



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

UNIMI  
20  
40

Discussion  
Papers

## Discussion Paper n°2

# Scenari socio-economici del post-Covid: quale impatto sull'università?

Gaetano Manfredi

Marino Regini

Gianfranco Viesti





UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

UNIMI  
20  
40

Discussion  
Papers

## Discussion Paper n°2

Novembre 2020

2040

### Comitato scientifico

Marino Regini (coordinatore)  
Maria Pia Abbraccio  
Antonella Baldi  
Marina Brambilla  
Marina Carini  
Antonio Carrassi  
Roberto Conte  
Marilisa D'Amico  
Elena Del Giorgio  
Rebecca Ghio  
Giuseppe Lodato  
Marisa Porrini  
Alessandro Prinetti  
Chiara Tonelli  
Chiara Torre  
Matteo Turri

### Redazione

Marino Regini  
Elena Del Giorgio  
Rebecca Ghio

© Marino Regini, Gaetano  
Manfredi, Gianfranco Viesti

© MilanoUP  
per la presente edizione

Via Festa del Perdono 7 -  
20122 Milano

Sito web:  
<https://milanoup.unimi.it>  
e-mail:  
[redazione.milanoup@unimi.it](mailto:redazione.milanoup@unimi.it)



This work is licensed under  
a Creative Commons  
Attribution-ShareAlike 4.0  
International License

[https://creativecommons.org/  
licenses/by-sa/4.0/](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

**Scenari socio-economici del  
post-Covid: quale impatto  
sull'università? / Marino  
Regini, Gaetano Manfredi,  
Gianfranco Viesti. Milano:  
Milano University Press, 2020.  
(UNIMI 2040; 2)  
ISBN: 979-12-80325-04-4  
DOI: 10.13130/unimi2040.21**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI MILANO

## **Scenari socio-economici del post-Covid: quale impatto sull'università?**

Gaetano Manfredi

Marino Regini

Gianfranco Viesti

## **Gaetano Manfredi**

è Ministro dell'Università e della Ricerca. Professore ordinario di Tecnica delle costruzioni nell'Università di Napoli "Federico II", è stato Rettore di quell'università e presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) dal 2015 al 2020

## **Marino Regini**

è professore emerito nell'Università Statale di Milano, dove è stato Prorettore all'internazionalizzazione. Fra i suoi libri più recenti: *Mediterranean Capitalism Revisited* (con L. Burroni e E. Pavolini, in corso di stampa, Cornell University Press), *Università e innovazione* (con C. Trigilia, 2019, Il Mulino), *Salvare l'università italiana* (con G. Capano e M. Turri, 2017, Il Mulino), *European Universities and the Challenge of the Market* (2011, Elgar)

## **Gianfranco Viesti**

è professore ordinario nel Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Bari. Sui temi dell'università italiana ha curato nel 2016 il rapporto di ricerca "Università in declino" (Donzelli) e pubblicato nel 2018 il saggio "La laurea negata" (Laterza); è intervenuto più volte nel dibattito pubblico con editoriali su "Il Messaggero".



**Presentazione**

Elio Franzini

**Cinque tendenze socio-economiche  
e il loro possibile impatto  
sull'università e la ricerca**

Marino Regini

pag 10

**Il rilancio dell'Italia passa dal  
potenziamento della sua università**

Gianfranco Viesti

pag 28

**I temi e le azioni prioritarie**

Gaetano Manfredi

pag 42



## Presentazione

Elio Franzini, Rettore dell'Università degli Studi di Milano

Mi chiedo davvero quando potremo disegnare gli scenari – socio-economici in primo luogo – del post-Covid: la pandemia non sembra lasciare tregua o, meglio, sa sconfiggere tutti i momenti in cui pare sia arrivato un momento di pausa. Quando si è all'interno di una crisi di tale portata è un dovere dell'Università esplicitare tutti i significati di questo termine, che implicano anche, se non soprattutto, la capacità di analizzare, discernere ed esercitare il giudizio.

Per tale motivo incontri come quello odierno sono importanti: perché si disegnano prospettive sul futuro, dell'università in primo luogo, ma di conseguenza dell'intera società, che possano tra loro dialogare, nella speranza di costruire una progettualità capace di essere policentrica e non formalistica. Senza dubbio Marino Regini e Gianfranco Viesti sono capaci di originare tali differenti prospettive, ribadendo una verità antica, cioè che la dialettica delle idee è l'autentica virtù dell'Università, ciò che le permette di essere tale anche dopo una storia più che millenaria, avendo cambiato molti abiti, ma sempre nel solco di una complessa e ideale identità. L'incontro ha anche un interlocutore d'eccezione, cioè il Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica, il prof. Gaetano Manfredi, che si è trovato a dover gestire, dopo meno di due mesi dall'inizio del suo mandato, un'emergenza straordinaria, all'interno della quale si è capito che le competenze sono importanti, che la conoscenza dei problemi, e direi quasi anche delle reazioni psicologiche dei protagonisti, è un elemento essenziale per un buon governo. Credo, e voglio qui dirlo pubblicamente, che, anche a emergenza terminata, facendo il bilancio, dovremo ringraziare il ministro, e in modo non solo formale.

La pandemia, peraltro, pur improvvisa, ha fatto emergere i problemi di sempre, li ha in un certo qual modo "drammatizzati" ed evidenziati, facendo sorgere le consuete domande relative al FFO, al fabbisogno, al costo standard per studente: tutte questioni molto "tecniche" ma sulla base delle quali annualmente le università disegnano non solo i loro bilanci, ma anche e soprattutto i propri progetti e quegli scenari futuri, scientifici, formativi e socio-economici essenziali per il loro sviluppo. Su tali questioni si innestano altri temi non nuovi, che prospettano una nuova possibile, e per certi versi auspicabile, ulteriore riforma dell'Università. Una riforma, per esempio, che cancelli alcuni steccati spesso non funzionali alla realtà delle cose e dei processi, come per esempio i punti organico, riformando al tempo stesso i cosiddetti settori scientifico-disciplinari, che frequentemente ostacolano il divenire dei saperi scientifici. Forse perché nei momenti di crisi si cerca di eliminare il superfluo e si giunge all'essenziale, i dibattiti sono stati sempre di alto livello, come dimostra il tema odierno, e hanno messo anche in luce il meglio dell'università, la sua autentica ragion d'essere, cioè una non obliata capacità di ragionare e progettare.

Vi era il timore, nella prima fase della pandemia - ed era un timore sia economico sia culturale - che la diminuzione dei redditi e le restrizioni al movimento avrebbero condotto a una forte riduzione delle immatricolazioni o, più in generale, delle iscrizioni (dati diversi, ove a mio parere il secondo ha maggior valore del primo). Non era affatto una preoccupazione infondata e credo vi sia ancora il motivo per essere preoccupati. Tuttavia, immatricolazioni e iscrizioni hanno "tenuto", sia pure rallentando verso l'autunno. Attualmente, per entrambi i dati, l'Università di Milano aumenta di circa il 10%. Con tutta probabilità, la crescita sarebbe stata maggiore senza pandemia, ma un dato così positivo sarebbe stato ritenuto, prima dell'estate, quasi utopico. I motivi del risultato, che peraltro riguarda molti atenei, anche se non tutti, possono essere molteplici e andranno analizzati con calma e ponderazione. Risalta però da subito un elemento: l'aumento della no tax area - sostenuto da un contributo ministeriale - ha senza dubbio permesso non solo di non allontanare dall'università fasce deboli, ma forse ha anche facilitato un ingresso nelle aule di persone che mai avrebbero potuto entrarvi. Si è in questo modo aperta la prospettiva su quello che a mio parere è, e rimane, il problema dei problemi dell'Università, che richiede, oggi più che mai, un impegno collettivo stabile e lungimirante, ovvero il diritto allo studio.

In un Paese come il nostro, dove ancora sono troppo pochi i laureati, dove è ancora alto il tasso di abbandono, in cui la quota del PIL dedicata alla formazione superiore ci vede tra i fanalini di coda dell'Europa, garantire "servizi" a chi frequenta l'università, e sostegno a coloro che non avrebbero i mezzi economici per poterlo fare, non è soltanto un dovere sociale: è soprattutto un impegno per il Paese intero, per la sua crescita economica, sociale e culturale. È un investimento per il futuro. La pandemia ci ricorda una volta di più che investire in formazione, ricerca e diritto allo studio è il miglior investimento possibile, quello che garantisce, a medio termine, la maggiore redditività.

Il dibattito che qui si introduce, anche se da punti di vista non omogeni, ha dunque proprio questa finalità: chiedersi come potremo mantenere in vita la crescita dell'università, attraverso quali scenari e prospettive potrà essere ancora protagonista in una sfida sempre più globale.

## Cinque tendenze socio-economiche e il loro possibile impatto sull'università e la ricerca

Marino Regini

È quanto meno dalla “agenda di Lisbona” del 2000 che anche in Italia si parla molto del ruolo cruciale che università e ricerca sono destinate ad assumere nella nuova economia e società della conoscenza. Ma nei vent'anni trascorsi da allora, la realtà italiana è stata di gran lunga più deludente: come sappiamo, abbiamo la più bassa percentuale di laureati di tutta l'UE (salvo la Romania); un bassissimo numero di ricercatori sul totale degli occupati; un saldo fortemente negativo fra i “cervelli” - come i vincitori dei bandi ERC - che emigrano e quelli che le nostre università riescono ad attrarre dall'estero; e così via. E, al di là dei dati numerici, la domanda del nostro sistema economico - e anche il clima prevalente nell'opinione pubblica - hanno a lungo svalorizzato il ruolo delle competenze e della conoscenza, e dunque dell'università e della ricerca.

Ma le conseguenze economiche, sociali e istituzionali della pandemia, pur nella loro drammaticità, potrebbero rivelarsi una “finestra di opportunità” per cambiare questa situazione. Per cui la domanda che mi sono posto è: quali fra queste conseguenze potranno avere un più forte impatto su università e ricerca e sollecitare proposte di cambiamento, al di là dell'esigenza imprescindibile di aumentare drasticamente gli investimenti in quest'area? In questo scritto proverò a discutere cinque tendenze economiche, sociali e istituzionali che sono in qualche misura un prodotto della pandemia e che avranno implicazioni rilevanti sul ruolo e sul funzionamento dell'università, portando in primo piano alcuni obiettivi che assumeranno carattere strategico.

## 1. Una spinta a riconvertire il sistema economico italiano verso imprese e settori a maggiore produttività

La prima tendenza è la forte spinta che la gravissima crisi economica prodotta dalla pandemia darà a una riconversione del sistema produttivo italiano.

Come sappiamo, le misure più immediate del governo hanno puntato a mantenere in vita – com'era inevitabile e anche giusto – la maggior parte del tessuto economico italiano, compresa quella parte che negli ultimi trent'anni non è stata capace di innovare per aumentare la propria competitività. Alcune forze politiche e interessi economici spingono per continuare questa logica di aiuti a pioggia anche nel medio-lungo periodo, cioè per ripristinare semplicemente, quanto più possibile, l'assetto economico precedente. Ma, come mostra la tabella 1, si tratta di un assetto che ci ha "regalato" quasi trent'anni di stagnazione, di bassa produttività e quindi di mancata crescita.

**Tabella 1 - Tasso di crescita annuale media del PIL 1991-2018 e produttività oraria nel 2018**

	Crescita annuale PIL 1991-2018	Produttività oraria totale economia	Produttività settori ad alta intensità R&S
<b>Italia</b>	<b>0.7</b>	<b>47.5</b>	<b>42.8</b>
Germania	1.4	59.9	83.3
Spagna	2.1	47.2	44.4
Regno Unito	2.1	47.9	64.5
Svezia	2.1	56.4	80.8
<b>Media UE-15</b>	<b>1.6</b>		

Fonte: OECD STAN

Nel dibattito che si è aperto sul post-pandemia sta perciò aumentando la consapevolezza che il superamento di questa gravissima crisi richiede che l'enorme ammontare di risorse che verranno investite utilizzando i fondi europei venga utilizzato per superare il modello di sviluppo economico perseguito in Italia negli ultimi decenni. Un modello che, diversamente dalle economie del Nord Europa, non è riuscito a puntare su una "via alta" allo sviluppo<sup>1</sup>, basata cioè su prodotti ad alto contenuto tecnologico e su servizi ad alto contenuto professionale. Si trattava di una via che avrebbe richiesto forti investimenti in ricerca e sviluppo nonché forza lavoro altamente qualificata, due fattori chiave sui quali il nostro Paese è tradizionalmente carente, come mostrano la tabella 2 e la figura 1.

