

Gianmaria Palmieri (Pavia, 9 - 10 - 11 settembre 2015)

*Tra centro e periferia: il ruolo dell'Università per la rinascita delle aree interne e la coesione sociale*

Ringrazio gli organizzatori per avermi invitato a svolgere una relazione in questo prestigiosissimo convegno: in particolare il padrone di casa, il Rettore Rugge ed il Presidente della CRUI, Prof. Stefano Paleari. Consentitemi un ringraziamento anche all'amico e collega Rossano Pazzagli. Questo mio breve contributo si è infatti potuto arricchire di alcune sue riflessioni che faccio totalmente mie.

Mi presento. Sono il Rettore dell'Ateneo della più piccola Regione a Statuto Ordinario d'Italia, il Molise. Una tranquilla e bellissima Regione del centro-sud, ricca di verde, di risorse naturali e paesaggistiche, di storia e di arte, con poco più di trecentomila abitanti. Una terra geograficamente centrale, ma socialmente ed economicamente periferica e in difficoltà, perché priva delle infrastrutture necessarie a collegarla alla reti che garantiscono quei flussi di persone, di mezzi finanziari, di beni e servizi, indispensabili a garantirle tassi di sviluppo e benessere paragonabili a quelli medi europei.

Una terra in cui, giusto per fare un esempio, la rete ferroviaria, che si estende per 264 km, è rappresentata da una monorotaia non elettrificata che oggi consente ai viaggiatori (il trasporto merci è impossibile) di coprire la tratta principale Isernia-Campobasso-Termoli (150 km circa) nello stesso tempo che occorreva al tempo della sua costruzione, il 1890: 5 ore. E la rete stradale include soltanto 35 km di autostrada sulla costa adriatica.

Un territorio dunque che, malgrado le sue innegabili potenzialità, legate alle sue peculiari caratteristiche storiche ed ambientali, presenta condizioni di contesto idonee a favorire, come tante aree del nostro Paese, emigrazione giovanile e spopolamento.

Si tratta tuttavia di uno spaccato significativo d'Italia e da qui credo la ragione dell'invito rivoltomi a questo convegno. Il Molise rappresenta infatti ad un tempo un prototipo della provincia italiana (ricordo che nel nostro paese soltanto il 30,4% della popolazione, pari all'incirca a 18 milioni e mezzo di abitanti su 60 milioni circa, risiede nelle aree metropolitane) e, soprattutto, delle cd. aree interne del nostro Paese.

Il concetto di "aree interne" è emerso in Italia, come fattispecie rilevante sul piano amministrativo, da pochissimi anni, per identificare una strategia di distribuzione dei fondi europei relativi alla programmazione 2014-2020 finalizzata a migliorare la qualità della vita dei cittadini residenti in determinate zone periferiche del Paese. E ciò con l'obiettivo di realizzare sia uno sviluppo cd. intensivo, con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree; sia uno sviluppo cd. estensivo, con l'aumento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale. Crescita e inclusione sociale, dunque. L'una funzionale all'altra.

Secondo la definizione accolta nei documenti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale della Presidenza del Consiglio dei Ministri tali aree sono caratterizzate dalla presenza dei seguenti requisiti: a) sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità);

b) dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

Si tratta di territori profondamente diversificati, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione, che costituiscono una parte ampia della penisola – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione (circa 24 mln di persone). Territori con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotati di risorse che mancano alle aree centrali, con problemi demografici ma anche con forte potenziale di attrazione.

(figura 1)

A me che accademicamente provengo da una grande Università metropolitana (quella di Napoli), l'esperienza di docente e ora di Rettore dell'Università del Molise ha aperto la mente, ha fatto guardare al rapporto tra Università e città, tra Università e territorio in un modo diverso e forse troppo poco considerato nel nostro Paese, sempre più ossessionato dalla vana e controproducente ricerca del raggiungimento di una massa critica, di un ordine di grandezza sufficiente. Ossessione che, in una fase segnata dalla drammatica riduzione delle risorse destinate alla formazione ed alla ricerca scientifica, ha prodotto effetti nefasti, e temo purtroppo duraturi, sulle prospettive del sistema universitario italiano, rigido, squilibrato e sempre meno accessibile, anche per l'esponentiale aumento delle rette, a tanti giovani di questo Paese. Soprattutto, ma non solo, a quelli che hanno avuto in sorte di nascere e risiedere in molte delle cd. aree interne.

