

# *Dall'Università di Federico II all'istruzione ... differenziata*

*Perché non si deve regionalizzare l'istruzione  
pubblica nazionale*

Giuliano Laccetti\*

\*Università degli Studi di Napoli Federico II ; giuliano.laccetti@unina.it



DOI : 10.53159 /PdM(IV).v6n2.135

**Sunto:** *Nel 1224 un geniale e superlativo Federico II fondava l'Università di Napoli, che oggi da lui prende il suo nome. Università pubblica, laica, moderna, nata e voluta anche per la creazione di una classe dirigente che potesse governare il "moderno" Regno di Sicilia, con concezioni e principi "illuminati", con una forte accentramento dei poteri, tipici di monarchie e in genere stati dell'Europa continentale. Ma dopo "solo" 800 anni i problemi sembrano essere gli stessi, con minore voglia e capacità di affrontarli e risolverli. Acuiti dalla proposta di "istruzione differenziata": l'istruzione, una delle materie strategiche, nazionali, che invece si vorrebbe regionalizzare con la richiesta di oscena secessione dei ricchi.*

**Parole Chiave:** *Federico II, università statale, istruzione regionalizzata, autonomia differenziata.*

**Abstract:** *In 1224 the brilliant and superlative Emperor Federico II founded the University of Naples, which today takes its name from him. Public, secular, "state" and modern university, born and desired also for the creation of a ruling class that could govern the "modern" Kingdom of Sicily, with "enlightened"*

*conceptions and principles, with a strong centralization of powers, typical of monarchies and states in continental Europe in general. But after "only" 800 years the problems seem to be the same, with less desire and ability to face and solve them. Sharpened by the proposal for "differentiated education": education, one of the strategic, national subjects, which some would instead like to regionalize with the request for "obscene" secession of the rich.*

**Keywords:** *Federico II, State University, Regionalized Education, Differentiated Autonomy*

**Nota:** *Questa è la riscrittura di un intervento pronunciato dall'autore al Convegno "La Scuola tra Università e Istituzioni nell'800-esimo anniversario della nascita dell'Ateneo "Federico II", organizzato dall'ANFSU, Napoli, 8 maggio 2024*

## **1 - L'Università di Federico II**

Come tutti sanno, l'*Universitas Studiorum* napoletana per eccellenza, la *Federico II*, chiamata così dal nome del suo fondatore, è la prima Università laica del mondo. Fu fondata nel giugno del 1224. Esistono altre "Scuole" o "Studia" (così si chiamavano spesso le Università a quei tempi) precedenti, anche di un centinaio di anni e più, ma erano di fatto università pensate, volute e finanziate da privati. L'Università di Napoli nasce come università laica e statale, voluta da un sovrano a caratterizzazione "ghibellina" (si pensi al contrario alla più "vecchia" Università di Bologna, il cui anno di nascita si fa risalire al 1088: università privata, a caratterizzazione guelfa, "papalina"); ecco, perché, tra l'altro, quella di Napoli può e deve essere considerata la più antica Università laica e di Stato del mondo. Nel senso che era pensata per le esigenze dello Stato!

La modernità, la complessità e vastità dell'opera di un sovrano come Federico II si apprezzano leggendo ad esempio le *Constitutiones Melphitanae*, un documento di alto rango e valore, che configura una vera e propria organizzazione statale tipica di uno stato centralizzato, caratteristico nella storia dell'Europa continentale. Le *Constitutiones, o Liber Augustalis*, pensate e volute da Federico II, furono stese da una sorta di assemblea legislativa di giuristi, filosofi, scienziati, tra cui Pier Delle Vigne, notaio a Capua, Michele Scoto, matematico e filosofo scozzese, Roffredo di Benevento, e anche abati e vescovi di gran cultura, quali ad es. Giacomo Amalfitano e Berardo di Casacca, arcivescovo di Palermo. Esse hanno come principale obiettivo la regolamentazione di una convivenza civile e ordinata nel regno di Sicilia, in cui vivevano popolazioni di origine italiana, greca, araba, normanna. I principi affermati nelle *Constitutiones* devono essere rispettati da tutti, ricchi, poveri, nobili, clero, cristiani, ebrei, musulmani. Si tratta di norme che dimostrano come Federico II avesse appreso appieno la lezione bizantina e tenesse nel massimo conto la tradizione normanna: esse miravano infatti a costituire uno stato centralizzato, burocratico, tendenzialmente livellatore, insomma avviato a concezioni che si possono reputare "moderne".

