

OMAR CHESSA

***LE UNIVERSITÀ SARDE
NELL'AUTONOMIA SPECIALE***

Per un nuovo modello istituzionale

Sassari, 2026

Sommario

Il sistema universitario sardo è esposto, in misura crescente, agli effetti congiunti del sottofinanziamento nazionale, della rigidità degli oneri di personale, della contrazione demografica e dell'insularità. La tesi qui sostenuta è che tali criticità non possano essere fronteggiate mediante aggiustamenti marginali, ma richiedano un mutamento del quadro istituzionale. L'autonomia speciale della Sardegna offre lo strumento per costruire, mediante una norma di attuazione dello Statuto, un regime differenziato nel quale la Regione assuma funzioni di programmazione e finanziamento oggi esercitate dallo Stato, senza che ciò comporti né la regionalizzazione degli Atenei né la compressione della loro autonomia. Il modello proposto si fonda sulla programmazione integrata fra Regione, Università di Sassari e Università di Cagliari, sulla stabilità pluriennale delle risorse, su adeguate garanzie finanziarie e su una più stretta connessione fra sistema universitario e sviluppo economico, sociale e culturale dell'Isola.

1. Oggetto della proposta e presupposti di fondo

La proposta illustrata in queste pagine muove da una constatazione che, per quanto elementare, non può essere elusa: il futuro delle Università sarde non dipende soltanto dalla qualità delle loro scelte interne, ma anche – e in misura decisiva – dalla struttura istituzionale e finanziaria entro la quale quelle scelte sono destinate a collocarsi. L'Università di Sassari, alla quale il discorso è anzitutto rivolto, presenta oggi criticità che non sembrano superabili facendo esclusivo affidamento sugli strumenti ordinari del sistema nazionale. Analoghe considerazioni, pur con differente intensità, valgono per l'Università di Cagliari. Si tratta, dunque, di interrogarsi non su un mero programma di gestione, ma su un possibile mutamento di modello.

Il ragionamento si fonda su cinque assunzioni. La prima riguarda il quadro della finanza pubblica nazionale. Le prospettive dei prossimi anni non autorizzano a confidare in un'espansione significativa del finanziamento ordinario delle università. Anche nell'ipotesi di una sostanziale stabilità nominale del Fondo di finanziamento ordinario, l'aumento dei costi e le tensioni inflazionistiche determinerebbero una contrazione in termini reali. È dunque prudente assumere che il sistema universitario sarà chiamato a operare in condizioni di crescente scarsità.

La seconda assunzione concerne la condizione degli organici. Le carenze del personale tecnico-amministrativo e di quello docente non sono episodiche, ma strutturali. In più settori scientifico-disciplinari esse hanno raggiunto una soglia tale da mettere in questione la continuità dell'offerta formativa e, in prospettiva, la stessa capacità dell'Ateneo di adempiere alle proprie funzioni istituzionali. La riduzione degli organici non produce soltanto un aggravio organizzativo: incide sulla qualità della didattica, sulla produttività scientifica, sui servizi agli studenti e sulla possibilità di programmare attività nuove.

La terza assunzione attiene alla dinamica demografica. Lo spopolamento della Sardegna e la diminuzione delle coorti giovanili non rappresentano una variabile esterna e neutrale. Nel vigente sistema di finanziamento, la riduzione degli studenti può tradursi in una diminuzione della quota di FFO, innescando un circuito cumulativo: meno studenti,

meno risorse; meno risorse, minore capacità di innovare e di attrarre; minore attrattività, ulteriore riduzione degli studenti.

La quarta assunzione riguarda il ruolo della Regione Sardegna. La Regione interviene già, con risorse rilevanti, a sostegno delle Università dell'Isola. Tale intervento, tuttavia, rimane in larga misura frammentario, affidato a misure settoriali, programmi temporanei e decisioni contingenti. Il problema non è, pertanto, l'assenza di una relazione finanziaria fra Regione e Atenei, ma la mancanza di un disegno unitario che conferisca a quella relazione stabilità, organicità e programmabilità.

La quinta assunzione è di ordine istituzionale. La specialità statutaria non è un attributo simbolico, ma un insieme di strumenti che consente di differenziare l'assetto delle funzioni pubbliche in relazione alle esigenze peculiari del territorio. Fra tali strumenti, le norme di attuazione dello Statuto occupano una posizione centrale. Esse rendono possibile, previo accordo con lo Stato, il trasferimento alla Regione di funzioni che, nel regime ordinario, sono esercitate a livello statale. La materia universitaria può essere oggetto di tale processo, come dimostra l'esperienza trentina.

Il punto decisivo è, allora, il seguente: la crisi del modello attuale non impone necessariamente di ridimensionare le ambizioni delle Università sarde; può, al contrario, costituire l'occasione per costruire un assetto più coerente con la specialità regionale e più adeguato alle esigenze di sviluppo dell'Isola.