Sono molto grato agli organizzatori di questo convegno, perché credo che una delle più importanti cause della situazione di crisi in cui versa l'Università italiana sia rappresentata proprio dall'insufficiente considerazione, a livello normativo e di *governance* del sistema, della rilevanza del rapporto biunivoco tra città e Università, che l'iniziativa pavese meritoriamente vuole rimettere in luce. Dalla miope sottovalutazione degli effetti che il sottofinanziamento dell'istituzione universitaria, unita all'imposizione di regole che trascurano il contesto in cui gli Atenei operano, determinano sul benessere e sulle prospettive di sviluppo di una comunità e di un territorio.

Sono fermamente convinto, e questo è il senso del mio intervento, che la riscoperta dell'intima, direi osmotica, interrelazione tra istituzione universitaria e territorio costituisca un passaggio indispensabile per costruire un sistema formativo e di ricerca davvero efficiente e socialmente equilibrato. E che tale riscoperta debba necessariamente passare attraverso un'adeguata considerazione del valore aggiunto che gli atenei che servono le cd. aree interne, indipendentemente dalla latitudine in cui si trovano, possono apportare all'equilibrio sociale ed alla capacità innovativa di un sistema universitario e, in definitiva, di un Paese. D'altra parte è noto che per conseguire i migliori risultati sul piano della crescita sociale, economica, tecnologica di un Paese occorre che il sistema universitario: 1) consenta ad un numero quanto più elevato possibile di giovani di poter accedere all'alta formazione e alla ricerca scientifica; 2) sia organizzato in modo efficiente, con strutture didattiche e di ricerca effettivamente e pienamente fruibili dagli utenti, vale a dire studenti e ricercatori.

Il che impedisce di considerare vincente un modello che privilegi, mediante strumenti politiche di finanziamento, l'imposizione di regole di *governance* che non lasciano spazio alla sana autonomia gestionale e l'utilizzo spesso improprio di concetti come "merito" e "virtù", la concentrazione delle strutture di didattica e di ricerca in pochi e affollatissimi poli o aree, non accessibili a tanti giovani, vuoi per ragioni geografiche, vuoi per condizioni economiche.

In una recente pubblicazione il nostro Presidente, Stefano Paleari, ha opportunamente descritto in termini di conquista sociale il superamento, avvenuto nel nostro Paese nell'ultimo scorcio del secolo scorso, di un sistema universitario fino ad allora elitario. Superamento conseguito mediante la costituzione, in diverse parti del Paese, di circa una ventina di atenei, molti dei quali collocati appunto nelle aree interne (si pensi alle Università di Udine, Cassino, Tuscia, Basilicata, Molise, Benevento, Insubria, Foggia) che hanno consentito il decongestionamento di grandi atenei metropolitani e l'incremento del numero degli studenti fino al picco, registrato all'incirca 10 anni or sono, di 1,8 milioni di studenti. Condivido questa valutazione positiva, perché il raggiungimento di un numero adeguato di atenei consente di soddisfare la prima delle due esigenze sopra indicate: di consentire ad un numero quanto più elevato possibile di giovani di poter accedere all'alta formazione e alla ricerca scientifica. Così come condivido la valutazione critica espressa da Paleari sulla vulgata secondo cui in Italia ci sarebbero troppe università. Si tratta infatti di un ottuso luogo comune smentito dai dati empirici: a parità di popolazione il numero complessivo degli atenei italiani (96) è inferiore alla media degli altri Paesi europei.

Purtroppo, nell'ultimo decennio, non solo per effetto dei poderosi tagli al finanziamento delle Università italiane, molti passi indietro sono stati fatti. I dati statistici parlano chiaro. In meno di 10 anni l'Università italiana ha perso circa 400.000 studenti (70.000 negli ultimi tre anni).

Tuttavia, a ben vedere, la riduzione delle risorse e il conseguente calo degli studenti hanno colpito e colpiscono gli atenei che servono le aree interne in misura esponenzialmente maggiore rispetto agli altri atenei.

Dal 2008 ad oggi la riduzione del fondo di finanziamento ordinario erogato dallo Stato agli atenei italiani ammonta complessivamente a circa 1,2 mld di euro, il che in percentuale equivale ad un -15,05%. Ma se si scompone il dato distinguendo, tra i principali atenei statali, le 30 Università che servono le aree interne dalle altre 30, si osserva che per le prime il taglio delle risorse raggiunge la percentuale del 18,5% (figura 2) mentre per le seconde si attesta solo (si fa per dire) al 13,38% (figura 3 e 4).