La lungimiranza e la modernità di Federico II sono esemplificate dalla importanza che, anche nelle *Constitutiones*, fu data alla cultura, all'arte, alla scienza. Sotto Federico II Palermo divenne una delle città culturalmente più importanti d'Europa, e fu fondata, come detto, l'Università di Napoli. Una università nata con il compito di formare una classe dirigente adeguata ai compiti di una amministrazione

pubblica complessa, nata in funzione di esigenze politico-sociali. Insomma, una modernità davvero stupefacente (Laccetti, 2019):

*Nella detta città saranno dottori e maestri in ogni facoltà, gli scolari, donde che vengano, vengano sicuri di soggiornare, stare o ritornare senza patire alcun danno, tanto nella persona, quanto negli averi. I migliori alloggi che si troveranno nella città si fitteranno agli scolari per due once d'ore di pigione, né l'importo di essa sarà più alto. Tutti gli alloggi si fitteranno per meno di questa somma, e fino all'ammontare di essa, secondo che stimeranno due cittadini e due scolari. Si farà prestito agli scolari, secondo i loro bisogni, dalle persone a ciò designate, dati in pegno i libri ...; però, lo scolaro che riceverà il prestito non si allontani dalla città, se prima non abbia riconsegnato i pegni e pagato il prestito ... . I predetti pegni non saranno ridomandati dai creditori per tutto il tempo, che gli scolari vorranno rimanere nello Studio.*

Il problema del “diritto allo studio”, così drammatico ai tempi d'oggi, è affrontato e risolto, certo, con una “legge” che però aveva forza per essere applicata. Con indicazioni e avvertenze. Residenze per studenti, affitti “calmierati”, borse di studio, libri in prestito: davvero stupefacente.

Ma non basta. Fuga dei cervelli? Esisteva anche allora, ma per ragioni probabilmente opposte a quelle di oggi: beh, a modo suo, con le “armi” a disposizione a quel tempo, la “coercizione”, Federico II, affronta e risolve anche questo problema:

*... nessun scolaro osi uscire dal Regno per ragioni di studio, sotto pena della persona e dei beni; coloro che si trovino presso Scuole fuori del Regno, ... tornino per la festa di S. Michele; né alcuno osi apprendere o insegnare altrove all'interno del Regno.*

Il bando di Borgo San Donnino, del 1226, ancora, è un documento attualissimo ... in maniera "divertente" e sorprendente: si ordinava che dalle nemiche città della Padania fossero rimossi *Scholas et Studia* e che dottori e scolari che avessero continuato a *docere, legere, audire* in quelle località fossero condannati all'infamia perpetua e all'interdizione dai pubblici uffici. Una sorta di lotta *ante-litteram* al regionalismo differenziato? Metteva in essere azioni "decise" di contrasto. Azioni, minacce e punizioni ... magari lo potessimo fare adesso!

Infine, la cosiddetta "terza missione". Da vari anni, adesso, formalmente, si chiede all'università di aggiungere alle tradizionali "mission" della didattica e della ricerca, la cosiddetta terza missione, quella di interagire con la società per trasmetterle, in modo diretto e immediato, i risultati di conoscenze ed esperienze, per potenziare lo sviluppo civile, economico e culturale, per favorire la mobilità sociale. Federico II fa anche questo: ribalta l'impostazione dei suoi predecessori, premia capacità, conoscenze e professionalità, le uniche capaci di migliorare la società. indipendentemente dal censo o dalla nascita. Famoso l'episodio in cui Federico II redarguisce Tommaso di Montenegro, "giustiziere" di Benevento, per aver scelto come giudice un "illetterato" (magari, era di nobili natali).

