CONFINDUSTRIA
Centro Studi

La concorrenza nell'Università

Progetto Concorrenza di Confindustria
coordinato da
Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

Indice

1. Introduzione e sintesi 3

2. Lo stato del sistema universitario italiano 4

3. Le radici della scarsa produttività del sistema universitario italiano 6

4. Autonomia, concorrenza e produttività degli atenei: evidenza empirica 8

5. Il binomio autonomia - incentivi. 9

6. Le possibili obiezioni all'adozione del modello autonomia-concorrenza 12

7. La proposta di un accettabile 'second best' 14

Concorrenza e autonomia degli atenei: condizione per il rilancio dell'università italiana

Gianni Toniolo[1]

1. Introduzione e sintesi

Cresce nel paese la convinzione che la ricerca e la formazione universitarie siano uno degli snodi decisivi per il rilancio sociale, economico e culturale dell'Italia. Le università sono l'anima dell'identità culturale del paese, formano i professionisti, i tecnici, i ricercatori, generano la ricerca scientifica di base e producono una quota non trascurabile di quella applicata che si traduce nelle innovazioni di processo e di prodotto adottate dalle imprese. Costituiscono il principale veicolo della mobilità sociale e del ricambio generazionale.

L'Italia è ricca di studiosi di grande valore, in talune aree del sapere è all'avanguardia della internazionale, possiede dipartimenti, intere facoltà, che producono didattica e ricerca di frontiera. Nel complesso, tuttavia, il sistema universitario è malato: (i) produce un numero relativamente basso di laureati ai vari livelli; (ii) la qualità media degli studi è spesso modesta, così come quello della ricerca; (iii) non riesce ad attrarre studiosi stranieri in numero significativo mentre è alto quello dei giovani italiani che preferiscono una carriera universitaria all'estero; (iv) il valore economico dei titoli di studio universitari, misurato con il differenziale delle retribuzioni tra chi li possiede e chi non li possiede, è tra i più bassi dei paesi OCSE.

Il sistema universitario italiano é un motore imballato. Può riprendere a correre purché vengano allentati i freni che lo trattengono: (i) eccessiva burocratizzazione, (ii) peso degli interessi costituiti accademici e non, (iii) un obsoleto sistema di governo degli atenei (iv) mancanza di incentivi a puntare alla qualità didattica e scientifica sia per i professori-ricercatori sia per gli studenti.

Eliminare questi vincoli è condizione per consentire all' università italiana di sprigionare le proprie energie latenti e crearne di nuove, liberando il Prometeo della ricerca e dell'innovazione, dando a ogni giovane la possibilità di realizzare le proprie potenzialità umane e intellettuali, grandi o piccole che siano, e al Paese quel flusso di idee, ricerche di base, brevetti che una moderna società si attende dai propri investimenti nell'istruzione superiore .

In vario modo e con diversa enfasi, Clinton, Bush, Blair, Merkel, Koizumi hanno impostato parte considerevole dei propri programmi - e in taluni casi assunto rischi politici - per sostenere o rilanciare il sistema universitario dei propri paesi nella convinzione che un'università libera, dinamica, innovativa, capace di reinventarsi costituisca la chiave di volta della crescita sociale ed economica di un paese avanzato nel ventunesimo secolo. I leader politici italiani non hanno dimostrato sinora altrettanto coraggio e altrettanta lungimiranza in questo campo.

[1] Università Tor Vergata.

I sistemi universitari più dinamici sono basati sull'autonomia piena degli atenei, in un contesto di poche, chiare norme di carattere generale. Perfino il Giappone, sino a ieri uno dei paesi con sistema universitario più accentrato e minuziosamente regolato dal governo, sta realizzando una profonda rivoluzione basata sulla totale autonomia dei singoli atenei. Il rilancio dell'università italiana richiede che si faccia altrettanto. I timidi interventi compiuti nell'ultimo decennio, pur non mancando di aspetti positivi, non si muovono con la necessaria determinazione in questa direzione.

È necessario che gli atenei godano di autonomia di organizzazione, di assunzione del personale (docente e non docente), di fissazione delle remunerazioni, di formulazione dei programmi di insegnamento, di scelta dei criteri di ammissione degli studenti e, in genere, di gestione delle proprie risorse.

Vi è tuttavia una condizione perché l' autonomia consenta a ogni ateneo di dare fiato alle proprie energie più valide, di concentrarsi su quanto sa fare meglio, di elaborare un programma di sviluppo adatto alle proprie risorse, a quelle del territorio in cui opera, alla propria posizione internazionale. Questa condizione si riassume in una parola: competizione per le risorse da destinare alla ricerca e per l'acquisizione dei migliori studenti. L'autonomia potrebbe avere effetti addirittura perversi in assenza di un efficace sistema di incentivi. E' compito dello stato creare tali incentivi distribuendo i finanziamenti per la ricerca solo sulla base dei risultati della stessa certificati da un' autorità indipendente, distribuendo i finanziamenti per la didattica prevalentemente sotto forma di borse di studio che gli studenti possono utilizzare in qualunque ateneo di loro scelta, e – in genere – erogando incentivi finanziari esclusivamente su base competitiva.

Se questo programma fosse ritenuto – come pare – "politicamente impossibile", una soluzione di *second best* potrebbe consistere nell'incentivare le università che lo desiderino a scegliere la strada dell'autonomia piena (come indicata sopra) lasciando le altre nel regime attuale. Una proposta di legge in questo senso è stata depositata alla Camera dei Deputati dall' On. Nicola Rossi

2. Lo stato del sistema universitario italiano

Non avrebbe senso affrontare il tema dell'università proclamando l'urgenza di radicali cambiamenti qualora le cose andassero, se non proprio per il meglio, almeno in modo accettabile. Purtroppo così non è. L'Italia è piena di studiosi di grande valore che producono didattica e ricerca alla frontiera degli standard internazionali. Vi sono intere facoltà che offrono didattica di ottimo livello. Ma nel complesso il sistema soffre in misura estrema dei mali che affliggono, sempre con le dovute eccezioni, le università dell'intera Europa continentale che, in media, faticano a tenere il passo con la grande ricerca mondiale, oppresse come sono da un centralismo e un burocratismo che alimentano un sistema di incentivi perverso sia per gli studenti sia per i professori sia, infine, per chi amministra gli atenei.