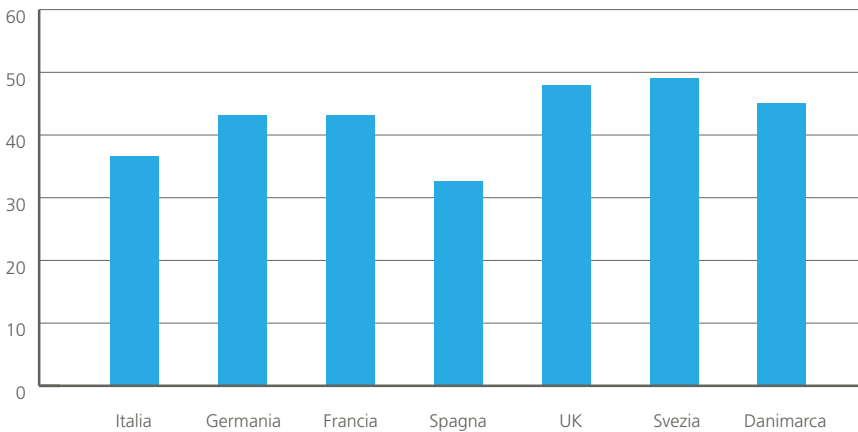
**Tabella 2 - Spesa in R&S in % sul PIL**

Anno	2008	2018
<b>Italia</b>	<b>1,16</b>	<b>1,43</b>
Germania	2,60	3,13
Francia	2,06	2,19
Regno Unito	1,64	1,73
Svezia	3,50	3,32
<b>Media UE-28</b>	<b>1,84</b>	<b>2,03</b>
<b>Media OCSE</b>	<b>2,29</b>	<b>2,38</b>

Fonte: OECD, Main Science and Technology Indicators

<sup>1</sup> Si veda L. Burroni, E. Pavolini e M. Regini, "Southern European political economies: in search of a road to development", *Stato e Mercato*, 2020, n. 118, pp. 73-108

**Figura 1 - % figure professionali altamente qualificate su tot. occupati (media 2008-2018)**



Fonte: elaborazioni su Eurostat database "Labour Force Survey" (2019)

Invece il sistema economico italiano non ha scelto con decisione di innovare per aumentare la propria competitività. Ha scontato forse l'illusione di poter replicare all'infinito il successo di quel sistema produttivo di piccole imprese basato sulla versatilità e la capacità di adattamento al cliente, che negli anni '80 gli economisti americani Piore e Sabel avevano definito "specializzazione flessibile"<sup>2</sup> ed elevato a ricetta vincente, ma che non poteva reggere alla globalizzazione dilagante dagli anni '90 in poi.

<sup>2</sup> M. Piore e C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books, 1984 [trad. it., *Le due vie dello sviluppo industriale*, Milano: Isedi, 1987]

Ora, le dimensioni e la portata della gravissima crisi economica che si è aperta in seguito alla pandemia potrebbero essere un fattore potente di spinta a superare quel modello. Infatti, terminati inevitabilmente, a un certo punto, i sussidi statali a pioggia, sarà molto alta la mortalità delle piccole e micro-imprese meno competitive. E sarà quindi forte la spinta a riconvertire l'apparato economico italiano verso imprese e settori a più alto contenuto tecnologico e con capitale umano ad alti livelli di qualificazione, come ad esempio il settore sanitario e biomedicale, e molti altri.

Le implicazioni sull'università di una tale riconversione, se avverrà, saranno di grande portata. Da un lato, si porrà per la prima volta con forza il problema della sostanziale mancanza in Italia – unico fra i Paesi europei – di un canale di formazione terziaria professionalizzante, in strettissimo rapporto con il mondo dell'economia e del lavoro. Dall'altro lato, anche la formazione alla ricerca mediante il dottorato potrebbe ricevere dalla riconversione del sistema economico un forte impulso al cambiamento, in particolare nelle aree STEM e nella modalità "dottorati industriali" o simili.

La sostanziale mancanza di un canale di formazione terziaria professionalizzante costituisce una grave strozzatura per le imprese tecnologicamente più avanzate, oltre a essere la causa principale – insieme all'inadeguatezza del sostegno finanziario agli studenti che provengono da famiglie più disagiate – della bassissima percentuale di laureati in Italia. Infatti molti giovani diplomati negli istituti tecnici e professionali, non trovando un canale di istruzione terziaria più consono al loro percorso formativo e alle loro esigenze di rapido inserimento nel mercato del lavoro, non si iscrivono all'università, o si iscrivono ma andando a ingrossare le file dei fuoricorso o degli abbandoni precoci. Dunque le "lauree professionalizzanti", attualmente istituite con il contagocce, (oltre agli ITS che assorbono meno dello 0,5% del totale degli iscritti all'istruzione post-secondaria) dovranno essere drasticamente rafforzate, e alcune università andrebbero incentivate a specializzarsi in questi percorsi (questo è il tema che verrà approfondito nel prossimo Unimi 2040 Discussion Paper).

Ma, come si è detto, anche la formazione alla ricerca mediante il dottorato potrebbe ricevere dalla riconversione del sistema economico un forte impulso al cambiamento. Il "piano Colao", ad es., prevedeva un forte investimento in percorsi di *Applied PhD*, accanto a quelli tradizionali orientati alla carriera accademica. Si tratterebbe di creare un canale parallelo a quello previsto dalla normativa attuale, per dottorati di ricerca specificamente rivolti all'innovazione nelle imprese e (come vedremo) anche nella P.A. Le procedure di selezione, la composizione dei collegi di dottorato, i programmi di studio collettivo e di ricerca individuale e i criteri di valutazione finale dovrebbero essere stabiliti, in deroga alla normativa nazionale sul dottorato di ricerca, mediante accordi fra università da un lato e associazioni di rappresentanza imprenditoriale e amministrazioni interessate dall'altro, sulla base di linee guida generali emanate dal MIUR. L'organizzazione e la conduzione di questi corsi di *Applied PhD*, finanziati direttamente dal Ministero, dovrebbero essere assegnate su base competitiva agli atenei e agli enti di ricerca accreditati che ne fanno domanda e che vengono selezionati tenendo conto di criteri di merito e di equilibrio territoriale

Anche questo tema verrà approfondito in uno dei prossimi Discussion Papers. Ma quello che qui possiamo già dire in termini generali è che dai modi in cui il sistema universitario risponderà a queste probabili spinte esterne dipenderanno non solo l'effettiva capacità di riconversione del sistema economico italiano, ma anche la struttura e il funzionamento delle università.



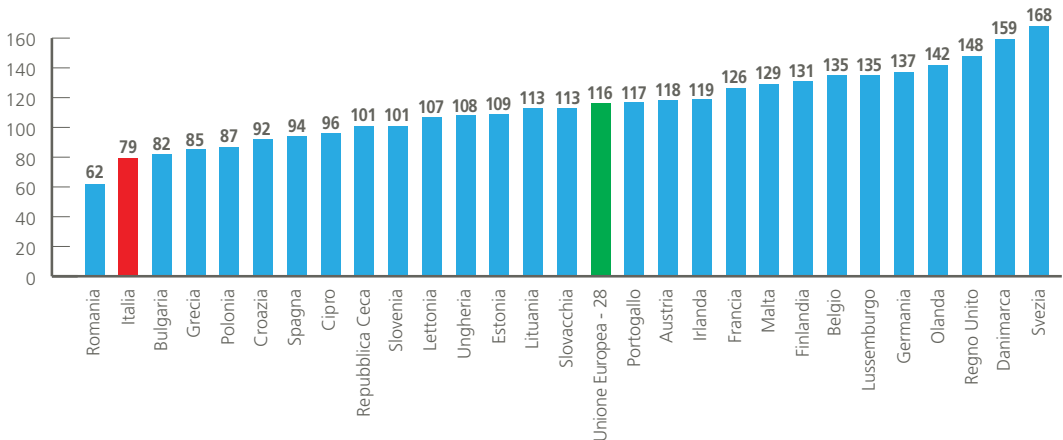
## 2. Un aumento del ruolo dello Stato nell'economia

La seconda tendenza è strettamente collegata alla prima. Infatti la riconversione del sistema economico italiano verso settori a più alto contenuto tecnologico e con capitale umano a elevati livelli di qualificazione, se avverrà, non potrà essere l'esito di meccanismi di adattamento spontaneo del mercato. Dovrà essere indirizzata, sostenuta finanziariamente, guidata dallo Stato - il solo attore in grado di superare gli enormi conflitti e i pesanti costi che una riconversione del genere provocherà nel breve termine. Uno Stato di questo tipo, capace di abbandonare le ricette neoliberaliste per mettersi alla guida di una riconversione del suo sistema economico e di adottare una seria e lungimirante politica industriale<sup>3</sup>, è inoltre l'unico attore in grado di favorire quella rivoluzione ambientalista e quella transizione verso un'economia sostenibile che appaiono un'esigenza sempre più pressante oltre che una priorità a livello europeo.

E tuttavia, un simile mutamento del ruolo dello Stato nel sistema economico implicherebbe la necessità di una forte espansione e modernizzazione del settore dell'impiego pubblico ad alta qualificazione, per guidare il processo di riconversione economica. Qui bisogna sfatare alcuni miti. L'Italia, contrariamente a un'immagine diffusa ma del tutto errata, ha in termini comparati una percentuale molto bassa di occupati nel settore pubblico, sia rispetto al totale degli occupati sia soprattutto in rapporto alla popolazione. In particolare, in quattro settori che sono generalmente connotati da una forte presenza di professioni intellettuali e tecniche, e in cui è prevalente la natura pubblica – cioè la pubblica amministrazione, l'istruzione, i servizi sociali e la sanità – questa percentuale è inferiore a quella di tutti gli altri Paesi dell'UE salvo la Romania (figura 2)

<sup>3</sup> D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, Laterza, 2011; M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza, 2014

**Figura 2 - Occupati nell'istruzione, nella sanità, nell'assistenza e nella pubblica amministrazione per 1000 abitanti, 2019**



Fonte: E. Reyneri, "Troppo pochi lavoratori nel welfare italiano", *La Voce.Info*, 21.9.2020

Questo gap quantitativo andrebbe rapidamente colmato per consentire allo Stato di svolgere una funzione di guida dello sviluppo del Paese, oltre che per consentire uno sbocco occupazionale adeguato per molti laureati.

Ma ancora più impellente diventerebbe l'esigenza di colmare il gap qualitativo, cioè di competenze che sono necessarie per indirizzare, sostenere e guidare un vasto processo di riconversione economica. La Pubblica Amministrazione sarebbe infatti chiamata non più solo a interpretare e attuare norme, ma soprattutto a costruire politiche, favorire accordi tra le forze economiche e sociali, mostrare la capacità di spendere bene e in modo efficiente. Queste purtroppo sono le cose che la nostra P.A. è meno capace di fare, come mostrano i confronti internazionali (tabella 3).