## **2 - Facciamo un salto di 800 anni**

I problemi per l'università ... sono proprio gli stessi, *mutatis mutandis*! E soprattutto, ahimé, con una minore voglia e soprattutto capacità, di comprenderli, affrontarli, risolverli!

Che cosa rischia di diventare l'intuizione geniale, moderna, di Federico II, con le oscure richieste di autonomia, la cosiddetta secessione dei ricchi, secondo una brillante definizione del mio amico e collega Gianfranco Viesti, ordinario di Economia all'Università di Bari "Aldo Moro"?

Il tema della cosiddetta "istruzione differenziata", intrecciata con il Pnrr e la questione meridionale, è sicuramente un argomento di estrema attualità e importanza. Non a caso molti sono d'accordo nel ritenere l'istruzione (scuola e università), insieme con la ricerca, settori strategici di sviluppo del Paese, che non si può permettere che i divari su questi aspetti tra vari territori si accrescano (o si creino) specialmente adesso, per "colpa" del regionalismo differenziato, e degli ingenti investimenti del *Next Generation EU*, che noi decliniamo con il nostro Pnrr.

"Non si tratta di soldi..."; "non basta aumentare i finanziamenti..."; "... eh, i soldi ci sono, ma poi... restano inutilizzati...". Quante volte abbiamo sentito queste parole. Il tema del sottofinanziamento cronico, per anni davvero imbarazzante, dell'intero settore Istruzione e Ricerca, va con forza denunciato, per rivendicare, al di là di finti moralismi e preoccupazioni (bisogna saper spendere i soldi), che prima di tutto si finanzino in maniera adeguata scuola, università, ricerca. Certo, i finanziamenti, poi, vanno "ben spesi"!

Io vorrei chiedere a tutte le forze politiche, *in primis* a quelle della mia parte, per così dire, e a tante autorevoli personalità indipendenti, che hanno a cuore la scuola, l'istruzione pubblica in Italia, l'impegno di stabilizzare almeno sul 5% o poco più del PIL l'investimento per la scuola; sullo 0,75-0,80% del PIL quello per il FFO degli atenei, come all'incirca è in

Spagna, senza voler pensare (almeno per adesso) di arrivare all'1% o ancora di più, di Francia e Germania; e sul 2-2,3% del PIL per la ricerca, grosso modo come la media europea. "Non basta dare soldi". Ancora si sente dire. Ma cominciamo a riservarli, in maniera sicura e significativa, a temi centrali e strategici, come questi, per lo sviluppo del Paese.

Il dover ancora oggi discutere per affermare la necessità di un riequilibrio Sud-Nord, lungi dall'essere una sorpresa, dimostra purtroppo come sia difficile convincersi del fatto che il Paese cresce se il Sud cresce; e che solo visioni davvero miopi e di corto respiro, che vedono la fine *nell'espace d'un matin*, possono pensare di non essere accorti, solidali e coesi, come paese intero, e non guardare solo al proprio "particolare", al proprio territorio, ancorché, ancora per poco temo, in vantaggio economico e di sviluppo rispetto ad altri.

Una cosa che la propaganda leghista e di destra non sottolinea (anzi!) è che le regioni possono chiedere, ma il governo e il Parlamento non sono obbligati a concedere. Si sente spesso dire: l'autonomia è nella Costituzione, si deve perciò attuare! Niente di più falso. Le regioni chiedono, il governo e poi il Parlamento decidono. Questo, e non altro, è scritto nella Costituzione.

### **3 -Cos'è l'autonomia differenziata**

Lasciamo da parte per un attimo l'istruzione, ci ritorno subito: chiediamoci quali conseguenze avrebbe la competenza regionale in materie come le grandi reti nazionali di trasporto e navigazione; oppure produzione e trasporto di energia. In quest'ultimo caso, le ultime vicende internazionali (aumento

del gas, guerra, ecc.) spingono a pensare a una dimensione sovranazionale, altro che ridursi a una asfittica visione regionale italiana! Ma, in definitiva, che cosa chiedono le regioni secessioniste? Solo alcuni esempi: acquisizione al demanio regionale della rete ferroviaria e autostradale; l'approvazione delle infrastrutture strategiche di competenza statale che interessano il territorio regionale; le competenze statali in materia di immigrazione; addirittura, per chiudere, l'equivalenza terapeutica dei farmaci: immaginate 20 piccole AIFA, una per regione, con norme e regole diverse per i farmaci! Un delirio! Eppure, Calderoli (o Zaia o Fontana) affermano che l'autonomia significa "semplificare" e "migliorare" la vita dei cittadini (Viesti, 2023).

