euro del 2007 ai 7,8 miliardi di euro del 2020 (incorporando anche gli interventi a carattere straordinario e a destinazione vincolata di spesa, dai dipartimenti di eccellenza ai piani straordinari per l'assunzione di professori e ricercatori). L'aumento del Fondo è il risultato netto di una prima fase, caratterizzata da una sua consistente riduzione, a cui è seguita una seconda fase dove si sono registrati incrementi "compensativi", concentrati soprattutto negli ultimi due anni. Da notare, tuttavia, che una parte significativa di tali ultimi incrementi è costituita da finanziamenti con destinazione vincolata che, quindi, non sono utilizzabili come budget spendibile liberamente dagli atenei. Il livello di investimento in formazione terziaria e ricerca nel nostro Paese, comunque, avendo riguardo in particolare alla spesa per le sole istituzioni della formazione terziaria, rimane ben sotto la media OCSE (0,9% del PIL a fronte dell'1,4%, dati 2017) e buon ultimo tra i Paesi con un livello di sviluppo comparabile. In un tale contesto di evidente sotto-finanziamento, nonostante gli sforzi degli atenei per garantire risorse integrative attraverso la partecipazione a programmi e progetti di finanziamento pubblico e privato, non c'è da stupirsi se si registra una percentuale di giovani con un titolo di formazione terziaria di gran lunga al di sotto della media OCSE (28% contro 40% nel 2019). L'incremento delle risorse pubbliche verificatosi a seguito della crisi pandemica e, in particolare, l'investimento che si prevede di realizzare nell'ambito del PNRR rappresentano, pertanto, un'occasione unica per una reale inversione di tendenza, che possa attribuire al sistema della formazione terziaria e della ricerca la "centralità" coerente con gli assi strategici del Paese. In primo luogo, è necessario che l'addizionalità delle risorse finanziarie destinate al sistema universitario non riguardi solamente un piano "straordinario" di investimenti, ma interessi anche il finanziamento ordinario e indistinto delle università. Inoltre, come è ovvio, è cruciale non soltanto quanto si investe ma come si investe e, a questo riguardo, prima ancora che i singoli interventi e le singole policy, conta un rilevante nodo "politico" necessariamente alla base della definizione di tali interventi, relativo a quale configurazione del sistema universitario, fra quelle possibili, possa essere quella più coerente con gli assi strategici del Paese.

Il perseguimento dell'obiettivo della coesione sociale e territoriale richiede, infatti, di tenere presente le disparità esistenti nel Paese, sia di natura socioeconomica sia di natura territoriale, e di disegnare misure atte a garantire opportunità di sviluppo economico, sociale e personale a tutte le latitudini geografiche. Il ruolo della formazione e delle sue istituzioni è cruciale per il superamento di tali divari, in quanto da esse scaturisce, come già osservato, un *asset* fondamentale per lo sviluppo, sia a livello sociale sia a livello dei singoli individui. Affinché il sistema della formazione possa svolgere efficacemente il suo ruolo nel superamento dei divari, le *policy* più frequentemente suggerite riguardano il lato della domanda e sono contrassegnate dall'obiettivo di garantire che le condizioni economiche dei singoli non costituiscano un ostacolo all'accesso alla formazione. Più trascurato sembra il ruolo dell'offerta e, in particolare, della sua configurazione geografica. Esperienze e studi internazionali dimostrano, tuttavia, la rilevanza della distribuzione geografica e spaziale delle università, innanzitutto per le scelte degli studenti, che, indipendentemente dalle possibilità di mobilità, per una quota significativa, accedono all'istruzione terziaria soltanto se l'accesso è garantito nel proprio territorio. Così, negli Stati Uniti, ad esempio, aree geografiche che non presentano istituzioni di formazione terziaria sono indicate come "deserti educativi", che non offrono valide opportunità formative ai giovani di quei territori. Più in generale, il contributo che la presenza di una istituzione universitaria può fornire allo sviluppo territoriale deriva non soltanto dalla capacità di migliorare l'offerta di capitale umano ma dallo stimolo che, nel proprio territorio, essa fornisce alla crescita di attività economiche che alimentano anche la domanda di tale capitale, creando così un

circolo virtuoso. L'obiettivo della coesione sociale e territoriale e quello conseguente, del superamento dei divari esistenti, richiedono, dunque, una presenza diffusa di istituzioni universitarie, e non un sistema centrato solo su poche eccellenze, "uniformemente" identificate sulla base di criteri di puro merito scientifico. Al contrario, è necessario che il sistema universitario possa operare come un insieme di istituzioni eterogenee e complementari, che lavorano in modo coordinato per il corretto funzionamento del "sistema", ma che, allo stesso tempo, sappiano svolgere un ruolo efficace nei differenti contesti territoriali in cui si trovano ad operare. L'obiettivo delle *policy* dovrebbe essere, dunque, quello di garantire che ciascuna istituzione possa avere opportunità di sviluppo delle proprie attività di didattica e di ricerca, coerenti con le proprie specificità, anche di natura territoriale.

La storia recente del nostro sistema universitario rischia, purtroppo, di mettere in crisi un modello di presenza diffusa. I processi di agglomerazione economica in Europa e in Italia, che hanno prodotto uno scenario di aumento strutturale della disegualianza tra un centro sempre più in grado di attrarre capitale fisico e capitale umano di qualità e una periferia in ritardo a causa dei divari infrastrutturali, dei *gap* territoriali di ricchezza e occupazione, della stagnazione demografica, hanno interessato anche il sistema universitario del Paese. Così, nella dinamica centro-periferia, gli atenei dei territori periferici, a tutte le latitudini geografiche del Paese, hanno riscontrato negli ultimi anni crescenti difficoltà in termini di immatricolazioni, reclutamento e capacità di intercettare fonti di finanziamento ordinarie e straordinarie. La condizione di perifericità ha, peraltro, conseguenze, forse ancor più rilevanti, su natura e qualità delle tipiche attività universitarie, quando si tenga conto, ad esempio, dei rilevanti flussi di mobilità che interessano gli studenti (fenomeno da valutare non soltanto nell'aspetto quantitativo ma anche in quello qualitativo), oppure della scala e della tipologia del tessuto imprenditoriale, che tendono a limitare le attività di terza missione e le interrelazioni positive con alcune attività di ricerca. Per quanto riguarda la mobilità, in particolare, i dati rivelano una dinamica centro-periferia che si accompagna a quella più tradizionale Nord-Sud. L'Italia ha assistito nel tempo ad una continua migrazione di capitale umano dal Sud al Nord. La Fig. 1 mostra come, nel decennio, 2007-2018, in media i flussi in entrata di laureati siano stati molto più accentuati al Nord, ma anche nelle grandi città, dimostrando la criticità dei contesti più periferici.

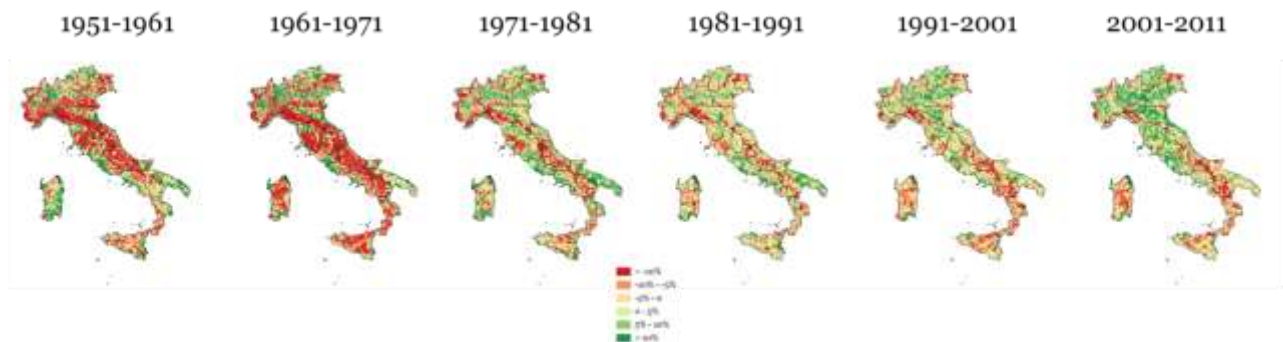
Fig. 1: *Media annuale di immigrati laureati (2007-2018) per 100.000 abitanti*



Fonte: dati ISTAT

Guardando più nel dettaglio, a livello comunale, ci si rende anche conto che al dualismo Nord-Sud si sovrappone anche una dinamica centro-periferia, con uno spopolamento persistente delle cosiddette “aree interne” del Paese. La Fig. 2 (dati ISTAT) evidenzia bene come le aree interne italiane abbiano sofferto di un processo continuo e permanente (“a combustione lenta” o *slow-burning* in inglese) di spopolamento (soprattutto giovani), sebbene meno accentuato negli ultimi decenni. Un sistema universitario diffuso sul territorio è, pertanto, fondamentale per cercare di rallentare questo trend.

Fig. 2: *Variazione demografica comunale nei decenni dal 1951 al 2011*



A queste problematiche che potremmo definire esogene, se ne aggiungono altre di tipo endogeno che riguardano sia i sistemi di *governance* sia le “regole del gioco” definite dal legislatore, in particolare quelle sul finanziamento. Queste ultime, infatti, non tengono conto (o ne tengono conto solo marginalmente) della tipica struttura dei costi degli atenei, più specificamente delle economie di scala e, pertanto finiscono per penalizzare quelli che, in ragione della perifericità, sono “relegati” a volumi di attività relativamente bassi. Negli ultimi anni in Italia si è infatti assistito ad una concentrazione di risorse in atenei del Nord e/o in aree più centrali e urbane, con perdita di risorse, misurate in termini del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO). La Fig. 3 riassume l’andamento del FFO in un campione di atenei italiani (Dati MUR e ANVUR). La Fig. 3a include 9 atenei di grandi dimensioni, con sede in contesti urbani più grandi, 3 al Nord, 3 al Centro, 3 al Sud. La Fig. 3b si concentra invece su atenei di dimensioni medio-piccole e più periferici. Sebbene l’andamento sembri simile, con alti e bassi sincronizzati, la grande differenza è che nel decennio 2009-2019, i tre grandi atenei del Nord hanno tutti guadagnato FFO in termini percentuali, mentre l’opposto si verifica al Centro e al Sud (Tab. 1). La divisione Nord-Sud è meno chiara invece per gli atenei meno grandi, con un profilo dell’andamento del FFO relativamente più piatto, senza incrementi negli ultimi anni. Inoltre, 6 su 8 atenei hanno perso FFO in termini percentuali nel decennio (anche al Nord).