2. Il quadro macroeconomico e i vincoli della finanza pubblica

La programmazione universitaria dei prossimi esercizi si colloca in un quadro segnato da due fattori convergenti. Da un lato, la debolezza della crescita italiana, che può assumere i caratteri della stagnazione e, nelle ipotesi più sfavorevoli, della recessione. Dall'altro, il rafforzamento dei vincoli europei di finanza pubblica e la necessità di rispettare il percorso di contenimento della spesa netta definito nel Piano strutturale di bilancio di medio termine per il 2025-2029. Il permanere dei meccanismi di salvaguardia connessi alla sostenibilità del deficit e del debito rende improbabile che la spesa universitaria possa sottrarsi alle pressioni restrittive che investiranno l'insieme della spesa pubblica.

Non è necessario formulare previsioni catastrofiche. È sufficiente osservare che, in un contesto di risorse limitate, le università competono con altri settori di spesa politicamente e socialmente rilevanti. Ne consegue che l'FFO potrebbe non crescere in misura adeguata all'aumento dei costi, con effetti particolarmente severi sugli Atenei caratterizzati da minori economie di scala, da una ridotta capacità contributiva degli studenti e da costi logistici più elevati.

Per l'Università di Sassari il problema è aggravato dalla notevole incidenza degli oneri incompressibili. Una larga parte delle risorse ordinarie è assorbita dalle spese di personale e dal funzionamento essenziale. Ogni stagnazione del finanziamento statale si traduce, pertanto, in una compressione immediata degli spazi per il reclutamento, il consolidamento delle strutture, il sostegno ai Dipartimenti, la manutenzione e gli investimenti strategici. La possibilità di compensare tali restrizioni mediante la

contribuzione studentesca è, inoltre, assai limitata, non solo per ragioni giuridiche, ma per la struttura economica e sociale del territorio di riferimento.

L'Università di Cagliari si trova, allo stato, in una condizione relativamente più solida. Ciò non significa, tuttavia, che essa sia immune dalle conseguenze di un FFO poco dinamico. Anche un Ateneo finanziariamente più robusto, se costretto a operare in un regime di stagnazione prolungata, finisce per trasformare la programmazione in amministrazione difensiva: rallenta il reclutamento, rinvia gli investimenti, riduce la capacità di competere nei programmi di ricerca e limita la possibilità di rinnovare l'offerta didattica.

La differenza fra i due Atenei è dunque una differenza di grado, non di natura. UniSS avverte già oggi gli effetti di una tensione che, in prospettiva, può coinvolgere anche UniCA. Proprio per questo il problema non può essere affrontato come una questione particolare dell'Ateneo sassarese: esso investe la tenuta dell'intero sistema universitario sardo.

3. Dal sostegno regionale episodico a una responsabilità ordinaria

Il sistema universitario isolano dispone, rispetto ad altri contesti regionali, di un elemento di forza: la presenza di un intervento finanziario regionale già significativo. La Regione Sardegna svolge, di fatto, una funzione di integrazione e di riequilibrio, sostenendo il diritto allo studio, la ricerca, l'edilizia, i servizi, la formazione specialistica e numerosi progetti di interesse territoriale. Questa funzione ha consentito di attenuare alcune delle insufficienze del finanziamento statale e, in più occasioni, di fronteggiare situazioni emergenziali.

Proprio l'esistenza di tale prassi rende evidente il limite dell'assetto attuale. La Regione interviene senza essere titolare di una responsabilità complessiva di governo del sistema universitario. Può finanziare singole misure, ma non dispone degli strumenti istituzionali per collegarle stabilmente a una programmazione pluriennale condivisa con gli Atenei. Ne deriva una dissociazione fra risorse e responsabilità: la Regione sostiene, ma non governa; gli Atenei ricevono contributi, ma non possono contare su una cornice programmatica certa.

Occorre superare questa dissociazione. In assenza di un rafforzamento strutturale del finanziamento statale, il sostegno regionale deve cessare di essere un intervento soltanto eventuale e diventare una componente ordinaria, organica e programmata del finanziamento universitario. Il punto non concerne soltanto il quantum delle risorse. Riguarda la loro stabilità nel tempo, la possibilità di coordinarle con le scelte strategiche degli Atenei e la definizione di responsabilità reciproche.

Per l'Università di Sassari un simile mutamento avrebbe valore essenziale, perché ridurrebbe la vulnerabilità determinata dalla minore scala e dalla rigidità delle entrate. Per l'Università di Cagliari costituirebbe la condizione per evitare che una situazione oggi relativamente favorevole si traduca in un equilibrio statico, incapace di sostenere l'innovazione e la competitività nel medio periodo. Per la Regione, infine, significherebbe disporre di un sistema universitario coerente con le proprie politiche di sviluppo, senza trasformare gli Atenei in articolazioni dell'amministrazione regionale.

