

Il finanziamento degli atenei

di **Claudio De Fiore** – *Professore ordinario di diritto costituzionale nell’Università della Campania “Luigi Vanvitelli”*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’autonomia finanziaria delle università ostaggio della “stagione delle riforme” degli anni Novanta. – 3. Le politiche di disinvestimento e la crisi economica e finanziaria del 2008. – 4. L’autonomia finanziaria degli atenei alla prova del regionalismo differenziato e dell’emergenza Covid. – 5. I nuovi sistemi di finanziamento degli atenei e la retorica del merito: tra “ottimizzazione della produttività” e Vqr. – 6. Dal tentativo (fallito) di finanziare le cattedre Natta all’istituzione del Cnvr – 7. L’autonomia finanziaria degli atenei tra istanze di funzionalizzazione all’indirizzo politico e revisione della forma di governo universitaria. – 8. L’autonomia finanziaria degli atenei tra omologazione agli impulsi del mercato e *accountability*. – 9. La ricerca di base: bersaglio privilegiato delle politiche di definanziamento. – 10. Una breve postilla finale.

1. Premessa

Nel 1896 *La Sapienza* affidò ad Antonio Labriola il discorso di inaugurazione dell’anno accademico. Un discorso sgradito ai più e pertanto immediatamente censurato dagli organi di direzione dell’Ateneo romano che si guardarono bene anche dall’inserirlo nell’Annuario dell’Università di Roma (come in precedenza era sempre avvenuto, in analoghe occasioni). Il discorso di Labriola è giunto a noi grazie all’impegno e all’acume di Benedetto Croce che ne rese possibile la pubblicazione (Veraldi, Napoli, 1897) ritenendolo – si legge nell’Introduzione - «per

sentimento e per pensiero uno dei più elevati che si sieno mai uditi nelle aule delle Università italiane».

Un discorso appassionato, ma allo stesso tempo ricco di puntuali implicazioni sul terreno politico, filosofico, giuridico. Per Labriola l'università per preservare la sua funzione avrebbe dovuto gelosamente custodire la sua anima. E la sua anima era - ed è per tutti noi - la libertà della scienza, intesa come «libertà incondizionata della ricerca»¹. E non certo «il principio immaginario della libera concorrenza», dove «sin fan tutti concorrenza e ... non v'è organico degli stipendi e ... gli studenti pagano tasse specificatamente dovute ai professori pei singoli corsi»². Affinché la libertà della ricerca sia effettivamente garantita e «perché all'Università la scienza libera ci arrivi, bisogna che la società sia di tale assetto da produrne gli incentivi e le condizioni di esistenza»³ attraverso le leggi, l'estensione dei diritti, il sostegno finanziario⁴.

A delineare tale assetto normativo avrebbe provveduto molti anni dopo la Costituzione repubblicana: art. 3.2 (la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale); art. 9 (la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica); art. 33 (la libertà della scienza e dell'insegnamento; l'opzione a favore dell'istruzione pubblica; l'autonomia universitaria); art. 34 (il diritto garantito ai «capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi ... di raggiungere i gradi più alti degli studi»; le borse di studio). Un complesso coerente di disposizioni e istituti ciascuno dei quali avrebbe dovuto - a proprio modo - concorrere a fare dell'università una comunità di vita, un crocevia dell'etica repubblicana, «il luogo elettivo nel quale si fondono la ricerca scientifica e l'insegnamento»⁵.

Un modello di università mai inveratosi del tutto e anzi destinato progressivamente a incrinarsi a partire dalla fine del secolo scorso. Ad alterarne l'impianto costituzionale hanno concorso vari fattori. *In primis*, il repentino consolidarsi dell'ideologia neoliberale, il progressivo indebolimento

¹ A. Labriola, *L'Università e la libertà della scienza* (1897), il manifesto, Roma, 1996, 36.

² A. Labriola, *L'Università e la libertà della scienza*, cit., 35-36.

³ A. Labriola, *L'Università e la libertà della scienza*, cit., 39.

⁴ La prima legge per l'università (la legge Casati del 1859) non prevedeva particolari interventi per favorire l'accesso "universale" agli studi. L'assetto normativo dell'università italiana era il riflesso coerente della società liberale di quegli anni e consentiva pertanto l'accesso all'istruzione universitaria solo alle classi abbienti. Sul punto si rinvia, fra gli altri, al volume di S. Polenghi, *La politica universitaria della Destra storica 1848-1876*, La Scuola, Brescia, 1993, 15 ss.

⁵ G. Silvestri, *L'autonomia universitaria tra vecchi e nuovi centralismi*, in *Quad. cost.*, 2002, 335. Su attività didattica e attività scientifica intese quali «inseparabili ... compiti istituzionali dell'università» insiste anche la Corte costituzionale (Sent. 14/1983). Per una sistematica ricostruzione sul punto si rinvia a G. Fontana, *Art. 33*, in R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, I, 694 ss.

della trama dei diritti, la crescente ipertrofia legislativa destinata a sfociare in uno stillicidio di interventi normativi. Interventi frammentari, molto spesso incoerenti e in più occasioni severamente censurati anche dal giudice costituzionale (come si dirà più avanti).

Ma a mio modo di vedere – ecco il punto – non si è trattato solo dell’incostituzionalità di singole disposizioni, ma dell’innesto di una cultura regressiva sul piano giuridico che - riforma dopo riforma, legge dopo legge - ha progressivamente insidiato il modello costituzionale di università, ponendone in crisi le fondamenta.

Mi riferisco - limitandomi al tema che mi è stato assegnato - ai contenuti e ai caratteri assunti dalle politiche di finanziamento dell’università negli ultimi trent’anni. Contenuti e caratteri che possono essere così riassunti: a) ricorso costante alle politiche di disinvestimento; b) interazione simbiotica fra finanziamento e merito; c) disinvolto utilizzo degli strumenti finanziari come leva politica di compressione dell’autonomia della ricerca e, in particolare, del sapere critico; d) funzionalizzazione delle politiche di finanziamento agli interessi del mercato.

2. L’autonomia finanziaria delle università ostaggio della “stagione delle riforme” degli anni Novanta

Come ebbe modo di affermare Piero Calamandrei già nel 1950, nel suo celebre discorso a difesa della scuola repubblicana, la soluzione privilegiata per scardinare il modello costituzionale di istruzione e i suoi terminali sociali è «lasciare che vadano in malora. Impoverire i loro bilanci. Ignorare i loro bisogni»⁶.

È quanto è avvenuto in Italia a partire dalla fine degli anni Ottanta del Novecento quando, nel tentativo di ridefinire il rapporto fisiologico di dipendenza del regime finanziario degli atenei dal bilancio dello Stato⁷, il sistema universitario venne investito da un massiccio processo di trasformazioni.

⁶ P. Calamandrei, *Difendiamo la scuola democratica* (1950), in *Costituzionalismo.it*, 3, 2008, 6.

⁷ Rapporto di dipendenza *solennemente* rivendicato dall’art. 2 del R.D. 1592/1933 che espressamente sanciva: «le spese per il mantenimento delle Università ... sono a carico del bilancio dello Stato, salvo il concorso di altri Enti o privati». Soluzione avallata, nel corso del tempo, anche dalla legislazione repubblicana: dalla L. 1551/1951 (*Aumento dei contributi statali a favore delle Università e degli Istituti superiori e dei contributi per l’assistenza agli studenti; ampliamento delle esenzioni tributarie per gli studenti capaci e meritevoli; adeguamento delle tasse e soprattasse*

Punto di snodo di queste tendenze fu la L. 168/1989 (cd. Legge Ruberti) che, nell'istituire il Ministero dell'Università, avrebbe repentinamente posto le premesse normative per una sostanziale riorganizzazione degli assetti statutari e regolamentari, stabilendo espressamente, a tale riguardo, che le università hanno «autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile» (art. 6.1). Con specifico riferimento all'autonomia finanziaria, l'art. 7.10 della medesima legge avrebbe altresì proceduto all'*alleggerimento* del controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei Conti, limitandolo esclusivamente ai provvedimenti di nomina, promozione e cessazione dal servizio del personale.

Un anno dopo venne approvata la L. 245/1990 (“Norme sul piano triennale di sviluppo dell'università”) che, oltre a puntare ad «assicurare l'equilibrato sviluppo e l'adeguamento delle strutture didattiche e scientifiche delle università in rapporto ai flussi territorialmente stimati dell'utenza, alle grandi aree metropolitane, agli squilibri nord-sud e ai fabbisogni formativi del Paese», introduceva puntuali disposizioni sulle modalità di disattivazione e soppressione (cd. potatura dei rami secchi) delle strutture universitarie “in perdita” (art. 3). Ne sarebbe seguita l'approvazione della L. 341/1990 (“Riforma degli ordinamenti didattici universitari”) e della L. 390/1991 (“Norme sul diritto agli studi universitari”)⁸.

Ma, sul piano dell'organizzazione finanziaria, il vero punto di svolta si ebbe in occasione della redazione delle leggi finanziarie per il 1994 (L. 537/1993) e per il 1996 (L. 549/1995) alle quali si deve:

- a) *l'introduzione del Fondo di finanziamento ordinario (FFO)* «relativo alla quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università, ivi comprese le spese per il personale docente, ricercatore e non docente, per l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e per la ricerca scientifica» (art. 5.1 *lett. a*), L. 537/1993). Tre gli obiettivi sottesi all'istituzione del Fondo: «(i) concedere più autonomia finanziaria e gestionale agli atenei; (ii) diminuire gli squilibri di finanziamento fra

universitarie) alla L. 942/1966 (*Finanziamento del piano di sviluppo della scuola*). Sulle trasformazioni normative, intervenute nel sistema finanziario delle università, si rinvia alla puntuale ricostruzione storica di G. Catturi - R. Mussari, *Il finanziamento del sistema pubblico universitario dal dopoguerra all'autonomia*, in *Annali di storia delle università italiane*, 2003, 9 ss.

⁸ Normative quanto mai variegata, destinate, in breve tempo, ad inaugurare «un pervasivo e alluvionale intervento legislativo e ministeriale sul sistema universitario, privo di un chiaro indirizzo unitario» (R. Calvano, *L'organizzazione del sistema universitario*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, 456).

istituzioni universitarie in relazione ai costi standard, agli input (studenti, docenti, spazi ...) e agli output (laureati, pubblicazioni ...); (iii) legare l'allocazione dei fondi pubblici alla valutazione della ricerca e della didattica»⁹. Successivamente il Fondo sarebbe stato integrato da una «*quota premiale*» finalizzata a promuovere «l'incremento qualitativo delle attività delle università statali e ... migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse» (art. 2, D.l. 180/2008) e da una *quota perequativa* volta ad «assicurare la copertura delle spese fisse di personale di ruolo» (art. 11.1, L. 240/2010)¹⁰.

b) *il riconoscimento agli atenei della competenza di stabilire autonomamente l'ammontare e gli scaglioni delle tasse universitarie* (art. 5.14 L. 537/1993). La medesima legge, all'art. 5.13, per la prima volta, stabiliva che «a partire dall'anno accademico 1994-1995» gli studenti universitari avrebbero dovuto contribuire alla «copertura dei costi dei servizi universitari delle sedi centrali e di quelle decentrate attraverso il pagamento, a favore delle università, della tassa di iscrizione e dei contributi universitari»;

c) *l'abolizione della pianta organica nazionale del personale universitario e l'attribuzione delle decisioni sulla composizione del personale di ateneo all'autonoma determinazione delle singole sedi* (art. 3, L. 549/1995);

d) *l'istituzione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario, contenuta nella L. 549/1995 e mirante a «incrementare le disponibilità finanziarie delle regioni finalizzate all'erogazione di borse di studio e di prestiti d'onore agli studenti universitari capaci e meritevoli e privi di mezzi»* (art. 3.20);

⁹ A. Guena - M. Sylos Labini, *Il finanziamento pubblico delle università italiane: venti anni di riforme incompiute*, in *Ideas*, 2013, 7.