I dati relativi al sistema universitario italiano non sono noti al grande pubblico ma ampiamente conosciuti agli addetti ai lavori. Roberto Perotti li ha sintetizzati molto bene in un lavoro pubblicato nel 2002 ("The Italian University System: Rules vs. Incentives", in ISAE, *Annual Report Monitoring Italy 2002*, Roma 2002). Da allora le cose non sono molto cambiate.

Per quanto riguarda gli aspetti strettamente formativi (il cosiddetto primo livello), l'Italia spicca per conferire un titolo di livello universitario ad una quota della popolazione nella rilevante classe di età assai minore della media dei paesi OCSE e UE,. La qua-

lità della formazione ottenuta in Italia con la vecchia laurea quadriennale è mediamente buona nel confronto internazionale, nel caso delle migliori università paragonabile a un serio master di comparabili istituzioni straniere. Ma i tempi medi per il conseguimento della laurea sono inaccettabilmente lunghi. L'età media di laurea (quadriennale) per un giovane italiano è stata sino a oggi vicina ai 27 anni. Alla stessa età, un giovane inglese ha conseguito laurea e master e, normalmente, lavora già da almeno 3-4 anni.

Si dice che l'università italiana soffra per scarsità di risorse. Ciò è innegabile: in rapporto al prodotto interno lordo, la spesa in ricerca e istruzione superiore ci vede agli ultimi posti nel confronto tra i paesi OCSE. Le priorità assegnate dalla collettività italiana nell'allocazione della spesa pubblica vanno, sotto questo profilo, indubbiamente riviste. Va detto tuttavia da un lato che le risorse esistenti sono allocate in modo inefficiente e, d'altro lato, che in una situazione di difficoltà della finanza pubblica anche il sistema universitario deve pensare a fonti di finanziamento alternative. Lasciando quest'ultimo aspetto alla parte propositiva di questo documento, nel fotografare la realtà universitaria italiana va detto che essa è caratterizzata da una bassa *produttività* delle risorse umane e finanziarie impiegate nell' insegnamento superiore e nella ricerca.

Rispetto all'Inghilterra – il migliore tra i sistemi universitari europei - l'Italia fa un cattivo uso delle poche risorse disponibili. La spesa annua per studente-equivalente a tempo pieno è stata calcolata da Perotti in 12.400 dollari nel Regno Unito e, tenuto conto del potere d'acquisto nei due paesi, in 16.800 dollari in Italia. Il rapporto personale accademico/studenti a tempo pieno è circa uguale nei due paesi (attorno a 11 studenti per docente di qualunque grado) ma il costo medio del personale accademico per persona è considerevolmente più elevato in Italia, anche se molti professori guadagnano nel Regno Unito assai più dei professori ordinari italiani a fine carriera (la maggiore differenziazione nelle retribuzioni spiega il minore costo medio di un docente britannico).

Se si passa all'altra funzione dell' università, quella di produrre ricerca scientifica, il confronto con il Regno Unito è ancora meno confortante. La produttività della ricerca universitaria, misurata in lavori o citazioni per milione di spesa o per ricercatore, è in Gran Bretagna circa il doppio di quella italiana. Malgrado ciò, Blair - preoccupato della inadeguatezza del sistema inglese nel confronto con gli Stati Uniti ma anche con Canada, Australia e, in un futuro non lontano, con alcuni paesi asiatici emergenti – ha speso parte non piccola del proprio capitale politico per fare approvare dal Parlamento misure volte a rinvigorire il sistema universitario del Regno Unito.

Oltre la laurea quadriennale (non esistono per ora confronti basati sul cosiddetto 3+2), la formazione universitaria italiana, in particolare quella che conduce al dottorato legata strettamente alla ricerca, è di qualità modesta. Sono pochissimi gli studenti stranieri che scelgono un dottorato italiano. Mentre molti laureati italiani, conseguito il dottorato all'estero, trovano un lavoro e una carriera presso le migliori università straniere, è raro che un neo dottore di ricerca italiano riesca ad affermarsi sul mercato del lavoro accademico internazionale.

Quella del dottorato, introdotto in Italia in tempi relativamente recenti, è stata una delle grandi occasioni perdute del nostro sistema. Frazionati in mille programmi, con finanziamenti a pioggia limitati alle borse, con attività didattica spesso inesistente, i dottorati italiani si sono in molti casi trasformati in forme di modesto sussidio post-laurea, prima tappa di un precariato universitario privo della prospettiva di un percorso professionale caratterizzato da regole certe.

Queste debolezze sono evidenziate ripetutamente nelle valutazioni internazionali dei sistemi universitari. Si tratta, inutile dirlo, di "classifiche" basate su criteri non sempre in-

teramente condivisibili soprattutto per quanto riguarda gli aspetti formativi e didattici ma il ripetersi di risultati altamente negativi per il nostro paese in valutazioni effettuate da fonti e con criteri diversi costituisce un segnale indubbiamente significativo. Per esempio, secondo il *Times Higher Education Supplement,* fra le prime cinquanta università del mondo, solo cinque sono europee e di queste nessuna è italiana. La classifica internazionale pubblicata dall'Università *Jiao Tong* di Shangai, include solo due atenei europei fra i primi venti, entrambi inglesi.