4. Università e nuovo Piano di Rinascita

La stessa conclusione emerge quando si muova non dalla crisi del finanziamento universitario, ma dalle difficoltà strutturali della Sardegna. Lo spopolamento costituisce il fenomeno nel quale si riassumono molte delle fragilità dell'Isola. Al basso indice di natalità si accompagna l'emigrazione dei giovani, che lasciano la Sardegna per studiare, lavorare o cercare condizioni di vita ritenute migliori. La perdita di capitale umano è, insieme, effetto e causa della debolezza economica.

Il rapporto fra spopolamento e sviluppo ha carattere circolare. Si parte perché le opportunità sono insufficienti; ma la partenza dei giovani riduce la disponibilità di lavoro qualificato, comprime la domanda interna, impoverisce il tessuto sociale e indebolisce la capacità innovativa delle imprese e delle istituzioni. La Sardegna perde così non soltanto residenti, ma competenze, relazioni, capacità progettuale e fiducia nel futuro.

Per interrompere questo circuito è necessario un nuovo Piano di Rinascita, coerente con l'art. 13 dello Statuto speciale. Diversamente dal passato, esso dovrebbe assumere come asse portante l'economia della conoscenza: un modello nel quale la produzione, la diffusione e l'uso del sapere scientifico, tecnologico, umanistico e sociale divengano fattori primari di creazione del valore, qualificazione del lavoro e coesione territoriale.

Un simile progetto non può essere concepito come un programma esclusivamente regionale né come una mera sommatoria di interventi statali e regionali. L'art. 13 evoca il concorso dello Stato e della Regione; ma, nel quadro attuale, esso deve necessariamente includere le due Università sarde. Gli Atenei non sono semplici destinatari di politiche pubbliche: sono istituzioni che producono conoscenza, formano competenze, attraggono popolazione, alimentano la mobilità sociale e possono contribuire direttamente alla trasformazione del sistema produttivo.

La condizione, tuttavia, è che il rapporto fra Regione e Università sia organizzato in forma sistematica. Il sistema della ricerca e della formazione deve essere più strettamente connesso alle politiche regionali; e, simmetricamente, la Regione deve assumere l'università come infrastruttura permanente dello sviluppo. Non si tratta di subordinare la ricerca a obiettivi economici contingenti, ma di riconoscere che lo sviluppo di lungo periodo presuppone autonomia scientifica, investimenti stabili e capacità di programmare.

In questo scenario il contributo dello Stato non può essere immaginato, realisticamente, come un incremento indefinito delle risorse ordinarie. Più plausibile è chiedere allo Stato di favorire un nuovo assetto istituzionale, trasferendo alla Sardegna talune funzioni legislative, amministrative e finanziarie in materia universitaria. La specialità potrebbe così operare non come rivendicazione identitaria, ma come tecnica di governo di problemi specifici.

5. Il fondamento costituzionale e statutario della riforma

Nel regime vigente, le funzioni fondamentali in materia universitaria sono esercitate dallo Stato. Gli artt. 33 e 117 della Costituzione concorrono a definire un assetto nel quale allo Stato spettano la disciplina generale del sistema, la tutela del valore legale dei titoli, la determinazione degli ordinamenti essenziali, i sistemi nazionali di valutazione e

accreditamento, lo stato giuridico della docenza e i principi del reclutamento. Le Regioni possono intervenire in ambiti connessi – diritto allo studio, edilizia, ricerca, rapporti con il territorio – ma non sostituiscono lo Stato nell'esercizio delle funzioni centrali.

Questa configurazione, tuttavia, non è inderogabile in presenza di un'autonomia speciale. Gli Statuti speciali e le relative norme di attuazione possono definire un riparto differente delle funzioni, purché nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento. La specialità, precisamente, consiste nella possibilità di modellare in modo differenziato l'assetto delle competenze, tenendo conto delle condizioni storiche, territoriali, economiche e sociali della Regione interessata.

Lo Statuto sardo già attribuisce alla Regione potestà in materia di istruzione. Non è dunque necessario immaginare una revisione statutaria, né attendere una legge parlamentare di riforma generale. Lo strumento appropriato è una norma di attuazione, elaborata in sede paritetica e adottata dal Governo. Tale strumento può trasferire funzioni e, insieme, regolare i rapporti finanziari conseguenti.

La procedura presenta tre caratteristiche di particolare rilievo. Anzitutto, è negoziale: il testo nasce dall'accordo fra rappresentanti dello Stato e della Regione. In secondo luogo, è stabile: la disciplina non può essere modificata unilateralmente né dallo Stato né dalla Regione, ma soltanto mediante una successiva norma di attuazione. Infine, è flessibile quanto al contenuto, poiché consente di trasferire non l'intera materia, ma specifiche funzioni, definendone limiti, condizioni e garanzie.

È proprio questa flessibilità a rendere improprio parlare di una generica "regionalizzazione" delle Università. Il problema non è sostituire integralmente la Regione allo Stato, ma costruire un riparto più razionale: alcune funzioni rimarrebbero statali; altre, soprattutto quelle di programmazione e finanziamento, potrebbero essere esercitate a livello regionale in forme concordate con gli Atenei.