¹⁰ Con riferimento alla complessa composizione del Fondo (quota base, quota premiale, quota di riequilibrio) è stato persuasivamente dimostrato, sul piano diacronico, come «mentre il FFO diminuisce di anno in anno, una quota sempre più grande del medesimo viene attribuita sulla base dei risultati ottenuti dai singoli atenei in riferimento ad una serie di indicatori. Ciò significa che la "quota premiale" è tale nell'ottica della competizione fra gli atenei per accaparrarsi risorse scarse» (S. Calzolaio, *La libertà di ricerca scientifica nei conti pubblici (dopo SEC2010)*, in A. Iannuzzi, *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 42).

e) *l'adozione di sistemi di valutazione a livello di Ateneo.* Ci si riferisce ai c.d. *nuclei di valutazione interna* aventi il compito di «verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa» (art. 5.22, L. 537/1993);

f) *l'adozione di sistemi di valutazione a livello nazionale.* È il caso dell'*Osservatorio per la valutazione del sistema universitario* incaricato ad effettuare la «valutazione dei risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione e per la verifica dei programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse» (art. 5.23, L. 537/1993)¹¹.

L'embrione dell'attuale modello di università era già stato concepito. Eppure solo pochi, in quel frangente storico, compresero che le riforme, avviate nel corso degli anni Novanta, erano state progettate per «sconvolgere radicalmente la natura dell'università» in senso «liberistico», assecondando «una concezione che considera la scienza e la cultura “merci” come le altre merci»¹². Un processo di sostanziale riscrittura della missione sociale e culturale dell'università, finalizzato alla costruzione di un «“mercato accademico”, un sistema formativo e culturale subalterno agli interessi di natura privatistica e profondamente legato alle contemporanee trasformazioni della politica del lavoro»¹³.

3. Le politiche di disinvestimento e la crisi economica e finanziaria del 2008

Alla fine del primo decennio degli anni duemila irrompe la crisi finanziaria globale. Il 2008 fu un *annus horribilis* per il mondo, per il nostro Paese e anche per l'università. Due i passaggi più

¹¹ Sul punto si veda, in particolare, E. Vivaldi, *Libertà di ricerca scientifica e valutazione: limiti e prospettive*, in A. Iannuzzi, *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., 104 che coerentemente rileva come «nell'idea dell'istituzione dell'*Osservatorio per la Valutazione* si coglie la prima tematizzazione di una questione fondamentale per il disegno complessivo della valutazione del sistema universitario che sarà sviluppato qualche anno dopo, e cioè la distinzione fra una *valutazione interna* delle singole università (rimessa appunto ai NdV) ed una *valutazione esterna*, rimessa in questo caso ad un organo di consulenza ministeriale, e la loro reciproca relazione».

¹² F. Pitocco, *Riforma Berlinguer tra innovazione e subalternità economico-culturale*, in *Proteo*, 2, 1998, 1.

¹³ F. Pitocco, *Riforma Berlinguer tra innovazione e subalternità*, cit., 1.

significativi, sul piano normativo, che recano l'impronta di quella difficile e tormentata congiuntura economica: a) la L. 133/2008 con la quale sarebbero state apportate severe decurtazioni al Fondo di finanziamento ordinario (circa un miliardo e mezzo di euro nel quinquennio 2009-2013)¹⁴. E, non a caso, qualificata anche in dottrina come la «madre di tutti i tagli»¹⁵; b) il D.l. 112/2008 che avrebbe posto vincoli, quanto mai rigidi, alle spese del personale. A cominciare dalla limitazione del cd. *turn-over* (art. 66.13, D.l. 112/2008).

A completare questo percorso, sarebbe successivamente intervenuta la L. 240/2010 (recante «Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») che insistendo sulle politiche di decurtazione ha, di fatto, portato a compimento l'opera di definanziamento pubblico dell'università avviata due anni prima. Perno della legge sarebbe stata l'introduzione della nozione di costo standard calibrato sullo «studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università» (art. 5.4 lett. f)).

Ciò che la legge non ha però precisato è che il criterio del costo standard - divenuto operativo a partire dal 2014 - non è un criterio neutrale: «i complicatissimi algoritmi aritmetici con cui è stato definito ... nascondono importanti scelte politiche»¹⁶. Mi limito - in questa sede - ad indicare solo una delle tante criticità sottese a questo sistema: il calcolo del costo viene applicato solo agli studenti regolarmente in corso, quasi che gli studenti fuori corso non abbiano anch'essi un costo. Una soluzione destinata a danneggiare, in modo particolare, gli atenei del Sud. Quegli atenei cioè che più di altri risentono di una cronica lentezza negli studi, tale da rendere il numero dei fuori corso sensibilmente più alto.

Ma ad essere state colpite dalle incalzanti misure di definanziamento di quegli anni furono non soltanto le università del Sud, ma più in generale tutte le componenti più giovani operanti all'interno delle università italiane, penalizzate dal blocco del turnover e dalla sempre più

¹⁴ L'art. 66.13 della L. 133/2008 esplicitava l'esatto ammontare dei tagli da arrecare al Fondo per il finanziamento ordinario delle università, prevedendo la decurtazione «di 63,5 milioni di euro per l'anno 2009, di 190 milioni di euro per l'anno 2010, di 316 milioni di euro per l'anno 2011, di 417 milioni di euro per l'anno 2012 e di 455 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013». Sul punto, fra gli altri, i rilievi critici di G. Azzariti, *Per un'università "senza condizione"*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, 15-16 per il quale la L. 133/2008 avrebbe rappresentato il risolutivo punto di svolta nella strategia di «distruzione dell'università pubblica e di ogni modello di sviluppo delle politiche educative e sapienziali».

¹⁵ L'espressione è di R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma, 2019, 120.

¹⁶ G. Viesti, *La compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2017, 622.

sistematica e «pratica eliminazione dei fondi»¹⁷. Una «eutanasia dell'università» - è stato scritto¹⁸ - compiuta agendo, anno dopo anno, sulle leve vitali del finanziamento.

Quelli che sarebbero stati gli esiti delle politiche di definanziamento sono stati coerentemente fotografati dal rapporto ANVUR 2018. Da esso apprendiamo che la spesa per l'istruzione terziaria per studente in Italia è inferiore del 30% rispetto alla media dei paesi OCSE e che l'Italia spende lo 0,96% contro l'1,55% della media di questi paesi¹⁹. Non diversa è la condizione nella quale versano i dottorati di ricerca in Italia: il loro numero - leggiamo nel *Rapporto* - è tra i più bassi dell'UE, soprattutto a causa della costante e sistematica compressione di borse registratasi nel decennio 2009-2019 (circa il 40% in meno). Una riduzione netta che non può certo dirsi arginata dall'incremento dei dottorati senza borsa: un infausto escamotage escogitato dal sistema universitario a danno - più che ad appannaggio - di candidati "vincitori", ai quali è stato negato ogni compenso in ragione dell'incapienza delle risorse stanziare.

Di qui il divario smisurato - ulteriormente aggravatosi nel corso degli ultimi anni - nei confronti di Paesi come Regno Unito e Svezia (nei quali la spesa per studente è circa il doppio rispetto a quella stanziata in Italia).

La conclusione alla quale approda il Rapporto ANVUR non può certo definirsi confortante: «l'Italia si colloca agli ultimi posti tra i paesi considerati»²⁰. Tendenzialmente in linea con i Paesi dell'Est, ma al di sotto di Slovacchia, Romania, Lituania e Bulgaria²¹. Un quadro desolante ampiamente confermato dalla *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione - Italia 2019*, che rende noto che «Italy invests well below the EU average in education»²².

Se il sistema universitario ha, in questi anni, retto, lo si deve -per molti aspetti - al crescente contributo offerto dalle famiglie. A rivelarlo è - ancora una volta - il Rapporto ANVUR dal quale abbiamo appreso che mentre «la quota di spesa a carico del settore pubblico in Italia è oramai

¹⁷ F. Merloni, *Libertà della scienza e della ricerca*, in *Diritto pubblico*, 2016, 169.

¹⁸ G. Azzariti, *Per un'università "senza condizione"*, cit., 9.

¹⁹ Anvur, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca - 2018*, 228.

²⁰ Anvur, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario*, cit., 227.

²¹ Condizione evidenziata, da ultimo, da A. Iannuzzi, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 315.

²² La relazione è disponibile sul sito istituzionale della Commissione europea.

stabilmente inferiore alla media dei paesi OCSE ... quella sostenuta direttamente dalle famiglie, pari al 27%, è più alta di oltre 5 punti percentuali rispetto alla media dei paesi OCSE»²³.

Quelle che sarebbero state le conseguenze innescate, su questo terreno, dalle politiche di definanziamento, le conosciamo: riduzione del numero delle iscrizioni (soprattutto nelle università del Mezzogiorno), standardizzazione del profilo sociale dello studente, incremento delle tasse a carico delle famiglie. Di qui il perpetuarsi di un atavico paradosso. Un paradosso, tutto italiano, in base al quale «le famiglie meno abbienti finiscono per contribuire agli studi universitari degli studenti delle famiglie a reddito più elevato»²⁴.

Ma in questo quadro, ad aver pagato il prezzo più alto non è stata solo la cd. “utenza studentesca” (espressione quanto mai fuorviante²⁵) economicamente più svantaggiata. Ma per questa via anche i diritti e il progetto costituzionale nel suo complesso. Un progetto di emancipazione culturale e sociale oggi sacrificato nei suoi principi basilari (art. 3.2) e nelle sue disposizioni più peculiari. *In primis*, l’art. 34.3 Cost. per il quale «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi».

4. L’autonomia finanziaria degli Atenei alla prova del regionalismo differenziato e dell’emergenza Covid

La drastica decurtazione degli stanziamenti, innescatasi a ridosso della crisi finanziaria del 2008, ha posto a dura prova il sistema universitario italiano. Un vero e proprio *angriff*, alimentato dall’ideologia del pareggio di bilancio²⁶ e, ben presto, destinato a ripercuotersi sullo stato dei diritti e sulla stessa dimensione costituzionale dell’autonomia universitaria²⁷.

Una tendenza che non può dirsi di certo arginata dagli investimenti regionali a sostegno della ricerca scientifica. E ciò non solo a causa del «livello insufficiente di flussi di denaro verso la

²³ Anvur, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario*, cit., 226.

²⁴ F. Merloni, *Università*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 6105.

²⁵ Sulla condizione degli studenti concepiti quali «meri utenti delle università» si rinvia, fra gli altri, alle considerazioni critiche di M. Rubechi, *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*, in A. Iannuzzi, *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., 215-216.

²⁶ Sul punto, persuasivamente, C. Salazar, *Le dimensioni costituzionali del diritto all’istruzione: notazioni nel tempo della crisi*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, cit., 37-38.

²⁷ In questo senso anche L. Ronchetti, *L’autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 238-239.

ricerca pubblica da parte delle regioni»²⁸. Ma, soprattutto, in ragione delle “comprese” competenze normative costituzionalmente assegnate alla potestà regionale in questa materia²⁹. Competenze che si esauriscono nell’ambito della potestà legislativa concorrente e si sostanziano nella possibilità di «svolgere autonomamente una propria attività sui “singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione”» (Corte cost., sentt. 422/2006; 122/2011).

D’altra parte – come si evince anche dal testo costituzionale - è innanzitutto lo Stato che deve provvedere alla ricerca scientifica e all’università pubblica. Alle Regioni - *rebus sic stantibus* - non spetta insomma molto³⁰. E, in ogni caso, «molto meno di quanto il nuovo testo costituzionale prevede»: «nonostante la ricerca scientifica sia divenuta, sulla carta, una materia di competenza concorrente, nel concreto svolgimento ordinamentale, solo limitatamente si è accresciuto il ruolo regionale in tema di ricerca scientifica rispetto al passato»³¹.