**Tabella 3 - Policy performance (2017)**

	Policy performance complessiva	Politiche economiche	Politiche di R&S	Politiche educative
<b>Italia</b>	<b>5.7</b>	<b>5.7</b>	<b>4.6</b>	<b>5.0</b>
Germania	7.4	7.6	8.0	6.6
Spagna	5.9	5.6	4.5	5.8
Svezia	8.2	8.1	9.4	7.2
Regno Unito	7.0	6.8	6.1	6.6

Fonte: elaborazioni su *Sustainable governance database*, Bertelsmann Stiftung (<https://www.sgi-network.org>)

L'efficacia delle politiche economiche ed educative in Italia è più bassa che in Germania, Svezia e Regno Unito e simile a quella della Spagna. Ma il gap più consistente è proprio nelle politiche per promuovere ricerca e innovazione. Quali le implicazioni sull'università? Sicuramente dovrebbe crescere la domanda di fornire al settore pubblico nuove figure professionali ad alta specializzazione, dotate di competenze trasversali e di capacità di *problem solving*. Ed è plausibile ritenere che crescerebbe anche la domanda di percorsi dottorali e di formazione alla ricerca non solo nelle aree STEM, ma soprattutto in aree quali l'economia e il management, le scienze sociali, la valutazione delle politiche pubbliche.

Solo con una forte iniezione di nuove risorse umane con questo tipo di competenze, infatti, potrebbe migliorare la qualità della governance e l'efficacia delle politiche pubbliche, rispetto alle quali, come si è visto, i confronti internazionali collocano l'Italia in una posizione imbarazzante.

### **3. Un'accresciuta legittimazione sociale delle competenze e della conoscenza prodotta dalla ricerca**

Una terza tendenza è legata alla crescita di apprezzamento e di legittimazione sociale delle competenze, delle professionalità e della conoscenza prodotta dalla ricerca scientifica, che si è verificata durante la prima fase dell'emergenza sanitaria. Di fronte all'incertezza e ai timori diffusi provocati da un evento così drammatico e inatteso, vi è stato uno spostamento massiccio nell'opinione pubblica: da atteggiamenti anti-scientifici diffusi a una fiducia a tratti addirittura eccessiva negli esperti, cioè nell'autorevolezza professionale e scientifica. Una fiducia che è stata solo in parte intaccata dalla crescente consapevolezza che il dibattito scientifico – soprattutto negli ambiti più direttamente coinvolti quali la medicina o l'economia – per lo più non offre certezze e tanto meno unanimità di vedute.

Questa crescita di legittimazione sociale della conoscenza prodotta dalla ricerca scientifica sembra almeno indirettamente confermata dai risultati di alcune indagini. Un sondaggio di opinione condotto sulla popolazione di venti Paesi (fra cui l'Italia e altri otto Paesi europei) nel periodo ottobre 2019 – marzo 2020<sup>4</sup>, quindi in larga misura prima che la pandemia mostrasse i suoi effetti più dirompenti, rilevava un elevato grado di fiducia nella scienza e negli scienziati in poco più di un terzo (36%) del campione intervistato, mentre quasi un quinto (17%) non esprimeva alcuna fiducia. In Italia però queste percentuali erano rispettivamente del 33% e del 20%, rivelando quindi un grado di fiducia complessivo ancora minore. Inoltre, la stessa ricerca collocava l'Italia al quintultimo posto in termini di percentuale di intervistati che ritengono l'investimento statale in ricerca scientifica utile per la società (77% degli intervistati italiani a fronte di un valore mediano dell'82% nei venti Paesi considerati).

<sup>4</sup> PEW Research Center, *Report on "Science and Scientists Held in High Esteem Across Global Publics"*, September 29, 2020

Non disponiamo di un aggiornamento di questi dati. Tuttavia può essere interessante metterli a confronto con quelli di un sondaggio più recente, benché una comparazione rigorosa non sia possibile in quanto i dati sono stati raccolti su un campione differente e utilizzando un diverso questionario. Si tratta di una survey online condotta dalla società di sondaggi Povaddo per conto di Philip Morris International su un campione di 19.000 adulti in diciannove Paesi<sup>5</sup>. Il sondaggio è stato condotto in giugno-luglio 2020 e dunque, a differenza del precedente, registra già l'impatto della pandemia sull'opinione pubblica. In questa indagine, il 77% degli intervistati esprime un'alta fiducia che il progresso scientifico porti a risolvere i problemi più gravi dell'umanità; ben l'84% vuole che il proprio governo basi le sue decisioni sull'evidenza scientifica; e il 79% mostra un interesse elevato nei risultati della ricerca scientifica. Purtroppo la maggior parte dei dati non sono presentati disaggregati per Paese, ma per quest'ultima informazione ci viene offerta una tale disaggregazione. E appare interessante che fra gli intervistati italiani la percentuale di coloro che, quando vengono a sapere di nuove scoperte o risultati scientifici, cercano ulteriori informazioni più approfondite, salga a ben il 90%, cioè di 11 punti percentuali rispetto alla media dei diciannove Paesi.

È molto probabile che queste differenze nel grado di apprezzamento delle competenze e della ricerca scientifica riflettano l'impatto dell'emergenza sanitaria e anche di quella economica nella vita dei cittadini. E poiché quanto meno le conseguenze socio-economiche della pandemia sono destinate a durare a lungo, è possibile che questo atteggiamento si consolidi e che si traduca in un più generale apprezzamento del ruolo dell'università e della ricerca nel produrre competenze e conoscenza. Tuttavia, c'è un aspetto importante che va messo in luce. Questa ritrovata legittimazione sociale dell'università e della ricerca è solitamente accompagnata da una visione largamente strumentale delle loro funzioni. In altre parole, l'università riacquista autorevolezza e rico-

<sup>5</sup> Philip Morris International, *In Support of the Primacy of Science*, White Paper, Fall 2020

noscimento dell'importanza del suo ruolo, ma a condizione che essa dimostri la sua effettiva capacità di contribuire alla soluzione delle "grandi sfide" (quali salute, sostenibilità ambientale, ecc.) che le nostre società devono affrontare. In questo quadro, è dunque probabile che all'università e alla ricerca scientifica si indirizzi una crescente domanda sociale di *problem solving* e di produzione e trasmissione di "conoscenza utile". Questo implicherà una forte accentuazione, da un lato, del ruolo della terza missione, cioè dei rapporti dell'università con il sistema economico e territoriale. E, dall'altro, di un approccio tematico - e dunque interdisciplinare - ai problemi di ricerca e alla formazione. E probabilmente implicherà anche una accresciuta attenzione a quello che viene chiamato il *societal impact* di tutte le attività di ricerca e di didattica, cioè una richiesta più stringente di dimostrarne le ricadute in termini di benefici presenti o futuri per la collettività.

Per quanto riguarda la terza missione, sono pronti gli accademici e gli atenei italiani a dedicarle molto più peso e a destinarle molte più risorse? Una recente ricerca, basata su un questionario a cui hanno risposto oltre 5.000 accademici<sup>6</sup> e su case studies di dodici atenei<sup>7</sup>, offre risposte abbastanza chiare a questo interrogativo. Da un lato, nonostante l'attenzione crescente che il fenomeno ha avuto nel dibattito pubblico e anche il suo inserimento come esperienza da sottoporre a valutazione, l'esperienza della terza missione negli atenei italiani resta complessivamente modesta. Certo, in quasi tutte le università è ormai presente un ufficio per il trasferimento tecnologico e sono state incoraggiate iniziative quali la creazione di incubatori o la sperimentazione di organismi di raccordo con il mondo delle imprese, le fondazioni, gli enti locali. I risultati restano però molto limitati, specialmente dove manca un chiaro e coerente disegno strategico da parte degli atenei e sia la domanda che l'offerta di ricerca sono deboli.

<sup>6</sup> A. Perulli, F. Ramella, M. Rostan e R. Semenza (a cura di), *La terza missione degli accademici italiani*, Il Mulino 2018

<sup>7</sup> M. Regini e Carlo Trigilia (a cura di), *Università e innovazione*, Il Mulino 2019

Dall'altro lato, tuttavia, si rileva un'ampia disponibilità degli accademici a sviluppare attività di terza missione: solo il 12,6% degli oltre 5.000 rispondenti al questionario dichiarano di essersi dedicati poco o per niente a questo tipo di attività. E la ricerca citata mostra che questa disponibilità non presenta differenze rilevanti tra atenei grandi, medi e piccoli, o anche tra aree geografiche diverse. Il problema principale per accentuare e valorizzare il ruolo della terza missione non sembra tanto quello di convincere la potenziale "offerta", quanto piuttosto quello di stimolare e sostenere la "domanda". In particolare andrebbe sostenuta e indirizzata la domanda delle imprese, facendo anche crescere quella parte più innovativa del tessuto produttivo legata alla generazione di nuove conoscenze piuttosto che all'adattamento incrementale e al mero trasferimento tecnologico.

Anche le implicazioni di questa terza tendenza sembrano dunque spingere nella stessa direzione indicata dalle prime due tendenze che abbiamo discusso.

#### **4. Un aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione**

In quarto luogo, la grave crisi economica prodotta dall'emergenza sanitaria non ha impattato (e non impatterà in futuro) in modo uniforme su tutto il tessuto sociale italiano, ma produrrà un forte aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione, in un Paese che da questo punto di vista già detiene un non invidiabile primato in Europa. Per quanto riguarda le disuguaglianze di reddito, basti ricordare che già prima della pandemia l'indice di Gini collocava l'Italia nella posizione peggiore fra tutti i 27 Paesi dell'Unione Europea, salvo Bulgaria e Romania.

Per quanto riguarda invece la disoccupazione, la prima ondata di Covid-19 ha portato a un fenomeno apparentemente paradossale, cioè un netto calo del tasso di disoccupazione. Ma questo è naturalmente dipeso dal fatto che moltissimi disoccupati "scoraggiati" hanno smesso di cercare lavoro durante il *lockdown* e sono quindi finiti nella categoria statistica degli "inattivi"<sup>8</sup>.

Le categorie più colpite fino a oggi sono state quelle più precarie e più difficilmente raggiungibili dalle misure di protezione sociale e di compensazione economica delle perdite messe in campo dallo Stato. I lavoratori della *gig economy* e quelli che sopravvivono nell'economia sommersa, ma anche altre categorie di lavoratori atipici e di lavoratori autonomi, hanno visto ridursi drasticamente il loro reddito durante tutta la fase del *lockdown*. Ma, al di là di questa fase, molti di loro saranno coinvolti dalla profonda riorganizzazione, o addirittura dalla scomparsa, dei settori in cui operano, andando ad approfondire le disuguaglianze fra quello che possiamo chiamare il mondo dei garantiti e quello dei non garantiti.

Anche per Innocenzi e Modiano<sup>9</sup> il problema maggiore è la profonda asimmetria degli oneri della crisi, in quanto "il *lockdown* ha prodotto disagi per tutti, ma non per tutti una riduzione di entrate". Secondo i loro calcoli approssimativi, "i colpiti sono diciamo 7 milioni di lavoratori dipendenti (con le loro famiglie) con contratti a termine e/o per cui si richiede la CIG straordinaria, e una quota difficile da stimare dei 7 milioni di persone legate al lavoro autonomo. Insomma, su 60 milioni di italiani, 42 milioni per ora non hanno perso reddito... mentre altri 14 milioni hanno già subito una decurtazione dei propri redditi che si può misurare nell'intero ammontare dei circa 60 miliardi di contrazione del reddito disponibile stimato per il complesso del Paese nel bimestre di *lockdown*".

<sup>8</sup> A. Garnero, "Disoccupazione in calo: solo un'illusione ottica", *La Voce.Info*, 4.6.2020

<sup>9</sup> F. Innocenzi e P. Modiano, *Appunti per il dopo. Le tensioni tra emergenza sanitaria e crisi economica*, Codice edizioni, 2020



Nell'immediato questo renderà probabilmente necessario estendere le misure di contrasto alla povertà. Però nel medio-lungo periodo potrà affermarsi una nuova concezione, ancora poco diffusa in Italia, del welfare come "investimento sociale"<sup>10</sup>.

Quali le implicazioni sull'università? In questo ambito si potrà manifestare una forte domanda agli atenei – che in Italia non c'è mai stata – di costruire percorsi brevi di riqualificazione dei lavoratori adulti, fortemente mirati a una rapida transizione al mercato del lavoro. Perché questi percorsi diventino appetibili occorrerà però destinare loro forme nuove e consistenti di supporto economico.

Questo implicherà anche un ripensamento e una differenziazione delle forme di diritto allo studio, che consenta un loro *targeting* più mirato ai diversi tipi di destinatari. Anche questi temi meritano di essere trattati separatamente per esteso nei prossimi numeri di questa collana.