Fig. 3a: Andamento FFO nel tempo (2010-2019), campioni atenei grandi dimensioni

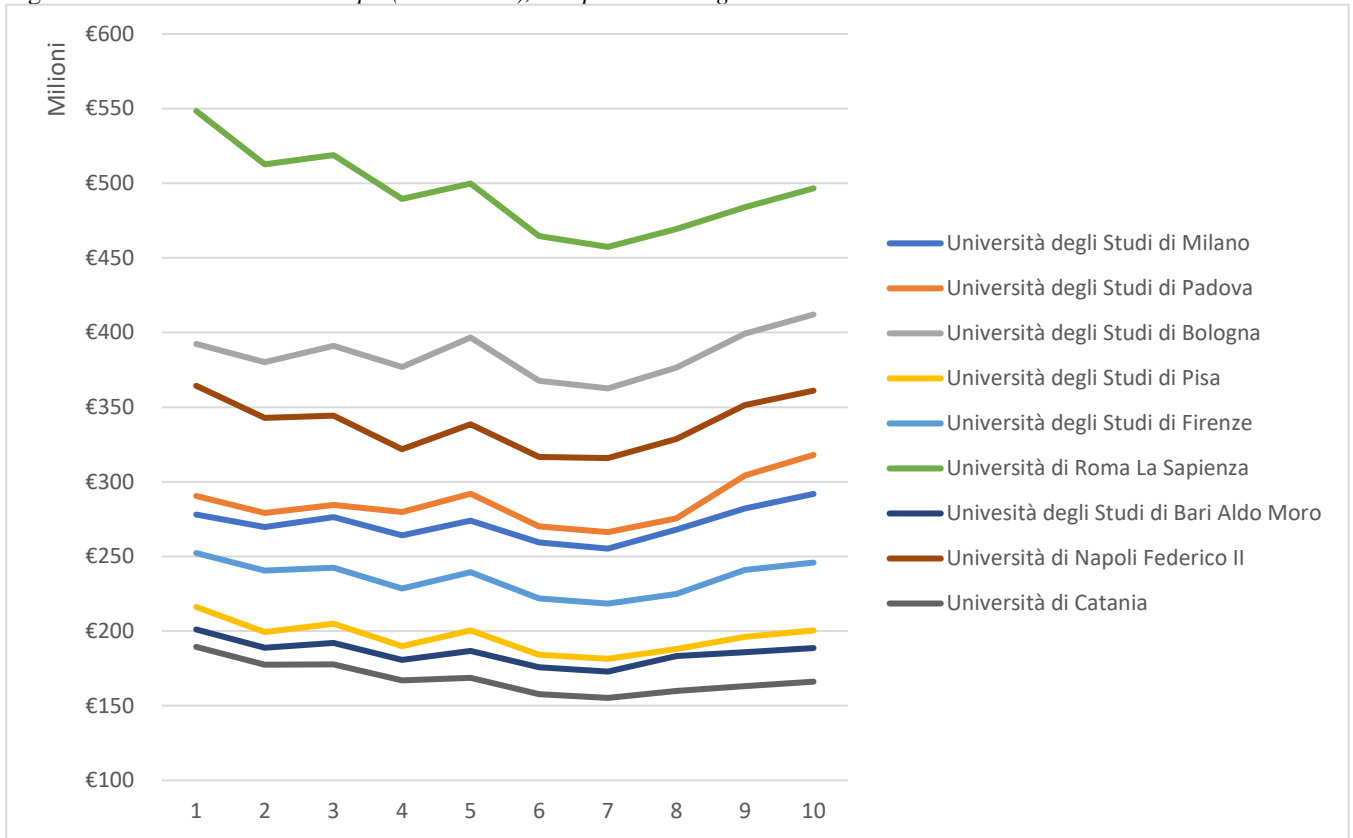
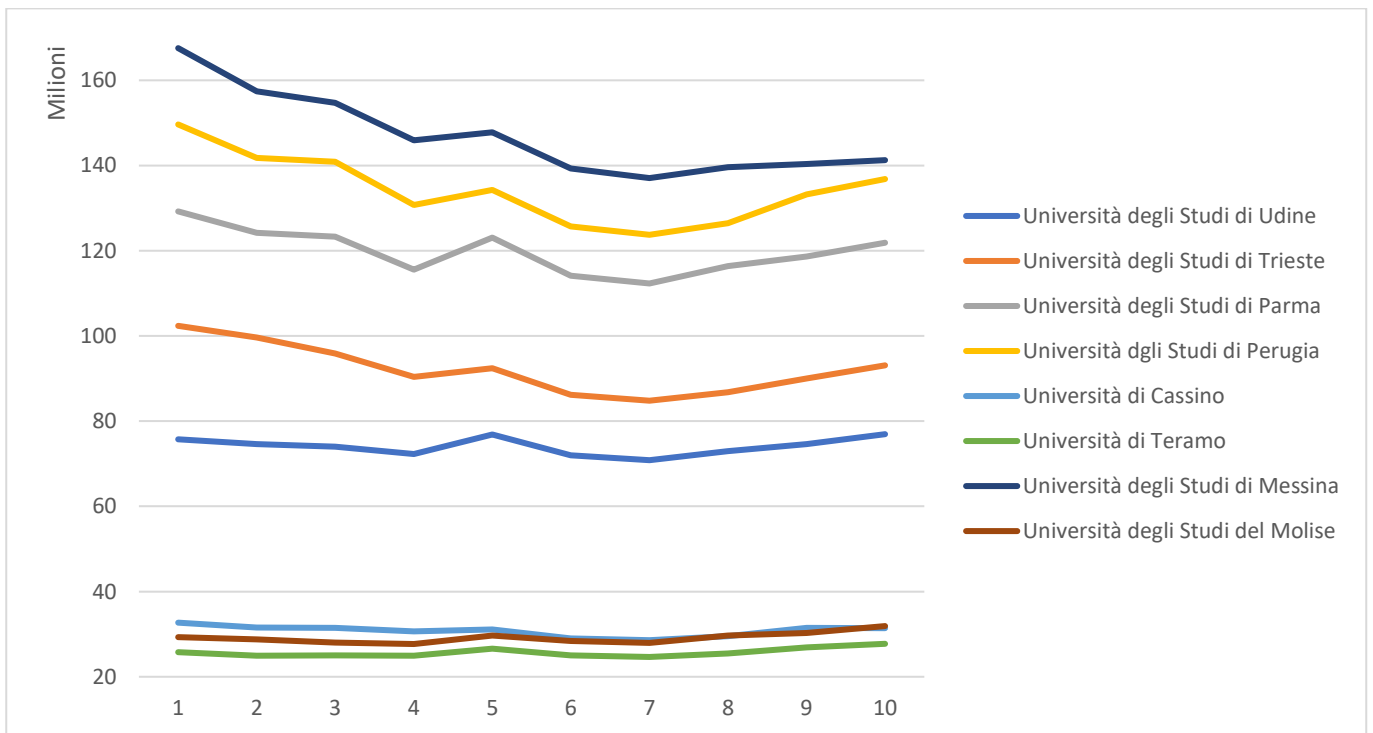


Fig. 3b: Andamento FFO nel tempo (2010-2019), campioni atenei medie/piccole dimensioni



Tab. 1. *Variazione % FFO 2010-2019*

Atenei grandi dimensioni	Var. %	Atenei medie/piccole dimensioni	Var. %
Università degli Studi di Milano	4,74	Università degli Studi di Udine	1,60
Università degli Studi di Padova	8,65	Università degli Studi di Trieste	-9,09
Università degli Studi di Bologna	4,80	Università degli Studi di Parma	-5,70
Università degli Studi di Pisa	-7,84	Università degli Studi di Perugia	-8,55
Università degli Studi di Firenze	-2,60	Università di Cassino	-4,05
Università di Roma La Sapienza	-10,42	Università di Teramo	7,58
Università degli Studi di Bari Aldo Moro	-6,54	Università degli Studi di Messina	-15,70
Università di Napoli Federico II	-0,92	Università degli Studi del Molise	8,87
Università di Catania	-13,95		

L'aumento delle risorse finanziarie disponibili per tutto il sistema universitario deve essere, dunque, accompagnato da misure atte a incentivare una buona *governance* degli atenei, a partire da un reclutamento fortemente orientato alla qualità e alla internazionalizzazione (dimensione naturale di una ricerca di qualità). In questo senso, è necessario puntare su un sistema di regole, a partire da quelle relative al finanziamento, che esaltino autonomia e responsabilità delle singole istituzioni, affinché possa essere sviluppata la capacità di programmazione strategica che consenta a ciascuna di esse di potere progettare le proprie attività di formazione e di ricerca, sia per consolidare le proprie posizioni in ambito accademico nazionale e internazionale, sia per poter contribuire nel modo più efficace allo sviluppo del proprio territorio.

L'obiettivo di questo documento è proporre un set di *policy* che contribuisca a riattivare i processi di accumulazione di capitale umano, che costituiscono uno dei principali motori della crescita economica del Paese, e, allo stesso tempo, differenziare e consolidare tali processi su tutto il territorio nazionale, al Nord come al Sud, al centro come in periferia, contribuendo così a fare della formazione e della ricerca la principale leva per il superamento dei divari territoriali e sociali dell'Italia. Le proposte illustrate nella parte B) di questo documento, pur nella loro specificità, in relazione al contesto descritto nella premessa che le precede, sono accomunate da una visione di sistema e dalla necessità che esso operi esaltando l'autonomia degli atenei e, quindi, le differenze, ma, allo stesso tempo, sfruttando le complementarità, in una logica di rete, più volte richiamata in questo documento, che non deve, tuttavia, ridursi ad un solidarismo di maniera, ma deve servire a rafforzare il sistema nel suo complesso.

B. Le policy per un sistema universitario diffuso e di qualità

Riteniamo che un sistema universitario all'altezza di fornire un contributo efficace agli assi strategici del Paese, sostenibile, con una forte reputazione internazionale e diffuso sul territorio nazionale, richieda, in primis, una riduzione drastica degli squilibri strutturali per un innalzamento di qualità dell'intero sistema universitario e, in maniera più specifica:

1. Il rafforzamento dell'**autonomia responsabile** degli atenei;
2. **Ricerca** e posizione competitiva del Paese;
3. L'ampliamento dell'accesso alla **formazione terziaria**, per giovani e adulti;
4. La realizzazione di una **infrastruttura nazionale di trasferimento** delle conoscenze.