Sulle risorse: esiste una legge, che non ha a che vedere con l'autonomia differenziata, ma, relativa al federalismo fiscale, è un tassello che si intreccia con queste nuove richieste. È la legge Calderoli, la 42/2009, che, di fatto, non è mai stata attuata. I LEP, Livelli Essenziali delle Prestazioni (meglio definirli Livelli Uniformi delle Prestazioni, ché essenziali può far pensare/temere a livelli davvero minimi!) devono essere definiti: ma .. .poi ... chi li garantisce? Con quali soldi? Per portare il Mezzogiorno e le zone interne allo stesso livello di quantità e qualità di servizi delle zone più ricche, è stato stimato ci vogliano tra 80 e 100 miliardi in più ogni anno! E ancora: I LEP sono davvero garanzia di equità?

Abbiamo ahimè l'esempio pessimo dei LEA nella sanità: esistono da anni, sono noti e definiti, eppure ... eppure non servono ad esempio a stabilire la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale. Che si basa su numero di abitanti per regione, ed età della popolazione della regione. La Campania,



che è la regione più giovane d'Italia, riceve in proporzione molti meno soldi rispetto alla Liguria, o all'Emilia-Romagna, regioni con età media della popolazione più alta. In Campania, studi recentissimi lo confermano, ci sono moltissimi adolescenti e giovani, ad esempio, sovrappeso o addirittura obesi, con gravi rischi per la salute, e quindi in questo modo il fabbisogno è evidente come sia più alto che in altre regioni, ma questo parametro (le patologie) non viene preso in considerazione, e i trasferimenti alla Campania sono molto bassi rispetto alle necessità.

Se a Reggio Emilia ci sono centinaia di asili nido, e a Reggio Calabria pochissimi asili nido, invece di invertire la tendenza, finanziare costruzione e mantenimento (personale, trasporti scolastici, mense, ecc.) di asili nido a Reggio Calabria, si è deciso per anni (fortunatamente in quest'ultimo periodo pare che le cose comincino a cambiare) di finanziare Reggio Emilia con 9 milioni di euro l'anno (deve pensare a tanti asili nido!), e Reggio Calabria con 90.000 euro l'anno (ne ha pochi, 90.000 euro bastano!) Una vergogna!

#### **4 - Istruzione differenziata**

E torniamo alla scuola. La scuola si può regionalizzare? Servono robuste leggi cornice per definire con chiarezza cosa deve trattenere per sé lo stato: ad esempio, i criteri selettivi per la docenza, i titoli di studio, eccetera. C'è invece il pericolo di autorizzare un serio disfacimento scolastico. In Italia negli ultimi anni il livello di insegnamento nelle scuole e negli atenei ha subito un calo preoccupante. Non solo. Migliaia di giovani preparati, competenti e capaci, a spese dello Stato

italiano, preferiscono l'esodo in Paesi anglosassoni o europei. E in questo c'entra l'oscenità della autonomia differenziata. Perché quando si vuole modificare *tout-court* un sistema complesso come la scuola, bisogna fare attenzione. Le riforme devono migliorare il Paese, non accentuarne il degrado. E il conto di questa fuga all'estero dei nostri migliori cervelli è già salatissimo.

L'autonomia differenziata apre a una scuola regionalizzata, *à la carte*. Con quel che ne consegue: il rischio di professori assunti dalle regioni e non più dal ministero dell'istruzione, cioè dallo Stato. Raddoppio delle funzioni e, di conseguenza, dei costi.

Da una parte i palazzi della pubblica amministrazione a Roma svuotati. Dall'altra il budget delle regioni che impenna per farsi carico del corpo docente e del personale scolastico. E ancora: inquadramenti contrattuali di docenti e collaboratori, retribuzioni, sistemi di reclutamento e valutazione. Su tutto questo le regioni potrebbero avere l'ultima parola.

