

Istruzione superiore, autonomia delle università e ruolo dello Stato

di Francesco Merloni

1. Le continue “riforme” del sistema universitario

Dal 1968 ad oggi si sono succeduti decine di interventi sui più diversi aspetti del sistema delle università, presentati come “riforma dell’università”. Questi numerosi interventi, però, non hanno impedito il rafforzarsi dei fenomeni negativi.

I primi interventi dell’attuale governo rientrano in questa logica, ma con l’aggravante della introduzione di una serie indiscriminata di tagli finanziari potenzialmente in grado di mettere in ginocchio le università (tutte, le virtuose e le non virtuose) a partire dal prossimo 2010.

L’ultimo esempio è recentissimo: il decreto legge n. 180 del 10 novembre scorso, che realizza un intervento, forse utile, ma parziale, sui concorsi: il sorteggio dei commissari per i concorsi a docente universitario viene presentato, ancora una volta, come nuova “riforma” (la “riforma meritocratica dell’università”).

Queste continue “riforme” parziali dipendono da un approccio che potremmo definire “minimalista”: individuiamo singoli problemi, così da poterli risolvere in modo mirato.

Si è trattato di “ritocchi” senza una idea generale, o, meglio, nell’accettazione del modello di università impostato nel T.U del 1933, in piena epoca fascista: università di tipo elitario (sostanzialmente solo per le classi più agiate) e con una forte impronta idealistica.

I problemi più largamente individuati sono:

- la *scarsa qualità*, della ricerca (pochi progetti, pochi brevetti, poca innovazione) e della didattica (pochi laureati, pochi dottori di ricerca, scarsa qualità della formazione al lavoro).
- il *cattivo uso delle risorse* (troppo personale, troppi corsi di studio, pochi controlli sulla produttività dei docenti e dei ricercatori; investimenti sbagliati).

Le cause più largamente individuate sono:

- *l'autoreferenzialità delle comunità scientifiche* (nel reclutamento per cooptazione);
- il *cattivo uso dell'autonomia* (assenza di ricambio nelle cariche, governance fondata su maggioranze stabili di interessi consolidati);
- *l'assenza di responsabilità* delle università (dei loro organi di governo) verso la società e gli studenti.

2. L’università tra “mercato” e servizio pubblico

Di qui l'emergere, bipartisan, di una ipotesi "*massimalistica*": occorrono cure radicali, intorno ad una diversa idea dell'università.

La nuova idea di fondo è che il sistema delle università costituisca un "mercato".

Il senso del mio intervento è quello di ragionare intorno alle categorie fondamentali del "*mercato*" e del "*servizio pubblico*", perché solo se si sarà raggiunto un accordo sulla prospettiva di fondo si potrà poi lavorare sugli interventi, siano essi distinti, oggetto di provvedimenti separati e successivi ma coordinati, ovvero realmente organici (la "grande" riforma).

Un vero mercato concorrenziale si ha quando in un sistema economico, in un settore produttivo, più operatori privati, senza ausili di Stato (secondo l'ordinamento comunitario), operano in concorrenza tra loro: nel nostro caso più università offrono le loro attività didattiche al mercato costituito dagli studenti e dalle loro famiglie e le loro attività di ricerca ad un mercato costituito da imprese private (e più limitatamente, per le loro esigenze conoscitive, dai soggetti pubblici).

Nel modello del mercato concorrenziale, questo può essere moderatamente "regolato": lo Stato può fissare alcune regole volte ad assicurare la qualità minima dei corsi, così come possono essere introdotti interventi di solidarietà sociale: diritto allo studio per i capaci e meritevoli privi di mezzi. Lo Stato può arrivare a finanziare direttamente le famiglie nel pagamento delle tasse universitarie (il c.d. "voucher"), ma resta un mercato concorrenziale.

Il principale problema di un eventuale mercato dell'istruzione superiore non sta, pertanto, nella libera determinazione delle tasse da parte delle università (lo Stato può continuare a fissare tetti e a intervenire a favore delle famiglie, azzerando le differenze), quanto nel venir meno di ogni fondamento per un *preventivo controllo pubblico sulla qualità* delle università e dei loro risultati, nella didattica e nella ricerca scientifica.