6. Il precedente trentino e il d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142

L'esperienza trentina dimostra che un simile trasferimento non appartiene al regno delle ipotesi astratte. Il d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142, adottato in attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, ha costruito per l'Università di Trento un regime differenziato, affidando all'autonomia territoriale funzioni legislative, amministrative e finanziarie prima esercitate dallo Stato.

La potestà legislativa è esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento e dei principi fondamentali della legislazione statale in materia universitaria. Lo Stato conserva, dunque, la definizione della cornice generale; ma l'ordinamento locale può disciplinare, entro quella cornice, gli aspetti affidati alla propria responsabilità. La differenziazione non coincide con la separazione dal sistema nazionale: ne costituisce un adattamento istituzionale.

Particolarmente rilevante è la disciplina della programmazione finanziaria. Il modello trentino collega il finanziamento all'attuazione dei piani strategici dell'Università e introduce un riferimento temporale pluriennale. La risorsa non è concepita come trasferimento annuale isolato, ma come componente di un programma almeno triennale.

Questa stabilità consente di assumere decisioni che, per loro natura, producono effetti nel medio periodo: reclutamento, edilizia, infrastrutture scientifiche, internazionalizzazione, servizi agli studenti.

Il precedente non deve essere trasposto meccanicamente. La Sardegna ha caratteristiche demografiche, finanziarie e istituzionali diverse. Ciò che rileva è il principio: la materia universitaria può essere oggetto di un regime speciale; il trasferimento può essere accompagnato da risorse; la programmazione può essere costruita come funzione condivisa fra autonomia territoriale e istituzione universitaria.

7. Le condizioni per un modello sardo

Le condizioni per sviluppare in Sardegna un modello analogo, opportunamente adattato, sono presenti. Non si tratta di sostenere che la capacità fiscale dell'Isola sia equivalente a quella del Trentino. La comparazione deve essere condotta con prudenza. Il gettito prodotto nel territorio trentino consente di finanziare un insieme assai ampio di funzioni; la Sardegna dispone di una base fiscale meno favorevole. Ma la proposta qui formulata non mira ad assumere tutte le funzioni statali: riguarda uno specifico settore, quello universitario, e può essere sostenuta mediante un adeguato regolamento finanziario con lo Stato.

Esistono, inoltre, condizioni politiche e amministrative. La Regione interviene da tempo a favore degli Atenei; i principali attori istituzionali riconoscono il rilievo strategico dell'università; le due comunità accademiche hanno maturato una vasta esperienza di collaborazione con l'amministrazione regionale. Ciò che manca non è il rapporto, ma la sua istituzionalizzazione.

Il passaggio da una facoltà di intervento a una responsabilità di governo comporterebbe vantaggi molteplici. Il primo è la possibilità di definire una disciplina capace di tener conto delle peculiarità insulari, della bassa densità demografica, della distribuzione territoriale della popolazione, della fragilità del sistema produttivo e dei costi di mobilità. Un regime uniforme, costruito sulla media nazionale, tende inevitabilmente a penalizzare i contesti che si discostano da quella media.

Il secondo vantaggio è la stabilità pluriennale del finanziamento. La programmazione universitaria non può essere seriamente condotta se il volume e il tempo delle risorse rimangono incerti sino a esercizio avanzato. Un piano triennale o pluriennale consentirebbe agli Atenei di programmare il reclutamento, sostenere i Dipartimenti, sviluppare infrastrutture e assumere impegni coerenti con una strategia di medio periodo.

Il terzo vantaggio è la costruzione di una programmazione integrata. La Regione non dovrebbe limitarsi a finanziare le Università, né le Università potrebbero essere chiamate a eseguire indirizzi regionali unilateralmente definiti. Il modello dovrebbe prevedere procedimenti di decisione condivisa, differenziati secondo la natura degli atti. Per il piano strategico pluriennale potrebbe essere richiesta un'intesa forte, tale da impedire decisioni unilaterali. Per altri ambiti, come il diritto allo studio, potrebbero essere previsti pareri obbligatori o forme di consultazione qualificata.

L'obiettivo è costruire un sistema universitario regionale integrato, non università regionali. L'integrazione dovrebbe riguardare almeno i seguenti ambiti:

- la distribuzione territoriale dell'offerta formativa e la sostenibilità delle sedi decentrate;
- le specializzazioni scientifiche e didattiche dei due Atenei, nel rispetto della loro autonomia;
- i rapporti con il sistema sanitario regionale e con le aziende ospedaliero-universitarie;
- la programmazione della ricerca e delle infrastrutture scientifiche;
- le politiche di contrasto allo spopolamento e ai divari territoriali;
- il collegamento fra università, imprese, amministrazioni pubbliche e programmazione economica regionale.