Lo stesso vale per i programmi scolastici: una volta ottenuta la delega sull'istruzione, sarebbero ancora le regioni a decidere il menu delle materie e la tabella di marcia sui banchi di scuola. L'ipotesi mette in allarme i sindacati: «affidare il reclutamento del personale alle regioni significa creare differenze tra stipendi e contratti, dunque indebolire un'intera categoria». Ma il piano suscita preoccupazione un po' in tutti: ministro e sottosegretari garantiscono l'uniformità del sistema di assunzione e dei programmi, e assicurano che lo "spezzatino" del corpo docenti e dei suoi costi tra governo e regioni non ci sarà. Eppure il rischio c'è. Nelle intese firmate dalle Regioni che nel 2017 hanno chiesto l'autonomia -

Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna - c'era il pacchetto completo. Assunzioni, concorsi, «fondi integrativi». Inclusi i programmi scolastici: nel 2018 Zaia ha perfino firmato un protocollo con il ministero dell'istruzione perché si insegnasse nelle aule della regione «la storia dell'emigrazione veneta». Interessantissima, per carità, ma ... solo nel Veneto? Un corso sulla Serenissima e le sue vicende per gli studenti veneti, «un'anteprima dell'autonomia regionale che verrà», appunto. Sei anni dopo, oggi, il destino di un comparto da un milione di dipendenti rimane in bilico. Secondo autorevoli costituzionalisti includere la scuola nelle intese tra stato e regioni significa dare a queste ultime la possibilità di decidere su stipendi e assunzioni con una drastica riduzione delle competenze dei ministeri che si troverebbero svuotati e una probabile desertificazione di Roma e dei suoi apparati.

Secondo alcuni la spesa media pro-capite al Centro-Nord, e segnatamente in Veneto e Lombardia, è più bassa che nel Mezzogiorno, e quindi una maggiore "autonomia" anche in tema di finanziamenti avrebbe garantito maggiore equità. I soldi che Veneto e Lombardia hanno attualmente sono pochi! Pochi ... misurati in base a quale parametro? La popolazione. Ovviamente chiunque, di buon senso, capisce che il parametro deve essere il numero di studenti, non di abitanti; un trucco ulteriore è sempre stato considerare la sola spesa statale (in pratica, gli stipendi). E il trasporto scolastico? E la mensa? E il tempo pieno (si stima in circa 1000 ore in 5 anni la differenza di "frequenza", praticamente un anno in meno su 5!)? E le vacanze per gli studenti, pagate da regione e comuni? Tutti soldi che non esistono neanche a pensarci al Sud, ma che sono "normali" in moltissime realtà del Centro-Nord.

Io credo che compito nostro sia discutere, e tanto, di queste cose, e di informare insegnanti, studenti, famiglie, perché poi si facciano sentire con le varie forze politiche e verso chi detiene il potere, per farla finita con questa oscena secessione dei ricchi, idea che, sia pure in quantità più o meno diversa, e con qualche distinguo minore, alberga ahimé in tutte le forze politiche, in molte organizzazioni sindacali, in molti dirigenti di quelle organizzazioni in tutto il Nord. Non voglio essere cerchiobottista, ma non posso non sottolineare, e ricordare a tutti voi, che se la responsabilità maggiore ovviamente è delle forze politiche “nordiste”, la Lega Nord, tanto per parlar chiaro, con le richieste di Veneto e Lombardia, non posso tacere, dicevo, che un sostegno a questo obbrobrio lo abbiano dato forze politiche di colore opposto, come quelle che guidano la regione Emilia-Romagna!