Analogamente con riguardo al calo degli studenti. A fronte di una riduzione complessiva di circa 70.000 unità (pari ad un -4,4%), mentre gli atenei che servono le aree interne hanno registrato un calo del 7,24% (pari a 38.000 studenti circa) (figura 5), gli altri hanno registrato una riduzione del 3,02% (pari a 31.000 studenti circa) (figura 6 e 7).

Né un correttivo adeguato appare, almeno per come è oggi strutturato, il criterio del costo standard per studente, applicato per la prima volta nel 2014, che governa la distribuzione tra gli atenei del 20% del FFO. In sostanza, si calcola il costo unitario di formazione per studente e lo si moltiplica per il numero degli studenti di ciascun ateneo. Tuttavia, si considerano solo gli studenti iscritti entro la durata normale del corso di studi, e non anche i fuori corso. Ciò comporta un ulteriore svantaggio competitivo per gli atenei che servono le aree interne. Le statistiche mostrano che il fenomeno del ritardo negli studi è largamente diffuso in questi territori, risultando in larga parte determinato dal

funzionamento del mercato locale del lavoro e dalle carenze infrastrutturali e di servizi. Se il costo standard tenesse conto della situazione di contesto, non imputabile certo alle inefficienze delle strutture universitarie, il sistema eviterebbe un vistoso elemento di squilibrio e di disuguaglianza.

Senza poi trascurare le difficoltà che molti degli atenei in questione hanno nel reperire risorse esterne (da imprese private o enti pubblici), nel fissare una soglia adeguata di contribuzione studentesca, o nel garantire la mobilità anche internazionale degli studenti. Tutti fattori che incidono (negativamente) sulla determinazione della cd. quota premiale del FFO (pari al 20% ovvero 1,385 mld di euro).

Viene dunque da interrogarsi se i dati appena segnalati, che evidenziano un profilo di svantaggio competitivo a carico degli atenei delle aree interne ulteriore rispetto a quello che gli stessi già patiscono fisiologicamente per il fatto di essere collocati in un determinato territorio e derivante dall'adozione di specifiche regole del gioco, siano frutto di scelte non adeguatamente ponderate oppure volute.

Nel primo caso forse si può ancora correre ai ripari, mediante opportune misure correttive sia di carattere finanziario, sia sul piano degli indicatori delle performances di ateneo.

Nel secondo caso occorrerebbe riflettere sulla compatibilità di una siffatta strategia rispetto agli obiettivi della valorizzazione delle aree interne e della coesione sociale, oltre che, naturalmente, con principi garantiti dalla nostra costituzione come quelli in tema di diritto allo studio, di autonomia universitaria e, soprattutto, di uguaglianza.

Tuttavia credo che l'esigenza di non disperdere un patrimonio così prezioso come quello rappresentato dalle tante università che operano al servizio di comunità e territori periferici emerga anche sotto il profilo del plusvalore che le stesse possono apportare alla ricerca e allo sviluppo dell'innovazione.

Sappiamo che l'orizzonte dell'Università è il mondo: formazione e ricerca sono guidate dal carattere universale del nostro lavoro e i nostri laureati e i nostri ricercatori dovranno sapersi muovere ed operare alla scala globale. Tuttavia ogni Università è sempre collocata in un contesto urbano e territoriale di cui tenere conto, come ambito al cui benessere contribuire e come laboratorio nel quale sperimentare analisi, letture, interpretazioni, modelli. Sono convinto che esista un valore universale del locale, del territorio oggetto e soggetto del sapere, ambito di convergenza di saperi esperti e contestuali, scientifici e umanistici, di discipline diverse, infine di incontro tra cultura e politica. Si tratta di un plusvalore tipico delle aree interne. Più si riesce ad essere presenti nella dimensione globale e più l'ancoraggio al locale (ben distinto dal localismo) e l'attenzione per i temi territoriali diventano elementi di forza, non di chiusura, ma di apertura. Più si riesce a sperimentare localmente, più si viene riconosciuti globalmente.

Questa dunque è la riflessione che propongo: rafforzare il posizionamento nazionale e internazionale dell'Università, della qualità della ricerca e della didattica, passando anche per una ridefinizione del rapporto università/territorio e un riconoscimento, in termini normativi e di risorse, del valore della presenza universitaria nei diversi contesti regionali, in particolare quelli caratterizzati come aree interne.