1. Rafforzamento dell'autonomia responsabile degli atenei

L'autonomia delle istituzioni universitarie costituisce una caratteristica fondante del sistema universitario dell'Italia repubblicana, trovando tutela nella sua legge fondamentale. Il contributo che il sistema universitario potrà fornire, nei prossimi anni, agli assi strategici del Paese, dovrà tenere conto di questo dato istituzionale che, lungi dall'essere un freno, potrà, al contrario, costituire un punto di forza per una strategia che, nell'ambito dei suoi obiettivi generali, sia realizzata attraverso progettualità legate alla specificità dei contesti territoriali in cui operano gli atenei. L'autonomia universitaria, in questi anni, è stata indebolita dal sotto-finanziamento del sistema, dall'imposizione di vincoli sull'uso di sempre maggiori quote di finanziamento, dall'ingessamento della loro operatività a causa di una marcata omologazione con il resto della pubblica amministrazione, dalla debolezza dei sistemi di governance degli atenei che, non sempre, hanno espresso un esercizio responsabile di tale autonomia.

1.1 Governance e semplificazione

Nell'ultimo quindicennio l'assetto, i programmi e le modalità di governo delle università italiane sono stati significativamente modificati per effetto di numerose disposizioni di legge e ministeriali che trovano cruciale elemento di transizione nella Legge 30 dicembre 2010, n. 240. Si sono affermati principi di governo degli atenei molto importanti, quali la ripartizione delle risorse finanziarie statali con criteri "premiali" e sulla base di un costo standard per studente, così come l'accreditamento delle sedi universitarie e delle attività formative a seguito di attività di valutazione e autovalutazione. L'attuazione di questi criteri direttivi, tuttavia, è stata accompagnata da una serie numerosa di appesantimenti amministrativi nonché di vincoli stringenti alle scelte e all'operatività degli atenei che, non solo ne mortificano l'autonomia, ma finiscono con il ridurre, in modo significativo, il potenziale impatto innovativo delle riforme sulla loro pratica di governo.

A oltre 10 anni dalla adozione della Legge 240/2010 i tempi sono, dunque, maturi per un bilancio sui risultati prodotti dalle innovazioni e per l'introduzione dei necessari correttivi. Di seguito, gli interventi che si ritengono prioritari:

- **Rendere sistematico il principio della programmazione strategica pluriennale.** Sebbene l'elaborazione di piani strategici di ateneo sia oggi una pratica abbastanza diffusa, sarebbe opportuna una formalizzazione normativa del piano strategico (oggi esiste semplicemente un richiamo nella disciplina ministeriale AVA), con una prospettiva pluriennale possibilmente legata alla durata del mandato del rettore, seppure con aggiornamenti, che includa anche l'integrazione con programmazione triennale, piano della performance e programmazione finanziaria (annuale e triennale). In tal modo, gli atti di programmazione fondamentali

previsti dalla normativa diventerebbero parte di una programmazione più ampia e di più lungo respiro e richiederebbero agli atenei una maggiore concretezza nelle indicazioni strategiche di lungo periodo. Gli obblighi relativi al piano strategico dovrebbero essere minimali, mentre andrebbe incentivata la condivisione delle buone pratiche nonché lo sviluppo di competenze (anche condivise) per l'elaborazione del piano strategico. Andrebbe rafforzato il sistema dei controlli (ex-post) e della responsabilità, attraverso l'obbligo per il rettore di rendicontare annualmente, con relazione pubblica, il raggiungimento dei target del piano strategico, con ulteriori incentivi per gli atenei affinché si dotino di organismi (come gli *Advisory Board*), possibilmente a composizione internazionale, che svolgano *audit* periodici della realizzazione dei piani strategici (con relazioni pubbliche). In questo quadro, infine, si rende necessario il potenziamento di competenze professionali del Ministero adeguate al ruolo di programmatore del sistema universitario nazionale e di contrattazione programmatica con i singoli atenei.

- **Semplificazione normativa e amministrativa.** L'azione amministrativa impegna oggi una quota importante del tempo lavorativo, con un sempre maggiore coinvolgimento dell'impegno dei professori e dei ricercatori. Gli obblighi d'applicazione di leggi e norme, caratterizzate da una notevole complessità procedurale, determinano un appesantimento che limita l'operatività degli atenei anche nella loro capacità di realizzare le attività di ricerca scientifica, in tempi e modi compatibili con la competizione internazionale. È, dunque, necessaria e urgente la costituzione di una Commissione presso il Ministero, con la presenza di esperti, alcuni dei quali designati dalla CRUI, con il compito di:
 - individuare le semplificazioni possibili relativi ai principali adempimenti oggi in essere con riferimento allo svolgimento delle attività istituzionali delle università;
 - selezionare le norme relative alle principali attività gestionali e amministrative, oggi applicate uniformemente a tutta la pubblica amministrazione e che, in ragione della specificità delle attività delle università e degli enti di ricerca, possono essere derogate;
 - elaborare un testo unico coordinato delle norme applicate al settore universitario e della ricerca. In particolare, meritano attenzione l'inutile duplicazione dei controlli amministrativi, gli appesantimenti dei cicli di gestione della performance ex art. 4 del D.Lgs. 150/2009 in relazione all'impegno di risorse per la loro organizzazione e per le attività di monitoraggio e valutazione, l'aggravio di conduzione delle partecipazioni societarie, per le quali non si fa distinzione tra università e altre pubbliche amministrazioni, nonostante le nette differenze di missione e la loro specifica finalizzazione all'attrazione di risorse integrative con un approccio di rete, piuttosto che alla organizzazione di servizi.
- **Rafforzamento della struttura amministrativa.** Le attività maggiormente innovative delle università, nei vari ambiti istituzionali, oltre che l'impegno progettuale dei docenti, richiedono competenze esecutive che non sempre sono riscontrabili negli organici del personale tecnico-amministrativo degli atenei. Si rende necessario, pertanto, un programma di incentivazione per un'adeguata formazione del personale in servizio e, ove necessario, per il suo reclutamento, al fine di avere figure professionali adeguate per i programmi di sviluppo degli atenei. Inoltre, con particolare riferimento agli atenei più piccoli, andrebbero incentivate le reti territoriali, permanenti e quantitativamente omogenee, di collaborazione interuniversitaria nel campo tecnico-amministrativo, capaci di favorire l'emulazione delle buone prassi, l'ottimizzazione dell'impegno di tempo assorbito dall'istruttoria degli adempimenti tecnico-amministrativi, la stabile condivisione di strumenti simili di lavoro,

sviluppando così sul campo, internamente al sistema, una adeguata capacità di formazione per la crescita professionale delle varie figure di personale tecnico-amministrativo.

1.2 *Il finanziamento degli atenei*

Nella prima parte di questo documento è stato già messo in evidenza il sotto-finanziamento del sistema universitario italiano e gli effetti negativi che esso determina sulla qualità delle attività istituzionali degli atenei nonché sulla possibilità che essi possano svolgere il ruolo cruciale di cui si è discusso per gli assi strategici del Paese. Gli effetti del sotto-finanziamento, tuttavia, non sono uniformi tra gli atenei.

Il progressivo processo di marginalizzazione di alcuni atenei, declinato nelle tre “qualificazioni” già menzionate (Nord-Sud, centro-periferia, grandi e medio-piccoli), che in più situazioni sono presenti contemporaneamente, ha via via consolidato nel tempo una oggettiva diseguaglianza sostanziale delle condizioni finanziarie, che si traduce in termini di competitività tra le università e di capacità di attrazione. Questa situazione trova la sua cartina di tornasole più evidente nel sistema di finanziamento, sia in quello statale che nelle sue altre forme alternative (contribuzione studenti e sostegno delle istituzioni produttive ed istituzionali) che non è riuscito a regolare equamente e riequilibrare il sistema universitario nel suo complesso.

Un’analisi di dettaglio consente di evidenziare che la attuale distribuzione delle risorse statali (FFO) ha determinato (e per molti versi ne è stata la causa determinante) un vistoso calo del personale docente e ricercatore e del personale tecnico-amministrativo che ha inciso e continuerà ad incidere sugli atenei prossimi alle aree marginalizzate in misura significativamente maggiore rispetto agli altri. Sotto questo aspetto, è significativa la sequenza storica riscontrata nell’anagrafica del personale (cfr. Banca Dati Personale CINECA) nonché dell’indice percentuale della capacità assunzionale degli atenei statali, che vede una contestuale diminuzione degli organici più accentuata negli atenei medio-piccoli delle aree interne rispetto agli altri atenei statali.

Ancora, con riguardo al calo degli studenti, a fronte di una riduzione complessiva pari a circa il 5%, gli atenei più prossimi alle aree interne hanno registrato un calo di oltre il 7%, mentre gli altri hanno registrato una riduzione del 3%. Questi fenomeni stanno lentamente creando una frattura all’interno del sistema universitario pubblico, con atenei che procedono con diversa velocità. Stesso risultato di effettiva e sostanziale “diseguaglianza” viene riscontrata negli apporti di risorse esterne al finanziamento complessivo degli atenei (attività di ricerca conto terzi, progetti finalizzati, partecipazione a progetti e consorzi industriali, etc.). Questa circostanza finisce per limitare il potenziale di azione delle università togliendo ai territori che le accolgono un’opportunità di sviluppo in una situazione di per sé grave dal punto di vista della sostenibilità nel senso più ampio: sociale, ambientale, economica, oltre che finanziaria.

Né un correttivo adeguato appare, almeno per come è oggi strutturato, il criterio del costo standard per studente, che governa la distribuzione tra gli atenei di parte del FFO (il cui peso è destinato ad aumentare nel tempo ed a sostituire *in toto* il criterio di ripartizione di tipo “storico”). Questo, spesso, si traduce in un ulteriore svantaggio competitivo per gli atenei che servono le aree svantaggiate. La forte correlazione che il criterio stabilisce tra livello del finanziamento e numero degli iscritti sfavorisce, infatti, tali aree a causa del loro progressivo spopolamento, che rende, peraltro, più difficile il raggiungimento di quei criteri di efficienza che la sua introduzione vuole perseguire, nonostante i correttivi perequativi previsti dalla legge che si sono rivelati incapaci di ridurre gli squilibri. L’attuale sistema, dunque, presenta un problema di fondo, di coerenza tra l’impegno dichiarato, ma nei fatti poco applicato, per la riduzione delle disuguaglianze e la promozione della coesione, attraverso i meccanismi perequativi, e l’esercizio di fatto di una premialità

che favorisce una competizione impari e non contestualizzata tra gli atenei, generando così pesanti penalizzazioni per il sistema complessivo.