A rilevarlo non è solo buona parte della dottrina, ma lo stesso giudice costituzionale per il quale «lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato “anche al di là del riparto

²⁸ A. Iannuzzi, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, cit., 320.

²⁹ La questione della dilatazione delle competenze regionali in materia universitaria si è posta in Italia ancor prima della revisione del titolo V della Costituzione (L. cost. 3/2001). Punto di svolta in questa direzione fu l’art. 44 del Dpr 616/1977 (*Attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, 382*) che attribuiva alle Regioni, per il rispettivo territorio, le funzioni amministrative in passato esercitate dallo Stato in materia di assistenza a favore di studenti universitari. Competenza parzialmente esplicitata in occasione dell’istituzione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario (art. 3.20, L. 549/1995) di cui si è già detto (§ 2). Oggi, a seguito della revisione del titolo V, le Regioni sono chiamate, in base art. 117.3, ad esercitare una potestà legislativa concorrente in materia di «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi». Per quanto riguarda le istituzioni universitarie, lo spazio normativo regionale appare, invece, compresso tra la riserva allo Stato della determinazione «norme generali in materia» (art. 117.2, lett. n) e la contestuale garanzia posta in Costituzione a favore dell’autonomia delle università (art. 33, ultimo co.). Di qui il delinarsi, in materia universitaria, di una potestà normativa dislocata su quattro livelli: a) le «norme generali» la cui redazione spetta alla fonte primaria statale; b) i principi fondamentali della materia concorrente «istruzione», che dovranno essere anch’essi esplicitati attraverso una legge dello Stato; c) la norme di dettaglio sull’istruzione spettanti alla competenza normativa delle regioni; d) l’autonomia normativa delle università. Sul punto, ampiamente, A. Iannuzzi, *Norme generali sull’istruzione e riserva di legge*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, 1819 ss.; M. Della Morte, *Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, 477 ss.

³⁰ Ad una differente e, per molti versi, opposta interpretazione approdano, invece, M. Lunardelli, *La legislazione regionale in materia di ricerca scientifica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, 1 ss.; M. Di Folco, *Modelli regionali di sostegno alla ricerca scientifica*, in A. Iannuzzi, *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., 229 ss.

³¹ Così G. D’Alessandro, *La competenza legislativa in materia di ricerca scientifica fra Stato e Regioni*, in A. Iannuzzi, *La ricerca scientifica fra possibilità e limiti*, cit., 253. A questo proposito merita di essere rammentato che anche il giudice costituzionale (sent. 423/2004) ha in passato ammesso che, con riferimento alla «ricerca scientifica», il legislatore statale sia legittimato ad intervenire anche *oltre* la determinazione delle norme generali, in quanto vincolato ad assicurare l’attuazione dei principi costituzionali sottesi all’art. 9, art. 33, art. 118. Disposizione, quest’ultima, che nel sancire il principio di sussidiarietà allude implicitamente all’intervento, in ultima istanza, del legislatore nazionale.

di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost.” (sentenza 307 del 2004) e ... un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), “in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati”, rende ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle “istituzioni di alta cultura, università ed accademie”, ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l'attività di ricerca scientifica» (Corte costituzionale, sent. 153/2011).

D'altra parte, un'integrale regionalizzazione delle università (dalla ricerca scientifica al diritto allo studio) innescherebbe fatalmente un inasprimento delle diseguaglianze sul terreno dei diritti e rischierebbe di innestare differenziati standards di prestazione sociale tra le diverse aree del paese. Un esito che mal si concilierebbe con la tutela costituzionale del diritto allo studio: «uno strumento volto ad assicurare parità di trattamento a tutti gli studenti universitari, a correggere, mediante gli strumenti della programmazione, gli squilibri in atto e ad offrire ulteriori strumenti per promuovere l'armonico sviluppo del sistema universitario»³². Strumenti che solo lo Stato, forte anche della riserva di legge statale che gli è stata concordata dall'art. 33.6, è in grado di attivare³³.

La tesi “centrifuga”, avanzata in passato in dottrina, secondo la quale con la riforma del Titolo V della Costituzione la competenza statale in materia universitaria (con specifico riferimento al diritto allo studio) si sarebbe integralmente dissolta a tutto vantaggio delle Regioni, inopinatamente divenute, in via residuale, le neo-titolari di un'inedita ed esclusiva competenza, in questa materia, non convince³⁴. E non convince non solo perché in contrasto con i principi dell'autonomia

³² A. Barettoni Arleri - F. Matarazzo, *Università*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, 1992, 850.

³³ Che si tratti di una riserva di legge statale è stato confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale che tuttavia ne ha evidenziato il carattere *anomalo*: «la riserva di legge prevista a garanzia di detta autonomia è una riserva relativa nei confronti delle fonti espressive di essa, ma assoluta nei confronti delle fonti prodotte dall'esecutivo». Ne deriverebbe, pertanto, secondo il giudice delle leggi, che «la riserva di legge in questione è tale da comportare, da un lato, la necessità di non comprimere l'autonomia delle università, per quanto riguarda gli aspetti della disciplina che ineriscono a tale autonomia; dall'altro, la possibilità che la legge, ove non disponga essa stessa direttamente ed esaustivamente, preveda l'intervento normativo dell'esecutivo, per la specificazione concreta della disciplina legislativa, quando la sua attuazione, richiedendo valutazioni d'insieme, non è attribuibile all'autonomia delle università» (Corte cost., sent. 383/1998).

³⁴ Così R. Bin - F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Istit. fed.*, 2002, 835 per i quali, con riferimento al diritto allo studio, «la potestà legislativa regionale si espande ben oltre i limiti tipici della competenza “concorrente”». Ne deriverebbe, secondo gli Autori, che «il diritto allo studio universitario non rientra né tra le materie di potestà esclusiva dello Stato, né tra quelle “concorrenti”: è quindi attribuito alla potestà “residuale” della Regione». Sul punto si veda, altresì, L. Azzena, *Fonti normative e fonti di finanziamento pubblico dell'Università*, in G. Colombini (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'università*,

universitaria o con la già richiamata riserva di legge statale. Ma anche perché dissonante con le nuove disposizioni contenute nel titolo V Cost. che, all'art. 117.2 *lett. m)*, obbligano, in via esclusiva, lo Stato ad assicurare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». E il diritto allo studio ne è parte integrante.

La competenza regionale in materia universitaria (eccettuati taluni circoscritti ambiti incidenti sul diritto allo studio, come il finanziamento di borse) continua, pertanto, ad essere a tutt'oggi un Ufo, non essendo stato «ancora identificato lo spazio (e gli oggetti) per una normativa regionale, che resterebbe limitata dall'alto dai principi generali della materia e dalle “norme generali sull'istruzione”, di competenza statale esclusiva (art. 117 ,co. 2, *lett. n)*, dal basso dal necessario rispetto dell'autonomia normativa delle università»³⁵.

Tuttavia, negli ultimi anni, ad aver reso particolarmente insidioso questo terreno sono state soprattutto le gravi cesure arrecate al dettato costituzionale dal legislatore regionale. Violazioni del testo costituzionale, ripetutamente censurate dal giudice delle leggi (si pensi alla sent. 102/2006³⁶ o, per altri versi, alla sent. 132/2021³⁷) e intrinsecamente protese ad aprire - proprio a partire dalla “questione istruzione” - un varco politico, quanto mai insidioso e fallace, agli incalzanti disegni di attuazione del cd. regionalismo differenziato. Progetti miranti, tra l'altro, ad attivare un'offerta

Jovene, Napoli, 2013, 64 ss.; M. Rubechi, *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*, cit., 213 ss.; M. Di Folco, *Modelli regionali di sostegno alla ricerca scientifica*, cit., 246.

³⁵ F. Merloni, *Università*, cit., 6104.

³⁶ La sent. 102/2006 ha dichiarato l'illegittimità di parte della L. 13/2004 della Regione Campania (avente ad oggetto, la disciplina dei percorsi formativi, l'istituzione di scuole di eccellenza e master, la determinazione della programmazione universitaria e dello stato giuridico del personale docente e non docente) per aver invaso la competenza legislativa e regolamentare assegnata in via esclusiva allo Stato dagli artt. 33.6 e 117.2 lettera *n)*, della Costituzione. Sulla vicenda si rinvia al commento di D. Girotto, *Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, 2006, 948 ss.

³⁷ Nel 2020 a forzare la mano è stata la Regione Veneto approvando una legge (L. 10/2020) che le avrebbe consentito – eludendo il sistema delle intese costituzionalmente previsto per l'attivazione dell'autonomia differenziata ex art. 116.3 - di normare taluni profili aventi ad oggetto la tutela della salute e la formazione universitaria. Nello specifico, la legge consentiva alla Regione di stipulare una convenzione di quindici anni con l'Università degli Studi di Padova e con l'Azienda ULSS 2 Marca Trevigiana concernente l'attivazione immediata di un corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia (A.A. 2020/2021). A tal fine la Regione si sarebbe fatta contestualmente carico degli oneri finanziari sottesi alla chiamata dei docenti (nelle modalità previste dalla L. 240/2010) attraverso risorse già stanziare in bilancio, ma vincolate al finanziamento dei Lea (Livelli essenziali di assistenza). Di qui la pronuncia di illegittimità della Corte per violazione dell'art. 117.2 lettera *m)*, Cost. e degli stessi principi fondamentali che sovrintendono le politiche di coordinamento della finanza pubblica in materia sanitaria. Per una puntuale ricostruzione della vicenda e dei contenuti sottesi alla decisione del giudice costituzionale si rinvia ai commenti di C. Buzzacchi, *La Corte ferma la scorciatoia al regionalismo differenziato* e di R. Calvano, *Di nuovo il Regionalismo universitario?*, in *Costituzione.info*, 28 giugno 2021.

integrativa dei percorsi universitari a livello territoriale; costituire un «Fondo integrativo pluriennale regionale per la didattica»; assicurare agli enti regionali la discrezionale allocazione delle risorse tra i diversi atenei attivi sul territorio³⁸.

Ad aggravare ulteriormente il quadro, a dieci anni esatti dall'approvazione della L. 240/2010, è intervenuta anche la pandemia i cui effetti hanno gravemente alterato e per taluni aspetti paralizzato l'assetto e il funzionamento del sistema universitario. Di qui l'esigenza di varare misure tempestive e appropriate per far fronte alle condizioni di emergenza in cui ancora oggi versano le università.

In questo ambito, peculiare rilevanza ha recentemente assunto la quarta delle sei missioni in cui si articola il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) denominata «Istruzione e ricerca»³⁹.

La missione si suddivide in due parti.

La prima, dedicata al «*Potenziamento della didattica e diritto allo studio*», dispone di uno stanziamento di 19,44 miliardi e comprende al suo interno più linee di investimento: politiche a supporto dei servizi abitativi (e incremento degli alloggi per gli studenti fuori sede); aumento del numero di borse di studio; estensione della no-tax-area; ulteriori finanziamenti per le materie STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematicse*) e altro ancora⁴⁰.

La seconda componente, intitolata *Dalla ricerca all'impresa*, dispone, invece, di uno stanziamento di 11,44 miliardi, ritenuti necessari per finanziare: i partenariati allargati per lo sviluppo di progetti di ricerca orientati alle sfide strategiche; gli accordi per l'innovazione; i progetti di ricerca destinati a giovani ricercatori; l'istituzione di «dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese».