La presenza dell'Università in queste aree significative del Paese consente anche di evitare il costituirsi di recinti e di diffondere maggiormente nella società l'idea di una Università vicina, visibile, trasparente, ma soprattutto utile. Permette altresì di instaurare relazioni istituzionali a rete e non polarizzate, il che aiuta a governare i processi di conflitto/integrazione tra istanze del territorio e mondo universitario. Il modello organizzativo si deve riflettere anche sui contenuti. Dobbiamo quindi assumere la questione delle aree interne, del paesaggio e del patrimonio culturale (in una visione che va dall'art. 9 della Costituzione, alla Convenzione europea del paesaggio e al Codice dei BBCC e del paesaggio) come un asse di lavoro. Penso che sia un tema che riguardi diversi contesti regionali italiani, che vedono nella "propria" università la fucina del loro futuro: nella fase di crisi strutturale del modello economico, è necessario tornare ad occuparci delle periferie; non più soltanto in un'ottica di resistenza alla marginalizzazione, ma nella prospettiva di una rinascita; andare alla ricerca di buone pratiche che indichino che qualcosa di nuovo e di migliore è possibile, magari con la possibilità di ricavare indicazioni paradigmatiche anche per il ri-orientamento dei modelli economici e dell'organizzazione sociale e territoriale a livello più generale. L'Università è, sia in relazione alle funzioni didattiche e di ricerca che a quella ineludibile cosiddetta di "terza missione", un ambito privilegiato per costruire scenari partendo dalle vocazioni territoriali, dalle risorse e dalla sostenibilità del loro uso. Il che si traduce immediatamente nella necessità di incidere sulla formazione del capitale umano e del capitale sociale. Formazione, fiducia e innovazione sono gli elementi attraverso i quali noi possiamo contribuire e rendere più solido il sistema economico nazionale, contrastando gli strutturali divari regionali.

La presenza e il radicamento nei territori, quindi, da un lato consente all'università di svolgere la sua missione sociale; dall'altro aumenta il tasso di innovatività, dall'altro ancora, argina i fenomeni in corso di inurbazione di spopolamento di marginalizzazione di vaste aree del Paese.

Non si tratta solo di rivendicare maggiore equità rispetto ai dati che citavo all'inizio. Anche l'Università deve fare la sua parte. In una visione sistemica e non puntuale, possiamo ad esempio sperimentare forme di collaborazione-integrazione tra atenei, improntate più alla collaborazione che alla competizione, per ambiti macro-regionali (il sud-est, il centro, il nord-est, le isole...) non caratterizzati da grandi poli metropolitani. Collaborare invece di competere dovrebbe essere un criterio di valore anche più generale per governare il sistema universitario nazionale. Il rapporto con il territorio, in particolare per quanto riguarda il patrimonio culturale (l'heritage) che caratterizza in modo diffuso le aree interne, si colloca inevitabilmente su una filiera, che è quella della conoscenza-tutela-valorizzazione. In questa filiera giocano un ruolo fondamentale la consapevolezza delle risorse locali, l'integrazione dei livelli istituzionali, sia in senso verticale che orizzontale, e soprattutto l'integrazione dell'offerta di un territorio. In questa filiera conoscenza-tutela-valorizzazione il ruolo dell'Università può essere fondamentale. L'Università deve stare dentro questo processo, identificandolo, alimentandolo e traendovi spunti utili per la ricerca e la didattica. Non tanto una Università al servizio del territorio, ma piuttosto una relazione reciproca che rafforzi entrambi e che

possa qualificare ogni Ateneo nell'ambito del sistema universitario nazionale e nel panorama internazionale della ricerca.

Ma per una prospettiva del genere occorrono risorse finanziarie, maggiori e meglio distribuite, una visione coerente e un sostegno politico; occorre superare le politiche di stampo dirigista che da diversi anni ormai stanno venendo avanti. Non bisogna dire agli Atenei cosa debbono fare, ma andare a vedere cosa fanno effettivamente, riconoscendo valore alla differenziazione piuttosto che alla standardizzazione del sistema, il tutto nell'ottica di un rilancio dell'autonomia universitaria. Sta soprattutto qui, nel valore dell'autonomia degli Atenei in un contesto articolato come quello italiano, la forza del rapporto cruciale tra Università e territorio/città.