3. Il valore legale del titolo di studio

In questa prospettiva deve essere letta la ricorrente proposta (avanzata tanto dal centrodestra quanto dal centrosinistra) *sull'abolizione del valore legale del titolo di studio*.

Il valore legale del titolo di studio altro non è se non la presunzione giuridica che la qualità dell'insegnamento impartito in tutte le università italiane sia uguale.

Questa presunzione legale è largamente smentita dalla realtà, che ci mostra che i titoli rilasciati dalle diverse università corrispondono a qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento degli studenti molto diverse.

Quando si propone di abolire il valore legale dei titoli di studio, quindi, si possono proporre due cose diverse:

- a) l'abbandono della presunzione legale di pari qualità dei titoli di studio, al fine di sostituirla con altri strumenti di garanzia della qualità dei corsi e di accertamento dell'apprendimento degli studenti;
- b) l'abbandono di ogni accertamento pubblico della qualità minima dei corsi, che sarà valutata *solo dal mercato*, cioè
 - dagli studenti che si iscrivono (nelle università migliori);
 - dalle imprese e dalle pubbliche amministrazioni in sede di assunzione (che premieranno gli studenti più preparati);
 - dalle imprese (e dai soggetti pubblici) in sede di finanziamento/affidamento di attività di ricerca.

Le conseguenze organizzative della soluzione b): le università decidono quali corsi offrire sul mercato e reclutano i professori che vogliono (e li pagano come vogliono), senza che lo Stato possa intervenire, né a monte, sulla qualità delle università (dei loro corsi, dei loro professori), né, a valle, sul loro finanziamento in base ai risultati raggiunti.

In un mercato concorrenziale la natura pubblica o privata degli operatori è indifferente: le università possono essere pubbliche o private, ma devono sostenersi sul mercato, con gli introiti delle iscrizioni degli studenti.

Dunque la prospettiva aperta dall'introduzione della concorrenza tra università e dall'abolizione del titolo di studio è quella di un *vero mercato concorrenziale aperto* tra università.

Rispetto a questa prospettiva vi sono diversi modi di porsi.

Il primo: è una prospettiva legittima, coerente con la nostra Costituzione?

Il secondo: è una prospettiva accettabile sul piano dei costi economici e sociali?

Il terzo, se le prime due verifiche hanno dato esito negativo: ma è proprio questa la prospettiva che viene perseguita dai "liberisti" o non si tratta solo di una cortina fumogena e ideologica che nasconde un "pensiero debole", una reale incapacità di affrontare i problemi?

Vediamo i diversi punti separatamente.

4. Istruzione pubblica e ricerca scientifica, mercato e Costituzione

Se l'istruzione superiore (universitaria, terziaria) è un pezzo di un *unico sistema di istruzione* (il grado più alto cui hanno diritto di accedere i capaci e meritevoli privi di mezzi di cui all'art. 34, comma 3, Cost.; il grado più alto per il quale sussiste l'obbligo di istituzione di «scuole statali», cioè pubbliche, art. 33, comma 2), non ci sono dubbi sul fatto che la nostra Costituzione, pur non vietando l'intervento di scuole private (purché «senza oneri per lo Stato», art. 33, comma 3), costruisce un sistema di istruzione fondato sulla *scuola pubblica* come unica garanzia di una distribuzione

democratica e solidaristica dell'istruzione e della cultura sull'intero territorio nazionale e per tutte le classi sociali, nella garanzia della qualità minima dell'insegnamento e della sua laicità (come rifiuto di qualunque subordinazione del sapere a determinanti religiose, razziali o di censo).

La Costituzione costruisce l'istruzione superiore, come l'intero sistema dell'istruzione, come un *servizio pubblico* da erogarsi secondo criteri di universalità, continuità e accessibilità economica che il mercato concorrenziale non sarebbe in grado di assicurare.

Ed è un servizio pubblico pienamente assumibile da parte dello Stato, senza incorrere nelle limitazioni della UE, che, nei settori economici, impone il ritorno pieno al regime di concorrenza (accompagnato semmai da limitati obblighi di servizio pubblico). L'istruzione è agli occhi dell'ordinamento comunitario un servizio sociale, pienamente assumibile dallo Stato.