In sintesi, dunque, il sistema universitario italiano soffre di una cronica scarsità di risorse ma ha, al tempo stesso, una produttività, didattica e scientifica (per addetto o per euro speso) che non regge il confronto internazionale, pure – giova sempre ripeterlo – esistendo al suo interno importanti eccezioni di dipartimenti, per non dire di singoli studiosi, di qualità e prestigio mondiali. Sono queste forze più vive quelle che devono costituire le pietre angolari per un rilancio del sistema.

3. Le radici della scarsa produttività del sistema universitario italiano

Sono numerosi i problemi che l'università italiana deve affrontare e risolvere per liberare le proprie energie migliori mettendole in condizione di avvicinare parti sempre più vaste del sistema ai migliori *standard* formativi e di ricerca internazionali. Essi derivano, tuttavia, in massima parte da un unico ceppo riassumibile in due parole: centralizzazione e deresponsabilizzazione, facce diverse di una stessa medaglia. Il ministero alloca la stragrande maggioranza delle risorse pubbliche destinate agli atenei sulla base di parametri slegati dai risultati (l'allocazione dei fondi ministeriali riflette quasi esclusivamente i costi storici di ciascun ateneo che consistono per il 90 per cento in costi di personale). A livello di ateneo, chi decide la spesa, le assunzioni del personale e l'ammissione degli studenti, lo fa in regime di sostanziale deresponsabilizzazione. Tipico, ma non unico, è il caso dell'assunzione di nuovi professori (che necessariamente deve avvenire per cooptazione): la scelta di una persona più o meno capace non ha effetti sulla carriera e sul reddito ci chi ha la responsabilità di decidere tale assunzione. E' inevitabile che, in mancanza di un corretto sistema di incentivi per i decisori, le assunzioni di nuovi professori vengano fatte almeno in parte per motivi quali l'appartenenza a scuole, la vicinanza accademica, i rapporti pregressi piuttosto che sull'esclusiva base del valore scientifico del candidato.

Le principali caratteristiche che rendono il sistema universitario italiano meno adatto di quelli della maggior parte degli altri paesi a fornire oggi didattica e ricerca di livello internazionale sono le seguenti.

(a) Eccessiva centralizzazione delle decisioni. Malgrado l'accresciuta autonomia degli atenei, questi restano tuttora largamente dipendenti da decisioni assunte dal ministero per quanto riguarda: (i) l'assunzione di nuovi professori (i cosiddetti concorsi le cui regole sono stabilite a livello centrale), (ii) la fissazione degli stipendi e la determinazione degli obblighi dei docenti-ricercatori (il cosiddetto "stato giuridico") e del personale non docente, (iii) il curriculum degli studi, (iv) le rette (dette non a caso tasse) di frequenza e, in larga misura, i criteri di ammissione degli studenti a ogni livello.

(b) Eccessiva burocratizzazione. Corollario del punto precedente è una vasta, complessa e sovente contraddittoria legislazione universitaria a carattere rigidamente pubblicistico. A essa devono rifarsi puntigliosamente non solo, come necessario, i rapporti tra Ministero e atenei ma i singolo atti di ogni ateneo: concorsi, regolamenti (da

quello del centro di calcolo a quello delle biblioteche), rapporti con gli studenti e, soprattutto, contratti con enti terzi (inclusi quelli, importantissimi nel mondo contemporaneo, per la vendita di servizi) sono tutti regolati dal diritto amministrativo che, per sua stessa natura, è poco adatto a interpretare le esigenze della vita interna e dei rapporti con l'esterno di un moderno ateneo.

(c) Deresponsabilizzazione dei decisori. Centralizzazione e burocratizzazione producono quasi inevitabilmente incentivi perversi (tipico quello a evitare errori formali che potrebbero essere sanzionati piuttosto che ad adottare decisioni positive di carattere sostanziale). Questo difetto "naturale" dei sistemi troppo accentrati e burocratizzati viene fortemente aggravato dal metodo adottato dallo stato per finanziare gli atenei. Si tratta di criteri quasi esclusivamente basati su parametri quantitativi (tipicamente: il numero dei professori, degli studenti, dei corsi di laurea) piuttosto che sulla qualità della ricerca e della didattica. Non vi è, pertanto, alcun incentivo per rettori, consigli di amministrazione, senati accademici, facoltà, dipartimenti a operare scelte intese ad accrescere il livello qualitativo dell'università, a sperimentare nuove forme didattiche, a orientare in senso qualitativo i rapporti con l'esterno (sia il cosiddetto territorio, sia le imprese, sia i grandi organismi di ricerca internazionali). D'altra parte, l'uniformità delle carriere e delle retribuzioni toglie ai docenti-ricercatori incentivi a produrre ricerca di standard internazionale mentre massimizza quelli a cercare rapporti personali di consulenza esterni, piuttosto che a veicolarli attraverso le strutture universitarie.

(d) Strutture di governo degli atenei intrinsecamente incapaci di introdurre significative innovazioni. E' un paradosso dell'attuale sistema iper-centralizzato che il governo degli atenei sia poi demandato a un sistema semi-assembleare che sembra costruito apposta per tutelare i piccoli privilegi degli *insiders* a scapito degli utenti, della qualità della ricerca e, in genere, del contributo che il sistema universitario deve dare alla crescita del paese. La quasi totale assenza di terzietà (e quindi di rapporto dialettico) tra l'amministrazione dell'ateneo e i suoi dipendenti (professori e non-docenti) fa 'si che le decisioni siano volte a massimizzare gli interessi corporativi piuttosto che il buon governo dell'ateneo. Una cultura falsamente egualitaria offre la conveniente copertura ideologica alla conservazione del sistema di governo esistente.