## **5. Una spinta verso una maggiore integrazione economica e istituzionale a livello europeo**

Infine, la gravissima crisi economica mondiale seguita alla pandemia ha aperto un grande confronto fra i Paesi europei per stabilire in che misura le risposte a questa crisi debbano essere coordinate a livello europeo. E in che misura le istituzioni sovranazionali debbano affiancarsi agli Stati nazionali nel compito di guidare – e di sostenere finanziariamente – i processi di riconversione economica sollecitati dalla crisi stessa. Già prima dell'attuale emergenza sanitaria,

<sup>10</sup> A. Hemerijck, The political economy of social investment, in L. Burrioni, M. Keune e G. Meardi (eds.), *Economy and Society in Europe*, Cheltenham, Elgar, 2012

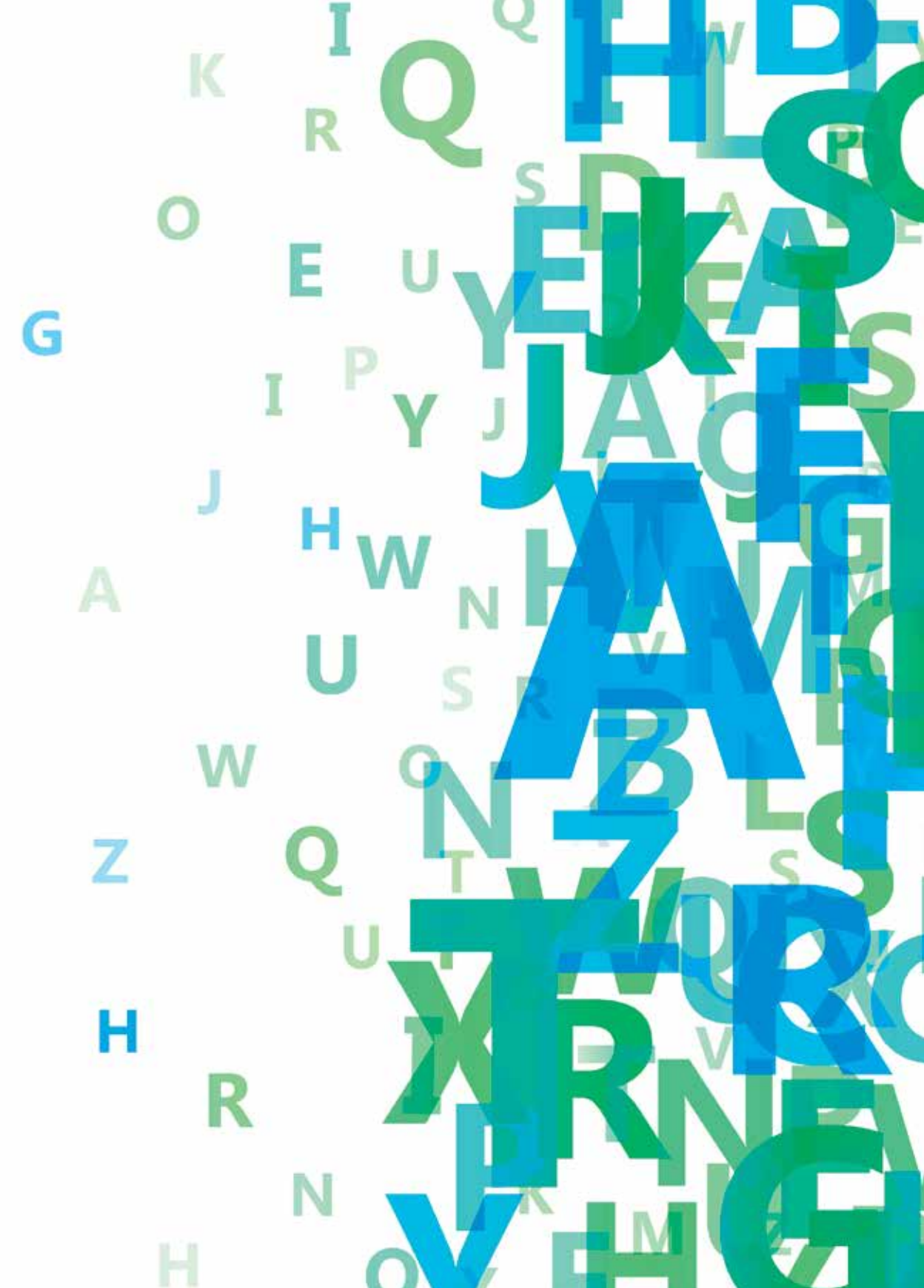
il disegno di un *European Green Deal* andava nella direzione di un maggiore coordinamento e integrazione a livello europeo, mostrando però un forte divario fra i diversi Paesi, nonché fra le dichiarazioni e l'effettiva capacità di mobilitazione di risorse, idee ed energie necessarie. Nelle nuove condizioni, questo divario si è trasformato in un terreno di scontro fra il fronte dei Paesi del Nord e quello dei Paesi del Sud Europa, che presumibilmente non avrà una soluzione netta e definitiva ma si trascinerà nei prossimi anni. Le decisioni coraggiose della Banca Centrale Europea e la portata storica dell'accordo sul *Next Generation Eu*, infatti, non devono illudere. I prossimi anni vedranno un confronto costante sull'interpretazione e la portata di queste misure, sulle condizioni per accedere agli aiuti, ecc.

Dall'andamento e dagli esiti di questo confronto dipenderà il grado di avanzamento di una prospettiva di maggiore integrazione sociale e istituzionale fra i Paesi dell'UE e di un ruolo più proattivo delle istituzioni sovranazionali. E quindi dipenderà anche l'evoluzione dei programmi di europeizzazione delle università e della ricerca. In particolare, l'ambizioso e lungimirante programma "European Universities Initiative", lanciato qualche tempo fa dalla Commissione Europea, può essere gestito in forme sostanzialmente negoziali fra università nazionali che restano nettamente separate, oppure evolversi verso forme di integrazione spinta nella progettazione e nella gestione dei percorsi formativi. E' evidente che tanto più procederà l'integrazione economica e istituzionale dei Paesi dell'Unione in risposta alle sfide poste dall'emergenza sanitaria ed economica, tanto più l'europeizzazione delle università procederà nella seconda direzione. Alle circa quaranta "European universities" attualmente sostenute dalla Commissione si chiederà in tal caso di essere molto di più di semplici networks fra entità autonome e diverse: si chiederà loro di trasformarsi in *legal entities* e di diventare nuove istituzioni unitarie capaci di formare una classe dirigente europea. Se invece gli Stati nazionali continueranno a seguire logiche particolaristiche, rifiutandosi di cedere sovranità alle istituzioni sovranazionali e di agire in modo solidale, anche il processo di europeizzazione

delle università e della ricerca dovrà ridimensionare le proprie ambizioni e la propria portata innovativa.

Ciò che va messo in luce, tuttavia, è che in tutti i casi aumenterà l'esigenza che ciascun Paese abbia alcuni atenei o centri che in determinate aree scientifiche siano altamente attrattivi e competitivi a livello internazionale. Se fra gli stati nazionali dovessero prevalere logiche particolaristiche o sovraniste, sarebbe probabilmente forte la spinta a creare dei "campioni nazionali" capaci di competere sulla scena internazionale anche nel mondo universitario, come in diversi Paesi avviene già nel mondo delle imprese. Ma se anche non sarà così e si procederà - come personalmente mi auguro - nella direzione di creare vere e proprie università a dimensione europea, ciascun network sovranazionale chiederà che i partners nazionali dimostrino non solo un'elevata capacità di cooperazione o integrazione nella nuova struttura. Chiederà anche che portino in dote un'alta capacità di attrarre risorse umane (i "cervelli in fuga" di cui molto si parla) e risorse finanziarie, in quanto dispongano di una qualità scientifica di prim'ordine in almeno alcuni settori disciplinari.

Per concludere: formulare scenari è sempre un'operazione rischiosa perché sconta moltissime incertezze e quindi un altissimo grado di imprevedibilità. Ma il non farlo significa trovarsi completamente impreparati ad affrontare il cambiamento inevitabile. Quanto più il dibattito sarà ampio e informato su ciascuna delle tendenze in atto e degli scenari possibili, sul loro prevedibile impatto sull'università, e su quali debbano essere gli obiettivi strategici che questa si pone, tanto più sarà possibile indirizzare il cambiamento dell'università italiana verso esiti virtuosi. Dunque non resta che augurarsi che questo dibattito decolli.



## Il rilancio dell'Italia passa dal potenziamento della sua università

Gianfranco Viesti

28

La tesi che si argomenterà in questa nota è che i livelli di istruzione terziaria nel nostro paese sono del tutto insufficienti alle necessità dell'economia e della società contemporanea; e che l'Italia dovrebbe porre i temi dell'istruzione, anche terziaria, al centro del suo Piano di Rilancio, e delle sue politiche ordinarie per l'istruzione, per avere maggiori chances di un più forte e completo sviluppo nel prossimo decennio.

Con la crisi covid il Pil pro-capite italiano è tornato, drammaticamente, ai livelli dell'inizio degli anni Novanta, con una ulteriore possibilità di peggioramento legata al diffondersi della pandemia nell'autunno-inverno. La crisi covid conta molto; ma, come ben noto i ritmi di crescita del nostro paese sono stati del tutto insufficienti, molto inferiori a quelli degli altri paesi europei, per tutto il corso del XXI secolo. Più modesta la crescita fino alla crisi del 2008-09; più forte la caduta; più stentata la ripresa. Le difficoltà dell'economia italiana hanno cause articolate, ma esse sono riconducibili in via prioritaria alle dinamiche molto modeste della produttività. Fra il 1995 e il 2019 la produttività del lavoro in Italia è cresciuta dello 0,3% all'anno, contro valori del 1,6% nell'Ue-28; molto inferiore rispetto a Francia (1,3%), Regno Unito (1,5%), Germania (1,3%), Spagna (0,6%)<sup>1</sup>. L'insufficiente crescita della produttività è legata ad una modesta capacità di adattamento del nostro sistema produttivo ai grandi cambiamenti del ventunesimo secolo: la crescente concorrenza commerciale e localizzativa dei paesi emergenti e di quelli dell'Europa Orientale per le produzioni a maggiore concorrenza sui prezzi; l'emergere di nuovi beni e servizi innovativi basati sulle nuove tecnologie a matrice digitale. Alla base di questa scarsa capacità di adattamento vi sono più fattori: ma certamente di grande rilievo sono i modesti livelli di istruzione dei nostri imprenditori e delle nostre forze di lavoro.

<sup>1</sup> Istat (2020), Misure di produttività, anni 1995-2019, Statistiche Report, 4 novembre

**Tavola 1 - Livelli di istruzione dei giovani 30-34 anni, 2019**  
(composizione percentuale)

	Senza diploma	Con diploma	Con laurea
Italia	27	46	28
Francia	13	40	47
Spagna	33	23	25
Polonia	5	46	47
UE 28	16	42	42

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

Da questo punto di vista, lo storico ritardo dell'Italia non si sta colmando. Sulla base di dati Eurostat è possibile vedere (tav. 1) che, su 100 giovani da 30 a 34 anni, in Italia ve ne sono ben 27 senza il diploma superiore e solo 28 con una laurea, cifre ben peggiori che negli altri partner comunitari. All'interno del paese questi dati sono poi significativamente peggiori per le regioni dell'Italia meridionale. Sull'importanza di questi dati per l'economia l'evidenza è vastissima: tanto sulla produttività, quanto sull'imprenditorialità. Basti ricordare, grazie ai dati del "Rapporto sulla conoscenza" dell'Istat<sup>2</sup>, che il livello di istruzione degli imprenditori delle piccole imprese italiane è pari a 11,4 anni di scolarità (meno del diploma superiore); il titolo di studio maggiormente diffuso è la licenza media inferiore (38% del totale). I livelli di istruzione dei lavoratori sono pari a 10,8 anni di scolarità. Ma imprenditori più istruiti assumono personale più istruito: ad ogni anno di scolarizzazione aggiuntiva dell'imprenditore

<sup>2</sup> Istat (2018), Rapporto sulla conoscenza, Economia e società, Roma

si associa un maggior livello pari a 1,3 anni nell'istruzione dei dipendenti; e gli imprenditori più istruiti tendono a retribuire meglio il proprio personale. Ciò produce effetti importanti: ogni anno di istruzione in più nella media degli addetti determina un aumento di produttività pari a poco meno del 4%. Ad ogni anno in più corrisponde un aumento del 30% nella probabilità di adozione di applicativi ERP (gestionali) e del 20% di CRM (relazionali con i clienti), nonché una differenza del 6% nella percentuale di addetti che utilizzano computer. Ancora, un Rapporto Almalaurea del 2019<sup>3</sup> documenta come fra i laureati del 2004-2018 il 7% abbia fondato una impresa (la percentuale sale al 18% per i laureati biennali). Il 6,7% al Nord, il 7,3% al centro, il 7,5% al Sud. Sono nate così 236.000 imprese (il 3,9% di tutte le imprese), di cui 2.127 start up innovative (il 20,2% di tutte le start up innovative).