³⁸ Ci si riferisce agli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, siglati tra Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna ed il Governo statale, contenenti la possibilità di programmare - d'intesa con le università - l'attivazione di percorsi di studio finalizzati a favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità previsti per i corsi universitari e della disciplina giuridica vigente in materia di status dei docenti universitari. Inerentemente al «Fondo integrativo pluriennale regionale per la didattica», l'accordo con l'Emilia-Romagna prevedeva altresì - anche nella denominazione - un'ulteriore estensione delle competenze alla «ricerca» e allo «sviluppo della terza missione». Sul regionalismo differenziato e sulle sue prospettive di attuazione si rinvia, fra i tanti contributi, ai volumi di G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019; M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

³⁹ Ai fondi previsti dal PNRR vanno anche aggiunte le risorse stanziare (per un totale di 12,9 miliardi complessivi in sei anni) dal programma *React EU* e dal c.d. *Fondo Complementare* finalizzato a sostenere i Paesi più colpiti dal Covid. All'Italia è stata assegnata la quota più alta (13,5 su 47,5 miliardi complessivi).

⁴⁰ Diversamente dal PNRR del governo Conte II che aveva stanziato un miliardo per alloggi studenteschi, 900 milioni per borse di studio e aperto anche all'ipotesi dell'«accesso gratuito all'Università». Nel PNRR redatto dal governo Draghi quest'ultima misura - dal forte impatto politico - è stata cancellata e anche lo stanziamento per le «borse di studio» è stato pressoché dimezzato, passando da 900 a 500 milioni.

Degli 11,44 miliardi previsti dal piano: a) 4,53 miliardi verrebbero direttamente assorbiti per sostenere i «processi di innovazione e trasferimento tecnologico» finalizzati ad «aumentare i servizi tecnologici avanzati a beneficio delle aziende focalizzandosi su tecnologie e specializzazioni produttive di punta»; b) 6,91 miliardi verrebbero invece impiegati per il «rafforzamento della ricerca e diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese».

Si tratta di provvedimenti significativi e ad ampio raggio. E certamente cospicuo è anche l'impegno di spesa che sorregge questi interventi. Anche se non me la sentirei di aderire del tutto al clima di entusiasmo e al clamore mediatico che queste misure hanno innescato nella pubblica opinione. E ciò per almeno tre ragioni: a) si tratta di misure a carattere emergenziale e quindi *eccezionali*; b) la gestione delle risorse menzionate è vincolata ad un articolato sistema di condizionalità⁴¹; c) gli stanziamenti complessivamente previsti dal *Recovery and Resilience Facility* (pari a 191,5 miliardi) sono solo per il 34% (68,9 miliardi) a fondo perduto, mentre per i restanti due terzi (66%) sono stati invece erogati sotto forma di prestiti, per assolvere i quali lo Stato italiano sarà chiamato nei prossimi anni a provvedere; d) i numeri del PNRR, per quanto significativi, non colmano il divario di spesa con le altre grandi nazioni europee. È quanto emerge, in modo particolare, dall'*Osservatorio sui Conti pubblici italiani (2021)* che ci avverte che «per raggiungere il livello francese di spesa in R&S l'Italia avrebbe bisogno da parte pubblica di circa 5 miliardi addizionali annui (e quindi strutturali). Se per i prossimi 6 anni (2021-2026) si volesse finanziare questa somma tramite il *Recovery Fund*, la ricerca dovrebbe quindi ricevere circa 30 miliardi. Raggiungere il livello tedesco sarebbe ancora più ambizioso, visto che richiederebbe oltre 10 miliardi addizionali ogni anno, cioè 60 miliardi su 6 anni ... In conclusione, le risorse destinate alla R&S nel PNRR sono molto inferiori a quanto servirebbe per colmare il divario tra l'Italia e le altre grandi economie europee»⁴².

⁴¹ Sul sistema delle condizionalità si rinvia all'approfondito studio di F. Salmoni, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, 183 ss.

⁴² G. Gottardi - S. Liaci, *Le risorse del PNRR per la ricerca non sono sufficienti - Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, disponibile presso il sito *Osservatoriocpi.unicatt.it*.

5. I nuovi sistemi di finanziamento degli atenei e la retorica del merito: tra “ottimizzazione della produttività” e Vqr

Per occultare le politiche di definanziamento e l’incremento delle diseguaglianze da esse alimentato ci si è, in questi anni, ripetutamente trincerati dietro la retorica del merito. Una sorta di espediente egemonico che trae la propria legittimazione dall’offensiva politica e mediatica di screditamento del tradizionale assetto dell’università pubblica: un assetto impregnato – si è soliti sentirsi ripetere - di inefficienza e di sprechi.

L’impianto analitico, di impronta tipicamente neoliberale, attorno al quale è venuta consolidandosi – anche in Italia – l’ideologia del merito è noto: «L’università italiana ... non è in grado di produrre capitale umano adeguato perché funziona pessimamente. Anche in questo settore, la mancanza di competizione significa difesa della potente lobby dei professori e barriere all’entrata di iniziative private. Il modo per salvare le università è metterle in concorrenza l’una con l’altra ... Dovrebbe essere ormai chiaro ... che il difetto della nostra università, e della scuola in generale, non è la mancanza di fondi pubblici, ma l’impossibilità di creare gli incentivi corretti, licenziando insegnanti, ricercatori e professori incapaci [e] spostando l’onere del finanziamento dei costi universitari dai contribuenti agli utenti»⁴³.

Un’analisi impietosa dell’università italiana, ripetutamente ostentata alla stregua di un’arma di distrazione di massa e surrettiziamente impiegata per deviare l’attenzione dell’opinione pubblica: dai guasti prodotti dalle politiche di definanziamento alla condizione di atavica inettitudine dei docenti, all’istinto di autoconservazione che li pervade, al loro “pseudo-moralismo”⁴⁴.

L’alibi ideologico che sorregge questa costruzione mentale può essere così sintetizzato: non avrete più gli incentivi economici, né le risorse del passato perché non ve li meritate. «Una retorica congegnata – è stato detto - per fare accettare a tanti quei meccanismi che permettono a pochi di vincere la competizione sociale. Il messaggio è: la vostra posizione di subalternità vi sembra

⁴³ A. Alesina - F. Giavazzi, *Il liberismo è di sinistra*, il Saggiatore, Milano, 2007, 36.

⁴⁴ L’espressione è di R. Abravanel, *Il valore della meritocrazia, una missione per gli atenei*, in *Il Messaggero*, 21 agosto 2021 che scrive: «Cosa c’è dietro questo sfrontato rifiuto della meritocrazia da parte di tanti “professori”? Sicuramente c’è il desiderio di mantenere i propri privilegi di potere e reddito che sarebbero messi in pericolo se anche negli atenei italiani nascesse la competizione. Ma c’è anche l’idea pseudo-morale che gli atenei che abbracciano la meritocrazia, associandosi a un risultato economico, alimentano la crescente diseguaglianza considerata immorale ...».

ingiusta, ma invece ve la meritate, e quindi mettetevi l'anima in pace, chinate il capo, accettate in silenzio e cercate di imparare da chi ha più successo di voi»⁴⁵.

Insomma se il sistema universitario italiano non funziona questo lo si deve non alle politiche di definanziamento, ma alla difficoltà ad «affermarsi nelle università italiane di una vera cultura manageriale, finalizzata a sviluppare strategie di lungo periodo»⁴⁶.

Di qui il delinarsi di un'offensiva politica e culturale talmente penetrante, da pervadere, in breve tempo, il dibattito pubblico e per questa via i contenuti della produzione normativa. Si pensi al D.Lgs 150/2009 dedicato alla «ottimizzazione della produttività». Un decreto pervaso di istituti e linguaggi di spiccata matrice aziendale così come, in quegli anni, abilmente veicolati dall'ideologia del NPM (*New Public Management*)⁴⁷: «la misurazione e la valutazione della performance» (art. 3.1); la «rendicontazione dei risultati» (art. 4.2); «l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche» (art. 18.1).

Ad assicurare funzionalità ed efficacia a questo sistema avrebbe provveduto l'ANVUR⁴⁸ destinato a divenire il vero *dominus* dei processi di finanziamento delle università⁴⁹. A stabilirlo fu

⁴⁵ L. Del Savio - M. Mameli, *Contro la retorica meritocratica*, in *Micromega*, 6 ottobre 2015. Per una più serrata ricostruzione critica dello stato dei rapporti venutisi innescando «negli ultimi quarant'anni [tra] la globalizzazione guidata dal mercato e la concezione meritocratica del successo» e, in particolare, sugli effetti prodotti dalla retorica del merito secondo la quale «il nostro successo è frutto del nostro agire» si rinvia al recente volume di M.J. Sandel, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e di perdenti*, Feltrinelli, Milano, 2021, 223.

⁴⁶ P. Sestito - R. Torrini, *Questione universitaria e questione meridionale: alcune riflessioni*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2017, 607.

⁴⁷ Le teorie del *New Public Management* sono state parte integrante dell'ideologia neoconservatrice venutasi imponendo, fra gli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, sulla scia delle vittorie elettorali di Margaret Thatcher e Ronald Reagan. La cultura del NPM venne tuttavia fatta propria, negli anni a venire, anche dall'amministrazione democratica di Clinton in USA e dai governi laburisti di Blair in UK. Profilo, questo, efficacemente ricostruito da M. Nussbaum, *Non per profitto*, il Mulino, Bologna, 2011, 140-141.

Testo base di riferimento del NPM fu il volume di J.L. Bower e C.J. Christenson, *Public Management. Text and Cases*, Irwin-Dorsey, Homewood, 1978. Tra i primi contributi italiani, a sostegno delle teorie del management pubblico, meritano di essere citati i volumi di G. Costa - S. De Martino, *Management pubblico*, Etaslibri, Milano, 1985; E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996; R. Mussari, *Il management delle aziende pubbliche*, Cedam, Padova, 1994. Sul «passivo recepimento» di questa cultura, in ambito universitario, si rinvia invece al saggio di I. Bleiklie, *Justifying the Evaluative State. New Public Management Ideals in Higher Education*, in *European Journal of Education*, 1998, 27 ss. Ma anche a I. Austin - A. Glen Jones, *Governance of higher education Global perspectives, theories and practices*, Routledge, New York, 2016.

⁴⁸ Le fondamenta dell'Anvur furono poste dall'art. 5 del D.lgs. 204/1998. Il decreto, nell'esplicitare per la prima volta, in termini sistemici, la natura organica del nesso che lega valutazione e finanziamento, ha proceduto all'istituzione del *Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca*. Il Civr, istituito presso il MURST, aveva la funzione di definire i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca e di promuovere la sperimentazione di nuove metodologie di valutazione, a sostegno della qualità della ricerca scientifica nazionale. Sulle funzioni e sul ruolo di *valutatore* esercitato in passato dal Civr si rinvia al volume di E. Reale - M. Bressan, *La valutazione della ricerca pubblica: una analisi della valutazione triennale della ricerca*, Franco Angeli, Milano, 2008, 19 ss.

il d.l. 262/2006 (convertito, con modificazioni, dalla L. 286/2006) che, nell'istituire l'*Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca*, precisava perentoriamente che «i risultati delle attività di valutazione dell'Agenzia costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca» (art. 36.2).

Il «primo banco di prova»⁵⁰ per l'ANVUR (istituita nel 2006, ma di fatto attiva dal 2011) è stata la gestione del sistema di *Valutazione della Qualità della ricerca* (2004-2010), avente quale fine istituzionale quello di misurare i risultati dell'attività di ricerca scientifica svolta nelle università statali, non statali e negli enti di ricerca sottoposti alla vigilanza del Ministero (Bando del 7 novembre 2011).

Un sistema destinato a suscitare, nel corso del tempo, non poche perplessità tra i giuristi, gli operatori del diritto e anche all'interno della stessa Accademia dei lincei⁵¹. E non solo in ragione della «iper-regolazione», «burocratizzazione» o per gli eccessivi oneri finanziari connessi al sistema di valutazione fino a oggi sperimentato⁵². Né tanto meno solo per gli infausti effetti alimentati dalla spirale valutazione-finanziamento-valutazione che il sistema Vqr tende sistematicamente a riprodurre e alimentare⁵³.