In queste condizioni, tutte le riforme – anche quelle che vanno nella giusta direzione come alcune di quelle introdotte dal Ministro Moratti – sono destinate produrre risultati perversi. Così sarà dell'ennesima versione (che pure introduce modesti miglioramenti) dei concorsi che restano nazionali nella composizione delle commissioni. Così sarà della positiva introduzione dei contratti a tempo determinato che già si annunciano gestiti in modo burocratico per creare l'ennesima categoria di precari, piuttosto che per aprire gli atenei ad apporti nuovi di elevato profilo, e dei quali già si parla per un futuro "ope legis".

Per questi motivi, non ha senso pensare ancora una volta di rilanciare il sistema universitario italiano attraverso un ennesimo intervento dall'alto che voglia tutto prevedere e tutto regolare. Chi si accingesse a questo, ancorché con le migliori intenzioni, non potrebbe che aggravare lo stato di salute, già molto precario, del sistema universitario italiano. E' dunque necessario cambiare radicalmente metodo: dare al tempo stesso autonomia e incentivi adeguati agli atenei per liberare le energie che ancora in essi si racchiudono.

4. Autonomia, concorrenza e produttività degli atenei: evidenza empirica

E' convinzione diffusa tra la grande maggioranza dei ricercatori di livello internazionale che i sistemi anglosassoni, nei quali maggiori sono l'autonomia e il grado di concorrenza tra le strutture universitarie, siano quelli nei quali la qualità e la quantità della ricerca e della formazione (soprattutto nei gradi successivi alla laurea di primo livello) sono più elevate. Tanta è la convinzione che autonomia e concorrenza favoriscano lo sviluppo delle migliori energie di ricerca e didattiche che negli anni novanta del secolo scorso molti paesi caratterizzati da sistemi universitari fortemente centralizzati hanno introdotto più o meno radicali riforme in senso autonomistico. L'ultima di tali riforme è stata adottata nel 2004 dal Giappone con misure assai radicali che richiederanno non poco tempo per essere compiutamente metabolizzate.

Questa osservazione di carattere intuitivo comincia a trovare conferma più sistematica sulla base di ricerche teoriche ed empiriche che formano ormai una vasta e raffinata letteratura sulle caratteristiche dei sistemi universitari.

Questa letteratura raggruppa le relazioni di governo dei sistemi universitari in due grandi categorie riferite da un lato ai rapporti tra lo stato e gli atenei e dall'altro degli atenei tra loro. Il primo rapporto definisce la maggiore o minore autonomia degli atenei rispetto al decisore pubblico, il secondo il grado di concorrenza esistente tra le diverse sedi universitarie.

Le principali variabili che determinano il grado di autonomia degli atenei in un sistema universitario sono: i meccanismi di assegnazione dei finanziamenti e la libertà degli atenei nel gestirli, la politica delle assunzioni di risorse umane per la ricerca, la libertà nella determinazione degli stipendi e delle progressioni di carriera, lo status del personale, la autonomia nella gestione del patrimonio, le politiche di ammissione degli studenti, della determinazione delle rette (tasse) di frequenza, la libertà nella definizione dei curricula e, infine, il grado di ingerenza statale nel determinare le strutture di governo degli atenei.

Le variabili prese in considerazione dalla letterature per determinare il grado di concorrenza tra atenei sono la composizione dell'offerta (il grado ci compresenza di università pubbliche e private), i vincoli alla costituzione di nuovi atenei e alla chiusura di quelli meno efficienti, la presenza di istituzioni di eccellenza, l'esistenza o meno di strutture universitarie specializzate e, soprattutto, l' esistenza di un sistema di valutazione nazionale e di una classifica ufficiale delle università.

In un lavoro ancora in progresso ma già solidamente delineato nei risultati principali, Laura Perdon dell' Università di Pescara – Chieti si è proposta di verificare l'esistenza di una relazione tra la produttività di otto sistemi universitari nazionali e il grado di autonomia e concorrenza che li caratterizza.

La Pardon produce anzitutto un indice sintetico dell'autonomia-concorrenza dei sistemi universitari sulla base del quale quelli anglosassoni si situano ad un estremo e quello tedesco all'estremo opposto. Tra i sistemi dell'Europa continentale, quello Olandese appare caratterizzato da un discreto grado di autonomia-concorrenza (ancorché inferiore a quello inglese a propria volta inferiore a quello statunitense), Italia e Spagna si collocano a un livello inferiore di autonomia che però è un po' più elevato di quello di Francia e Germania.

Utilizzando la tecnica statistica detta delle corrispondenze multiple, la Pardon studia la relazione tra produttività scientifica e grado di autonomia – concorrenza dei sistemi universitari. La produttività scientifica è misurata da una molteplicità di indicatori quali le

pubblicazioni censite dalla banca dati ISI per milione di abitanti, il numero di brevetti depositati negli Stati Uniti e nell'Unione Europea per milione di abitanti, i la spesa in R&S e la quota della stessa finanziata dallo stato e dalle imprese private.

I risultati empirici mostrano una maggiore produttività scientifica nei paesi con più alta autonomia e competizione del sistema. Si nota, tra l'altro, come i brevetti depositati in Unione Europea siano più numerosi nei paesi europei caratterizzati da una maggiore autonomia degli atenei. Anche la capacità di reperimento di risorse non ministeriali a finanziamento della ricerca crescono al rilassamento dell'interventismo statale, con una maggiore presenza di finanziamento delle imprese alla ricerca universitaria nei sistemi in cui l'ingerenza dello stato nella gestione delle università è minore.

Si tratta, a detta della stessa autrice, di risultati che andranno ulteriormente affinati e approfonditi. E' però chiaro sin d'ora che esiste una relazione di segno positivo tra autonomia, competitività del sistema e produttività dello stesso. Ulteriori ricerche, che si spera vengano promosse anche dai decisori pubblici, dovranno approfondire la natura dei legami concorrenza-produttività universitaria, soprattutto per chiarire se il legame sia indiretto – per esempio nel senso che l'autonomia e la competitività determinano una maggiore attenzione delle imprese alla ricerca e questa a sua volta una maggiore produttività - oppure diretto, nel senso che l'autonomia universitaria determina maggiore produttività e ciò incentiva le imprese al finanziamento delle università.