8. Programmazione integrata e autonomia universitaria

La principale obiezione che può essere rivolta alla proposta concerne il rischio di una compressione dell'autonomia universitaria. Il timore merita considerazione, ma non conduce alla conclusione che ogni trasferimento di funzioni alla Regione sia di per sé incompatibile con l'art. 33 della Costituzione. L'autonomia universitaria è garantita nei confronti di ogni livello di governo. Il limite costituzionale opera tanto nei confronti dello Stato quanto nei confronti della Regione.

Non vi è ragione per ritenere che il potere regionale sia, per sua natura, più "politico" di quello statale. Le funzioni statali in materia universitaria sono anch'esse esercitate da organi politicamente responsabili e all'interno di indirizzi generali definiti dal Governo e dal legislatore. Il problema non è il livello al quale si colloca la funzione, ma la qualità delle garanzie che ne disciplinano l'esercizio.

Una norma di attuazione ben costruita dovrebbe, pertanto, contenere garanzie espresse: riconoscimento dell'autonomia statutaria, scientifica, didattica, organizzativa e finanziaria degli Atenei; esclusione di poteri regionali sulle scelte scientifiche e sulle procedure di reclutamento; definizione tassativa degli ambiti della programmazione; partecipazione necessaria delle Università agli atti strategici; meccanismi di soluzione delle controversie e clausole di salvaguardia.

In questa prospettiva, il trasferimento delle funzioni può perfino rafforzare l'autonomia effettiva. Oggi gli Atenei sardi subiscono decisioni statali adottate in un circuito nel quale la loro capacità di interlocuzione è necessariamente limitata. La distanza istituzionale e la dimensione nazionale del sistema rendono impensabile una codecisione fra Stato e singoli Atenei. A livello regionale, invece, è possibile costruire sedi permanenti di confronto e procedimenti nei quali UniSS e UniCA partecipino direttamente alla definizione delle scelte strategiche.

L'autonomia non coincide con l'isolamento. Un'istituzione è tanto più autonoma quanto più dispone di risorse adeguate, di regole certe e della possibilità di partecipare alle decisioni che ne condizionano il futuro. Un sistema nel quale il finanziatore decide unilateralmente e annualmente può risultare, nella sostanza, meno rispettoso dell'autonomia di un sistema nel quale la programmazione è pluriennale e concordata.

9. I rapporti finanziari fra Stato, Regione e Atenei

Il trasferimento di funzioni non può essere disgiunto dal trasferimento delle risorse necessarie al loro esercizio. Questo principio non è un elemento accessorio della proposta, ma una sua condizione essenziale. Se lo Stato cede una funzione, deve assicurare alla Regione una provvista finanziaria adeguata e proporzionata. Diversamente, il trasferimento si risolverebbe in un aggravio per la finanza regionale e, indirettamente, in un rischio per gli Atenei.

La norma di attuazione dovrebbe contenere, anzitutto, una clausola di salvaguardia in favore delle Università. Le risorse assicurate dalla Regione per il funzionamento, la didattica e la ricerca non potrebbero essere inferiori a quelle che gli Atenei avrebbero ricevuto restando integralmente nel sistema nazionale del FFO. Il modello trentino offre, anche sotto questo profilo, un precedente preciso.

La seconda garanzia riguarda il rapporto fra Stato e Regione. Il trasferimento potrebbe essere finanziato mediante una provvista diretta, mediante la riduzione di contributi regionali agli obiettivi di finanza pubblica, oppure mediante un aumento delle quote di compartecipazione al gettito erariale riferibile al territorio. La scelta tecnica è negoziabile; non lo è il principio dell'invarianza sostanziale delle risorse necessarie all'esercizio della funzione.

Le entrate che compongono il regime finanziario speciale della Sardegna sono disciplinate dall'art. 8 dello Statuto e comprendono principalmente quote del gettito IVA, IRPEF, IRES e di altre entrate erariali prodotte nel territorio regionale.¹ L'eventuale riconoscimento di una quota aggiuntiva dovrebbe essere calibrato in modo da coprire il costo delle funzioni trasferite.

Assumendo come riferimento le quote medie di FFO attribuite negli ultimi anni all'Università di Sassari e all'Università di Cagliari – rispettivamente, circa 75 e 125 milioni di euro – il volume finanziario da garantire si collocherebbe nell'ordine complessivo di 200 milioni di euro. La somma potrebbe essere assicurata direttamente o mediante una diversa regolazione dei rapporti finanziari fra Stato e Regione. Anche una frazione di decimale delle compartecipazioni può produrre effetti rilevanti: a titolo meramente esemplificativo, un decimale del gettito IRPEF generato in Sardegna equivale a circa 700 milioni di euro.²

L'ampliamento delle competenze dovrebbe dunque accompagnarsi a un corrispondente ampliamento della capacità finanziaria regionale. Lo Stato non conseguirebbe necessariamente un risparmio monetario immediato, poiché dovrebbe comunque assicurare le risorse; ma potrebbe ridurre gli oneri organizzativi connessi alla gestione della funzione. La Regione, a sua volta, acquisirebbe non soltanto nuove attribuzioni, ma la possibilità di governare in forma più coerente il rapporto fra formazione, ricerca e sviluppo.