In Italia ciò che la UE consente, la Costituzione impone.

Se guardiamo alla seconda grande funzione delle università, la ricerca, la necessità di una rete universitaria pubblica risulta da due elementi:

- la stretta connessione tra ricerca e insegnamento: i professori universitari, diversamente da quelli degli altri «ordini e gradi», devono continuamente alimentare il proprio insegnamento con una costante attività di ricerca;
- il dovere della Repubblica di promuovere «la ricerca scientifica e tecnica» (art. 9), anche in quei settori della scienza per i quali non vi sia un mercato, un interesse del mondo delle imprese a finanziare attività e progetti di ricerca.

La ricerca scientifica è da un lato un'attività libera, il cui sviluppo è di interesse generale e viene promosso con risorse pubbliche e dall'altro un'attività integrata strettamente nell'istruzione e quindi concorrente nella configurazione del servizio pubblico.

L'istruzione (e la ricerca scientifica) è aperta all'intervento di soggetti privati, ma resta un classico servizio pubblico (il più classico dei servizi pubblici), attraverso il quale lo Stato contribuisce non solo alla formazione dei giovani o allo sviluppo economico delle imprese, ma alla crescita culturale complessiva del Paese.

Ciò non impedisce affatto, anzi impone, allo Stato di operare perché le risorse pubbliche assegnate alle università, pubbliche e private, e impiegate nel servizio pubblico, siano esse derivanti dalla fiscalità generale o dalle tasse studentesche, siano utilizzate al meglio, in modo funzionale: economico, efficiente efficace. Di qui la compatibilità tra servizio pubblico sia con forme di "competizione regolata" tra università sia con forme di responsabilizzazione nell'uso delle risorse.

5. Il "mercato" dell'istruzione superiore e la possibile frattura sociale

La rinuncia dello Stato a non solo regolare in modo forte, ma organizzare l'istruzione superiore come servizio pubblico, potrebbe avere conseguenze disastrose sul piano dell'equità sociale e della qualità complessiva del sistema della ricerca.

La ricetta di mercato verrebbe applicata ad un sistema fin qui operante secondo le opposte regole dell'organizzazione in forma pubblica.

Le prime applicazioni della competizione tra università non sono esaltanti: concorrenza al ribasso, caduta della qualità della docenza, localizzazione dei concorsi e relativi fenomeni degenerativi, differenziazione nella qualità dei risultati tra le diverse università (con fratture tra Nord e Sud, medie e grandi, vere e false (vedi le telematiche), ecc.).

Il modello americano appare inaccettabile in Europa, sul piano non solo sociale, ma culturale. La competizione concorrenziale di mercato tra università produce pochissime università di eccellenza (ad accesso necessariamente limitato dal censo) e una miriade di università, in Italia, di qualità prevedibilmente inferiore alla peggiore tra le attuali università.

Dietro la attuale protesta degli studenti mi pare di vedere non un'acritica difesa dell'esistente, ma il rifiuto di una università in definitiva nel suo complesso dequalificata, che manca alla funzione di formazione e di crescita culturale complessiva del Paese.

6. La terza chiave: il “pensiero debole”. Le università-fondazione

I “riformatori recenti” esprimono l'incapacità di affrontare il problema nella sua complessità.

Da anni si oscilla tra comportamenti collusivi, che hanno tollerato e blandito i comportamenti meno virtuosi delle università, e conati di rivolta antiaccademica (così popolari in un'opinione pubblica fondamentalmente antiscientifica!), incapaci di distinguere comportamenti virtuosi e comportamenti da condannare e espungere.

In questa prospettiva si può leggere la proposta di trasformazione delle università in *fondazioni private*.

La normativa che le prevede, l'art. 16 della legge n. 133 del 2008, si presta ad almeno due diverse interpretazioni.

La prima è che essa sia un passaggio verso la trasformazione del sistema universitario in un vero mercato concorrenziale tra università.

Vanno in questo senso l'investimento che pare forte nella natura giuridica, privatistica, delle nuove fondazioni cui (comma 14) «continuano ad applicarsi tutte le disposizioni vigenti per le università statali *in quanto compatibili* con il presente articolo e con la natura privatistica delle fondazioni medesime».