Perché l'Italia ha così pochi laureati? In base ad una stima contenuta nel rapporto Anvur è possibile sostenere che questo dipende principalmente da tassi di entrata molto contenuti nel sistema universitario: questo fattore spiega i due terzi della differenza; un terzo della differenza è dovuto ai minori tassi di completamento degli studi da parte degli immatricolati: il problema rimane ma la regolarità degli studi è significativamente aumentata negli ultimi anni. In sostanza, quasi il 60% dei ragazzi e delle ragazze italiane non ha mai messo piede in una università. Le tendenze dei dati sulle immatricolazioni non sono favorevoli: erano cresciute fino al 2005, anche per il positivo effetto di "ritorno" all'università di studenti più maturi; ma sono poi costantemente calate per dieci anni; sono tornate lievemente a crescere dal 2015 in poi: ma il numero di immatricolati del 2018-19 è sui livelli dell'anno 2000. Mancano in Italia soprattutto le immatricolazioni degli studenti che provengono dai ceti più deboli della società, dalle famiglie di condizione più modesta e con un minore livello di istruzione, dai percorsi secondari di tecnici e professionali.

<sup>3</sup> Almalaurea (2019), Laurea e imprenditorialità, dicembre

Il calo delle immatricolazioni, anche per quanto appena detto, è stato più sensibile per gli studenti provenienti dalle regioni più deboli del paese. Resta molto forte la correlazione fra i titoli di studio dei genitori e dei figli, pericoloso segno di bassa mobilità sociale.

La tendenza delle immatricolazioni è stata negativamente influenzata dal forte incremento della tassazione universitaria e del modesto livello degli interventi per il diritto allo studio. La tassazione universitaria in Italia è divenuta la più alta dell'Europa Continentale (dopo quella di Olanda e Lettonia). I circa 2000 dollari (a parità di potere d'acquisto) del costo annuale degli studi universitari in Italia (secondo i dati standardizzati e comparati dell'Ocse<sup>4</sup>), vanno anche confrontati con la gratuità degli studi universitari negli Scandinavi e in diversi paesi dell'Est, con i 133 dollari della Germania e i 237 della Francia. Stando a dati MIUR<sup>5</sup> la contribuzione media è passata da poco più di mille euro nel 2013-14 ad oltre 1300 nel 2017-18, con un aumento assai sensibile. Fortunatamente, è stata successivamente introdotta la totale esenzione dalla contribuzione per gli studenti provenienti da famiglie meno abbienti (sulla base dell'ISEE); così che nel 2017-18 già il 25% degli immatricolati era esentato dal pagamento (percentuale verosimilmente cresciuta successivamente): circostanza che ha certamente contribuito alla ripresa delle immatricolazioni. Quanto a borse di studio e servizi per gli studenti, essi sono da sempre (come analiticamente documentato nel rapporto "Università in declino" del 2016) assai inferiori agli altri paesi europei. Anche in questo caso, tuttavia, vi sono cambiamenti negli ultimi anni, con un sensibile incremento delle borse di studio a partire dal 2015; dato molto positivo ma che riduce solo un po' e certamente non colma i divari con gli altri paesi.

<sup>4</sup> Oecd (2019), Education at a glance, Parigi

<sup>5</sup> MIUR (2019), "La contribuzione studentesca negli Atenei e negli istituti AFAM, anno accademico 2017-18", luglio, Roma



Nell'insieme, in Italia vi è un clamoroso sottofinanziamento pubblico del sistema universitario. Stando ai dati dello European Public Funding Observatory<sup>6</sup> (tav. 2) al 2018 il finanziamento pubblico dell'università ammontava in Italia a 7,3 miliardi di euro: essi vanno comparati ai 31 per la Germania, ai 25 per la Francia, ai quasi 8 della Spagna, ai quasi 6 della Svezia.

**Tavola 2 - Finanziamento pubblico dell'università**

	Totale 2018 (miliardi)	Pro-capite 2018 (euro)	Variazione percentuale 2008-18
Italia	7,3	121	-14,4
Francia	25,2	389	7,0
Spagna	7,7	166	-22,6
Germania	31,1	380	35,3
Inghilterra	13,3	237	8,1
Polonia	3,9	101	26,8
Turchia	4,5	56	61,0
Svezia	5,7	582	27,0

Fonte: Elaborazioni su dati EUA e Eurostat

Espressi in pro-capite essi determinano un finanziamento per abitante pari a 121 euro in Italia, contro cifre ben maggiori altrove; anche la Polonia si è ormai avvicinata al dato pro-capite dell'Italia. Nel decennio 2008-18 il finanziamento pubblico in Italia è diminuito del 14%; è aumentato molto negli altri casi; in paesi emergenti come Polonia e Turchia è aumentato, rispettivamente, del 27% e del 61%. Anche in Spagna è molto diminuito (-23%), ma partendo da livelli molto maggiori.

<sup>6</sup> EUA Public Funding Observatory (2020), Report 2019-20, febbraio

La forte contrazione dell'investimento pubblico nell'università italiana si è tradotta in un blocco, variamente definito negli anni, del turnover dei docenti. Questo ha portato ad una triplice conseguenza. In primo luogo, il numero totale di professori, stando ad una rilevazione del Consiglio Universitario Nazionale<sup>7</sup>, si è ridotto da 44.799 a fine 2006 a 37.837 a fine 2017. Il rapporto fra docenti e studenti iscritti in Italia è peggiore che negli altri paesi europei, e con la riduzione degli organici è ulteriormente peggiorato: stando a rilevazioni Anvur è passato da 27 studenti per docente nel 2008 a 31,5 nel 2017. In secondo luogo, il blocco ha comportato un sensibile invecchiamento del personale in servizio. Infine, il blocco ha determinato la chiusura delle porte dell'università ad una intera generazione di giovani studiosi, costringendoli alternativamente a posizioni precarie sottopagate (possibili però solo per quanti disponevano di risorse familiari sufficienti) ovvero all'emigrazione; fenomeno che come nota un recente rapporto per lo EU Joint Research Centre<sup>8</sup>, è notevolmente aumentato nell'ultimo decennio. Le decisioni e le norme sul reclutamento hanno anche comportato, come importante e negativo effetto accessorio, un forte calo della mobilità fra sedi dei docenti universitari<sup>9</sup>, come documentato in uno studio di Cersosimo e altri, pubblicato su "Politiche Sociali".

Nel periodo più recente c'è stato fortunatamente qualche segnale in controtendenza, legato principalmente ai nuovi concorsi per ricercatori a tempo determinato di tipo B. Già a fine 2018 era visibile un aumento del personale docente fino a 39.200<sup>10</sup> stando sempre al documento CUN già citato. Dati più recenti certamente segnaleranno un ulteriore miglioramento.

<sup>7</sup> CUN – Consiglio Universitario nazionale (2019), "Il sistema universitario nelle analisi del Consiglio Universitario Nazionale 2017-2019", Roma, gennaio

<sup>8</sup> Nascia L., Pianta M., Stilo A. (2020), The migration of researchers in Europe. A pilot study of Italy, final report for the EU Joint Research Centre, marzo

<sup>9</sup> Cersosimo D., Nisticò R., Pavolini E., Prota F.e Viesti G. (2018), "Circolazione del capitale umano e politiche universitarie: un'analisi del caso italiano", in Politiche Sociali, n. 3

<sup>10</sup> CUN (2019), Cit.

La contrazione delle risorse finanziarie ed umane per il sistema universitario italiano è stata poi fortemente selettiva da un punto di vista geografico, a causa di un insieme di disposizioni, piuttosto discutibili, analiticamente documentate nel volume "Università in declino". Le università del Nord più "periferico" e soprattutto del Centro-Sud sono state particolarmente penalizzate.

Aggiornando quei dati<sup>11</sup> è possibile vedere dalla tavola 3 come fra il 2008 e il 2018, mentre il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per gli atenei si è complessivamente ridotto del 4% in termini nominali, la riduzione è stata del 13% a Genova, del 7% a Firenze, del 17% per Roma La Sapienza, del 15% per Bari, fino ad un massimo, fra i principali quindici atenei italiani, quasi del 24% a Messina. Il turnover dei docenti fra il 2012 e il 2019, espresso come percentuale dei "punti organico" resi disponibili dai pensionamenti e quelli effettivamente disponibili, è stato per l'intero sistema universitario italiano pari al 58%. Ma è stato del 47% a Genova, del 50% a Firenze, del 47% per Roma La Sapienza, del 42% per Bari, fino ad un minimo, fra i principali quindici atenei italiani, del 35% per Catania.

<sup>11</sup> Viesti G. (2019), Le politiche universitarie, in Sinappsi, anno 9, n.3

**Tavola 3 - Il finanziamento pubblico delle principali università FFO, 2008 e 2018, milioni di euro**

	FFO 2008	FFO 2018	Variazione
Torino	260,5	276,6	6,2
Politecnico, Milano	204,4	206,1	0,8
Statale, Milano	280,9	282,1	0,4
Padova	294,6	304,2	3,3
Bologna	400,0	399,3	-0,2
Genova	193,3	168,6	-12,8
Firenze	258,2	241,0	-6,7
Pisa	215,5	196,2	-9,0
Sapienza, Roma	582,8	483,9	-17,0
Tor Vergata, Roma	150,5	150,0	-0,3
Federico II, Napoli	390,7	351,3	-10,1
Bari	216,8	183,8	-15,2
Messina	183,5	140,4	-23,5
Catania	202,7	163,1	-19,5
Palermo	250,5	197,6	-21,1
Italia	7286,5	6992,2	-4,0

Fonte: Elaborazioni dell'Autore su decreti MIUR

Le differenze nel turnover sono direttamente collegate da un lato al calo del FFO, come visto molto più intenso in alcune sedi, sia alle norme che lo collegano anche al gettito della tassazione studentesca. Come detto in precedenza essa è fortemente aumentata; in misura più intensa nelle università del Centro-Sud. Ma, dato il livello di reddito assai diverso delle famiglie, l'aumento delle aliquote non ha prodotto lo stesso gettito per le università collocate nelle aree meno ricche del paese. Si noti che, stando ad una rilevazione Istat riferita al 2014-15<sup>12</sup> in quell'anno il reddito medio della famiglia di uno studente dell'Università di Catania (16.400 euro) era poco più della metà di quello di uno studente del Politecnico o della Statale di Milano. Differenza perfettamente coerente con i diversi livelli medi di reddito disponibile delle famiglie nelle regioni italiane. Analisi della Banca d'Italia mostrano che come conseguenza del mancato turnover si è ridotta nel Mezzogiorno (dove era già inferiore), in misura molto più intensa che nel resto del paese, l'offerta di corsi universitari fruibili entro un'ora di percorrenza dal comune di residenza degli studenti universitari italiani<sup>13</sup>.