Il meccanismo di ripartizione del FFO, oltre che determinare sperequazioni tra gli atenei, presenta delle criticità che investono tutto il sistema. Gli attuali criteri di distribuzione delle diverse componenti del FFO (sia quelle a destinazione libera sia quelle a destinazione vincolata), infatti, sono il risultato di interventi normativi (primari e secondari) che si sono succeduti e “sovrapposti” nel tempo e che non sempre sono coerenti tra di loro. Questi elementi indeboliscono la capacità del FFO di corrispondere ad almeno due finalità di qualsiasi sistema di finanziamento budgetario di istituzioni autonome: soddisfazione di un fabbisogno finanziario standardizzato e trasmissione di incentivi per il perseguimento di un insieme selezionato di obiettivi prioritari di sistema.

In ragione di tutto ciò, è evidente la necessità che la materia sia riordinata, in modo tale che il meccanismo di finanziamento possa essere uno strumento che consenta una ripartizione equa ed efficiente delle risorse finanziarie tra gli atenei. La complessità dell’intervento, sia tecnica sia politica, tuttavia, impone che, nel breve periodo, l’attenzione sia concentrata su alcuni interventi urgenti.

- **Scorporo della quota premiale dal FFO di un fondo ad hoc per la premialità.** In questo modo si garantirebbe una separazione tra finanziamento efficiente dei costi degli atenei e incentivazione al miglioramento dei risultati, garantendo l’accesso alla premialità agli atenei capaci di generare migliori risultati, senza compromettere le risorse destinate alla gestione delle attività ordinarie di tutti gli altri atenei.
- **Rifinanziamento del FFO.** È necessario, anche nella prospettiva di un futuro riordino del Fondo, che la sua entità sia progressivamente aumentata affinché il finanziamento del sistema universitario sia in linea con quello dei Paesi europei e più sviluppati. In particolare, in analogia con quanto avviene per la determinazione del fabbisogno sanitario nazionale, è importante che il percorso di crescita, almeno triennale, sia indicato nella Sezione I della legge di bilancio, al fine di garantire al sistema universitario certezza di risorse su base pluriennale. Inoltre, tale certezza andrebbe garantita anche ai singoli atenei, con la specificazione di un finanziamento minimo per ciascun ateneo, al di sotto del quale esso non possa scendere (prendendo, ad esempio, come riferimento il finanziamento ricevuto dagli atenei nel 2021). È importante che il rifinanziamento del sistema avvenga sulla quota budgetaria non vincolata e liberamente disponibile per gli atenei. Ovviamente, l’entità del Fondo, così come le clausole di garanzia per i singoli atenei andranno riviste al momento della eventuale attuazione della precedente proposta, relativa allo scorporo della quota premiale.
- **Accordi di programma.** Sulla base di indirizzi strategici del Ministero (con una elaborazione più articolata delle attuali linee di indirizzo strategico e indipendente da indicatori uniformi per tutto il sistema universitario), gli atenei contrattano con il Ministero accordi triennali, da finanziare sulla quota di FFO destinata alla programmazione triennale (nella quale confluiranno gli incrementi del FFO), per la realizzazione di finalità didattiche e scientifiche degli atenei, coerenti con i loro piani strategici. L’erogazione annuale dei finanziamenti sarà condizionata al raggiungimento di target specifici e individualizzati per ciascun ateneo, in relazione agli impegni progettuali assunti con l’accordo di programma.
- **Programma di Reti Universitarie Speciali di Programma (RUSP)².** Si propone di istituire una linea di finanziamento per speciali accordi di programma, che coinvolgano due o più università, su un progetto di medio periodo. Atenei che presentano valori medio-alti di qualità

² Si potrebbero ipotizzare, ovviamente, sigle diverse, sempre basate sul concetto di un’alleanza temporanea. Si potrebbe parlare, ad esempio di Associazione Universitaria Temporanea, o di Alleanze Universitarie di Progetto, ecc.

della didattica e della ricerca nonché di efficienza dei servizi erogati si impegnano ad “accompagnare” azioni di recupero e rilancio delle sedi universitarie più in crisi e, con esse, l’accompagnamento allo sviluppo dei territori più svantaggiati. Il provvedimento di istituzione del programma³, con il quale si determineranno l’ammontare e la durata dell’investimento, fissa le regole di accesso, i vantaggi per gli atenei che investono e quelli per gli altri che cercano il rilancio, le flessibilità consentite alla Rete nella gestione del personale docente e le regole consentite per la mobilità intra-ateneo dello stesso, i doveri verso il territorio e quant’altro necessario alla buona riuscita dell’intervento.

1.3 Reclutamento

Il reclutamento risulta uno snodo fondamentale per l’esercizio dell’autonomia responsabile, sia perché si tratta di uno strumento essenziale per la realizzazione di obiettivi di qualità della didattica e della ricerca, sia per la sua rilevanza finanziaria. Nonostante l’Italia sia al di sopra della media europea per le pubblicazioni ad alto impatto, essa registra un divario strutturale nel numero di ricercatori del sistema universitario italiano rispetto ai principali paesi UE (20,4 docenti per studente in Italia rispetto alla media UE di 15,4, dati Eurostat). Questo è anche l’effetto dell’esistenza di vincoli di *turnover* parametrati alle cessazioni dell’anno precedente, così come introdotti a partire dalla legge finanziaria del 2008 e ancora in vigore. Inoltre, senza alcuna ragionevole giustificazione, i vincoli di *turnover*, diversamente dal resto delle altre pubbliche amministrazioni, soltanto per l’università vengono applicati all’intero sistema e non ai singoli atenei. Il meccanismo di determinazione dei vincoli individuali di ateneo, basato su criteri che, anziché verificare la sussistenza di condizioni di equilibrio economico e finanziario di ciascun ateneo, operano un confronto tra indicatori di tale equilibrio tra gli atenei, determina poi delle percentuali differenziate di *turnover*, che possono superare anche il 100%. In questo schema finiscono, dunque, con il pesare, indirettamente, il numero di immatricolati, il reddito medio della regione di riferimento e tutte quelle condizioni di contesto che producono effetti molto diversi sul budget di ateneo. Per il 2020, questo sistema ha premiato maggiormente gli atenei del “centro” a discapito di quelli della “periferia”. Infatti, per ogni professore ordinario andato in pensione, il Politecnico di Milano ha potuto assumere fino a 2,45 ordinari, Torino 1,4, Bologna 1,39, Milano Statale 1,15, Napoli Federico II 0,97, mentre Genova 0,71, Pisa 0,64, Bari 0,81, Messina 0,68, Catania 0,59 e Palermo 0,71⁴.

Inoltre, indipendentemente da queste considerazioni, il fatto che le possibilità di reclutamento di un ateneo siano ancorate alle cessazioni dell’anno precedente (anche quando si stabilisse un vincolo del 100% per ogni ateneo) fa sì che una decisione economicamente rilevante sia svincolata sia dallo sviluppo effettivo di ogni ateneo (in termini di strategie di offerta formativa e di attività scientifica), sia dalle sue reali capacità finanziarie di sostenere, nel tempo, il reclutamento. Il reclutamento tenderà, così, a congelare la “storia” di ogni ateneo (peraltro determinata al di fuori di meccanismi di programmazione tipici delle altre pubbliche amministrazioni, così come si sono nel tempo concretizzati attraverso le piante organiche) e renderà inutile le previsioni di programmi triennali di reclutamento previsti dal Decreto legislativo 49/2012.

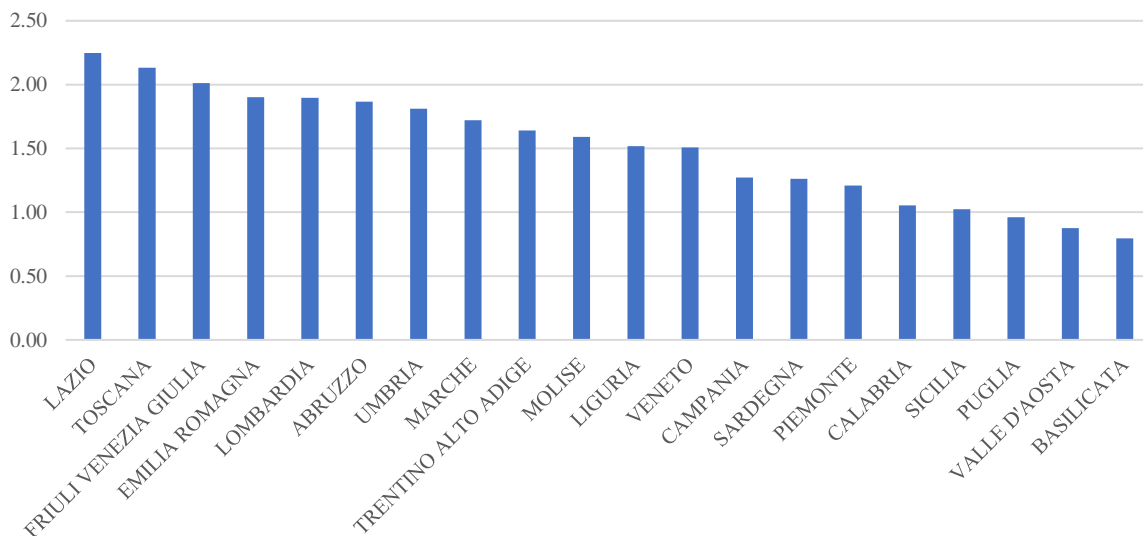
Tutto ciò si innesta, tra l’altro, sullo squilibrio preesistente, decisamente grave, che si registra da regione a regione in termini di docenti universitari per unità di popolazione. Ciò è mostrato in Figura 4, relativa al numero di professori e ricercatori universitari in servizio al termine del 2019 in tutti gli atenei italiani, costruita sulla base delle informazioni disponibili nella sezione open data del sito web del MUR e dei dati di popolazione di fonte ISTAT. Viene da osservare che trattasi di uno

³ Per quanto riguarda la normativa universitaria si parte già da una situazione favorevole che consente diverse forme di collaborazione tra gli atenei: si pensi, ad esempio, all’ art. 1 comma 6, della L. 240/2010, ad oggi troppo poco utilizzato.

⁴ Si veda <https://tinyurl.com/sk473z7f> per un approfondimento.

sbilibrato che non ha pari in Italia in termini di servizi essenziali ai cittadini. Un rapporto tra massimo e minimo di valore così elevato (superiore a 2), fortunatamente non si registra in altri settori ed è difficile da credere che un fatto analogo possa essere ad esempio tollerato con riferimento ai posti letto ospedalieri, dove pure la responsabilità demandata alle Regioni sembrerebbe rendere più possibile uno sbilibrato del genere. Tra l'altro, la Figura 4 mostra ancora una volta che tali deficit strutturali interessano soprattutto il Mezzogiorno mettendo però in evidenza che sono in sofferenza anche alcune regioni del Nord.