Il valore economico dell'investimento universitario non deve essere sottovalutato. La spesa per ricerca e formazione presenta effetti moltiplicativi elevati, poiché produce capitale umano, innovazione, occupazione qualificata, domanda di servizi, capacità imprenditoriale e attrazione di popolazione. Uno studio dedicato agli effetti della proposta

sul sistema sardo ha sottolineato come, nei contesti autonomi, l'università possa operare come una vera infrastruttura di sviluppo e come attore economico centrale.³

Attualmente la spesa regionale sarda per le Università si colloca, al netto dell'FFO statale, intorno allo 0,33 per cento del PIL regionale. Un obiettivo ambizioso ma plausibile sarebbe elevarla progressivamente almeno all'1 per cento, costruendo un percorso pluriennale e verificabile. Il punto non è fissare una cifra simbolica, ma assumere che il rafforzamento del sistema universitario costituisca una priorità strutturale della politica regionale.

10. La necessità di investire negli organici e nelle infrastrutture

Per l'Università di Sassari la priorità più urgente è l'aumento della capacità di spesa destinata al personale. Le carenze del PTAB e della docenza compromettono la funzionalità amministrativa, la sostenibilità dei corsi, la qualità dei servizi e la possibilità di sviluppare nuovi progetti. Il problema non è soltanto disporre formalmente di punti organico, ma poterli effettivamente utilizzare.

L'idea secondo la quale l'Ateneo potrebbe accrescere le proprie risorse semplicemente aumentando il numero degli studenti rovescia il rapporto fra mezzi e fini. È vero che la numerosità studentesca incide sul finanziamento; ma per attrarre e trattenere studenti occorrono docenti, personale amministrativo, servizi, alloggi, mobilità, laboratori e un'offerta didattica di qualità. Senza investimenti iniziali, la crescita della popolazione studentesca rimane un obiettivo meramente dichiarato.

Si determina così un circuito vizioso. L'Ateneo dispone di punti organico non spesi, ma non delle risorse necessarie per utilizzarli. La carenza di personale impedisce di migliorare l'offerta formativa e i servizi. L'insufficienza dell'offerta e dei servizi riduce l'attrattività. La minore attrattività si riflette sul finanziamento e restringe ulteriormente la capacità di reclutare.

Le politiche di internazionalizzazione devono essere collocate entro questo quadro. Esse sono indispensabili, perché il calo demografico rende insufficiente il solo bacino regionale. Ma non possono essere ridotte all'apertura formale di corsi in lingua inglese o a campagne promozionali. Richiedono docenti, personale, residenze, servizi di accoglienza, collegamenti, supporto linguistico e una strategia unitaria di promozione della Sardegna come luogo di studio e di vita.

La tesi che il sottofinanziamento produca efficienza è smentita dall'esperienza. Ridurre progressivamente le risorse nella speranza che l'istituzione divenga più agile significa confondere l'eliminazione degli sprechi con la privazione dei mezzi necessari. Quando il margine di razionalizzazione è esaurito, ulteriori tagli non rendono l'organizzazione più efficiente: ne riducono semplicemente la capacità di adempiere alle proprie funzioni.

Il nuovo regime dovrebbe perseguire obiettivi che si discostano dai parametri restrittivi del sistema nazionale: maggiore finanziamento in rapporto al PIL regionale, ringiovanimento del corpo docente, riduzione del rapporto studenti/docenti, rafforzamento del PTAB e delle infrastrutture scientifiche. Tali obiettivi non sono indici di

inefficienza, ma condizioni per avvicinare il sistema sardo agli standard dei Paesi OCSE più avanzati.

I criteri nazionali di valutazione, quando sono applicati senza considerare le condizioni territoriali, possono produrre un effetto paradossale. Gli Atenei collocati in aree demograficamente e infrastrutturalmente fragili ricevono meno risorse proprio perché operano in condizioni più difficili; la riduzione delle risorse ne peggiora le prestazioni; il peggioramento viene poi utilizzato come giustificazione per ulteriori riduzioni. Una politica speciale deve spezzare questa spirale.

11. La posizione del personale tecnico-amministrativo

La questione del personale tecnico-amministrativo merita una considerazione autonoma. Il comparto universitario presenta un trattamento economico spesso meno favorevole rispetto ad altre amministrazioni pubbliche. Ne deriva una mobilità in uscita che, per l'Università di Sassari, ha raggiunto dimensioni preoccupanti. La riduzione del PTAB non è un problema meramente quantitativo: essa comporta perdita di competenze, discontinuità dei procedimenti, sovraccarico degli uffici e difficoltà nel realizzare i progetti finanziati.