Al calo delle immatricolazioni si è associato un sensibile aumento dei flussi di studenti dal Sud verso le università del Nord, tanto per le lauree triennali, quanto, ancor più, per quelle magistrali. Tali flussi sono principalmente spiegati dalle diverse possibilità sul mercato del lavoro, con disparità che si sono accentuate nell'ultimo decennio, offerte dallo studiare in sedi diverse. Ciò è mostrato anche dalla riduzione dei flussi di studenti meridionali verso le università del Lazio e della Toscana: nonostante il loro indiscusso prestigio, esse infatti paiono offrire minori possibilità di inserimento sul mercato del lavoro. Analisi sulle aree di provenienza degli studenti universitari del Sud che si immatricolano al Centro-Nord mostrano poi che le percentuali di studenti che si spostano sono estremamente differenziate. Esse sono correlate alla disponibilità di una ampia offerta formativa raggiungibile anche attraverso una

<sup>12</sup> Istat (2016), *Studenti e bacini universitari*, Roma,

<sup>13</sup> Fonti e dati sono in Viesti G. (2018), *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Laterza, Roma-Bari

frequenza pendolare. La percentuale di studenti che si è immatricolata nel Centro-Nord, nel 2014-15<sup>14</sup>, andava infatti da valori addirittura superiori al 50% per le province di Trapani e Ragusa, a valori del tutto fisiologici, appena superiori al 10%, per le province di Napoli, Cagliari, Catania, Palermo e Bari.

**Tavola 4 - Iscritti nelle università, 2010-11 e 2017-18**

	Iscritti 2010-11	Iscritti 2017-18	Variazione
Torino	66797	70869	6,1
Politecnico, Milano	38456	44038	14,5
Statale, Milano	60526	60641	0,2
Padova	61621	57930	-6,0
Bologna	80436	79991	-0,6
Genova	37176	32061	-13,8
Firenze	56124	51731	-7,8
Pisa	46583	44275	-5,0
Sapienza, Roma	123394	100274	-18,7
Tor Vergata, Roma	31983	28538	-10,8
Federico II, Napoli	87670	74780	-14,7
Bari	57554	43272	-24,8
Messina	32548	22964	-29,4
Catania	58040	42137	-27,4
Palermo	53333	39544	-25,9
Italia	1.824.598	1.695.728	-7,1

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR-ANS

<sup>14</sup> Viesti G. (2019), Un'analisi della mobilità geografica degli studenti universitari in Italia, Rivista Economica del Mezzogiorno, n.2

Gli andamenti delle immatricolazioni di cui si è detto anche in connessione all'aumento delle tasse universitarie, assieme alle loro dinamiche geografiche hanno così prodotto un quadro molto diversificato. Fra il 2010-11 e il 2017-18 (tavola 4) mentre gli iscritti si sono ridotti del 7% nella media nazionale, essi sono calati (considerando sempre i quindici principali atenei italiani) del 14% a Genova, dell'8% a Firenze, del 19% a Roma La Sapienza, del 25% a Bari, fino ad un massimo del 29% a Messina. Dunque l'Università di Messina, con molti secoli di storia alle spalle ha visto la sua dimensione in termini di studenti ridursi di quasi un terzo nel giro di pochi anni.

Tutto quanto detto si può riassumere nella circostanza che dal 2008 è in corso una compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano. Compressione, perché le dimensioni del sistema, pur essendo largamente inferiori a quelle dei paesi europei comparabili all'Italia, si sono sensibilmente ridotte. Selettiva perché, per un coacervo di disposizioni prevalentemente regolamentari, tale riduzione è stata decisamente più forte per gli atenei del Centro-Sud del paese, ed in particolare per quelli delle Isole. Forte è stata la pressione politico-culturale, negli ultimi anni, perché gli investimenti nel sistema universitario italiano si concentrassero solo in talune sedi "elette", tutte nelle aree più forti del paese, abbandonando il resto del sistema ad un ruolo ancillare (ad esempio limitato ai soli corsi triennali, o senza attività di ricerca). Non va mai dimenticato come, negli anni scorsi, dalle colonne del Corriere della Sera<sup>15</sup> sia stata auspicata la chiusura di talune sedi universitarie del Centro-Sud. Come si è visto tale pressione ha almeno in parte raggiunto i propri obiettivi. Cumulativa, perché non si è trattato di tagli una tantum: sono stati messi in campo meccanismi (in particolare i nuovi criteri di allocazione del FFO tanto nella sua componente base quanto in quella cosiddetta "premiata", e i

<sup>15</sup> Corriere della Sera, 19 agosto 2013

criteri di allocazione dei “punti organico”), per cui le università in forte contrazione possono assai difficilmente contrastare il loro “declino”, dato che la riduzione del finanziamento pubblico, dei docenti, dei corsi e degli studenti si alimentano a vicenda. L’idea che le università dovrebbero ridimensionarsi sul numero degli attuali studenti, coerente con le proposte da taluni avanzati di misurare le necessità di docenti delle diverse sedi attraverso l’attuale rapporto docenti/studenti, appare del tutto non condivisibile. Il numero di studenti raggiunto in particolare in alcune sedi non può che essere considerato patologico e non fisiologico; certamente non auspicabile. Certamente incompatibile con un rilancio della stessa economia italiana. Un recente studio<sup>16</sup> documenta come sia nettamente peggiorato in misura più intensa nel Mezzogiorno, e sia molto inferiore nel Mezzogiorno, il rapporto fra i docenti universitari e gli iscritti “potenziali”, e cioè i diplomati delle superiori.

Va fortunatamente dato atto che negli ultimi anni, a partire dal governo Gentiloni, sono state introdotte alcune disposizioni di segno positivo, in parte ricordate. I dati sulle immatricolazioni nel 2020-21, nel pieno della pandemia covid, sono poi incoraggianti: anche per l’estensione dell’esenzione dalla tassazione universitaria che, contrariamente a quanto avvenuto nel 2011-13 sembra stare impedendo una nuova “fuga” dall’università. Esse però non paiono ancora in grado di invertire la rotta che qui è stata sommariamente descritta, ma solo di rallentarla; né tantomeno di sanare gli effetti di un lungo decennio di “politiche contro l’università”<sup>17</sup>.

In questo quadro, l’Italia sta definendo le sue politiche di rilancio, anche attraverso il Piano di Rilancio. Esso sta imponendo una riflessione profonda sulle possibilità del nostro paese; e sta portando all’elaborazioni di progetti, nell’ambito delle sei grandi missioni delineate dal Governo, auspicabilmente

<sup>16</sup> Rizzica L. (2020), The Italian public sector workforce. Recent evolution in the light of the rules on turnover, *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d’Italia, n. 560

<sup>17</sup> Per la descrizione analitica delle quali, assai più di quanto si è potuto fare in questa sede, si rimanda a Viesti (2018), *Cit.*



in grado di rilanciarne lo sviluppo, inteso in tutte le sue dimensioni. Tuttavia, va ricordato come il Piano di Rilancio contenga progetti di investimento, o di sostegno agli investimenti, e non intervenga per le politiche correnti. E' auspicabile che esso preveda, come anticipato nella discussione pubblica, alcuni importanti progetti di rilancio del sistema, particolarmente nelle sue attività di ricerca e di relazione con il sistema delle imprese. Ma il vero grande piano di rilancio dell'università italiana non può che consistere, anche e soprattutto, in interventi che vadano in direzione profondamente diversa rispetto agli ultimi dodici anni; e che mirino ad un suo strutturale potenziamento, attraverso regole e finanziamenti correnti; a consentirgli di funzionare in condizioni di normale operatività ordinaria. Coerentemente con quanto si è finora detto, esso dovrebbe comportare iniziative per accrescere in misura molto sensibile i tassi di passaggio dalle superiori all'università, incrementando stabilmente e fortemente le immatricolazioni e le dimensioni complessive degli iscritti. L'eliminazione per alcuni studenti della tassazione è solo un primo passo, pur nella giusta direzione; essa dovrebbe essere accompagnata da intense politiche di promozione del diritto allo studio e da meccanismi didattici per sanare le carenze conoscitive degli immatricolati e ridurre gli abbandoni al primo anno. Il sensibile reclutamento di nuovi ricercatori va certamente nella giusta direzione; esso va però reso permanente, dando ragionevole possibilità di reclutamento ai più giovani, e certamente riequilibrato da un punto di vista territoriale.

Essendo molto difficile, per evidenti motivi, modificare le regole allocative del FFO, sarebbe opportuno anche a tal fine creare un esplicito fondo aggiuntivo di potenziamento e riequilibrio del sistema, destinato agli atenei del Nord "periferico" e del Centro-Sud. Esso potrebbe essere allocato sulla base di veri e propri contratti di performance fra il Ministero e gli Atenei, con obiettivi condivisi e verificabili, in termini sia qualitativi che quantitativi.



## I temi e le azioni prioritarie

Gaetano Manfredi

42

Innanzitutto una premessa: la pandemia ha rappresentato certamente un elemento di rottura per l'andamento di diversi processi in atto da tempo. Credo dunque che questa crisi possa essere un'importante opportunità per rivedere alcune delle politiche messe in campo in passato, di cui mi auguro riusciremo ad invertire gli effetti.

Venendo ad alcune sollecitazioni emerse precedentemente, ci sono diverse considerazioni da fare. In primo luogo, come sistema paese, abbiamo la necessità di far andare più persone all'università. In un'ottica generale e sistemica, ciò è certamente vero per due motivi: da un lato c'è la necessità di avere più persone con una formazione di tipo terziario; dall'altro occorre guardare alla formazione terziaria in una maniera diversa e più ampia.

Guardando ai dati sui laureati negli altri paesi, infatti, i numeri che questi riportano non sono riferiti a persone che necessariamente hanno fatto l'università nel senso in cui noi la intendiamo in Italia. In buona parte, queste sono persone che hanno fatto dei percorsi decisamente diversi: sto ovviamente facendo riferimento ai cosiddetti percorsi professionalizzanti, che sono presenti nell'offerta formativa di Germania, Francia e di molti altri paesi del nord Europa.

Quindi se come ho già detto c'è assolutamente bisogno di portare più giovani all'università, non dobbiamo immaginare che tutti questi si laureino in uno dei percorsi che offriamo oggi. Io ritengo che occorra agire su due diversi aspetti per perseguire questi fini: da un lato occorre intervenire sul problema della domanda, ovvero su come incentivare più ragazzi ad andare all'università; e dall'altro c'è ovviamente la necessità di operare anche sul lato dell'offerta, e cioè sui percorsi didattici universitari.

Iniziando ad affrontare la questione dal lato della domanda, oggi c'è la necessità di rafforzare il diritto allo studio. L'intervento contenuto nel cosiddetto decreto Rilancio sulla no tax area ha permesso il rifinanziamento delle università. Nelle previsioni elaborate dal Ministero, grazie a quei fondi, le università non dovrebbero perdere nemmeno un euro rispetto alla situazione precedente.

Difatti la perdita di gettito dovuta al fatto che meno studenti pagheranno le tasse, dovrebbe essere perfettamente compensata dalle risorse addizionali che sono state stanziare, anche grazie ad un meccanismo di ripartizione. Per questa misura siamo infatti riusciti a stanziare 165 milioni aggiuntivi per gli atenei. Milioni su cui stiamo lavorando perché siano stabilizzati nella legge finanziaria, così da trasformare in intervento permanente quello che, per il momento, è stato solo un, pur importante, finanziamento una tantum. Riten- go che questo intervento, pur non costituendo l'unico motivo dell'aumento di iscrizioni all'università di studenti, abbia sicuramente contribuito, ed in ma- niera importante, a questo risultato.

Cosa possiamo imparare da questo? La conseguenza più diretta di questo esperimento ci suggerisce che ampliare il welfare studentesco, ridurre la tas- sazione, aumentare le borse di studio (sia come entità che come numero di beneficiari) ed intervenire sulla residenzialità studentesca e cioè, in una sola parola, creare finalmente anche in Italia un welfare di tipo europeo, sicu- ramente rappresenta un significativo e necessario salto di qualità del nostro sistema universitario.