⁴⁹ Ci si riferisce alla *leadership position* assunta, in questi anni, dall'Anvur nella gestione e determinazione delle politiche universitarie: valutazione della ricerca; valutazione della didattica; valutazione della qualità dei processi, dei risultati e dei prodotti delle attività di gestione, formazione, ricerca delle Università e degli Enti di Ricerca; determinazione dei criteri e delle metodologie per la valutazione delle sedi e dei corsi di studio (compresi i dottorati di ricerca, i master e le scuole di specializzazione); indirizzo delle attività di valutazione demandate ai nuclei di ateneo; determinazione, di concerto con il Ministro, dei requisiti quantitativi e qualitativi ai fini dell'istituzione, fusione o soppressione di università o sedi distaccate; attivazione e chiusura dei corsi universitari; definizione, su richiesta del Ministro, dei coefficienti per l'allocazione dei finanziamenti statali; determinazione dei livelli essenziali di prestazione; valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento. Sul punto si rinvia, fra i tanti, ai contributi critici di D. Borrelli, *Contro l'ideologia della valutazione. L'Anvur e l'arte della rottamazione dell'Università*, Jouvence, Milano, 2015; V. Pinto, *Valutare e punire. Una critica della cultura della valutazione*, Cronopio, Napoli, 2019.

⁵⁰ R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Jovene, Napoli, 2012, 105.

⁵¹ Sul punto si vedano i *Pareri* redatti (in data 14 febbraio 2011 e 20 maggio 2018) della *Commissione lincea per i problemi dell'Università*, disponibili sul sito dell'Accademia.

⁵² Così F. Merloni, *Libertà della scienza e della ricerca*, cit., 167.

⁵³ I risultati della VQR incidono oggi sulla determinazione della quota premiale per il 60%, quota che nel 2021 - in base ai recenti "assestamenti" del Fondo di finanziamento ordinario contenuti nel Decreto Ministeriale 1059/2021 - ha raggiunto il tetto massimo previsto del 30% totale. Nel dettaglio nel 2021 il FFO è passato da € 7.324.035.571 del 2020 a 8.383.445.950. Di questi ben 2.223.000.000 verrebbero assegnati con finalità premiali, sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca, nella valutazione delle politiche di reclutamento e sulla base degli indicatori di risultato di cui alle linee generali di indirizzo della programmazione delle università per il triennio 2021-2023. Dalle *Linee* si apprende altresì - a compendio di quanto già detto - che «la percentuale del 60% della quota premiale è ripartita per l'anno 2021 sulla base dei risultati della VQR 2011-2014 con modalità analoghe a quelle

Ciò che invece – a parer nostro – costituisce il punto di maggiore debolezza e incoerenza del sistema Vqr è la sua stessa fisiologia e, pertanto, l’idea che per valutare la cd. *performance* delle istituzioni universitarie sia sufficiente valutare i risultati conseguiti sul piano della produzione scientifica dai singoli. Valutazione a sua volta limitata – ed è questo il paradosso del paradosso - a tre soli «prodotti», finendo così con il porre fatalmente sullo stesso piano gli studiosi più attivi e quelli più disattivi. Ne discende, in ultima analisi, che la Vqr, così come disciplinata, più che essere in grado di selezionare le eccellenze, potrebbe tutt’al più essere impiegata per monitorare la produzione scientifica (minima) dei singoli strutturati. Ma non altro.

Eppure è proprio attraverso questo controverso sistema di valutazione e puntando sulla rigida assunzione degli imperscrutabili criteri ISPD («Indicatore standardizzato della performance dipartimentale») che vengono oggi selezionati i cd. *dipartimenti di eccellenza*. Un’ulteriore dimostrazione di come indicatori, mediane, metodi di calcolo e altri numeri ancora non si limitano solo ad *informare*, ma anche a *formare* il sistema.

Di qui l’emersione di un «vero problema di ordine costituzionale concernente la tutela della libertà di ricerca scientifica»⁵⁴. Problema resosi, in questi ultimi anni, ancora più acuto in ragione dell’utilizzo che «il sistema politico fa sia dell’econometria e delle sue formule, sia delle scienze della valutazione e delle sue metodologie, al fine di indirizzare le risorse pubbliche destinate alle università e di conformare la ricerca scientifica universitaria»⁵⁵.

La L. 232/2016, nell’istituire il *Fondo per il finanziamento* quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, prevede – non a caso – che la distribuzione delle risorse debba avvenire «sulla base dei risultati ottenuti, all’esito dell’ultima valutazione della qualità della ricerca (Vqr)» (art. 1.319, L. 232/2016)⁵⁶.

Una valutazione, quella per la selezione delle eccellenze, effettuata utilizzando gli stessi indicatori già impiegati per calcolare la *ruling share* della quota premiale per le università, cosicché

utilizzate per l’anno 2020» (art. 6.2 delle *Linee generali d’indirizzo della programmazione delle università 2021-2023* - 25 marzo 2021).

⁵⁴ S. Calzolaio, *La libertà di ricerca scientifica nei conti pubblici*, cit., 50.

⁵⁵ S. Calzolaio, *La libertà di ricerca scientifica nei conti pubblici*, cit., 50-51.

⁵⁶ La L. 232/2016 (legge di bilancio per il 2017) nell’istituire il “*Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza*” prevedeva contestualmente, a favore di questi, uno stanziamento di 271 milioni di euro a decorrere dall’anno 2018. La legge stabiliva altresì che solo 180 dipartimenti avrebbero potuto ottenere il finanziamento e che le somme eventualmente non utilizzate sarebbero dovute confluire nel FFO.

«con gli stessi numeri si viene premiati due volte»⁵⁷. E ciò non può che significare da una parte la costruzione, seppur simulata, di un rigido sistema di *Einseitige Finanzierung*: i dipartimenti d'eccellenza disponendo degli ingenti finanziamenti accordati dalla legge, cinque anni dopo, lo saranno probabilmente molto di più. E dall'altra parte, un ulteriore inasprimento del divario tra le università del Sud e quelle del Nord.

È questo il quadro che emerge dall'ultimo *Referto sul sistema universitario*, redatto dalla Corte dei Conti (maggio 2021), dal quale apprendiamo che, negli anni passati, i tagli al FFO, a fronte di una media nazionale del 9,8%, hanno colpito gli atenei meridionali per il 14,9%. E che «nell'ambito della selezione dei Dipartimenti di eccellenza, destinatari dei finanziamenti di cui all'art. 1, comma 314-338, della L. 232/2016 che ha introdotto il Fondo per il finanziamento quinquennale dei dipartimenti universitari di eccellenza, tra i dipartimenti selezionati, il 32 per cento si trova nel Nord-Est, il 27 per cento nel Nord Ovest e al Centro e solo il 14 per cento nel Mezzogiorno»⁵⁸.

6. Dal tentativo (fallito) di finanziare le cattedre Natta all'istituzione del Cnvr

Non di solo Vqr però si tratta. Attorno alla spirale merito-finanziamento è venuta, in questi anni, complessivamente sviluppandosi buona parte della normazione sull'università. È il caso della L. 1/2009 recante «disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca». Ma anche del D.lgs. 49/2012 che «al fine di garantire la sostenibilità di tutte le attività dell'ateneo» (art. 2.1) non avrebbe esitato ad affidarsi anch'esso alle taumaturgiche virtù del «costo standard unitario di formazione per studente in corso» (art. 8). Costo già previsto dalla precedente normativa in materia universitaria, ma questa volta computato in termini ancor più caotici e vaghi. A evidenziarlo fu lo stesso giudice delle leggi che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 8 e 10 del decreto, per violazione dell'art. 76 Cost., non avrebbe mancato di sottolineare la carente «individuazione delle spese da includere nel computo del costo standard» (Corte cost., sent. 104/2017)⁵⁹.

⁵⁷ G. Viesti, *La compressione selettiva e cumulativa del sistema universitario italiano*, cit., 626.

⁵⁸ Corte dei Conti, *Referto sul sistema universitario*, maggio 2021, 81.

⁵⁹ Nel caso di specie la Corte ha coerentemente evidenziato come, procedendo alla stesura dell'art. 8, il legislatore delegato si fosse limitato «a riportare testualmente i suggerimenti enunciati a titolo meramente esemplificativo nel

Ne sarebbe seguita, da parte del legislatore, una parziale e stantia riformulazione delle modalità di calcolo dei costi standard. Una soluzione normativa - quella introdotta in via d'urgenza con il D.l. 91/2017 - che sebbene scaturita dall'esigenza di sanare le conseguenze prodotte dalla censura di incostituzionalità, avrebbe ciononostante lasciato del tutto irrisolti i vincoli di coerenza del sistema. A cominciare dalla permanente «conflittualità applicativa tra l'algoritmo del costo standard e l'algoritmo del turnover»⁶⁰.

Ma a tenere banco nel dibattito pubblico, di quegli anni, fu soprattutto l'insidiosa manovra sortita dal governo italiano sulle "cattedre Natta", finalizzata a comprimere, oltre misura e in piena austerità, i fondi destinati al reclutamento ordinario, per assicurare nuovi e ulteriori finanziamenti al sistema delle "eccellenze"⁶¹. Una soluzione finalizzata - da una parte - a instaurare un vero e proprio «dominio governativo»⁶² nella gestione delle procedure di reclutamento dei "super-professori"⁶³. Dall'altra ad esasperare oltre misura gli standard di competizione e le già gravi disparità esistenti fra gli atenei italiani.

Né vi è da stupirsi. Obiettivo della cultura neoliberale - che ha forgiato, in questi anni, il sistema meritocratico universitario - non è mai stata la «rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale» (come preteso dall'art. 3.2 Cost.). Né tantomeno l'uniformità degli standard di prestazione

parere della VII Commissione del Senato in merito alle voci di costo da tenere in considerazione» e lo stesso Governo non avrebbe «fatto altro che esplicitare contenuti intrinseci alla nozione di costo standard, limitandosi a stabilire che il "costo standard unitario di formazione per studente in corso", previsto dalla delega, [dovesse] ricomprendere le spese per la remunerazione dei docenti e del personale amministrativo, nonché per l'allestimento di servizi, spazi e strumenti per la didattica». Con riferimento all'art. 10 il giudice delle leggi non avrebbe, infine, mancato di stigmatizzare la condotta del legislatore delegato che si era limitato a «ribadire il principio del collegamento tra costo standard e FFO, senza indicare una percentuale, o almeno criteri stringenti per la quantificazione della stessa».

⁶⁰ G. Colombini, *L'Università e il cacciatore con il fucile spianato*, in *Diritto e società*, 2018, 83.

⁶¹ Nell'autunno del 2016, il caso delle cattedre Natta innescò un vivace dibattito pubblici sulle prospettive dell'università. Tutto nasceva da uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto la «Disciplina del Fondo per le cattedre universitarie del merito Giulio Natta» (istituito ai sensi dell'art. 1.207-212 della L. 208/2015). Il progetto prevedeva, in particolare, la nomina «in via sperimentale» di cinquecento super-professori («studiosi di elevato e riconosciuto merito scientifico») e la complementare istituzione di un «fondo speciale» (art. 1.207).

⁶² L'espressione è di M. Luciani, *Ruolo della docenza universitaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 32.