Le nuove fondazioni, quindi, potrebbero darsi nuovi statuti e regolamenti con i quali fissare regole di organizzazione interna del tutto diverse da quelle fin qui imposte alle università dalla disciplina vigente. Potrebbero, ad esempio, ridurre drasticamente le forme di rappresentanza delle comunità scientifiche a favore degli interessi, anche economici dei soggetti fondatori, tra i quali sicuramente i soggetti privati (comma 6).

Se questa fosse l'interpretazione accolta, però, saremmo di fronte ad uno stravolgimento dell'obbligo costituzionale di istituire (in via prevalente) università statali (nel senso più volte detto) all'interno di un sistema costruito come servizio pubblico. Se la spinta verso le fondazioni fosse il primo passo verso la costruzione di un vero mercato concorrenziali saremmo, come detto, di fronte ad una scelta incostituzionale.

La seconda interpretazione tende a ridurre e di molto la portata innovativa delle fondazioni.

E qui gli elementi tratti dallo stesso articolo 16 sono numerosi.

In primo luogo la *facoltà*, non l'obbligo della trasformazione. Con la trasformazione solo di alcune università in fondazioni avremmo, all'interno del sistema universitario, almeno tre tipologie di soggetti diversi: la università statali che restano enti pubblici (e continuano ad operare secondo le regole vigenti e nel quadro del servizio pubblico); le università private (anch'esse comprese tra gli enti pubblici e finora concorrenti alla costruzione del servizio pubblico) non trasformate in fondazioni e le nuove università-fondazioni. Queste ultime, quindi, potrebbero (forse) risolvere individualmente alcuni problemi incontrati dalle vecchie università statali, ma non sarebbero in grado di trasformare il sistema nel suo complesso.

Ulteriori conferme vengono da norme di impronta nettamente pubblicistica quali: il dovere di darsi statuti e regolamenti sottoposti ad potere di "approvazione" del Ministro (comma 6); il mantenimento del «sistema di finanziamento pubblico» (comma 9); la vigilanza sulle fondazioni (comma 10) e il connesso potere statale di "commissariare" le fondazioni in caso di «gravi violazioni afferenti alla corretta gestione» (comma 12); il controllo della Corte dei Conti sulle fondazioni (comma 11); la mancata privatizzazione del rapporto di lavoro dei docenti e ricercatori, mentre per il personale amministrativo è prevista la stipula di un diverso contratto collettivo di lavoro (comma 13).

Se fosse questa seconda interpretazione a prevalere la coesistenza nel sistema universitario delle tre tipologie di soggetti non creerebbe problemi di costituzionalità, perché essi opererebbero sempre all'interno del servizio pubblico dell'istruzione superiore.

Ma, in questa seconda ipotesi, ci sarebbe da domandarsi sulla reale finalità di una normativa come quella sulle fondazioni.

E' lecito immaginare che si tratti più di messaggi, fortemente ideologizzati, che di un radicale progetto di riforma.

Non potendo eliminare i tratti di fondo del servizio pubblico, si introducono deboli e contraddittori elementi di competizione concorrenziale e, soprattutto, si consente alla parte più competitiva del sistema, le c.d., "università di eccellenza", di sottrarsi ad alcuni vincoli e limiti (che continuerebbero a restare per le università pubbliche).

Saremmo, cioè, in presenza di un messaggio debole, un "vorrei" (il mercato concorrenziale), ma "non posso" (eliminare il servizio pubblico), ma insidioso e pericoloso perché alimenta illusioni: l'illusione della razionalità privatistica, l'illusione dell'autofinanziamento con fondi privati (tradizionalmente del tutto assenti dal finanziamento della ricerca e, quindi, ancor più, da quello dell'istruzione). Il contributo dei privati che riguarderà solo pochissime università più vicine agli interessi delle imprese (di quelle più sensibili alle esigenze della ricerca e dell'innovazione).

E nello stesso tempo un messaggio di rinuncia alla razionalizzazione e al rafforzamento del servizio pubblico, una dichiarazione di incapacità di vera "riforma".