Fig. 4. Professori e Ricercatori Universitari per 1.000 abitanti, 2019 (MUR e ISTAT).



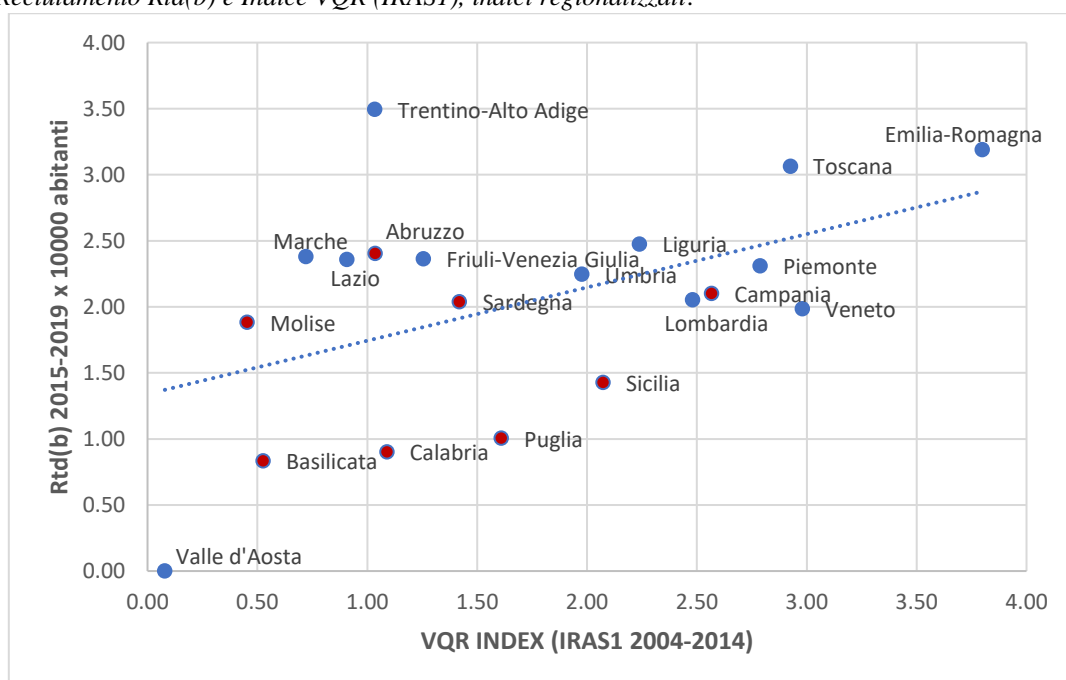
D'altra parte, anche il reclutamento straordinario di giovani ricercatori è risultato sganciato da qualsiasi obiettivo di "premieria", essendo perlopiù indipendente dai risultati di ricerca degli atenei. È interessante, a questo proposito, considerare l'esempio dei ricercatori a tempo determinato di tipo b), Rtd(b), che rappresentano, nell'attuale meccanismo di reclutamento, l'investimento più importante per il futuro del sistema universitario italiano. La Tab. 2 riporta: i) il numero di Rtd(b) reclutati nel periodo 2015-2019 (dati MUR regionalizzati); ii) il numero di Rtd(b) reclutati ogni 10.000 abitanti; iii) un indicatore relativo alla qualità della ricerca (indicatore IRAS1) regionalizzato utilizzando i dati VQR 2004-2014. Come si evince dalla tabella, l'Italia ha reclutato nel periodo 2015-2019 in media 2,12 Rtd(b) ogni 10mila abitanti. Trentino, Emilia-Romagna e Toscana hanno rispettivamente 3,49, 3,18 e 3,06 ricercatori e, in fondo alla classifica, Basilicata con 0,83, Calabria con 0,91 e Puglia con 1,01 ricercatori ogni 10mila abitanti.

Tab 2. *Rtd(b)* e *VQR-IRASI*

Regione Ateneo	Rtd(b)	Rtd(b) 10000 ab	VQR Index
Piemonte	1.022	2.310	2.788
Valle d'Aosta	0	0.000	0.079
Liguria	392	2.476	2.239
Lombardia	2053	2.052	2.481
Trentino-Alto Adige	369	3.495	1.034
Veneto	978	1.985	2.980
Friuli-Venezia Giulia	290	2.363	1.256
Emilia-Romagna	1.419	3.188	3.799
Toscana	1.150	3.064	2.926
Umbria	201	2.246	1.977
Marche	369	2.379	0.721
Lazio	1.390	2.359	0.907
Abruzzo	320	2.403	1.036
Molise	59	1.883	0.454
Campania	1.231	2.100	2.567
Puglia	411	1.005	1.611
Basilicata	48	0.832	0.527
Calabria	178	0.901	1.090
Sicilia	726	1.426	2.073
Sardegna	339	2.038	1.420
Italia	12.945	2.129	2.246

Quanto il reclutamento degli Rtd(b) è correlato alla qualità della ricerca? Osservando la Fig. 5 si rileva una relazione positiva tra i due indicatori ma allo stesso tempo alcune evidenti disparità. La Sicilia, ad esempio, ha un indicatore VQR superiore a Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Marche ma ha reclutato 1,42 ricercatori ogni 10.000 abitanti rispetto ai circa 2,5 ricercatori delle altre regioni e ai 3,5 del solo Trentino-Alto Adige. Analogo discorso può farsi per la Puglia. Emblematico il confronto tra Calabria e Trentino-Alto Adige con la prima che, nonostante una VQR lievemente superiore, ha reclutato solo 0,9 ricercatori rispetto alla seconda che ne ha reclutati 3,5 (quasi il quadruplo).

Fig. 5. *Reclutamento Rtd(b) e Indice VQR (IRASI), indici regionalizzati.*



- **Superamento del meccanismo dei “punti organico”.** Al fine di ricondurre le possibilità di reclutamento alla situazione di ogni singolo ateneo, anziché ad un confronto tra atenei, vincolandole alla sostenibilità finanziaria di ciascun ente, si propone di eliminare, come avvenuto già per le altre pubbliche amministrazioni, il vincolo di turnover e riportare i limiti di reclutamento ai criteri di equilibrio finanziario di cui all’art. 7 del Decreto legislativo 49/2012. Si propone un obiettivo certo al 2030 di drastica riduzione degli squilibri del numero di docenti per unità di popolazione tra regione e regione.
- **Consolidamento di reclutamento di giovani ricercatori ricollegato a iniziative straordinarie (PNRR, accordi di programma, altro).** L’eventuale reclutamento di giovani ricercatori a tempo determinato da parte di atenei che, anche in ragione della loro perifericità, sono in una condizione di sottodimensionamento del personale docente (da definire con requisiti puntuali), finanziato con misure “straordinarie”, quali i progetti ricadenti nel PNRR oppure con le risorse degli accordi di programma di cui al punto 1.2, andrebbe consolidato nel tempo, con risorse finanziarie che prevedano il coinvolgimento delle Regioni. Tale consolidamento andrebbe vincolato alla verifica del conseguimento di obiettivi qualificanti contenuti negli accordi di programma di cui al punto 1.2.
- **Incentivi per la mobilità del personale docente e tecnico-amministrativo.** Al fine di sostenere l’offerta formativa di alcuni atenei sottodimensionati (con requisiti da definire come sopra) si potrebbero inserire incentivi finanziari con risorse FFO per favorire la mobilità del personale, in particolare di quello docente, verso tali atenei.

2. Ricerca e posizione competitiva del Paese

In Italia le università pubbliche sono giuridicamente tutte uguali e hanno le stesse finalità istituzionali, tra cui in particolare quella della ricerca, oltre a didattica e “terza missione”. D’altra parte, è generalmente condiviso che una ricerca competitiva di livello internazionale, almeno in alcuni settori disciplinari, richieda oggi un certo grado di concentrazione di risorse umane e strumentali. Inoltre, la qualità e quantità della ricerca espressa dai nostri atenei è già di fatto piuttosto variabile da un ateneo all’altro, seppur con distribuzioni diverse a seconda della disciplina, come ad esempio evidenziato dai rapporti ANVUR sulla valutazione della qualità della ricerca (VQR) nonché dai risultati della competizione nazionale per i “dipartimenti di eccellenza” 2018-2022. I meccanismi di finanziamento attualmente collegati a queste valutazioni, soprattutto la seconda, tendono a concentrare ulteriormente le risorse per la ricerca in un numero limitato di università e dipartimenti.

Analizzando questi finanziamenti competitivi emerge che gli atenei collocati nelle aree economicamente più deboli del Paese ottengono in media risultati più sfavorevoli in misura sproporzionata alle dimensioni relative. In dettaglio, le università del Mezzogiorno hanno complessivamente ottenuto il 28% circa della quota premiale sul Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) 2020 e solo il 14% del finanziamento complessivo per i dipartimenti d’eccellenza, contro una consistenza della popolazione studentesca del 32%. Quasi tutte le università del Meridione selezionate hanno inoltre avuto riconosciuto un singolo dipartimento d’eccellenza, e questo solo in virtù di un meccanismo che garantiva questo risultato minimo per ciascuna università che rientrasse in una prima selezione più ampia, altrimenti l’esito probabilmente sarebbe stato peggiore. Questa disomogeneità è chiaramente il prodotto di fattori territoriali, in quanto la presenza di un tessuto economico più ricco fornisce molte più opportunità di finanziamento della ricerca (privato ma anche pubblico, ad esempio regionale), interazioni con il mondo industriale e professionale, nonché la

presenza di un capitale umano mediamente più formato, anche in virtù di consistenti flussi migratori di giovani studenti e laureati. In alcuni ambiti gioca certamente anche una miglior cultura organizzativa.

Premiare ulteriormente queste differenze senza tenere conto dei fattori di contesto è quindi solo apparentemente meritocratico e soprattutto non tiene conto degli obiettivi complessivi dell'azione pubblica. Il finanziamento della ricerca non è una specie di premio per i professori più bravi, bensì uno strumento del Governo per perseguire una politica che deve essere finalizzata al bene del Paese. E una politica di concentrazione delle risorse per la ricerca, per essere condivisibile ed efficace, non può prescindere dall'obiettivo di colmare progressivamente le differenze economiche esistenti tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord del Paese. Notoriamente, le università più attive nella ricerca sono anche un fattore trainante di sviluppo economico e non è quindi accettabile di concentrarle in misura sproporzionata nel Centro-Nord, contribuendo così ad aggravare le differenze economiche già esistenti.