⁶³ Ci si riferisce, in particolare, alle modalità di composizione delle commissioni di valutazione, presiedute da un componente scelto direttamente dal governo e avente, per di più, il potere di selezionare gli altri due membri della commissione, estraendoli da un elenco di nomi vagliati anch'essi dall'esecutivo. Di qui i numerosi rilievi critici espressi, da più parti, sul "progetto Renzi". E, in particolare, dal Consiglio di Stato (*Parere* - Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, 2303, 4 novembre 2016) che non avrebbe esitato a evidenziarne i «profili di criticità». Fra questi, l'assenza di un'apposita disposizione in grado di prevedere «in qualche misura il coinvolgimento degli atenei nel procedimento di nomina dei membri delle commissioni di valutazione e l'omessa consultazione del mondo accademico».

del diritto allo studio in ogni parte del territorio nazionale⁶⁴. Ma piuttosto la premialità e la costruzione di aree di eccellenza utili per consentire al sistema (o come qualche volta si sente dire) all'*Azienda-Italia* di competere a livello internazionale.

E lungo questo stesso crinale – non possiamo non constatarlo – si è recentemente incamminato anche il d.l. 77/2021 recante «*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*». Il decreto, assecondando l'euforia meritocratica di questi anni, ha proceduto a una sostanziale ricalibratura della struttura e delle funzioni del Cngr (il comitato che sovrintende alla valutazione dei progetti finanziati dal MUR). A tal punto da arrivare ad alterarne finanche la denominazione: da Cngr (Comitato Nazionale dei Garanti della Ricerca) a Cnvr (Comitato Nazionale per la Valutazione della Ricerca). Nell'acronimo è saltata la lettera “G” di *Garante* repentinamente sostituita dalla “V” di *Valutazione*.

E non si tratta soltanto di una mera operazione di *maquillage*, ma di molto più. Il decreto per «promuovere la qualità della ricerca e assicurare il buon funzionamento delle procedure di valutazione» (art. 64.2) ha proceduto a una sostanziale riscrittura della composizione dell'organo. Se in base all'art. 21 della L. 240/2010 il Comitato doveva essere composto da «sette studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, nominati dal Ministro»⁶⁵ e opportunamente filtrati da un organismo di selezione appositamente costituito, ora la riforma del 2021 ne ha profondamente rivisto la formazione e l'impianto normativo, prefigurando due diverse soluzioni e due diverse discipline: una transitoria e una definitiva.

La prima, allestita per far fronte all'emergenza sanitaria, si sostanzia nella gestione dei cospicui finanziamenti stanziati nell'ambito dei progetti PNRR e PRIN. Con esplicito riferimento a questa fase, la normativa prevede che il Cnvr debba essere costituito per un quinquennio (fino al 2026) da quindici membri, sette dei quali già facenti parte del Comitato e ed otto (quindi la maggioranza)

⁶⁴ Sulla meritocrazia quale «paradigma di sostanziale svalutazione del ruolo del principio di uguaglianza» insiste, in particolare, R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, cit., 114.

⁶⁵ L'art. 21 della L. 240/2010 prevede che il Cngr sia composto da «sette studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, tra i quali almeno due donne e due uomini, nominati dal Ministro, il quale sceglie in un elenco composto da non meno di dieci e non più di quindici persone definito da un comitato di selezione. Il comitato di selezione, istituito con decreto del Ministro, è composto da cinque membri di alta qualificazione, designati, uno ciascuno, dal Ministro, dal presidente del Consiglio direttivo dell'Anvur, dal vice presidente del Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), dal presidente dell'European Research Council, dal presidente dell'European Science Foundation».

nominati direttamente dal Ministro dell'università e della ricerca «nel rispetto del principio della parità di genere» (art. 64.3). Nessun altro criterio è stato indicato.

Anche in questo caso – a parer nostro - si sarebbe dovuto procedere con maggiore accortezza. Siamo, infatti, in presenza di un organo di nomina politica, non filtrato da organismi di competenza scientifica e per i quali non si richiede nemmeno un'adeguata «qualificazione»⁶⁶.

Una soluzione destinata a destare non poche perplessità sul piano costituzionale, in quanto lesiva dei principi dell'autonomia universitaria e della libertà della ricerca scientifica, abusivamente sacrificate sull'altare della decisione politica. Perplessità tanto più fondate, quante più ampie sono le funzioni attribuite dall'art. 64.2 a questo organismo, al quale spetta: indicare i criteri generali per le attività di selezione e valutazione dei progetti di ricerca, nel rispetto dei principi indicati dal decreto del Ministro; nominare i componenti dei comitati di valutazione; provvedere allo svolgimento, anche parziale, delle procedure di selezione dei progetti o programmi di ricerca di altri enti, pubblici o privati, previo accordo o convenzione con essi; definire i criteri per la individuazione e l'aggiornamento di liste di esperti tecnico-scientifici e professionali per l'affidamento di incarichi di valutazione tecnico-scientifica dei progetti di ricerca, istituite con decreto del Ministro; predisporre rapporti specifici sull'attività svolta e una relazione annuale in materia di valutazione della ricerca, da trasmettere al Ministro, il quale cura la pubblicazione e la diffusione dei rapporti e delle relazioni del Cnvr.

Per tornare a comporre la commissione nel formale rispetto dei requisiti di «alta qualificazione scientifica» bisognerà attendere un quinquennio (art. 64.2). La seconda fase del Cnvr avrà, infatti, inizio in occasione del rinnovo dei membri del comitato, che nella sua futura (e permanente) composizione sarà così composto: «quindici studiosi, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica internazionale, appartenenti a una pluralità di aree disciplinari, nominati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca (tra i quali tre componenti sono scelti dal Ministro dell'università e della ricerca e gli altri dodici sono designati, due ciascuno e nel rispetto del principio della parità di genere, dal Consiglio universitario nazionale, dalla Conferenza dei rettori

⁶⁶ Il nuovo Cnvr è stato costituito nel settembre 2021 ed è attualmente composto da personalità altamente qualificate. Ma sarebbe potuto anche andare diversamente. In ragione del carattere gravemente laconico delle nuove disposizioni, nulla avrebbe ostato alla nomina di «soggetti non in possesso di una alta qualificazione scientifica» e persino «del tutto privi di qualificazione scientifica». Così, criticamente, A. Iannuzzi, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, cit., 333 per il quale «non si comprende la ragione per cui, proprio in una fase importante per il recupero della vitalità della ricerca in Italia, dovrebbe essere giustificata una dequalificazione dei componenti dell'organo».

delle università italiane, dalla Consulta dei presidenti degli enti pubblici di ricerca, dall'European Research Council e dall'Accademia nazionale dei Lincei e, uno ciascuno, dalla European Science Foundation e dal Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi» (art. 64.2).

7. L'autonomia finanziaria degli atenei tra istanze di funzionalizzazione all'indirizzo politico e revisione della forma di governo universitaria

Il nodo dei rapporti tra autonomia finanziaria e decisione politica non riguarda solo il ruolo e le funzioni del Cnvr, ma investe appieno anche la natura di fondo dell'ANVUR: «un organismo concepito in modo inadeguato al rispetto del pluralismo culturale e ideologico, troppo condizionato da scelte governative, inevitabilmente destinato ad operare con criteri affatto opinabili entro assai incerte categorie docimologiche e soprattutto con un (ineludibile) sospetto di strumentalità, rispetto a indirizzi per definizione parziali individuati in sede politica entro ambiti di estrema delicatezza sul piano politico e costituzionale»⁶⁷.

Analoghi rischi di omologazione all'indirizzo politico di governo derivano parimenti dal ruolo oggi assunto dall'Agenzia nazionale per la ricerca (ANR): un organismo stabilmente sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Università e della ricerca. L'ANR, il cui Direttore e comitato direttivo sono nominati con Dpcm, è stata istituita con la legge di bilancio 2020⁶⁸. Ed ha tra le sue funzioni preminenti quella di «potenziare la ricerca svolta da università, enti e istituti di ricerca pubblici e privati» disponendo a tal fine di un finanziamento di 525 milioni di euro per il triennio 2020-2022.

In base a quanto espressamente previsto in sede legislativa, l'ANR non solo «promuove», ma direttamente «finanzia progetti di ricerca da realizzare in Italia» (art. 1.241 *lett. a*), della L. 160/2019). Nell'esercitare tali funzioni l'Agenzia è tenuta a perseguire «obiettivi di eccellenza, incrementando la sinergia e la cooperazione ... con il sistema economico-produttivo, pubblico e

⁶⁷ F. Rimoli, *Università, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia*, in F. Angelini - M. Benvenuti (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit., 435. Di qui la tendenza, manifestata da una parte della dottrina, a prediligere, quale soluzione alternativa, «il modello delle autorità indipendenti ... per scongiurare ogni sospetto di condizionamenti politici e soprattutto ministeriali» (C. Pinelli, *Autonomia universitaria e rappresentanza accademiche dei saperi e delle discipline*, 19 settembre 2011, in *Centro.riformastato.it*, 7).

⁶⁸ L. 160/2019, successivamente modificata dal d.l. 76/2020 (L. 120/2020) e dal d.l. 77/2021 (L. 108/2021).

privato, in relazione agli obiettivi strategici della ricerca e dell'innovazione nonché agli obiettivi di politica economica del Governo funzionali alla produttività e alla competitività del Paese» (art. 1.241 della L. 160/2019).

Da questo articolato sistema di organismi, «obiettivi strategici» e *indici* di competitività viene fuori un sistema universitario sempre più eterodiretto dal Ministero e dalle *agenzie* di valutazione. In una sorta di eterogenesi dei fini è così avvenuto che mai, come da quando si parla di attuazione dell'autonomia universitaria, l'organizzazione degli atenei è risultata così intensamente soggetta al potere politico.

Si sarebbe così avverato il celebre paradosso, disvelatosi già in Costituente, secondo il quale «le università non sono state mai così dipendenti e così a disposizione della burocrazia e dei ministeri, come da quando si è detto che esse sono autonome. È una fatalità, ma l'autonomia è andata proprio sfumando da quando essa è stata proclamata»⁶⁹.

Per provare a uscire da questa condizione di impasse e soggezione politica bisogna allora tornare alla radice delle questioni. E comprendere che ad essere messa oggi in discussione non è solo l'autonomia universitaria genericamente intesa, ma innanzitutto la libertà della ricerca scientifica. E questo perchè - come è stato opportunamente rilevato in dottrina - «nel modello humboldtiano di università, l'autonomia degli atenei è un'autonomia (funzionale), a presidio della libertà di ricerca»⁷⁰. Di qui il crescente disagio culturale del nostro tempo nel quale l'aggravarsi delle condizioni di omologazione politica delle istituzioni universitarie congiuntamente alla drastica decurtazione delle risorse e alla repentina «finalizzazione della ricerca stanno congiurando non solo per ridurre l'autonomia degli atenei, ma per indurli ad una progressiva compressione della libertà individuale»⁷¹.

Siamo in presenza di un nodo quanto mai delicato, per sciogliere il quale abbiamo il dovere di confrontarci con la complessità sociale del nostro tempo. Ma anche – e innanzitutto - con il nostro mestiere di giuristi, con i principi di civiltà che animano il testo costituzionale, con la sua dimensione prescrittiva.

⁶⁹ Intervento di Vincenzo Rivera, 22 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Tipografia Colombo, Roma, 1970, II, 1137.

⁷⁰ F. Merloni, *Libertà della scienza e della ricerca*, cit., 168.

⁷¹ F. Merloni, *Libertà della scienza e della ricerca*, cit., 169. Analogamente A. Lucarelli, *L'Università oltre la frontiera del diritto pubblico. Le fondazioni universitarie*, in G. Azzariti - A. Burgio - A. Lucarelli - A. Mastropaolo, *Manifesto per l'università pubblica*, DeriveApprodi, Roma, 2008, 75.

Mestieri, principi e dimensioni dai quali abbiamo appreso – come era solito ricordarci Andrea Orsi Battaglini – che la libertà scientifica presuppone «una larga astensione dello Stato dai più delicati meccanismi organizzativi della comunità scientifica»⁷². Una condizione di autonomia «effettiva», indispensabile per assicurare all'università il proficuo e «parallelo sviluppo delle forme sue proprie, quali un associazionismo pluralistico che sia in grado di confrontarsi in un rapporto di piena alterità con le ragioni e con le istituzioni della politica e dell'economia»⁷³.