7. Le riforme "forti" del sistema universitario. Come rafforzare il servizio pubblico

Se la prospettiva delle fondazioni oscilla tra esiti di illegittimità costituzionale e risultati di ulteriore confusione nella configurazione del sistema, meglio, allora, riprendere il filo del ragionamento in una prospettiva di *intervento forte, organico* sui difetti più rilevanti del sistema.

1. Il punto di partenza è la piena accettazione del modello del *servizio pubblico*, nell'ottica moderna di un servizio reso ai cittadini e ad utenti consapevoli, in primo luogo gli studenti che devono essere dotati di strumenti validi per incidere sui caratteri del servizio e sulle forme di verifica del suo funzionamento.

2. Se si è in presenza di un servizio pubblico che non funziona spetta allo Stato (alla "Repubblica", al complesso delle istituzioni pubbliche democratiche, Stato, Regioni e altri livelli di governo) garantire la sua qualità, esercitando appieno i suoi poteri (che non sono affatto secondari), il livello essenziale delle prestazioni che esso deve rendere al fine di soddisfare diritti fondamentali del cittadino (il diritto all'istruzione è sicuramente uno di questi).

3. L'istruzione superiore è, però, un servizio pubblico *molto particolare*: esso non può che essere affidato alle università, nelle quali si organizzano comunità di professori/ricercatori e studenti, secondo i principi, inalienabili, di *libertà* individuale (di ricerca e di insegnamento, garantite dalla inamovibilità e dal mancato obbligo di giuramento) e di *autonomia* collettiva (autogoverno, autonomia didattica, autonomia nella gestione delle risorse). Lo Stato (la "Repubblica") non può organizzare in proprio, con propri uffici e con personale amministrativo, questo servizio ma deve utilizzare le università, rispettando i principi di libertà e autonomia, ma non senza limiti.

4. La *libertà individuale* non può sconfinare in arbitrio. La libertà è riconosciuta nello svolgimento dei propri compiti, mentre non è riconosciuta la libertà di non svolgere i propri compiti. La libertà individuale è del tutto compatibile con verifiche, periodiche e ripetute, della continuità dell'adempimento degli obblighi didattici e della produttività scientifica. La libertà è compatibile con premi, anche retributivi, per chi lavora di più. La libertà è compatibile con la riserva a chi è operoso dell'accesso a compiti di interesse generale (organi, commissioni di concorso). La libertà è compatibile con forme rigorose, aperte, trasparenti, di accertamento della qualità in sede di concorso per l'accesso e per la progressione in carriera.

5. L'*autonomia* delle comunità scientifiche non può sconfinare nella cattiva gestione delle risorse o nel privilegio di alcuni settori scientifici a scapito di altri, nella irresponsabilità. L'autonomia significa possibilità di adottare soluzioni, didattiche, di ricerca e organizzative, differenziate, ma non significa irresponsabilità. L'autonomia produce una differenziazione regolata, governata dallo Stato, che equivale quella "competizione regolata" di cui si diceva (ma nella garanzia che tutti i pezzi del sistema, le università, forniscono un servizio di qualità minima/essenziale). L'autonomia è riconosciuta dall'art. 33, ultimo comma, Cost., ma sempre «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». La legge dello Stato non può giustificare indebite intromissioni politiche del Governo o dei partiti, né l'adozione di regole del tutto uniformi, ma può porre paletti ad impedire un uso distorto dell'autonomia. Qualche esempio sulla cosiddetta "*governance*" degli atenei.

I poteri di gestione devono sempre essere accompagnati da contropoteri, in funzione di indirizzo, controllo e verifica imparziale. La funzionalità (spesso solo apparente) dell'attribuzione di un numero crescente di compiti in capo ad organi monocratici deve essere bilanciata da forti poteri di organi collegiali di indirizzo e dalla verifica imparziale e rigorosa dei risultati prodotti dagli atenei (e dalle loro articolazioni interne: Facoltà e Dipartimenti) e dal principio della rotazione e della temporaneità delle cariche e dal principio della massima trasparenza sulle decisioni.