In attesa di analisi empiriche sempre più precise, pare difficile negare che nei paesi dove le università funzionano meglio esse sono libere nella scelta del personale (docente e non docente, quest'ultimo - del quale si parla poco - è assolutamente decisivo), nelle remunerazioni, nella formulazione dei programmi di insegnamento, nella scelta dei criteri di ammissione degli studenti e, in genere, nella gestione delle proprie risorse. Una dimostrazione dei benefici dell'autonomia, se ve ne fosse bisogno, viene dalla Spagna, paese in tante cose – inclusa l'università – sino a poco tempo fa indietro rispetto all'Italia e ora forse avviato a superarci. Il sistema universitario spagnolo era – in gran parte è tuttora – simile al nostro per centralismo burocratico, atenei mastodontici e ingestibili, concorsi universitari nazionali. Alcune università sono riuscite a conquistare una maggiore autonomia: sono queste che oggi stupiscono l'Europa per la loro crescita qualitativa testimoniata, tra l'altro, dal numero di studenti stranieri che attraggono e da quello dei loro dottori di ricerca che viene assunto da altre università (autonome) di tutto il mondo. Un altro esempio viene dal Giappone che ha posto in essere nel 2004 una radicale riforma del proprio sistema universitario basata su un'ampia autonomia dei singoli atenei, sulla concentrazione delle risorse pubbliche sulle strutture a produttività più elevata e, laddove necessario, sulla fusione tra atenei minori. La transizione da un sistema fortemente centralizzato a un sistema caratterizzato da atenei autonomi è tuttora in atto. Essa sta creando non poche tensioni, soprattutto negli atenei meno produttivi, e pressioni nei confronti del governo perché riveda lo rallenti la realizzazione della propria politica. Queste tensioni generano, in taluni casi, una caduta di produttività, peraltro prevista e, nel breve periodo, fisiologica. Il governo tuttavia non intende recedere dalla proprie decisioni o annacquarle.

5. Il binomio autonomia - incentivi.

Un sistema universitario svolge tre funzioni principali in una società moderna: (i) la trasmissione del sapere in senso lato (una funzione che non ha ruoli e riscontri econo-

mici facilmente definibili e misurabili), (ii) la formazione professionale, (iii) la ricerca scientifica di base (intesa come avanzamento della frontiera delle conoscenze o, se si vuole, come creazione di *nuovo* sapere).

Rispetto a queste funzioni, gli obiettivi della politica per l' università italiana sono sostanzialmente tre. (a) Educare meglio e in tempi più brevi il massimo numero possibile di studenti nel cosiddetto triennio. Si tratta di trovare di volta in volta la giusta combinazione tra la trasmissione di un sapere generale e la formazione professionale. (b) Produrre formazione professionale avanzata di qualità, necessariamente destinata a un numero relativamente piccolo di studenti. (c) Migliorare notevolmente gli standard della ricerca prodotta, il che comporta, contestualmente, la creazione di dottorati competitivi a livello mondiale.

Per capire meglio il senso delle proposte che facciamo più sotto va chiarito subito che si tratta di obiettivi del sistema nel suo complesso che non devono necessariamente, e nemmeno auspicabilmente, riguardare tutte le sue singole parti (atenei e scuole superiori). Ci potrebbero – forse dovrebbero - essere ottime istituzioni universitarie dedicate al solo insegnamento triennale, ce ne potrebbero essere altre che puntano anche alla formazione specialistica, senza ambizioni di ricerca, altre ancora che perseguono i tre obiettivi insieme e, infine, alcune che si dedicano esclusivamente al dottorato e alla ricerca.

Nel perseguimento di questi obiettivi, il sistema centralistico e burocratico italiano ha clamorosamente fallito. Insistere nel cercare di rivitalizzarlo farebbe solo perdere altro tempo, deteriorando ulteriormente la situazione. Il fatto è che un sistema come quello italiano produce incentivi perversi per rettori e amministratori, per il personale non docente, per la collettività nella quale ha sede l'ateneo e, soprattutto, per i professori. Quale incentivo a produrre ricerca di livello internazionale viene dato a un giovane trentacinquenne approdato finalmente al ruolo (a vita) di ricercatore e a uno stipendio netto mensile attorno ai 1100 euro? Dovrà necessariamente arrotondare lo stipendio (le occasioni non mancano) spesso producendo ricerche applicate di qualità modesta. D'altra parte sa che, salvo poche eccezioni, il suo futuro non dipenderà dagli indici di citazione e penetrazione dei suoi lavori ma dalla fedeltà a un maestro, a una scuola, forse all'ateneo che gli "chiamerà" il posto. E che incentivi, se non quelli della propria coscienza o del proprio orgoglio, ha un professore *senior* di valore a presentare articoli alle prime riviste internazionali della propria disciplina quando, in alternativa, gli vengono offerte lucrose consulenze oppure l'agio di dedicarsi a una tranquilla vita di ozi, più o meno intellettuali?

Va, dunque, preso atto che il sistema centralistico – burocratico attuale non è riformabile. Nessuna ingegneria istituzionale circa i concorsi universitari nazionali è in grado di eliminare gli incentivi perversi che essi generano. Nessun controllo dal centro è in grado di rendere efficiente la gestione di atenei governati dalla corporazione dei professori universitari. Non esiste disegno ministeriale dei *curricula* degli studi capace di dare spazio ai talenti idiosincratici delle singole sedi. Non esistono regole centrali in materia di contratti di lavoro, di rapporti con le imprese, di scambi internazionali, di uso delle risorse che possano fare meglio di quanto possa fare chi gestisce queste variabili nelle singole strutture, qualora stimolato da incentivi virtuosi piuttosto che perversi.