E la stessa indicazione ci proviene anche dalla giurisprudenza costituzionale per la quale non v'è «nessun dubbio che l'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione sia strettamente collegato al primo comma dello stesso articolo, venendo l'autonomia universitaria - da intendersi nel suo senso più ampio, come autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile - a porsi in diretta correlazione funzionale con la libertà di ricerca e di insegnamento, valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura. L'università - proclama il primo dei principi fondamentali della “Magna Charta delle Università europee”, sottoscritta a Bologna il 18 settembre 1988 - è un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento. Per essere aperta alle necessità del mondo contemporaneo deve avere, nel suo sforzo di ricerca e d'insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico”. Ciò non significa, peraltro, che la libertà di ricerca e di insegnamento del docente universitario si identifichi con l'autonomia dell'istituzione cui egli appartiene. Il vero è che l'autonomia universitaria si esprime non solo nel tutelare l'auto-determinazione dei docenti, ma anche nel demandare agli organi accademici l'ordinamento dell'istituzione e la conduzione della stessa»⁷⁴.

⁷² A. Orsi Battaglini, Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali, in Aa.Vv., Nuove dimensioni nei diritti di libertà costituzionali. Scritti in onore di Paolo Barile, Padova, 1990, 103.

⁷³ A. Orsi Battaglini, Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali, cit., 103.

⁷⁴ Corte cost., sent. 1017/1988. Nella stessa direzione si sarebbe mossa anche la sent. 383/1998 nel corso della quale il giudice costituzionale ribadirà che «secondo la Costituzione, l'ordinamento della pubblica istruzione è dunque unitario, ma l'unità è assicurata, per il sistema scolastico in genere, da "norme generali" dettate dalla Repubblica; in specie, per il sistema universitario, in quanto costituito da "ordinamenti autonomi", da "limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Gli "ordinamenti autonomi" delle università, cui la legge, secondo l'art. 33 della Costituzione, deve fare da cornice, non possono considerarsi soltanto sotto l'aspetto organizzativo interno, manifestantesi in amministrazione e in normazione statutaria e regolamentare. Per l'anzidetto rapporto di necessaria reciproca implicazione, l'organizzazione deve considerarsi anche sul suo lato funzionale esterno, coinvolgente i diritti e incidente su di essi. La necessità di leggi dello Stato, quali limiti dell'autonomia ordinamentale universitaria, vale pertanto sia per l'aspetto organizzativo, sia, a maggior ragione, per l'aspetto funzionale che coinvolge i diritti di accesso alle prestazioni. In questo modo, all'ultimo comma dell'art. 33 viene a conferirsi una funzione, per così dire, di cerniera, attribuendosi alla responsabilità del legislatore statale la predisposizione di limiti legislativi all'autonomia universitaria relativi tanto all'organizzazione in

Eppure le soluzioni che rischiano oggi di prevalere sono di altra natura e vanno in un'altra direzione. Da esse apprendiamo piuttosto che per far funzionare il sistema bisogna limitare l'autonomia universitaria e, in particolare, «occorre togliere ai dipendenti (ai professori) la responsabilità delle scelte politiche, assegnandola piuttosto a soggetti con più legittimazione, quest'ultima derivante da procedure democratiche (soggetti politici pubblici) o dall'impiego di risorse proprie (soggetti economici privati)»⁷⁵.

Un'università, insomma, subalterna alle decisioni della politica e ai desideri del mercato.

Di qui il progressivo consolidarsi di un modello culturale che, nel corso del tempo, ha pervaso non solo i sistemi di valutazione, l'organizzazione finanziaria delle università, i criteri di gestione delle risorse⁷⁶. Ma anche la stessa organizzazione degli atenei⁷⁷. Un'organizzazione che per essere oggi efficiente non necessita più di autonomia, ma di controllo. Non deve più misurare l'efficacia della propria azione a partire dall'espansione sociale del diritto allo studio, ma dal rispetto del «principio dei costi e dei benefici»⁷⁸. Non ha più bisogno di discutere, ma di decidere. Anzi – si è soliti sentirsi dire – tanto più l'università sarà in grado di dotarsi di congegni decisionali rapidi e adattabili alle decisioni della politica e alle esigenze degli operatori finanziari, tanto più l'università del futuro sarà in grado di produrre efficienza.

Le profonde trasformazioni che hanno, in questi anni, investito la forma di governo delle università ne sono la dimostrazione più eloquente: verticalizzazione dei processi decisionali, rafforzamento dei poteri del Rettore, marginalizzazione del ruolo del Senato accademico,

sensu stretto, quanto al diritto di accedere all'istruzione universitaria». In definitiva – conclude il giudice delle leggi - i limiti posti con legge all'autonomia universitaria «non sarebbero più tali ove le disposizioni di legge fossero circostanziate al punto da ridurre le università, che la Costituzione vuole dotate di ordinamenti autonomi, al ruolo di meri ricettori passivi di decisioni assunte al centro».

⁷⁵ D. Rizzi - P. Silvestri, *Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano. Riflessioni in margine a un articolo di H. Hansmann in Mercato Concorrenza Regole*, 2001, 183. Una soluzione, quella prospettata, in evidente contrasto con il dettato costituzionale, dal momento che - come è stato evidenziato dallo stesso giudice delle leggi - «l'autonomia accademica si traduce in definitiva nel diritto di ogni singola università a governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente)» (Corte cost., sent. 1017/1988).

⁷⁶ Sul «potere discrezionale di assegnazione e di ripartizione dei fondi alle università» quale viatico privilegiato per addivenire ad una sostanziale «strumentalizzazione della cultura» da parte della politica si rinvia alle persuasive riflessioni di A. Lucarelli, *L'Università oltre la frontiera del diritto pubblico*, cit., 72 ss.

⁷⁷ Sul punto, ampiamente, W. Gasparri, *Conoscenza e decisione nella valutazione della ricerca scientifica. Esperienze giuridiche europee a confronto in Dir. Pubbl.*, 2008, 200 ss.

⁷⁸ In questo senso I. Bleiklie, *Justifying the Evaluative State. New Public Management Ideals in Higher Education*, in *European Journal of Education*, 1998, 32 che assertivamente aggiunge: «la responsabilità sociale dell'università, la sua *accountability* verso la società, è unicamente questione di servizi prestati contro compenso».

incremento delle funzioni del Consiglio di amministrazione (l'organo esecutivo di programmazione finanziaria al quale spetta redigere il bilancio). E tutto ciò in evidente consonanza politica e culturale con quell'offensiva che, da molti anni oramai, ci ricorda che per liberare il nostro tempo dalle tante inettitudini che lo mortificano è indispensabile preliminarmente liberare la società – e quindi anche gli ordinamenti universitari – dalla «presenza pervasiva del principio di rappresentanza democratica»⁷⁹.

8. L'autonomia finanziaria degli atenei tra omologazione agli impulsi del mercato e accountability

Gli effetti prodotti dalla spirale venutasi, in questi anni, innescando tra le politiche di definanziamento e il sistema delle premialità sono stati efficacemente descritti da ampia parte della letteratura, recentemente sviluppatasi attorno a questi temi e protesa a evidenziare, in particolar modo, il crescente e preoccupante incremento del divario Nord-Sud⁸⁰.

Un fenomeno riconducibile non solo alle politiche di dirottamento delle risorse pubbliche verso le aree economicamente più sviluppate, ma discendente, in gran parte, anche dal differente grado di interazione delle università con il sistema delle imprese (prevalentemente concentrato al Nord, la parte più ricca del Paese). Ciò che non è, invece, plausibile è voler a tutti i costi imputare l'origine esclusiva di questa condizione alle «responsabilità specifiche degli atenei del Mezzogiorno nei processi di selezione del personale e nella gestione della didattica» dai quali discenderebbero «i risultati meno favorevoli rispetto agli altri territori»⁸¹.

Un modo, come un altro, per nascondere che siamo in presenza di una dirompente questione sociale che come tale dovrebbe essere assunta e affrontata. Un divario strutturale del Paese che dovrebbe indurre il legislatore a istituire un fondo di riserva per far fronte ai bisogni degli atenei attivi nelle aree economicamente più disagiate del Paese, laddove la capacità contributiva delle

⁷⁹ D. Rizzi - P. Silvestri, *Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano*, cit., 182, nota 15, per i quali «la rappresentanza democratica si prefigge il compito di salvaguardare i singoli, ma, alla fine, impedisce di far emergere l'istituzione nel suo complesso».

⁸⁰ Sul punto si rinvia al ricco e stimolante volume di G. Viesti (a cura di), *Nuovi divari. Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud*, Fondazione RES, Roma, 2015.

⁸¹ P. Sestito - R. Torrini, *Questione universitaria e questione meridionale*, cit., 601.

famiglie è più bassa e il tasso di abbandono degli studi più alto. Le proposte recentemente avanzate, miranti a inasprire - proprio all'interno di queste aree – il tasso di competizione, inserendo «una componente premiale, da distribuire esclusivamente tra gli atenei del Mezzogiorno, aggiuntiva rispetto alla premialità generale» (per remunerare solo i dipartimenti che «meglio sapranno fare»)⁸², altro non sono che un tentativo, surrettiziamente perseguito, di smantellare gran parte del sistema universitario del meridione⁸³.

Così come sarebbe allo stesso modo illusorio ritenere che tutti mali dell'università italiana possano essere risolti scaricando, pressoché integralmente, il peso economico e finanziario dell'organizzazione degli atenei sulle spalle di famiglie e imprese. Perseguire questa soluzione vorrebbe dire travolgere, con effetti risolutivi, l'intero sistema costituzionale dell'autonomia universitaria. Eppure, è sufficiente solo anche sfogliare i numeri di alcune riviste, pubblicate in questi anni, per imbattersi in vere e proprie esortazioni rivolte a «famiglie e imprese» a ergersi a *main lenders* del sistema, chiamati a «giudicare la congruità dell'insegnamento universitario con il metro del mercato del lavoro per la didattica e in base alle ricadute sul sistema produttivo per la ricerca, e non più sulla base di una fiducia acritica nell'operato degli scienziati»⁸⁴.

È la cultura dell'*accountability* portata alle sue estreme conseguenze. E che applicata all'organizzazione finanziaria degli atenei non può che inasprire ulteriormente le già incalzanti tendenze all'aziendalizzazione delle università.

Il rapporto, divenuto oramai sistematico, con il sistema delle imprese e la rapida diffusione dei modelli di *managerial benchmark* hanno costituito, in questi anni, un ulteriore tratto identificativo delle politiche di finanziamento delle università. A tal punto che anche il SER, lo *Spazio europeo della ricerca*, è stato via via organizzato assumendo quale cardine fisiologico di riferimento l'etica del mercato e più concretamente il perseguimento di «una collaborazione strutturata tra il mondo accademico e le imprese in un'ottica interdisciplinare e transnazionale»⁸⁵.

Di qui il progressivo delinarsi di un «mercato comune della ricerca». Un'*European Research Area*, all'interno della quale la sfida che i diversi Paesi dell'Ue sono oggi chiamati ad accettare e

⁸² P. Sestito - R. Torrini, *Questione universitaria e questione meridionale*, cit., 605.

⁸³ Sulla crisi dell'autonomia universitaria e sulla sua «progressiva funzionalizzazione agli obiettivi posti dalle istituzioni politiche se non del mercato» si rinvia, in particolare, a L. Ronchetti, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., 239.

⁸⁴ D. Rizzi - P. Silvestri, *Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano*, cit., 182.