Il trasferimento di funzioni alla Regione non implicherebbe la regionalizzazione del personale. Il rapporto di lavoro continuerebbe a essere disciplinato dal contratto collettivo nazionale per gli aspetti fondamentali. La norma di attuazione potrebbe, tuttavia, consentire l'affiancamento di un contratto collettivo integrativo territoriale, finanziato dalla Regione, destinato a valorizzare la flessibilità, le responsabilità, il merito e gli sviluppi di carriera.

Il modello trentino offre, anche in questo caso, una soluzione: il contratto integrativo è stipulato dall'agenzia provinciale di rappresentanza negoziale con la partecipazione dell'Università e delle organizzazioni sindacali, mentre gli oneri sono previsti negli atti di programmazione. In Sardegna si potrebbe immaginare un meccanismo analogo, affidato a una struttura regionale di rappresentanza negoziale e costruito nel rispetto del quadro nazionale.

Si avrebbe così un regime misto: nazionale per il trattamento fondamentale, l'inquadramento professionale e gli istituti generali; territoriale per gli spazi di integrazione retributiva e organizzativa. Una simile soluzione non risolverebbe ogni problema, ma potrebbe ridurre l'esodo verso altre amministrazioni e rendere più competitivo il lavoro universitario.

12. Le principali obiezioni

12.1. La riforma non si esaurisce nella norma

Si osserva, anzitutto, che una norma non è sufficiente a creare un nuovo modello istituzionale. L'obiezione è corretta nella premessa, ma non nelle conseguenze. Nessuna disposizione, da sola, produce cooperazione, fiducia e capacità amministrativa. Tuttavia, senza una disciplina che attribuisca competenze, responsabilità, risorse e procedure, la

cooperazione rimane affidata alla volontà contingente degli attori e non può consolidarsi in una prassi stabile.

In Sardegna esistono già molteplici forme di collaborazione fra Regione e Università. Esse sono, però, frammentarie e settoriali. La norma di attuazione non dovrebbe pretendere di sostituire il processo politico e amministrativo; dovrebbe offrirgli una struttura. Il diritto non interviene soltanto per recepire comportamenti già consolidati: serve anche a creare incentivi, stabilire aspettative e rendere obbligatoria la cooperazione dove la spontaneità si è rivelata insufficiente.

12.2. Il rischio di interferenze politiche

La seconda obiezione riguarda l'intrusione della politica nella vita universitaria. Come si è detto, il rischio non può essere negato in astratto, ma deve essere governato mediante garanzie. La soluzione non è mantenere ogni funzione a livello statale, come se lo Stato fosse estraneo alla politica. La soluzione è delimitare con precisione la programmazione regionale, escludere ogni interferenza nelle scelte scientifiche e negli atti di gestione, e assicurare agli Atenei un potere effettivo di partecipazione alle decisioni strategiche.

12.3. Nessuna regionalizzazione degli Atenei

La terza obiezione nasce da un equivoco terminologico. Il trasferimento di funzioni non comporta la trasformazione delle Università di Sassari e Cagliari in enti regionali. Gli Atenei resterebbero statali; statale resterebbe il valore dei titoli; statali rimarrebbero lo stato giuridico della docenza, la disciplina fondamentale del personale, l'accreditamento e i principi generali del sistema. Alla Regione sarebbero affidate soltanto le funzioni individuate dalla norma di attuazione, in particolare quelle di programmazione, coordinamento e spesa.

12.4. L'interesse dell'Università di Cagliari

La quarta obiezione concerne l'eventuale mancanza di interesse di UniCA. L'Università di Cagliari può ritenere di trovarsi, oggi, in una posizione più solida; ma condivide con UniSS i vincoli strutturali dell'insularità, della dinamica demografica, della fragilità produttiva e della bassa scolarizzazione. Un sistema che aumenti la stabilità delle risorse e la capacità di programmare offre vantaggi anche all'Ateneo cagliaritano.

Il nuovo modello dovrebbe, inoltre, impedire che la maggiore dimensione di UniCA si traduca in una posizione dominante. Il piano strategico pluriennale potrebbe essere subordinato all'intesa fra Regione, UniSS e UniCA. Nessuno dei tre soggetti potrebbe decidere unilateralmente per gli altri. La regola della codecisione diventerebbe così una garanzia tanto per l'Ateneo più piccolo quanto per l'equilibrio complessivo del sistema.

13. I rapporti fra UniSS e UniCA

L'assetto attuale non offre incentivi sufficienti alla cooperazione fra i due Atenei. Le relazioni sono affidate a intese occasionali e, non di rado, prevale la competizione per studenti, risorse, corsi e sedi. In un sistema nazionale che distribuisce risorse scarse

secondo logiche competitive, tale comportamento è razionale dal punto di vista di ciascun Ateneo, ma può essere inefficiente per la Sardegna nel suo complesso.

La programmazione integrata dovrebbe trasformare il rapporto bilaterale. Non si tratta di imporre una divisione rigida delle funzioni né di impedire ogni sovrapposizione, che in alcuni settori può essere utile alla qualità e alla libertà scientifica. Si tratta di creare procedure nelle quali i due Atenei possano decidere che cosa sviluppare separatamente, che cosa coordinare e che cosa realizzare insieme.