E permettetemi di tornare su quest'ultimo punto: la residenzialità studentesca è un altro tema su cui occorre lavorare. Questo rappresenta infatti un impor- tante costo per le famiglie: dobbiamo sempre ricordare che il costo dell'uni- versità non è semplicemente rappresentato dal costo dell'iscrizione, ma bensì è costituito anche e soprattutto da tutto ciò che c'è intorno, che spesso è molto più impegnativo economicamente della semplice iscrizione.

L'altro importante punto da trattare in questa ricognizione della situazione, riguarda ovviamente il tema della domanda di università, oltre a collegarsi al tema degli abbandoni: sto parlando ovviamente della filiera formativa. Noi non dobbiamo solo far in modo che i ragazzi arrivino all'università con la consapevolezza di star facendo una scelta giusta, ma dobbiamo anche far sì che questi abbiano le abilità di base che gli consentano di poter seguire con profitto gli studi universitari.

Ed è quindi necessario ed opportuno andare a verificare l'efficacia del percorso pre-universitario, e cioè in altri termini studiare come funziona la scuola. Alcuni dati, come ad esempio la maggiore dispersione scolastica nel sud, suggeriscono che l'università in quelle regioni paghi anche l'effetto di un sistema scolastico meno performante, che spesso nelle regioni centro-meridionali aranca rispetto a quello che avviene in alcune regioni del nord.

Quest'anno abbiamo a disposizione un ulteriore dato che considero molto interessante, e che suggerisco di analizzare: quello dei test di ingresso per l'accesso a Medicina. Per la prima volta questa selezione è stata fatta su base provinciale, con ogni candidato che ha affrontato il test nella propria residenza. Il risultato è incredibilmente simile alla fotografia dei risultati dei dati PISA delle scuole: le province che vantano dei risultati ai test PISA più alti, hanno visto un punteggio più alto anche nei test di medicina. Indipendentemente dal fatto che gli studenti siano più o meno preparati, diventa chiaro da questo piccolo esempio come l'impatto del sistema scolastico sia determinante, così come lo è impostare dei programmi di orientamento attivo nelle scuole. Questo è un tema su cui insisto da anni e verso il quale occorre dire che ci sono anche delle difficoltà culturali all'interno della scuola. Io ritengo che sia necessario accompagnare ed aiutare i ragazzi che scelgono di andare all'università, cercando di rafforzare quelle abilità che gli saranno utili a frequentare le aree universitarie che hanno scelto: se uno studente ha deciso che studierà una materia STEM, dovrà studiare più matematica; al contrario se invece ha scelto di frequentare un corso di studi di tipo umanistico, dovrà concentrarsi di più su materie di quell'ambito. Questo ovviamente implica cercare di far scegliere quanto prima agli studenti cosa studiare e cercare così di ridurre la dispersione. Occorre sottolineare che quest'ultima è un problema molto importante per il nostro paese, visto che l'Italia ha il ben poco invidiabile record di dispersione a livello europeo.

C'è poi un ultimo tema, che si collega anche a quanto affrontato sul sistema industriale italiano. Se alcune famiglie non mandano i figli all'università, è

anche perché il sistema produttivo italiano premia poco, anche dal punto di vista salariale, il titolo di studio. Investire sul titolo di studio, se da un lato dà più opportunità di trovare un posto di lavoro, dal punto di vista salariale non incentiva abbastanza. In Italia c'è il differenziale salariale tra un laureato ed un diplomato più basso d'Europa. Questo rappresenta chiaramente un mancato incentivo a studiare. Se non costruiamo un sistema produttivo che assuma i laureati e che li paghi bene, è ovvio che la spinta alla laurea diventi meno incentivante rispetto a quella che c'è in altri paesi, come ad esempio la Francia, la Germania o l'Inghilterra, dove il differenziale è più alto.

Questo è ovviamente un grande tema sistemico, che non riguarda soltanto l'università, ma bensì la necessità di evoluzione del sistema produttivo italiano, di farne crescere la competitività e di far sì che la nostra produttività non si basi sulla continua compressione del costo del lavoro, ma al contrario su di un maggiore valore aggiunto nella produzione. Questa infatti sarebbe la via che, oltre a raffigurare una maggiore produttività, consentirebbe di premiare il titolo di studio e di pagarlo adeguatamente. Tutto ciò però non si sposa bene con un sistema costituito in gran parte da piccole aziende, che spesso non assumono laureati e che può trasformarsi nella pratica in un sistema che offre degli scarsi incentivi, o addirittura che pone delle barriere, nei confronti dello studio.

Passando invece all'altra metà della questione, il grande tema è quello dell'offerta. Su questo, io ritengo che da un lato abbiamo bisogno di rafforzare l'offerta tradizionale, e dall'altro necessitiamo di colmare il grande gap che abbiamo in Italia sui percorsi professionalizzanti. Che siano ITS o lauree professionalizzanti, anche nel nostro paese abbiamo bisogno di un sistema che sia paragonabile a quello in vigore negli altri paesi. Il differenziale di laureati che abbiamo con la Germania, ad esempio, è sostanzialmente legato a coloro che frequentano università tecniche e con un percorso che offre un canale professionalizzante.

Questo tema è poi anche connesso al tipo di studenti che si iscrivono all'uni-

versità, che nel nostro paese sono principalmente rappresentati da coloro che hanno frequentato un liceo. In Italia saturiamo quasi completamente nella transizione scuola-università, gli iscritti al liceo, mentre abbiamo dei tassi di passaggio dagli istituti tecnici (ed ancora di più dai professionali) che sono bassissimi. Uno dei motivi per cui ciò accade è probabilmente anche dovuto al fatto che chi frequenta degli istituti tecnici o professionali preferisce continuare nella formazione terziaria seguendo un percorso più professionalizzante, e non apprezza invece un'offerta universitaria, quale è la nostra università tradizionale, con componenti teoriche molto rilevanti. Quindi credo che aprire ed investire nel ramo della formazione professionalizzante sia uno strumento molto utile al fine di allargare la platea di ragazzi che passano alla formazione terziaria. Sono convinto che molti ragazzi non si iscrivano o non completino l'università poiché non vi trovano ciò che si aspettano, e cioè un percorso che offra competenze più professionalizzanti. Con il Ministero stiamo lavorando molto sul tema degli ITS e delle lauree professionalizzanti, due cose davvero diverse e di cui abbiamo bisogno: devono però essere dei percorsi costruiti insieme, sotto un progetto comune che li valorizzi entrambi, così da costruire un'offerta integrata.

Questo è un punto che ritengo estremamente importante, e su cui occorre fare investimenti anche utilizzando il Recovery Fund; non appena saranno elaborati i dati relativi agli anni accademici 2018/19, 2019/20 e 2020/21, infatti, sono certo che ci accorgeremo che il numero di borse di studio è aumentato (anche se, c'è da dire, resta ancora una percentuale troppo bassa rispetto agli altri paesi), che la tassazione media per iscriversi all'università è scesa e che il numero di persone che non pagano le tasse è aumentato. Insomma il trend va nella direzione che ci aspettiamo. Dobbiamo rafforzare la spinta verso questa direzione; credo che a livello di governo ci sia un importante consenso ad andare in questo senso, e che anche l'alimentare un forte dibattito pubblico verso questa direzione aiuti allo scopo.

C'è poi il complesso tema del divario della mobilità studentesca. Tanti studenti

del sud – anche se non di tutte le regioni del sud - si iscrivono nelle università del nord. Chiaramente se da una parte vogliamo che più persone si iscrivano all'università, dall'altra abbiamo il susseguente problema di capire dove questi studenti si iscrivono, e far sì che ci sia una divisione omogenea sul territorio. Questo è un tema che va approfondito con molta attenzione. La situazione delle università del Mezzogiorno (anche se questo non è un tema solo del sud: si citava prima il caso di Genova che ritengo sia da studiare poiché molto esemplificativo della questione) è dovuta non solo all'offerta universitaria da queste messa in campo, ma anche all'offerta del territorio su cui questi atenei insistono. E' indiscutibile infatti che oggi la competizione non avvenga solo tra università, ma bensì tra territori. Sebbene sia sempre successo che dalla Sicilia o dalla Puglia si andasse a studiare al nord, rileviamo che questo fenomeno è aumentato tantissimo nell'ultimo decennio. Oggi i numeri ci dicono che negli ultimi due anni questa tendenza sia rallentata, e che i numeri nelle università del sud siano molto migliori in termini di iscritti e ritenzione dei neo-studenti. Ma tuttavia questo fenomeno persiste, ed è così rilevante nel nostro paese poiché è legato anche alla scarsa competitività delle risorse del territorio. Molti ragazzi si trasferiscono a Milano alla Statale o al Politecnico, o ancora a Torino o a Bologna o a Padova, non tanto perché quelle università siano considerate migliori rispetto a quelle vicino casa, ma bensì perché percepiscono come migliori quei territori. Luoghi che offrono maggiori opportunità, con un migliore collegamento con il mercato del lavoro: molti giovani ritengono che prima o poi andranno comunque in quei territori per lavorare, per cui ritengono che sia meglio insediarsi lì sin dall'università. Il tema della mobilità va dunque studiato con la massima attenzione. Occorre capire, per riequilibrare davvero questo processo, che sono molti i fattori che intervengono in questa scelta. La Campania, ad esempio, ha tassi di mobilità degli studenti al di sotto della media nazionale: esporta quindi pochissimi studenti, anche se è una regione del sud con un reddito medio paragonabile a quello della Sicilia e forse addirittura inferiore a quello della Puglia. Perché avviene ciò? Queste differenze sono da



studiare e valutare. O ancora vi è il caso di Genova, l'università del nord che ha perso più studenti: una ricognizione preliminare sembra attribuire questa migrazione alla forte attrattività esercitata dal Piemonte, che drena molti studenti essendo una regione che offre molte opportunità di lavoro e confinante. Due esempi per significare come questi processi siano complessi, e ritengo che richiedano a gran voce un approfondimento forte.

Anche perché il nostro sistema di finanziamento è basato sul costo standard: ciò significa che essenzialmente il finanziamento alle università dipende dal numero di studenti che queste hanno, ovviamente corretto da una serie di pesi e di fattori perequativi (che mi fa piacere ricordare siano anche stati aumentati, per tener conto delle aree più depresse e di quelle meno accessibili). Dunque, senza alcun dubbio, la mobilità degli studenti rappresenta un importante spostamento di soldi, e quindi è chiaro che anche il modello di finanziamento debba avere dei limiti rispetto a questo sistema perequativo, altrimenti si rischia di creare degli effetti di rimbalzo. Quest'anno abbiamo per la prima volta introdotto nel sistema di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (visto che le regole di ripartizione sono pluriennali e legate a decreti con valore pluriennale, non modificabili di anno in anno) il principio per cui il pavimento è zero. E quindi nessuno può perdere risorse rispetto all'anno precedente. Prima si aveva un pavimento del -3% o -2%, a seconda degli anni. Questo si è potuto fare perché finalmente quest'anno, per la prima volta dopo tanto tempo, siamo riusciti ad avere più risorse nel FFO, pari a circa 100 milioni aggiuntivi. Che l'anno prossimo saranno ulteriori 100 milioni addizionali, e l'anno dopo ancora altri 100.

Se noi siamo in grado di aumentare il FFO, potremo utilizzare dei criteri di ripartizione meno penalizzanti e che in un certo senso consentano a chi ha più studenti di avere più risorse, perché chi ha più studenti deve garantire più servizi e più docenti. Al tempo stesso, stiamo consentendo a chi perde studenti di non perdere la cosiddetta parte strutturale dell'università, e quindi di mantenere la soglia di finanziamento, incrementandola anche in valore assoluto.