⁸⁵ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, recante Un nuovo SER per la ricerca e l'innovazione*, Bruxelles, 30.9.2020, COM(2020), 10.

vincere non è più quella di «limitare le diseguaglianze socioeconomiche e territoriali, ma selezionare “campioni”, “poli di competitività”, “centri di eccellenza”»⁸⁶. Obiettivi che possono essere attivamente perseguiti e realizzati solo attivando – come è già, in questi anni, avvenuto - un robusto e articolato processo di riforme dell’intero «ordine istituzionale, amministrativo, legale, regolamentare, fiscale, sociale e anche culturale, funzionale all’espansione del mercato»⁸⁷.

9. La ricerca di base: bersaglio privilegiato delle politiche di definanziamento

Parte integrante dei processi di aziendalizzazione delle università è stata anche l’opzione preferenziale espressa, nel corso del tempo, a sostegno della ricerca applicata, in ragione della sua supposta e strutturale contiguità agli interessi economici⁸⁸.

Contiguità che è parte integrante dello stesso PNRR che non solo nei titoli (la quarta missione reca significativamente “*Dalla ricerca all’impresa*”), ma anche nei suoi contenuti, rivendica a piè sospinto la costruzione, strategicamente intesa, di un rapporto di «sinergia tra università e imprese». E un’affine matrice ideologica è presente anche nell’*Horizon Europe: il Programma quadro dell’Unione europea per la ricerca e l’innovazione (2021-2027)* che oltre a riaffermare il rapporto di “sinergia” università-impresa a supporto di «maggiori investimenti nella ricerca e nell’innovazione, in particolare da parte del settore privato», non ha esitato contestualmente a ribadire che il sostegno alla ricerca dovrà continuare ad avvenire senza «nessuna distorsione del mercato» e solo al fine di «colmare le lacune finanziarie nella catena di fornitura di R&I»⁸⁹.

⁸⁶ I. Bruno, *La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d’une technologie de gouvernement* in *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 2008, 35.

⁸⁷ I. Bruno, *La recherche scientifique au crible du benchmarking*, cit., 35.

⁸⁸ Sulla distinzione tra ricerca di base e ricerca applicata si rinvia alle formulazioni elaborate dall’OCSE che definisce ricerca di base (*basic research*): «*experimental or theoretical work undertaken primarily to acquire new knowledge of the underlying foundation of phenomena and observable facts, without any particular application or use in view*» e ricerca applicata (*applied research*): «*original investigation undertaken in order to acquire new knowledge. It is, however, directed primarily towards a specific, practical aim or objective*» (OECD, *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development - The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, OECD Publishing, Paris, 2015, 29).

⁸⁹ Il Programma - si legge nel documento “*Horizon Europe - Investing to shape our future - September 2021*” – promuove «more investment in research and innovation, notably by the private sector; leverages and complements national/regional initiatives. No market distortion: intervention only to address financing gaps in the R&I delivery chain (notably due to high risk)»

Infine, in questa stessa direzione e con logiche analoghe, opera oggi anche il sistema PON (*Programma Operativo Nazionale Ricerca e Innovazione 2014-2020*), recentemente rifinanziato dal Decreto Ministeriale 1061/2021 (per la copertura di posti di ricercatore a tempo determinato e l'assegnazione di nuove borse nell'ambito dei percorsi di dottorato di ricerca attivi e accreditati nell'ambito del XXXVII ciclo)⁹⁰.

Come nei casi già precedentemente esaminati, obiettivo del PON è quello di alimentare i canali di interazione tra impresa e università «favorendo opportuni modelli di ricerca e la formazione di profili professionali in risposta alle esigenze di innovazione e competitività espresse dal sistema imprenditoriale» (art. 3.2 D.m. 1061/2021). Per perseguire i suddetti obiettivi il *Programma operativo*⁹¹ postula il necessario «coinvolgimento⁹¹ delle imprese nella definizione del percorso formativo anche nell'ambito di collaborazioni più ampie con l'università» (art. 1.2., *h*), D.m. 1061/2021). E, in particolare, prescrive, a carico dei vincitori del concorso, lo svolgimento – pena la revoca del contratto di ricerca o della borsa di studio con relativa restituzione dei ratei – di «periodi di studio e ricerca in impresa da un minimo di sei (6) mesi a un massimo di dodici (12) mesi» (art.1.2, *d*), D.m. 1061/2021).

Un sistema di finanziamento selettivo, articolato attorno a tematiche predefinite, ad alto impatto economico. E, in ragione di ciò, disegnato a partire dagli imperativi del mercato. Un ulteriore colpo arrecato alla ricerca di base, la cui marginalizzazione rischia oggi di delimitare gravemente lo spazio costituzionale dell'autonomia universitaria.

Quella che viene oggi prioritariamente finanziata è, in definitiva, una ricerca tutta schiacciata sulle compatibilità dell'economia capitalista⁹². E in quanto tale refrattaria a perseguire l'obiettivo fondamentale che uno Stato democratico dovrebbe, in siffatti frangenti, assumersi: promuovere il libero sviluppo della ricerca e della cultura. E - a partire da queste premesse – rinsaldare, nel corso del tempo, il nesso costituzionalmente imprescindibile tra democrazia e ricerca⁹³.

⁹⁰ Il d.m. 1061/2021 prevede l'assegnazione di oltre 50 milioni di euro per dottorati di ricerca sulle tematiche dell'innovazione e di 180 milioni di euro da destinare a borse di dottorato su tematiche gree

⁹¹ *Programma operativo nazionale ricerca e innovazione 2014-2020* - “Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione” e “Dottorati su tematiche Green” (XXXVII ciclo).

⁹² Ne ricostruisce puntualmente le tendenze A. Iannuzzi, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, cit., 320 ss. Sul punto si veda anche il contributo di U. Amaldi, *Per la transizione verso una società più resiliente è necessario finanziare la ricerca di base*, in C. Caporale - A. Pirni, *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Cnr Edizioni, Roma, 2020, 110 ss.

⁹³ Sul punto si rinvia alla riflessione critica di M. Nussbaum, *Non per profitto*, cit., 41 che lucidamente evidenzia come sia «difficile trovare modelli puri di istruzione finalizzata alla crescita economica nelle democrazie in salute,

D'altra parte – come ha scritto Slavoj Žižek – compito della cultura non è solo «offrire soluzioni ai problemi posti dalla “società” (lo Stato e il capitale), ma riflettere sulla forma stessa che questi problemi assumono, riformularli, riconoscere un problema nel modo stesso in cui noi vediamo tali problemi. La riduzione del compito dell'istruzione universitaria alla produzione di un sapere competente e utile è la forma paradigmatica dell'uso privato della ragione nel capitalismo globale contemporaneo»⁹⁴.

E ciò è tanto più vero quanto più gli altri percorsi di ricerca variamente definiti (“ricerca di pensiero”, ricerca di base, ricerca non finalizzata ...) appaiono oggi sempre più ostici e asfittici, soprattutto in ragione dei carenti finanziamenti.

Una strategia, quella del definanziamento della ricerca di base, che, nel corso del tempo, potrebbe però gravemente ripercuotersi anche sulla ricerca applicata. E ciò per una ragione del tutto evidente: senza un'adeguata ricerca di base anche la ricerca applicata è destinata, a lungo andare, a inaridirsi, esaurendo progressivamente la propria forza. D'altra parte non è possibile - neppure scientificamente - concepire la ricerca applicata in assenza di una ricerca di base.

Ma non solo di questo si tratta. Il mantenimento di adeguati livelli di finanziamento per la ricerca di base è – come si è già detto - una delle condizioni preliminari e, pertanto, essenziali per assicurare la crescita culturale di un Paese, il suo sviluppo civile, il consolidamento delle istituzioni democratiche.

Ha scritto Martha Nussbaum: «Oggi possiamo ancora dire che ci piacciono la democrazia e la partecipazione politica, e ci piacciono anche la libertà di parola, il rispetto della differenza e la comprensione dell'altro. Formalmente rispettiamo questi valori, ma non pensiamo abbastanza a ciò che dovremmo fare per trasmetterli alla generazione futura e per garantirne la sopravvivenza. Distratti dall'obiettivo del benessere, chiediamo sempre più alle nostre scuole di insegnare così utili per diventare uomini d'affari piuttosto che cittadini responsabili. Sotto la pressione del taglio dei costi, sfoltiamo proprio quelle parti dello sforzo formativo che sono essenziali per una società sana»⁹⁵. E, quindi, salda nelle sue conquiste di civiltà e dotata di robuste istituzioni democratiche.

perché la democrazia è costruita sul rispetto della persona singola, mentre il modello della crescita ragiona solo in termini di aggregati. Tuttavia, i sistemi di formazione scolastica in tutto il mondo si stanno orientando sempre più verso il modello della crescita economica, senza soffermarsi più di tanto su quanto ciò possa nuocere alle finalità della democrazia».

⁹⁴ S. Žižek, *Benvenuti in tempi interessanti*, Ponte alle Grazie, Milano, 2012, 14.

⁹⁵ M. Nussbaum, *Non per profitto*, cit., 153.

È questo il modello di società alla quale la nostra Costituzione guarda e aspira. E vi aspira non solo affermando tra i suoi principi fondamentali la sovranità popolare (art. 1) o il principio di eguaglianza (art. 3). Ma anche promuovendo «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» (art. 9). Uno sviluppo che la Costituzione enuncia senza distinzione di sorta e senza vincoli di scopo. *Senza se e senza ma.*

10. Una breve postilla finale

Per Martha Nussbaum, la preferenza accordata al finanziamento della ricerca applicata - la sola ritenuta in grado di assecondare le «esigenze dell'”impatto”»⁹⁶ - è stato uno dei più gravi errori di prospettiva commesso dai sistemi di governo occidentali negli anni della globalizzazione neoliberale.

Un errore del quale anche noi siamo responsabili. Se non altro per avere - intenzionalmente o passivamente, per apatia o per interesse - avallato questa spirale ideologica, assecondando oltre misura l'ansia di competizione e di emulazione, la cultura del rating e del ranking.

Di aver, in definitiva, accettato di vivere l'università - legge dopo legge, valutazione dopo valutazione, finanziamento dopo finanziamento - nella contingenza, nella spasmodica attesa degli esiti della Vqr o nella caccia smodata ai fuoricorso.

E tutto ciò solo per avere qualche punto in più: *hic et nunc*. Sempre più ignari di cosa ci riserverà il futuro e dimentichi del passato.

Qualche anno fa Christof Granger - nel suo volume dedicato a *La Destruction de l'université française* - ha scritto che la subalternità al «presente, alle sue urgenze, alla necessità istantanea di adattarsi alla *realtà del mondo attuale*, un mondo senza passato, senza futuro ... probabilmente costituisce l'arma più efficace e funesta di tutta l'ideologia neoliberale: *l'oblio delle genealogie*. Ma se l'università è ciò che oggi essa è, essa lo deve innanzitutto all'esistenza di una lunga tradizione»⁹⁷.

⁹⁶ M. Nussbaum, *Non per profitto*, cit., 141. Sul punto si veda anche J. Read, *L'esperienza dell'università: il neoliberalismo contro i commons*, in Il manifesto (a cura del), *Università in conflitto. Il mercato globale del sapere*, il manifesto, Roma 2008, 58 ss.

⁹⁷ C. Granger, *La Destruction de l'université française*, La Fabrique, Paris, 2015, 17.

È quindi dalla storia e da quella che è stata la missione delle università nella storia che tutti noi dobbiamo ripartire. Condizione, questa, indispensabile – consentitemi di chiudere, come ho iniziato, con le parole di Antonio Labriola – per assicurare e rilanciare la dignità del nostro lavoro: «il più gradito e nobile che capita ad un uomo di esercitare ordinatamente ... sotto l'insegna di quella libera e spregiudicata ricerca che per noi e per voi tutti è diritto e dovere a un tempo»⁹⁸.

⁹⁸ A. Labriola, *L'Università e la libertà della scienza*, cit., 57.