La chiave di volta di una politica intesa a mettere il sistema universitario italiano in grado di produrre formazione e ricerca all'altezza delle esigenze culturali, civili e produttive del paese si riassume nel binomio *autonomia- concorrenza*. Entrambe le parti del binomio sono essenziali. Senza un'autonomia delle singole sedi, la concorrenza tra le

stesse non avrebbe senso. D'altro lato, autonomia potrebbe produrre risultati perversi in assenza di un adeguato insieme di incentivi sia a livello di sistema sia a livello si singolo ateneo. A livello di sistema, gli incentivi devono essere creati da una politica di finanziamento degli atenei che crei un sistema credibile nel lungo andare basato sul premio alla qualità della ricerca e della didattica. A livello di ateneo, un nuovo sistema di incentivi dovrà passare attraverso la riformulazione delle regole di governo interno, riformulazione che essere stimolata e facilitata anche da sistema di finanziamento pubblico su base competitiva e che dovrebbe favorire sistemi di *governance* in grado di produrre risultati adeguati. L'insieme di questi incentivi può funzionare solo in presenza di una sana competizione tra gli atenei sia per il reperimento di finanziamenti alla ricerca, sia per l'acquisizione dei migliori studenti.

Prima di proseguire, va detto subito, per evitare equivoci, che autonomia e concorrenza non significano disinteresse dello stato per l'università né, tantomeno, totale privatizzazione. L'esistenza di un certo numero di strutture universitarie veramente private è utile al funzionamento di un sistema maggiormente basato sulla concorrenza. Ma la nostra storia e la nostra cultura indicano che per il prevedibile futuro la stragrande maggioranza degli atenei resterà in mano pubblica. Ma università pubblica non è sinonimo di atenei minutamente eterodiretti da una invadente burocrazia centrale. Non è così nel sistema delle università inglesi, australiane, canadesi né in quello, per molti aspetti straordinario, delle università di stato americane (si pensi all'eccellente sistema californiano). Si tratta di ispirarsi al modello di successo dei sistemi universitari pubblici di questi paesi. In particolare, si tratta di adattare al caso italiano il *blue print* inglese.

Un adeguamento del sistema universitario italiano ai compiti che gli assegna oggi una società sviluppata e democratica deve basarsi su due pilastri *da attivare contemporaneamente*. (i) E' necessario dare una effettiva autonomia agli atenei in base alla quale ciascuno di essi sia libero di assumere il personale docente e non docente con contratti di diritto privato sottoposti solo al vincolo della legge (cadrebbe, evidentemente, ogni norma sullo "stato giuridico"), di organizzare come crede i corsi di laurea ai vari livelli, di darsi il sistema di governo che ritiene più adeguato, di stabilire le norme per l'ammissione degli studenti. (ii) Contemporaneamente bisogna che lo stato dichiari che in si impegna ad accrescere progressivamente la quota di risorse pubbliche destinate alle università sulla base di precise valutazioni di *performance* didattica (qualità dell'insegnamento, spazi, rapporto professori docenti, risultati ottenuti nel mercato del lavoro dei licenziati dall'università e simili) e scientifica, dichiarando sin d'ora che entro un dato numero di anni *tutte* le risorse che il bilancio pubblico alloca all'università saranno distribuite solo sulla base della *performance*. Per questo lo stato deve creare un' Agenzia autonoma per la valutazione della ricerca e un sistema ufficiale di classificazione della qualità didattica degli atenei. Progressivamente, le risorse dedicate alla didattica dovrebbero essere in gran parte trasformate in borse di studio che gli studenti possono spendere in qualsiasi università italiana. Agli Atenei verrebbero concessi finanziamenti, anche sotto forma di mutui agevolati, per la costruzione di residenza studentesche in modo da rendere concretamente possibile la mobilità studentesca.

Si noti che lo stato non perderebbe il proprio ruolo di promotore e propulsore del sistema universitario. Esso riconoscerebbe che l'autonomia garantisce un uso più efficace delle risorse dedicate alla formazione e alla ricerca e si affida alla concorrenza, che esso stessa, crea per perseguire più efficacemente i propri obiettivi. Resterebbe allo stato la decisione se autorizzare o meno l'apertura di nuovi atenei, sulla base di regole trasparenti circa i livelli minimi della qualità e quantità dei servizi offerti dagli stessi e di

certificare che quelli esistenti continuano a mantenere tali requisiti. Resterebbe anche allo stato il potere di ultima istanza di commissariale gli atenei che non fossero gestiti nel rispetto dei vincoli economici e di bilancio. Soprattutto, anche per stimolare l'efficienza del sistema, lo stato potrebbe fornire indicazioni, accompagnate da incentivi e disincentivi, sugli obiettivi da raggiungere per l'intero sistema, pur nella libertà dei singoli atenei di decidere che cosa fare per raggiungerli.

Una sostanziale abolizione del cosiddetto valore legale del titolo di studio sarebbe funzionale al funzionamento del sistema basato su autonomia-concorrenza. Potrebbe, tuttavia, essere mantenuto il requisito del possesso di un titolo di studio rilasciato da uno degli atenei certificati per l'esercizio di talune professioni o per l'ammissione a taluni concorsi, purché sia vietato assegnare nei concorsi pubblici punti aggiuntivi sulla base del "voto di laurea".

Riassumendo, gli atenei dovrebbero diventare del tutto autonomi, in particolare per quanto riguarda l'assunzione del personale (con stipendi liberi e, se lo ritenessero opportuno, differenziati), nell'organizzazione dei *curricula* e dei corsi, nell'ammissione degli studenti. Dovrebbero anche potere stabilire le rette (tasse) di frequenza **(**allo Stato, prima che ad altri, spetterebbe l'attuazione del dettato costituzionale, garantendo ai capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi borse di studio spendibili negli atenei di loro scelta). A questa autonomia corrisponderebbe una piena responsabilità di bilancio. Lo stato finanzierebbe la ricerca soprattutto allocando i fondi ai singoli dipartimenti sulla base di una rigorosa valutazione dei risultati da essi ottenuti, con criteri capaci di concentrare le risorse laddove essere risultassero più produttive, anche a costo di lasciare numerosi dipartimenti del tutto privi di fondi di ricerca.