D'altra parte, le performance mediamente inferiori delle università del Meridione sono un dato abbastanza oggettivo, che non può essere semplicemente ignorato né ricondotto ad una possibile distorsione del meccanismo di valutazione. Ad esempio, una conferma indipendente di questo dato può essere ottenuta guardando al numero di progetti finanziati dal prestigioso European Research Council presentati da docenti o ricercatori delle università del Mezzogiorno, che risulta essere pari a meno del 7% del totale dei progetti ottenuti da tutte le università pubbliche italiane [dati elaborati su un database fornito dall'ERC relativo al periodo 2007-2020]. Attribuire maggiori risorse senza accompagnarle con un'azione volta a migliorare il funzionamento degli atenei del Meridione rischierebbe di tradursi quindi in una politica altrettanto inefficace. In particolare, come dettagliato nelle proposte che seguono, a nostro parere il decisore politico dovrebbe spingere soprattutto sul rinnovamento dei processi organizzativi-decisionali interni degli atenei del Meridione (se non di tutto il Paese), ossia della governance interna degli atenei, in modo che le maggiori risorse vengano effettivamente utilizzate al meglio.

- Definire un **programma nazionale** che selezioni almeno 3 università grandi o medio-grandi del Mezzogiorno con le quali stipulare un accordo di programma per un progressivo potenziamento dell'attività di ricerca, finalizzato a raggiungere nel giro di 10 anni un livello quali-quantitativo medio almeno comparabile con quello delle migliori 7-8 università del centro-nord. Ciascuna di queste università dovrebbe anche ottenere almeno 7 dipartimenti vincenti nella competizione nazionale per i dipartimenti di eccellenza. Tra i requisiti di ammissibilità alla selezione di queste università va inclusa la revisione del loro assetto interno di governance nella direzione di modernizzazione, rafforzamento di una cultura accademico-manageriale e reale indipendenza dalle lobby interne (oltre che esterne), sul modello, ad esempio, dell'Università di Trento ovvero delle best practices europee (con i necessari adattamenti).
- Definire un **programma nazionale** (con il possibile contributo delle Regioni) per selezionare almeno ulteriori 12 università del Mezzogiorno per le quali l'obiettivo è di portare nel giro di 10 anni alcuni specifici dipartimenti (in media almeno 2,5 per ateneo) ad un livello quali-quantitativo della ricerca comparabile con quella dei migliori 100 dipartimenti italiani. Possibile collegamento di questa misura con gli investimenti 1.3, 1.4 e 1.5 della misura M4C2.1 del PNRR, sui partenariati per ricerca e innovazione, i campioni nazionali di R&S e i leader territoriali di R&S, e con l'investimento 3.1 della misura M4C2.3, sulle infrastrutture di ricerca.

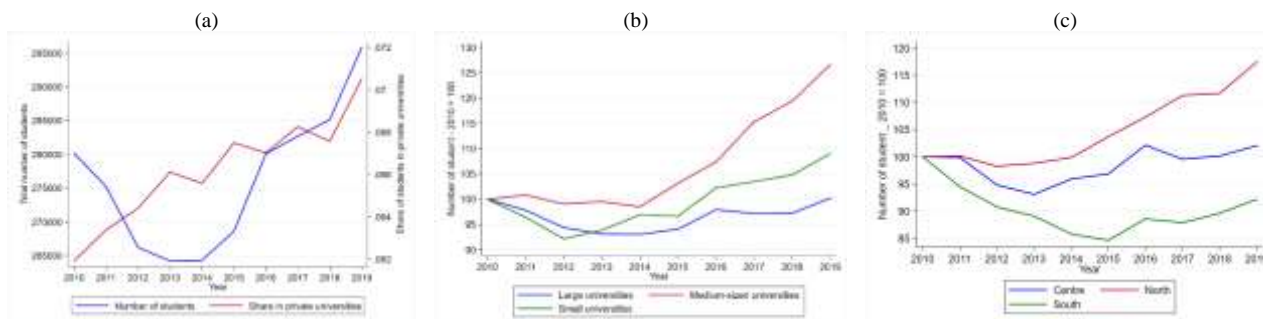
- Incentivare **accordi di programma** tra le università del Mezzogiorno (o di altre aree individuate come svantaggiate nel panorama nazionale) e le Regioni per un rafforzamento progressivo dell'attività di ricerca e innovazione, la creazione di partenariati e leader territoriali di R&S e il potenziamento delle infrastrutture di ricerca e sviluppo, anche con il sostegno degli investimenti 1.3 e 1.5 della misura M4C2.1 del PNRR, e dell'investimento 3.1 della misura M4C2.3.

3. Ampliamento dell'accesso alla formazione terziaria, per giovani e adulti

La riforma universitaria del 2010 ha accelerato il processo di trasformazione dell'offerta formativa iniziato negli anni precedenti, con il passaggio dalle lauree quadriennali/quinquennali al percorso triennale e magistrale (il cosiddetto 3+2). Questi cambiamenti, uniti al consolidamento e al rafforzamento dei divari economici territoriali conseguenti alla persistente crisi economica, hanno prodotto delle performance differenti a seconda delle caratteristiche strutturali delle istituzioni (pubbliche e private) e dei contesti territoriali in cui si sono trovate ad operare. Il risultato combinato di queste trasformazioni è stato l'aumento progressivo nel numero di immatricolati in alcuni atenei e l'aumento dei divari territoriali.

Guardando all'evoluzione degli immatricolati al primo anno della triennale (Fig. 6), si nota l'evidente calo iniziato a partire dal 2010 e perdurato fino al 2013 ma solo per gli atenei statali, la cui capacità di attrazione riprende a crescere dal 2015 e, dal 2016, ritorna a valori 2010 superandoli nei tre anni successivi. Le università non statali, al contrario, aumentano costantemente la loro capacità di attrazione in tutto l'arco di tempo analizzato. Gli atenei di grandi dimensioni sono stati i più penalizzati mentre i piccoli e, soprattutto, i medi risultano i più dinamici.

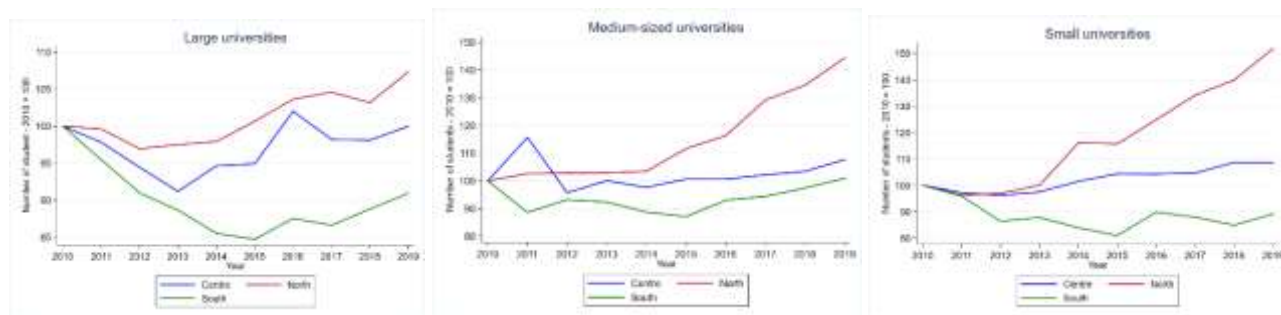
Fig. 6. (a) Evoluzione degli immatricolati in Italia al primo anno della triennale (asse di riferimento a sinistra) e della percentuale di immatricolati al primo anno della triennale presso università private rispetto al totale (asse di riferimento a destra); (b) Evoluzione degli immatricolati in Italia al primo anno della triennale per dimensione dell'ateneo. (2010=100); (c) Evoluzione degli immatricolati al primo anno della triennale in Italia per macroarea. (2010=100). Anni 2010-2019.



Fonte: Elaborazione su dati MUR.

Si è assistito poi ad una redistribuzione geografica degli immatricolati dal Sud (in continuo calo) al Centro e soprattutto al Nord. È proprio il Nord che vede aumentare il numero di immatricolati in tutti gli atenei a prescindere dalle classi dimensionali degli stessi (Fig. 7).

Fig. 7. Evoluzione degli immatricolati al primo anno della triennale (a) in Italia, per dimensione (b; 2010=100) e macroarea (c; 2010=100). Anni 2010-2019.



Fonte: Elaborazione su dati MUR.

Quando si considerano, invece, le caratteristiche dell'offerta formativa in termini, ad esempio, di diversificazione, differenziazione e specializzazione, si può notare che gli atenei, a prescindere dalla dimensione e dalla localizzazione, si sono mossi nella stessa direzione. Infatti, nell'arco di tempo analizzato si è assistito ad un processo di diversificazione crescente delle offerte del sistema universitario e, allo stesso tempo, ad una convergenza delle stesse in termini di ripartizione fra discipline. Tuttavia, questa tendenza contrasta con la forte eterogeneità spaziale osservata nella capacità di attrarre nuovi iscritti: dall'analisi emerge una capacità di attrazione progressivamente maggiore per le università di dimensione medio-piccola, per le università private e, in generale, per le università localizzate nel Nord del paese. Questo andamento può essere interpretato come un primo segnale dell'importanza di fattori di attrattività di tipo esogeno (caratteristiche locali e ambientali) rispetto a fattori di tipo endogeno (caratteristiche degli atenei). Da questi risultati si evince che le università localizzate in aree strutturalmente svantaggiate, non potendo contare sulla leva del territorio, rischiano di avere minori margini di intervento sulle politiche volte a contrastare la perdita di studenti.

Inoltre, è necessario ricordare il dato, tristemente ben noto, della quota di giovani adulti (età 25-34 anni) in possesso di una formazione terziaria, che in Italia è ancora al 29% circa, a fronte di una

media OCSE del 45% (dati 2019). Poiché la formazione del capitale umano può essere considerata come un'attività "abilitante" per la realizzazione degli obiettivi strategici del Paese, enunciati nel PNRR, risultano prioritarie azioni che concorrano ad un ampliamento significativo dell'accesso alla formazione terziaria.

3.1 *Differenziazione dei canali di formazione terziaria*

Il nostro Paese rimane tra gli ultimi in Europa per quota di popolazione in possesso di un titolo di istruzione terziaria (27,6% contro 41,6% della media europea) e per tasso di accesso all'istruzione terziaria (42% contro 63% della media europea). Inoltre, altro fattore che incide significativamente nel nostro sistema universitario è l'elevato tasso di abbandono degli studenti: per 10 iscritti al primo anno, poco meno di 6 completano il corso triennale nell'arco di un decennio.