Quest'anno, grazie a questo intervento, mi fa piacere poter dire che ogni ateneo ha incrementato la soglia di finanziamento per lo meno del 2,5% del FFO, per coprire i maggiori oneri stipendiali; inoltre gli atenei con le migliori performance come costo standard hanno avuto poco più del 5%. Quindi c'è stato un differenziale tra gli atenei più e quelli meno performanti, ma ciò è avvenuto in un range in cui tutti gli atenei hanno comunque avuto un finanziamento aggiuntivo. Ciò significa chiaramente che alcune tendenze punitive viste negli ultimi anni, che apparivano quasi incompensabili ed ineludibili, si stanno finalmente un po' sistemando. Ad esempio riscontriamo come negli ultimi due anni sia la Sicilia che la Puglia hanno visto degli incrementi nel numero di studenti: insomma, anche se è ovvio che occorra ancora fare interventi più mirati e territoriali, per la prima volta dopo dieci anni il sistema si sta finalmente ristabilizzando.

Mi convince molto anche l'idea che ci siano accordi di programma legati al raggiungimento di determinate performance, che consentano di ristrutturare l'offerta didattica in alcuni territori per far sì che questi possano essere più attrattivi.

Credo però che non possiamo prescindere anche dalla competitività del territorio. Ad esempio una delle province dove c'è più emigrazione dalla Sicilia è Trapani. Andando ad analizzare dove vanno i ragazzi di Trapani a studiare, si scopre come questi si iscrivano in gran parte presso l'ateneo di Bergamo: ciò probabilmente è dovuto al fatto che grazie a Ryanair sia molto facile da Trapani prendere l'aereo per quella destinazione. Inoltre, andare in università e tornare a casa, costa anche relativamente poco, soprattutto rispetto a trasferirsi in università geograficamente più vicine come Palermo o Catania. Questo piccolo esempio mostra bene come il deficit infrastrutturale e di accessibilità di cui soffre il Mezzogiorno venga pagato dalle università anche sui temi della mobilità studentesca. Questo vale a maggior ragione per il fatto che sono molti gli studenti pendolari, e quindi i sistemi di trasporto pubblici e le strade pesino parecchio sulle scelte degli studenti. Il tema è quindi molto complesso,

vedendo interconnessioni e collegamenti poco evidenti, e necessita certamente di riflessioni approfondite.

Complessivamente mi sta molto a cuore il tema del reclutamento, perché considero che il danno più grande che sia stato fatto dalle politiche restrittive sull'università degli scorsi anni è stato l'invecchiamento del corpo docente, oltre che la perdita di tantissimi talenti. Negli ultimi anni i concorsi per ricercatori sono stati tra i 300 ed i 400 in tutta Italia: indipendentemente dal dove siano stati fatti, sono indubbiamente numeri ridicoli per un paese come il nostro. Il tema dell'investimento sui giovani non è solo un tema che riguarda le risorse, ma bensì anche la programmazione pluriennale, perché ovviamente non è possibile trovare i ricercatori per strada, ma occorre formarli per tempo. Il ricercatore è una persona che ha fatto un percorso, e ad un certo punto ha vantato un tasso di qualità alta che gli ha permesso di accedere al gotha della disciplina. Abbiamo fatto un intervento su questa questione che ritengo molto significativo, sia grazie al decreto Milleproroghe che a quello cosiddetto 'Rilancio': ciò ha comportato per le università circa 5.000 nuovi posti di ricercatori di tipo B, un numero pari a quasi il 10% del totale dei docenti in Italia, oltre che altri 1.000 posti per gli enti pubblici di ricerca. In totale dunque 6.000 nuovi posti da ricercatore: se guardiamo alla somma complessiva abbiamo certamente un'università ancora molto piccola per il nostro paese, però occorre ammettere che con questo intervento abbiamo quantomeno iniziato ad invertire la tendenza. I piani straordinari di ricercatori di tipo B, con questi 5.000 nuovi posti e quelli aggiunti degli ultimi 4 anni, hanno inserito nel sistema quasi 10.000 ulteriori ricercatori. Una prima boccata di ossigeno per il sistema, dopo molti anni di quasi non reclutamento dei giovani. Questo di certo crea un altro problema, oggi peraltro molto discusso, per i punti organico; tuttavia ritengo che il tema reale siano un altro, riguardante le risorse, e cioè il finanziamento del FFO. Perché se è vero che abbiamo un meccanismo pluriennale (che cercherò di modificare, almeno in parte, non appena scadrà la parte sui criteri di ripartizione dei punti organico che ha durata triennale

ed è ancora in vigore), andando a guardare la questione dei punti organico nel merito, appare evidente come questi siano oggi più di quelli che servono, oppure in taluni atenei più di quelli che effettivamente si possono utilizzare in funzione delle risorse libere che si hanno a disposizione. Nelle università italiane ci sono diverse migliaia di punti organico non utilizzati, sia da atenei del sud sia del nord: ad eccezione di pochissimi casi dove ci sono rapporti docenti-studenti particolarmente penalizzanti (come ad esempio a Bergamo; ciò può avvenire solo in atenei giovani, che siano cresciuti moltissimo e con poco turn over) i punti organico non vengono mai utilizzati completamente. Ciò è vero per Milano, dove l'università forse avrebbe anche le risorse per poterli utilizzare, ma anche per altre grandi realtà come Roma, Napoli e Palermo. Per questo insisto a dire che il tema reale sia come aumentare l'investimento, anche per poter costruire finalmente una generazione di persone che siano poi in grado di accedere alle università. E' indubbio che la mancanza di concorsi, assegni e percorsi di dottorato negli ultimi anni, abbia scoraggiato molti ragazzi ad iniziare o proseguire lungo il percorso di ricerca; così come è indubbio che abbiamo perso ragazzi verso l'estero, dove ci sono più opportunità di ricerca, più laboratori, stipendi più alti ed anche sistemi più semplici e meno burocratizzati.

Credo che gli interventi che dobbiamo fare debbano essere più sistemici: dobbiamo arrivare ad essere in grado di riuscire a trasformare strutturalmente il sistema universitario, ed ad averne uno più grande, che mantenga una sua qualità e che sia in grado di reclutare persone brave. In una parola, abbiamo bisogno di un sistema in grado di attrarre talenti e ripristinare la circolarità di chi vi è inserito.

C'è infatti un altro importante tema: quello della scarsa circolarità nel sistema italiano. Ci sono ricercatori che iniziano e finiscono la propria carriera accademica nella stessa sede, che magari è anche dove hanno ottenuto il proprio dottorato. Questa scarsa mobilità è legata da un lato ai meccanismi del reclutamento, che rendono più conveniente per l'ateneo far avanzare in

carriera una risorsa interna rispetto al reclutare un nuovo professore (anche se occorre dire che a seguito della riforma Gelmini le cose sono leggermente cambiate, ed in alcuni atenei fare un po' di reclutamento è stato possibile) e dall'altro ad una questione legata agli stipendi. E' infatti difficile suggerire ad una persona di andare a fare il ricercatore in un'altra città, quando a fronte di uno stipendio così basso, dovrebbe trasferire sé stesso, la famiglia, la casa... In altri termini, la questione della mobilità non solo è dipendente dalla volontà della persona di muoversi, ma anche dalla possibilità di offrirgli condizioni economiche che consentano effettivamente di spostarsi. Il tema del salario del ricercatore in ingresso (ed anche, più in generale, del docente, ma mi preme in questo contesto sottolineare la figura del ricercatore in particolare) è quello di salari poco competitivi con il mondo dell'impresa privata, soprattutto nei settori del digitale ed in quelli STEM, cosa che rende anche difficile reclutare i ricercatori. Un ricercatore in ingresso ha uno stipendio molto basso: e le persone non possono mantenere a lungo stipendi intorno ai 1500 o ai 1600 euro. Quindi l'investimento nei giovani rappresenta un elemento molto importante.

Anche per questo tra le azioni portate avanti in questi pochi mesi trascorsi dalla mia nomina a Ministro, ho deciso che le azioni prioritarie su cui concentrare gli sforzi fossero proprio il tema della no tax area e delle borse di studio, oltre a fare piani straordinari per il reclutamento dei ricercatori. Ritenevo e ritengo, infatti, questi temi come priorità assolute non rinviabili. Ed è chiaro che oggi con il Recovery Fund e con una finanza pubblica che valorizzi maggiormente l'università e la ricerca, si ha forse finalmente la possibilità di fare un discorso più di sistema, mettendo mano ad una riforma di più ampio respiro che contempli ad esempio anche i dottorati, che sono un altro tema che mi sta molto a cuore. Sono moderatamente ottimista a questo proposito, perché dopo aver percepito per tanti anni una spiccata ostilità nei confronti della prospettiva di un investimento in università e ricerca da parte del mondo politico e della società, mi sembra che oggi il clima sia cambiato. Sia ben chiaro che c'è ancora

tanta strada da fare; mi sembra tuttavia di aver notato in parlamento una maggiore attenzione verso questi temi, una sensibilità che non avevo riscontrato negli anni precedenti. Anche parlando con diverse persone, visto che alla fine le scelte della politica derivano anche dal consenso sociale, riscontro come ci sia una maggior propensione ed una maggior attenzione al tema della formazione e della ricerca. Questo è sicuramente stato rafforzato dall'effetto della pandemia, che indubbiamente ha fatto percepire alle persone come il tema delle competenze riguarda tutti. Una società con più competenza, è una società che da più opportunità a tutti, che migliora la vita di tutti, che rende le persone un po' più sicure e che ci cura meglio. Questo ritengo si sia compreso, e ciò mi rende moderatamente ottimista a riguardo.

Ritengo che con gli altri stakeholders della ricerca siamo sostanzialmente d'accordo: non dobbiamo fare interventi spot o territoriali, ma al contrario bisogna fare interventi sistemici, e guardare all'università come sistema. Quindi credo che se riusciamo a proseguire su questa strada potremmo ottenere dei risultati importanti.

Non posso non concludere quest'intervento invitando tutti a sostenere i nostri temi nel dibattito pubblico. Dobbiamo parlare di più di ricerca e di università, e devono farlo tutti gli attori, a vario titolo, dell'università. Non posso ovviamente farlo da solo, anche considerata l'ostilità ed il sospetto medio nei confronti delle figure politiche, e dunque anche del mio ruolo di Ministro. Oggi si parla un po' di più sui giornali di università, e c'è stato qualche intervento in merito sui media; tuttavia occorre ammettere che ce ne potrebbero essere molti di più. Questo ci aiuterebbe a creare quella coscienza e quel consenso sociale che, poi, ci potrà portare ad andare dritti verso dove vorremmo: e cioè verso un maggiore investimento in conoscenza di cui tutti abbiamo bisogno.

## Gruppo di progetto Unimi 2040

Istituito dal Rettore nel 2019, il Gruppo di progetto Unimi 2040 ha il compito di individuare i possibili scenari futuri che riguardano la formazione, la ricerca e gli assetti di governance di una grande università multidisciplinare come la Statale. L'obiettivo è quello di stimolare la comunità accademica dell'Università degli Studi di Milano a riflettere sulle tendenze recenti e sulle sfide future, con particolare attenzione ai cambiamenti in atto in Europa.

Il confronto con altri atenei e realtà che operano nel campo dell'istruzione e della ricerca è la principale modalità di lavoro prescelta. Il *benchmark* sarà costituito dai migliori atenei italiani e dalle università europee che, insieme alla Statale, fanno parte della LERU, la League of European Research Universities.

Il Gruppo si è dato un programma di lavoro pluriennale che consiste nell'organizzazione di seminari e nell'elaborazione di reports su diverse tematiche "di frontiera" nel campo dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione. Alcuni dei reports e dei testi discussi nei seminari verranno poi pubblicati in questa collana Unimi 2040 Discussion Papers e messi a disposizione di tutta la comunità accademica.

*Il Gruppo di progetto UNIMI 2040 è coordinato da Marino Regini, professore emerito con una lunga esperienza di ricerche comparative sui sistemi universitari. A far parte del gruppo - oltre al Direttore generale Roberto Conte e alle Prorettrici Maria Pia Abbraccio, Antonella Baldi, Marina Brambilla, Marina Carini, Marilisa D'Amico e Marisa Porrini - sono: Antonio Carrassi, Elena Del Giorgio, Rebecca Ghio, Giuseppe Lodato, Alessandro Pinetti, Chiara Tonelli, Chiara Torre e Matteo Turri.*



Milano University Press