La cooperazione potrebbe riguardare infrastrutture di ricerca, dottorati, servizi digitali, biblioteche, internazionalizzazione, residenzialità, mobilità degli studenti, rapporti con il sistema sanitario e politiche per le sedi decentrate. In alcuni ambiti la condivisione ridurrebbe costi e duplicazioni; in altri consentirebbe di raggiungere una massa critica altrimenti impossibile.

Per l'Università di Sassari, spesso esposta al rischio di subire le conseguenze della minore dimensione, la formalizzazione delle procedure di intesa rappresenterebbe una garanzia. Per l'Università di Cagliari, la costruzione di un sistema regionale forte offrirebbe maggiori risorse, capacità di attrazione e opportunità di specializzazione. Per la Regione, infine, consentirebbe di programmare senza arbitrarietà e senza favorire un Ateneo a discapito dell'altro.

14. Linee essenziali della norma di attuazione

Senza pretendere di anticipare una disciplina che dovrebbe essere elaborata in sede paritetica, è possibile indicare alcuni contenuti essenziali della futura norma di attuazione.

- a)** individuazione puntuale delle funzioni legislative, amministrative e finanziarie trasferite alla Regione;
- b)** riserva allo Stato delle funzioni relative ai principi generali, al valore legale dei titoli, allo stato giuridico della docenza, all'accreditamento e agli altri ambiti di interesse nazionale;
- c)** riconoscimento espresso dell'autonomia delle Università di Sassari e Cagliari e delimitazione dei poteri regionali;
- d)** istituzione di un piano strategico pluriennale del sistema universitario sardo, approvato mediante intesa fra Regione e Atenei;
- e)** definizione di procedure differenziate di codecisione, consultazione e coordinamento in relazione ai diversi atti;
- f)** garanzia di un finanziamento non inferiore a quello spettante nel sistema nazionale, con indicizzazione e meccanismi di aggiornamento;
- g)** trasferimento o compensazione delle risorse statali necessarie all'esercizio delle funzioni;
- h)** possibilità di un contratto integrativo territoriale per il personale tecnico-amministrativo, nel rispetto del contratto collettivo nazionale;
- i)** previsione di strumenti di monitoraggio, verifica e revisione periodica del modello;

- D)** clausole di salvaguardia per l'equilibrio fra i due Atenei e per la sostenibilità delle sedi e delle funzioni di interesse regionale.

15. Conclusioni

La proposta può essere riassunta in alcune proposizioni essenziali. La prima è che il sistema universitario sardo non può più essere governato mediante la semplice somma di finanziamento statale e interventi regionali occasionali. La crescente insufficienza dell'FFO, le carenze degli organici e la crisi demografica richiedono un quadro stabile e programmabile.

La seconda è che l'autonomia speciale offre già gli strumenti per costruire tale quadro. Una norma di attuazione dello Statuto può trasferire alla Regione funzioni di programmazione e finanziamento senza revisione statutaria e senza trasformare gli Atenei in enti regionali.

La terza è che il precedente trentino dimostra la praticabilità giuridica di un regime differenziato. Non si tratta di copiarlo, ma di adattarne i principi alle condizioni della Sardegna: due Atenei, una diversa struttura fiscale, una più grave fragilità demografica e una peculiare distribuzione territoriale.

La quarta è che la programmazione integrata può rafforzare l'autonomia universitaria, purché sia costruita come codecisione e non come direzione regionale. Gli Atenei parteciperebbero a scelte che oggi subiscono dall'esterno e potrebbero contare su risorse pluriennali e regole più certe.

La quinta è che l'università deve essere considerata una infrastruttura primaria dello sviluppo regionale. Investire negli Atenei significa contrastare lo spopolamento, trattenere giovani, attrarre competenze, sostenere la transizione produttiva e accrescere la capacità istituzionale dell'Isola.

La posta in gioco, dunque, non riguarda soltanto il futuro dell'Università di Sassari o dell'Università di Cagliari. Riguarda la possibilità che la Sardegna utilizzi la propria autonomia speciale per governare, anziché subire, la transizione verso un'economia della conoscenza. Una specialità che non si traduca in capacità di innovazione istituzionale resta incompiuta; una specialità che assuma l'università come leva di sviluppo può, invece, diventare il fondamento di un nuovo progetto di Rinascita.

Note

1. Le entrate regionali previste dall'art. 8 dello Statuto speciale comprendono, in particolare, quote del gettito dell'IVA, dell'IRPEF, dell'IRES e di altre entrate erariali riferibili al territorio regionale.
2. Il dato è richiamato a titolo meramente esemplificativo per indicare l'ordine di grandezza delle possibili compensazioni finanziarie.
3. C. Socci, S. Deriu, L'Università in Sardegna quale driver per la crescita economica e del capitale umano, p. 6, paper richiamato nel documento originario.