La grande distanza dell'Italia come quota della popolazione in possesso di un titolo di studio terziario dalla media europea è dovuta anche ad una offerta ancora limitata del nostro Paese delle cosiddette lauree professionalizzanti, ovvero corsi triennali fortemente orientati all'inserimento del mondo del lavoro, percorsi che nel resto d'Europa assorbono una quota estremamente rilevante di diplomati usciti dalla scuola secondaria (dal 15 al 35% di tutti gli iscritti al sistema di istruzione terziario).

In Italia nell'area della formazione professionale post-diploma disponiamo anche dell'offerta degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) che offrono un percorso biennale e che sono frequentati oggi da 18.528 studenti nei due anni, ovvero il 1,14% rispetto agli iscritti al sistema di istruzione terziario (oggi in Italia sono iscritti all'università 1.627.780 studenti). Sul piano giuridico, gli ITS sono delle fondazioni di partecipazione con capofila un istituto tecnico secondario e, in questo senso, rappresentano una variante delle Sections de Technicien Supérieur (STS) francesi. Così come sono andati caratterizzandosi nel nostro paese, sia per le caratteristiche intrinseche, sia per il volume di iscritti su cui sono attestati, gli ITS da soli non sembrano poter coprire il vuoto di offerta formativa in questo ambito rispetto agli altri paesi europei.

Una disamina degli scenari nazionali dell'istruzione terziaria in ambito europeo ed internazionale pone in evidenza una serie di fattori che ne hanno decretato il successo, anche in termini quantitativi e che non si verificano ancora nel nostro Paese⁵. Per ragioni di sintesi ci si limita a circoscrivere l'attenzione su alcuni elementi chiave:

- a. la solida collocazione nel sistema istituzionale. Tutte le esperienze straniere di istruzione post-secondaria o terziaria si collocano saldamente nel sistema istituzionale ordinario, di cui rappresentano un'articolazione ordinamentale, e non il risultato di aggregazioni più o meno estemporanee di enti, e possono godere di risorse stabili;
- b. la distinzione rispetto al modello ed all'offerta accademica tradizionale, per quanto riguarda *governance*, risorse umane e finanziarie. In Europa l'istruzione tecnica superiore trova collocazione all'interno di canali paralleli o differenziati rispetto al canale accademico tradizionale. Si è ritenuto necessario stabilire un rapporto privilegiato con il mondo del lavoro e gli enti territoriali nella costituzione degli organismi di programmazione e gestione delle attività formative. Inoltre, le metodologie e le strategie didattiche impiegate divergono fortemente dall'approccio prevalentemente teorico privilegiato in ambito universitario: il contesto di apprendimento si articola in forma paritetica tra aula, laboratorio e pratica all'interno di un reale ambiente di lavoro, con l'impiego di figure altamente specializzate ed appositamente formate (tutor aziendale, tutor dell'istituzione formativa). Infine, la valutazione dei risultati di

⁵ OECD, (2014), *Skills Beyond School*. Synthesis Report, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing.

- apprendimento acquisiti attribuisce un ruolo tutt'altro che marginale all'esperienza concreta condotta in azienda;
- c. la focalizzazione sulla ricerca applicata. Nello scenario internazionale il connubio tra istruzione superiore non accademica e ricerca applicata ha costituito uno dei principali elementi per il successo del modello formativo; lo stretto rapporto con le forme applicate della ricerca rappresenta, al tempo stesso, una ragione di affermazione del sistema di istruzione superiore di tipo professionale e una condizione della sua sostenibilità;
 - d. la valorizzazione del titolo nel mercato del lavoro. Il grado di attrattività dei percorsi di istruzione tecnica superiore, nel panorama internazionale, è cresciuto nel tempo anche in conseguenza della valorizzazione effettiva del titolo sul mercato del lavoro, compreso l'inquadramento contrattuale, nel caso del lavoro dipendente.

Le lauree ad orientamento professionale – lanciate in via sperimentale nel 2018 e normate dal recente DM n. 446 del 2020⁶ - per decollare hanno bisogno di essere collocate all'interno di strutture intermedie tra quelle delle università e quelle delle scuole superiori come succede ad esempio in Germania con le Fachhochschulen. L'offerta italiana attuale articolata in corsi biennali ITS (Istituti Tecnici Superiori) e corsi triennali LP (Lauree ad orientamento professionale) ricalca il modello francese, ma - secondo la gran parte degli esperti di formazione professionale - il modello tedesco è il migliore. Per arrivare a quelle che a regime potrebbero essere denominate le Scuole Universitarie per la Formazione Professionale - nome che ricorda quello attribuito alle Fachhochschulen del cantone svizzero di lingua italiana - abbiamo bisogno di un percorso pluriennale articolato in più fasi. Nel passato recente, è stata promossa la costituzione di esperienze pilota su base regionale volte alla creazione in prospettiva di Scuole Universitarie per la Formazione Professionale. In varie regioni, infatti, si è consolidata un'alleanza tra le università, gli ITS e gli attori del mondo del lavoro che concorrono - con competenze diverse - sia alla fase di progettazione che di realizzazione dell'offerta formativa, che prevede un'alternanza di momenti formativi diversi (insegnamento tradizionale, laboratorio, tirocinio esperienziale), un forte legame con il territorio nelle sue peculiarità e nei suoi bisogni, una netta differenziazione rispetto ai percorsi tradizionali del 3+2. Un esempio in tal senso è costituito dalla Fondazione per la Formazione Universitaria a Orientamento Professionale, nata a Bologna lo scorso 8 aprile 2021: un partenariato pubblico-privato che connette mondo universitario, istruzione tecnica superiore e reti industriali del territorio emiliano-romagnolo per coordinare la progettazione, la promozione e la gestione delle nuove lauree ad orientamento professionale e i corsi ITS. L'accordo siglato a Bologna è il primo in Italia che vede la creazione di una "casa comune" tra Lauree Professionalizzanti, ITS e realtà produttive. Esso rappresenta un modello di una nuova alleanza tra università, sistema della formazione tecnica superiore e mondo della produzione. È un'operazione che si inserisce nel Next Generation EU, in coerenza con il Patto per il Lavoro e per il Clima, per rafforzare le opportunità per i giovani. Una collaborazione che permetterà di ampliare i due segmenti dell'offerta professionalizzante per rispondere alle diverse aspettative e attitudini dei giovani, favorendo il successo formativo di tutti, valorizzando le possibili passerelle tra ITS e lauree professionalizzanti, per corrispondere ai diversi fabbisogni formativi e professionali delle filiere produttive e dei servizi.

In questo modo gli studenti potranno acquisire una preparazione di alto livello tecnico e scientifico, anche grazie alla possibilità di realizzare parte delle attività formative direttamente all'interno delle aziende. La Fondazione provvederà infatti alla gestione delle attività formative

⁶ Decreto Ministeriale n.446 del 12-08-2020 - Definizione delle nuove classi di Laurea ad orientamento professionale in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio (LP-01), professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali (LP-02), professioni tecniche industriali e dell'informazione (LP-03). [https://www.miur.gov.it/web/guest/-/decreto-ministeriale-n-446-del-12-08-2020-definizione-delle-nuove-classi-di-laurea-ad-orientamento-professionale-in-professioni-tecniche-per-l-edilizia#:~:text=Atti%20e%20Normativa%20%3E-,Decreto%20Ministeriale%20n..informazione%20\(LP%2D03\).](https://www.miur.gov.it/web/guest/-/decreto-ministeriale-n-446-del-12-08-2020-definizione-delle-nuove-classi-di-laurea-ad-orientamento-professionale-in-professioni-tecniche-per-l-edilizia#:~:text=Atti%20e%20Normativa%20%3E-,Decreto%20Ministeriale%20n..informazione%20(LP%2D03).)

integrative, dei laboratori e dei tirocini, e sosterrà azioni e servizi per l'orientamento, il diritto allo studio e per l'inserimento degli studenti nel mondo del lavoro. La partecipazione della Scuola Politecnica ITS Emilia-Romagna funge da raccordo e permette di favorire azioni condivise di orientamento nell'accesso, con l'obiettivo di incrementare il numero complessivo dei giovani con specializzazione tecnica, scientifica e professionale e di favorire la continuità dei percorsi di ciascuno.

- **Creazione e promozione delle Scuole Universitarie per la Formazione Professionale.**

Prevedere un'azione del MUR che possa incentivare, mettendo in rete gli atenei delle regioni e/o di interesse macroaree, la creazione di Scuole Universitarie in grado di sistematizzare gli interventi volti alla creazione di una formazione avanzata professionalizzante e competitiva. Tali scuole dovrebbero mettere a sistema l'esperienza degli ITS, collegarla a quella delle lauree professionalizzanti in strettissima relazione con il mondo della produzione e dei servizi, pubblici e privati. Tali Scuole potrebbero costituirsi in enti di diritto privato (su modello della Fondazione creata a Bologna nell'aprile del 2021) sotto il monitoraggio del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica.

3.2 *Offerta formativa di corsi universitari*

È cruciale avviare una riflessione sulla natura, significato e obiettivi delle attività formative in modo da renderle più coerenti alle nuove sfide culturali e professionali e al contempo flessibili in relazione alle dinamiche dei differenti contesti territoriali, nonché alle dinamiche globali. Nuovi concetti, riguardanti la “flessibilità” e la “modularità” dei percorsi formativi si stanno progressivamente diffondendo a vari livelli, manifestando in maniera sempre più evidente la loro portata innovativa. Una didattica universitaria innovativa, sia nella modalità erogativa sia nei contenuti, potrà avere un impatto trasversale sull'intero sistema universitario. In questa prospettiva le università potranno giocare un ruolo di volano anzitutto nei territori periferici, nei quali la povertà educativo-culturale va di pari passo a quella sociale ed economica; questo binomio educativo innovativo potrà rappresentare un potente mezzo per contrastare quei fattori di contesto che incidono negativamente sulle policy di sviluppo.

- **Flessibilità e differenziazione dell'offerta formativa.** Si tratta di agire a livello degli ordinamenti dei corsi di laurea al fine di garantire agli atenei una maggiore flessibilità nella progettazione dei propri corsi di studio, con l'obiettivo di creare profili culturali e professionali maggiormente rispondenti alla vocazione scientifica dei singoli atenei, nonché alle specifiche esigenze del territorio, oltre che lo sviluppo di percorsi culturali interdisciplinari.

3.3 *Politiche di accesso e diritto allo studio*

La promozione del diritto allo studio ed all'istruzione non vuol dire solo rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al pieno godimento di tali diritti, ma favorire la prevenzione e il recupero del disagio giovanile (NEET Giovani che non ha né cerca un impiego e non frequenta una scuola né un corso di formazione o di aggiornamento professionale), sostenere la qualificazione del sistema formativo integrato per il diritto allo studio, prevenire casi di dispersione universitaria e raccordare, per tali fini, la scuola secondaria di secondo grado e l'università anche sui temi dei titoli professionalizzanti.