In definitiva, bisogna denunciare con forza il rischio di una “istruzione differenziata” (Laccetti, 2022), dove per il combinato disposto di regionalismo differenziato e finanziamenti da Pnrr, “solo in alcune regioni”:

- si riducano le classi-pollai aumentando il numero di insegnanti e magari riattrezzando o costruendo nuove aule e scuole;

- si faccia in modo che dal 1° settembre di ogni anno gli insegnanti siano già al proprio posto, e si possa quindi iniziare l’anno scolastico senza ritardi, senza successivi trasferimenti in corso d’anno, eccetera;

- mense e trasporti scolastici siano sufficienti a gestire e soddisfare un sempre più alto numero di studenti;

- finanziamenti, per lo meno nei 5 anni successivi, siano garantiti in modo da consentire una corretta e sicura programmazione ad esempio nel campo dell'edilizia scolastica;

- si aumenti fino al 33% e oltre la percentuale di bambini in età di asilo-nido che possano usufruire di questo servizio.

Credo che sia arrivato il momento di avere il coraggio, tutti, di rispondere a chi chiede: "ma se chiedo tutte queste cose significa che voglio spaccare l'Italia?": sì, vuoi spaccare l'Italia, perché queste cose le chiedi, egoisticamente, per la tua sola regione.

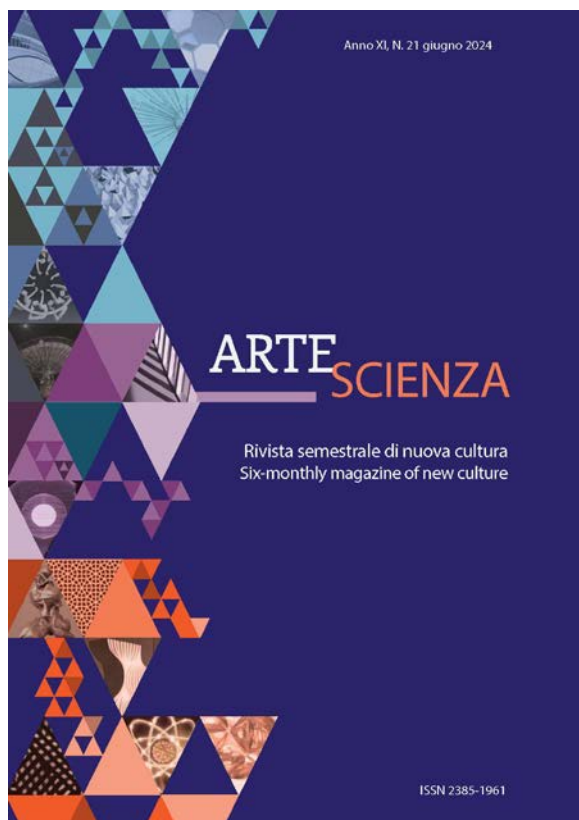
Il divario Nord-Sud è uno dei principali freni allo sviluppo dell'Italia e dobbiamo continuare a batterci perché venga da subito ridotto e poi eliminato del tutto.

## **Bibliografia**

LACCETTI G. (2019). *Diritto allo studio e fuga dei cervelli nell'Università di Federico II Imperatore*, La Prima Pietra, <https://www.laprimapietra.eu/diritto-allo-studio-fuga-dei-cervelli-nelluniversita-di-federico-ii-imperatore/>

LACCETTI G. (2022). Il rischio dell'istruzione differenziata, "La Repubblica-Napoli", 28 ottobre 2022.

VIESTI G. (2023). *Contro la secessione dei ricchi*. Bari:Laterza.



### ArteScienza N.21- giugno 2024

- *Per un modello generale dell'equilibrio nei sistemi dinamici complessi adattivi* (Ezio Sciarra)
- *Leon Battista Alberti e la nascita dei codici polialfabetici* (Franco Eugeni)
- *La bellezza della scienza nell'arte della parola* (Eugenia Rigano)
- *Tra matematica e schizofrenia: Gregory Bateson e Russell, von Neumann, Wiener* (Davide Bondoni)
- *Il mitico Pitigrilli, interprete dell'erotismo del Ventennio fascista* (Franco Eugeni)
- *Temperamenti musicali senza le UCAS- Parte I* (Paolo Severino Manca)
- *Achille, l'Auto-immunità e le Arti Occidentali* (Duilio Carpitella)
- *Dalla Roma pontificia ai fasti della Belle Èpoque* (Antonio Castellani)
- *Il mazzocchio negli studioli di Urbino e Gubbio* (Maurizio Sisti)