Inutile dire che il passaggio al nuovo sistema richiederebbe una complessa serie di norme transitorie. Lo stato giuridico pubblico degli attuali professori non potrebbe essere cambiato, se non sulla base di scelte volontarie, ma non dovrebbe più applicarsi ai nuovi assunti e si dovrebbero introdurre incentivi per un passaggio al nuovo regime privatistico almeno dei più giovani (e produttivi) tra i docenti oggi in servizio. La gestione degli atenei non dovrebbe essere più appannaggio dei soli docenti ma andrebbe rivista tenendo conto sia degli *stakeholders*, sia della necessità di inserire competenze manageriali, sia di un certo grado di terzietà della gestione rispetto alla corporazione dei docenti. La libertà degli atenei di fissare rette, dovrebbe utilmente accompagnarsi (oltre che alle borse di cui si è detto) a una legislazione che favorisse al massimo l'accensione dei prestiti d'onore, il modo socialmente più equo di finanziare la formazione universitaria. La gestione delle residenze universitarie, oggi largamente di competenza regionale, dovrebbe essere restituita alle università che dovrebbero potere competere tra loro nell'attrarre gli studenti anche sulla base dei servizi complessivamente offerti. Il finanziamento dei privati alle università dovrebbe godere di importanti vantaggi fiscali. Infine, sarebbe probabilmente desiderabile che nel passaggio al nuovo regime venisse favorito lo scorporo delle facoltà di medicina – che hanno problemi propri del tutto disomogenei con quelli delle altre facoltà – dagli atenei, creando autonome strutture di ricerca e didattica medica.

6. Le possibili obiezioni all'adozione del modello autonomia-concorrenza

Le possibili obiezioni sia del mondo accademico sia di quello politico all'adozione di un modello di organizzazione universitari basato su autonomia e concorrenza sono facilmente immaginabili.

L'obiezione più radicale è quella di chi nega la scarsa produttività scientifica e didattica dell'università italiana. Secondo questa impostazione nostro sistema va abbastanza bene e basterebbe che il governo accrescesse le risorse a esso destinate per portarlo a livelli di eccellenza internazionale. Quanto accennato brevemente sopra circa la produttività media del nostro sistema universitario non consente di farsi illusioni circa la sua efficienza, tanto meno circa la sua eccellenza. D'altra parte, se il sistema fosse in grado di usare le risorse in modo produttivo, c'è da chiedersi perché esso non ne tragga in maggior misura dai programmi di ricerca dell'Unione Europea nei confronti dei quali il nostro paese è largamente un contributore netto (sono maggiori le risorse che lo stato italiano contribuisce ai fondi di ricerca europei di quelle che il sistema universitario italiano riesce a ottener dai fondi stessi, assegnati come è noto su base competitiva). Si tratta, comunque, di una posizione minoritaria. Non si sarebbe parlato per quarant'anni di riforma universitaria (dai tempi di Gui a quelli della Moratti) se prevalesse l'opinione che tutto va bene e andrebbe ancora meglio con un po' di milioni (di euro) aggiuntivi.

Un'obiezione assai più diffusa è quella di chi sostiene che l'autonomia e la concorrenza (con finanziamenti legati alla performance) distruggerebbero il sistema universitario meridionale. Noi non siamo così pessimisti. Da Catania a Napoli a Lecce, il Mezzogiorno possiede strutture universitarie che attendono solo di essere liberate da costrizioni burocratiche e corporative per dare buoni risultati. Non c'è ragione a priori di pensare che il sistema degli incentivi non possa funzionare anche a sud di un dato parallelo scelto a piacere. Se tuttavia così non fosse, se le avesse veramente ragione chi teme gli effetti distruttivi dell'autonomia su tutte le università meridionali, che senso avrebbe, per il bene dei giovani meridionali, mantenere in loco un sistema universitario inefficiente che li condanni a essere meno istruiti dei loro colleghi norvegesi o milanesi? Meglio sarebbe favorire, con borse e altri strumenti, la formazione altrove dei giovani meridionali.

Un'altra obiezione comune è quella di chi sostiene che un sistema di valutazione rigorosa dei meriti scientifici semplicemente non può esistere. Concesso che i singoli criteri di valutazione soffrono di limiti e controindicazioni, un insieme bilanciato degli stessi garantisce giudizi che approssimano molto da vicino il valore della ricerca e dei singoli ricercatori. L'esistenza di un'agenzia autonoma che dichiarasse per tempo i criteri che intende adottare per valutare la ricerca, darebbe garanzie di imparzialità e consentirebbe agli atenei di adeguare per tempo i propri comportamenti (in particolare quelli cruciali relativi alle assunzioni di professori ricercatori). Non va dimenticato che l'allocazione delle risorse di ricerca sulla base di criteri condivisi dalla comunità scientifica ha dato ottimi risultati nei sistemi universitari che funzionano meglio.

Purtroppo, dicono altri, quello che funziona all'estero *non può* funzionare da noi. Per motivi storici, di tradizione, culturali, noi siamo diversi. Portata alle estreme conseguenze, questa tesi, assai diffusa, afferma che viviamo nel migliore dei mondi possibili (date, appunto, le nostre tare avite) e che ogni tentativo di cambiare le cose può solo peggiorarle. Per parte nostra riteniamo che la storia testimoni che il buon governo funziona anche in Italia. La storia, la cultura e, soprattutto, gli interessi costituitisi nel tempo in rendite di posizione hanno, in Italia come altrove, un peso enorme, mai però tale da rendere immodificabile il cammino di una collettività. Si potranno facilmente trovare i modi per superare le difficoltà iniziali di funzionamento del sistema di valutazione, per esempio utilizzando anche esperti stranieri.