Nel 1995 viene introdotta la tassa regionale per il diritto allo studio e con la riforma del titolo V della costituzione (2001) è attribuita alle regioni una competenza legislativa esclusiva in materia di diritto allo studio, riservando allo stato il compito di fissare i livelli essenziali (il contributo statale

è erogato direttamente agli enti regionali sulla base delle spese sostenute nell'annualità precedente). Gli interventi attuativi del diritto allo studio universitario erogati su base regionale possono riassumersi in: borsa di studio; prestito d'onore; servizio abitativo; servizio di ristorazione; servizio di informazione e orientamento; stampa e materiale didattico; interventi a favore degli studenti lavoratori; interventi a favore degli studenti portatori di handicap; interventi per attività culturali, ricreative e sportive; interventi per il trasporto pubblico urbano ed extraurbano; interventi per l'assistenza sanitaria; ogni altro intervento finalizzato all'attuazione del diritto allo studio, anche in collaborazione con l'università.

Nonostante i vari interventi normativi in materia, le condizioni effettive di accesso all'università e il godimento dei vari servizi risultano ancora molto differenziati e con significativi divari territoriali.

- **Interventi in materia di tasse universitarie.** Nonostante gli interventi di detassazione che si sono succeduti negli ultimi anni, la contribuzione media italiana risulta superiore a quella di altri Paesi europei, per cui si rende necessario un intervento che possa consentire ulteriori riduzioni delle tasse universitarie. La detassazione, tuttavia, si traduce di fatto in un mancato introito per gli atenei. Negli ultimi anni, è stato riconosciuto agli atenei un contributo ministeriale in funzione del numero di studenti (studenti aventi diritto di ciascun ateneo pesato sul totale degli aventi diritto a livello nazionale). Tale modalità non dà contezza del peso di questa popolazione studentesca sul numero di iscritti di ciascun ateneo, specie in quegli atenei situati nelle aree interne per le quali è maggiore l'incidenza economica familiare, ma anche la disponibilità delle famiglie a sostenere studi universitari costosi al di fuori dei propri territori. Occorre, pertanto, definire, in sede di riordino dei criteri di ripartizione del FFO una modalità perequativa per far sì che si tenga conto delle differenze tra entrate complessive che, a parità di studenti, si originano dalla diversa incidenza delle esenzioni nei vari atenei.
- **Piano straordinario di investimenti nei servizi agli studenti.** Individuato uno standard minimo di riferimento di qualità/quantità di servizi da offrire agli studenti, è necessario finanziare le università deficitarie affinché possano fornire servizi corrispondenti allo standard.
- **Interventi per favorire attrazione e allargamento della domanda nelle aree svantaggiate.** Prevedere un finanziamento, destinato alle sedi universitarie periferiche, di: programmi di attrazione di studenti talentuosi italiani e stranieri; iniziative di *summer school* rivolte agli studenti delle scuole superiori; programmi per ridurre l'abbandono scolastico e per sostenere la continuità scuola-università.

4. Realizzazione di una infrastruttura nazionale di trasferimento delle conoscenze

Nel rapporto finale predisposto dalla CETM nell'ambito della VQR 2011-2014, si riscontra che esiste negli atenei italiani una attenzione significativa per la funzione di terza missione, come testimoniato dal suo monitoraggio presente nella quasi totalità degli atenei, dalla diffusa presenza di strutture dedicate ad alcune attività (trasferimento tecnologico, *placement*), da una gestione sottoposta ad una responsabilità accademica in più di metà degli atenei. Se si osservano i dati sui risultati delle attività di valorizzazione della ricerca degli atenei, tuttavia, il quadro cambia significativamente. La brevettazione, ad esempio, sebbene coinvolga 70 atenei, è concentrata in relativamente poche università: il 51% dei brevetti accademici è concentrato in 13 atenei, mentre la medesima percentuale, per i brevetti universitari, è riconducibile a 8 atenei. Il fenomeno della concentrazione è ancora più marcato quando si considerano le entrate da valorizzazione dei brevetti: se è vero che sono 27 gli atenei per i quali si registrano entrate da vendita o licenza di brevetti, il 50% degli importi è

concentrato in soli 2 atenei e 10 brevetti. Analoga concentrazione si registra per le attività in conto terzi: il 53% delle entrate da conto terzi relativo alla ricerca è concentrato in 9 atenei. Per quanto riguarda le imprese *spin-off*, anche se in misura lievemente inferiore, si può osservare lo stesso fenomeno: il 47% delle imprese è concentrato in 11 atenei. La concentrazione delle attività di valorizzazione della ricerca ha un gradiente dimensionale, essendo ricollegata alle dimensioni degli atenei (in particolare la brevettazione e gli *spin-off*), e anche, seppure in misura minore, geografico (in particolare, per quanto riguarda, i brevetti universitari e le attività conto terzi). È importante osservare che le attività di valorizzazione della ricerca, oltre ad essere limitate in termini di diffusione uniforme tra gli atenei, lo sono anche per la loro complessiva dimensione di sistema. Le entrate complessive medie annuali (nel periodo 2011-2014) dalla valorizzazione dei brevetti universitari sono pari a 538.601 euro, che corrispondono a una media di 6.711 euro per brevetto valorizzato. Le imprese *spin-off* accreditate e attive al 31/12/2014 erano 735, con un fatturato medio annuo di poco meno di 190.000 euro, per un valore complessivo di poco più di 154 milioni di euro per anno. Nel periodo di osservazione della VQR 2011-2014, inoltre, tali imprese hanno impiegato in media 2.400 soci operativi e 1.650 addetti (prevalentemente personale altamente qualificato, con laurea o dottorato di ricerca). Oltre il 60% degli *spin-off* sono stati creati per realizzare attività professionali, scientifiche e tecniche (in buona parte si tratta di attività di ricerca scientifica, per cui il ricorso alla creazione di impresa potrebbe rappresentare una modalità operativa “necessitata”, per accedere a finanziamenti o per occupare il personale non strutturato) e poco più del 13% realizzano attività manifatturiere. La parte commerciale del conto terzi, infine, fa registrare un volume complessivo medio annuo di poco più di 350 milioni di euro.

Il PNRR associa il superamento dei divari territoriali del Paese a progetti di sviluppo focalizzati sulla diffusione dell’innovazione, ampiamente intesa. Sarebbe opportuno che una tale strategia si fondasse sullo sfruttamento dell’*asset* prima richiamato: la presenza diffusa sul territorio di centri di ricerca, il cui patrimonio di conoscenze, seppur variegato in termini di ambiti di effettiva specializzazione, costituisce un potenziale scientifico e tecnologico “immediatamente” disponibile per realizzare progetti di sviluppo territoriale. Si tratta di intervenire sull’anello mancante: la capacità degli atenei di realizzare efficacemente il trasferimento di questo patrimonio di conoscenze.

- **Infrastruttura di trasferimento delle conoscenze legate alla ricerca universitaria e degli enti di ricerca.** Si tratta di creare un sistema nazionale di trasferimento delle conoscenze, che produca i suoi effetti anche oltre il tempo di realizzazione del Piano. Una tale “infrastrutturazione” potrebbe essere articolata su due livelli, uno centrale e uno “locale”. Il livello centrale potrebbe essere costituito da un’agenzia pubblica, sul modello, ad esempio, della *Israel Innovation Authority*, che, nel periodo di realizzazione del PNRR, gestisce i fondi della missione Istruzione ricerca destinati al trasferimento di tecnologia, presidiando la loro assegnazione competitiva a livello locale e assicurando che essi siano utilizzati per la realizzazione imprenditoriale di innovazioni coerenti con gli obiettivi generali del PNRR e con quanto programmato nelle prime tre missioni del Piano. Il livello locale potrebbe essere costituito da centri di trasferimento tecnologico progettati dagli atenei, eventualmente in collaborazione con gli enti di ricerca, e il cui avvio dovrebbe essere finanziato dal livello centrale. Questi centri, soprattutto in una prima fase, potrebbero essere organizzati su proposta congiunta di più atenei ed enti di ricerca (ad esempio, su base regionale) ed assumere una forma giuridica che ne consenta sufficiente libertà di azione, sebbene pienamente riconducibile, nella direzione, agli atenei (e agli enti di ricerca) costituenti. Essi dovrebbero fornire in modo proattivo servizi agli atenei (e agli enti di ricerca) aderenti (in particolare, facendo “emergere” le conoscenze suscettibili di un potenziale di valorizzazione economica e sociale), curare il collegamento con le imprese e organizzare i servizi per esse, essere l’interfaccia del livello centrale, per le richieste e la gestione del finanziamento. Tra le attività dei centri dovrebbe essere inclusa anche la formazione e la diffusione della cultura imprenditoriale.

Conclusioni

Le università e le altre istituzioni della ricerca rappresentano la sede primaria delle conoscenze e dell'attività di formazione del capitale umano, che costituiscono l'*asset* fondamentale per realizzare innovazione e transizione ecologica. Il valore strategico dell'*output* del sistema universitario e della ricerca è stato, purtroppo, negato nei fatti dal progressivo disinvestimento pubblico.

L'incremento delle risorse pubbliche verificatosi a seguito della crisi pandemica e, in particolare, gli investimenti previsti nell'ambito del PNRR rappresentano, pertanto, un'occasione unica per una reale inversione di tendenza, che possa attribuire al sistema della formazione terziaria e della ricerca la "centralità" coerente con gli assi strategici del Paese. Come è ovvio, è cruciale non soltanto quanto si investe ma come si investe e, a questo riguardo, prima ancora che i singoli interventi e le singole *policy*, conta un rilevante nodo "politico" necessariamente alla base della definizione di tali interventi, relativo a quale configurazione del sistema universitario, fra quelle possibili, possa essere quella più coerente con gli assi strategici del Paese. Il rischio è che in assenza di politiche attive volte a valorizzare l'autonomia responsabile degli atenei e a riformare i meccanismi di allocazione delle risorse, l'implementazione delle misure del PNRR possano amplificare, piuttosto che ridurre, i divari tra gli atenei del centro e quelli della periferia, tra gli atenei grandi e quelli piccoli.

Il presente documento ha presentato una serie di proposte di policy atte a ridurre le disuguaglianze geografiche e sociali prodotte dall'attuale assetto istituzionale dell'università italiana. A dieci anni dall'entrata in vigore della riforma Gelmini, si ritiene siano maturi i tempi per avviare un confronto costruttivo teso ad eliminare le distorsioni che l'attuale sistema presenta e rilanciare il Paese verso un futuro migliore.