Chi gestisce male, ne risponde, con la possibilità di essere anzitempo sollevato dall'incarico, per decisione interna, ma anche, con le dovute garanzie, con decisione esterna (dello Stato, che può commissariare, cioè sospendere dalla gestione delle risorse, rettori e organi di governo che abbiano prodotto deficit non riassorbiti).

L'autonomia nella definizione degli organi di governo è stata male utilizzata dagli atenei, quasi sempre interessati solo a modificare la loro durata in carica (per allungarla e per moltiplicare il numero dei mandati consentiti).

Va trovato un giusto equilibrio tra la predeterminazione di alcuni principi generali da parte della legge dello Stato e la differenziazione delle soluzioni, in rapporto al carattere delle attività da svolgere

8. I “nuovi” compiti dello Stato nel governo del sistema universitario.

Lo Stato deve fare, di più, non di meno, la sua parte. Alcuni esempi concreti:

a) il controllo della *proliferazione di università, sedi e corsi di studio*. Cosa impedisce allo Stato di verificare con metodi rigorosi, e senza disparità di trattamento, la “tenuta” di intere università, di intere sedi decentrate, di intere facoltà, di interi corsi di studi? Ciò che non corrisponde a requisiti minimi di quantità e qualità (di docenza, di iscrizione studentesca, di ricerca, di servizi resi) si chiude o, meglio, non viene più finanziato e accreditato dallo Stato. La garanzia della libertà individuale del professore o collettiva delle comunità di professori non comprende la garanzia della permanenza in vita delle università in cui operano, se queste non raggiungono risultati accettabili. La istituzione e soppressione delle università pubbliche è compito dello Stato, non di altri. L'autonomia delle università è funzionale, vale in funzione, in vista del raggiungimento di obiettivi di interesse generale (la formazione dei giovani, la ricerca scientifica, la crescita culturale del Paese). Non è autonomia politica. Non vi sono comunità “naturali” che lo Stato debba rispettare, ma comunità che si formano in vista di uno scopo.

La revisione costante della qualità del sistema universitario è un'opera dura e difficile, che richiede continuità e mano ferma, molto più ferma degli attuali requisiti minimi. Non bastano criteri generali (spesso quantitativi), occorre una capacità di revisione caso per caso in applicazione anche di criteri qualitativi. Quante università (le telematiche, ad esempio), facoltà o sedi decentrate di recente istituzione supererebbero un simile processo di verifica?

b) La garanzia della qualità minima/essenziale dei corsi è qualcosa di più di un semplice accreditamento esterno. *Lo Stato garantisce, in proprio, la qualità*. Dove c'è una università (pubblica e privata) lì c'è, da parte dello studente che si iscriva, un legittimo affidamento di qualità. Lo Stato garantisce che finché quella università (quella facoltà quel corso di studio) è attiva, si tratta di una università (di una facoltà, di un corso di

studio) che ha una qualità minima, essenziale, assicurata *ex ante* (in sede di valutazione del corso e del suo finanziamento pubblico) e periodicamente misurata *ex post*. E' questa la nuova dimensione, *sostanziale e non formale*, del valore dei titoli rilasciati dalle università. La pari qualità del valore dei titoli di studio, non deve più essere una mera *presunzione legale*, ma il *risultato di adeguati processi di verifica pubblica* della qualità. La conseguenza meno accettabile della proposta di abolizione del titolo di studio è l'abbandono delle università (e dei loro studenti) che si trovino al di sotto della soglia minima/essenziale di qualità. I loro titoli di studio sono privi di valore, ma cosa si fa per garantire la qualità minima? E' sufficiente il mercato (nel senso prima detto) per ricondurre le università sotto soglia a comportamenti virtuosi?

Nel quadro di questo ruolo dello Stato può trovare spazio la "competizione" tra le università. Si tratta di una competizione (fortemente) "regolata", nel senso che essa avviene tra soggetti di cui lo Stato garantisce la qualità minima. La competizione tra università non sta, quindi, nella ricerca di entrate economiche derivanti dalla sola iscrizione degli studenti (magari abbassando il livello delle verifiche dell'apprendimento), quanto nella ricerca di livelli più elevati di qualità. Alle università migliori si iscriveranno gli studenti interessati alla qualità della ricerca e dell'insegnamento; le università migliori potranno contare sull'interesse di soggetti esterni a contribuire alla loro attività di ricerca. In questo modo lo stesso dato di qualità non viene fissato in via definitiva, ma è mobile: le università, con appropriate politiche (ad esempio di reclutamento dei docenti e dei ricercatori), possono raggiungere più elevati standard di qualità.