Un'altra obiezione facilmente immaginabile è quella di coloro che "temono" la "creazione" di università di serie A e B. A essa non è difficile rispondere dicendo anzitutto

che si creerebbe un bel niente: le serie A, B e C esistono già e la finzione del "valore legale del titolo" la maschera solo in minima parte. In secondo luogo, non vi è motivo di "temere"una differenziazione di offerta e anche di qualità tra le strutture di insegnamento superiore e ricerca: il pernicioso messaggio sessantottino che – anche per quanto riguarda l'intelligenza e il sapere – dobbiamo essere tutti uguali ha fatto sin troppi danni: le sue vestigia vanno cancellate in fretta.

Infine si potrebbe dire, si dirà certamente, che l'ipotesi avanzata sarebbe buona ma non ha possibilità di ottenere il consenso necessario. Il sistema attuale, per quanto inefficiente, ha creato nel tempo un coacervo di interessi che congiurano nel sostenerlo. Il mondo accademico gode di numerose rendite di posizione professionali e di potere che non abbandonerà facilmente. Le famiglie sono trincerate dietro l'illusione di avere una buona università gratuita a breve distanza da ogni casa. Gli studenti pensano al "pezzo di carta" conquistato con il minimo sforzo. Le comunità locali, anche di piccole dimensioni, desiderano essere sede universitaria ma non sono disposte ad allocare le risorse necessarie che, non dimentichiamolo, sono ingenti. L' obiezione che in Italia non esistano, come si diceva una volta, le "condizioni politiche" per attuare una riforma radicale di tutto il sistema universitario può, purtroppo, avere fondamento anche se essa è sovente un alibi per i conservatori. A essa cerchiamo di rispondere con la proposta che segue.

7. La proposta di un accettabile 'second best'.

Se si giungesse alla conclusione che una riorganizzazione del sistema universitario italiano orientandolo alla competizione tra atenei, come è stato fatto in Giappone, sia improponibile nel nostro paese, vi è la possibilità di ricorrere a una soluzione meno traumatica. Si tratta, nella buona sostanza, di creare un sistema autonomia-competizione solo per e tra gli atenei che lo desiderino, come da proposta avanzata ormai in varie sedi da Nicola Rossi e Gianni Toniolo.

Entro una data prefissata, le università (pubbliche o private) che, nel rispetto delle loro attuali procedure statutarie, lo decidessero potrebbero trasformarsi in Fondazioni e godere della più completa autonomia finanziaria, gestionale, didattica e scientifica. Esse, e solo esse, sarebbero libere di assumere il personale docente e non docente con contratti di diritto privato sottoposti solo al vincolo della legge, di organizzare l'intera struttura della didattica (dai corsi di laurea di primo livello ai dottorati di ricerca), di stabilire le norme per l'ammissione degli studenti e di fissare le tasse di frequenza, di provvedere in piena autonomia ai servizi connessi (dalle mense agli alloggi per gli studenti o per i docenti), di acquisire risorse da destinare esclusivamente alle attività statutarie della Fondazione.

Contestualmente, nel bilancio dello Stato verrebbe creato un "Fondo per le Università autonome" costituito dai trasferimenti già in essere verso le università che avessero optato per la trasformazione ed aumentato di una significativa percentuale intesa ad incentivare il processo di trasformazione. Il fondo verrebbe ripartito in due distinti capitoli. Il capitolo della ricerca verrebbe allocato inizialmente secondo le quote di allocazione preesistenti e successivamente sulla base di una rigorosa valutazione dei risultati scientifici a livello di singolo Dipartimento effettuata dall 'Autorità indipendente per la valutazione della ricerca che verrebbe in ogni modo costituita. Il capitolo della didattica verrebbe, invece, interamente utilizzato per il finanziamento di un massiccio programma di borse di studio (inclusive del pagamento delle tasse di frequenza) riservato alle uni-

versità che avessero optato per la trasformazione ed agli studenti capaci e meritevoli e privi di mezzi che volessero accedervi.

Al personale docente e non docente in servizio presso gli atenei che avessero optato per la trasformazione e che preferisse conservare lo status di dipendente pubblico verrebbe data la possibilità di trasferirsi – entro un congruo periodo di tempo - in altra università che non avesse optato per la trasformazione e che ne avesse fatto richiesta o, se del caso, in altra struttura pubblico. Le università che non optassero per la trasformazione permarrebbero nella loro situazione – giuridica, finanziaria, gestionale, didattica e scientifica – attuale.

In questo scenario, nessuno sarebbe costretto ad essere "autonomo" ma sarebbero le singole università a deciderlo. Gli oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato – che sarebbe qualitativamente più che quantitativamente modificato – sarebbero con ogni probabilità modesti.

Qualora alcune coraggiose università decidessero di spingersi sulla via della trasformazione in fondazioni autonome, l'intero sistema comincerebbe a beneficiare dei semi di concorrenza che verrebbero piantati. A poco a poco i vantaggi di una maggiore libertà accompagnata da incentivi e vincoli apparirebbero superiori a quelli dello *status quo* a un numero crescente di persone interessate (in particolare ai più dinamici tra i professori e ricercatori e, forse, a *stakeholders* quali dinamiche comunità locali, studenti, famiglie). Si creerebbe forse un movimento virtuoso che condurrebbe altri atenei a optare per il regime di autonomia-competizione. Si otterrebbero, insomma, buona parte dei risultati attesi da un cambiamento generale di regime, anche se in un lasso di tempo maggiore, si minimizzerebbero forse i rischi impliciti in tutte la fasi di transizione da un regime all'altro.