Se lo Stato garantisce la qualità minima dei corsi cui contribuisce con il proprio finanziamento questo intervento non è indirizzato a produrre la vecchia uniformità (imposta con le "tabelle" ministeriali), ma a favorire la differenziazione dell'offerta e delle stesse università, che ricercheranno le soluzioni organizzative, didattiche e scientifiche che preferiranno. Ma si tratterà di una differenziazione "verso l'alto", a partire da uno standard minimo senza il quale non vi sono né atenei, né corsi di studio universitari;

c) la garanzia della *qualità dei professori* continua ad essere responsabilità dello Stato. Il declino della moralità nel reclutamento dei professori è indubitabile, ma non è ancora la regola. Occorre dare una mano, subito, a chi vuole selezionare secondo criteri di qualità, eliminando ogni traccia di favoritismo e di nepotismo. Ben venga il sorteggio dei commissari, magari accompagnato da prove molto più rigorose e soggette alla piena trasparenza. O dalla riserva dei compiti di reclutamento a quei docenti che dimostrano una produzione scientifica continuativa e di qualità. La legge dello Stato, che non può sottrarre alle comunità scientifica il compito del reclutamento (la c.d. "cooptazione") deve pretendere che essa avvenga con procedure rigorose, con l'applicazione trasparente di criteri di valutazione internazionalmente accettati. Dove non arriva la legge le stesse comunità scientifiche si possono dare regole (codici di condotta) ancora più stringenti, attraverso le quali il fenomeno del favoritismo e del nepotismo sia combattuto in modo aperto ed efficace.

Le soluzioni che la legge può trovare per garantire che lo stato giuridico e il trattamento economico dei professori e ricercatori siano volti a ad assicurare qualità e continuità delle prestazioni e che il reclutamento sia rigoroso sono diverse.

Può essere rivista anche l'attuale configurazione pubblicistica del rapporto di lavoro, per allineare i professori universitari alla privatizzazione oggi valida per tutti i pubblici

dipendenti, con una contrattazione collettiva solo nazionale (quella locale, di ateneo, sarebbe fonte di insanabili conflitti di interesse) e con contratti individuali legati alle prestazioni rese.

Ben vengano progressioni di carriera non più automatiche, ma legate alle attività svolte e alla produzione scientifica.

Ciò che non appare coerente con la configurazione del servizio pubblico è abbandonare del tutto questo compito per lasciare fare direttamente il reclutamento alle università, si dice, nella loro autonomia e responsabilità.

Non si può profittare dell'attuale fase degenerativa (che deriva da meccanismi localistici mai sottoposti a controllo) per proporre addirittura la abolizione della selezione attraverso i concorsi, che aprirebbe la strada a degenerazioni ancora più gravi (altro che responsabilizzazione delle università!). Chi pensa di lasciare questa compito alle università nella prospettiva di accelerare il passaggio ad un sistema articolato, costituito da atenei responsabili rischia di produrre nell'immediato il risultato certo della esasperazione del localismo.

Il reclutamento secondo regole e principi comuni vale anche, va ricordato, a garantire quella *mobilità* tra le sedi che condizione indispensabile per il superamento del localismo (per consentire alle università che lo vogliono di attuare, per trasferimento, proprie politiche, miglioramento della qualità della docenza);

d) la *valutazione* delle università, della ricerca e della didattica. Qui i metodi esistono, occorre solo la volontà di attivare processi continuativi, rigorosi e impietosi. Eppure ogni governo cancella quello che fa il precedente (il Ministro attuale ha addirittura sospeso la attuazione dell'Agenzia nazionale di valutazione, che aveva sostituito i precedenti organi, con il risultato che non si fanno valutazioni dal 2005). Occorre l'assoluta imparzialità dei valutatori, sia esterni (dello Stato sulle università) che interni (i Nuclei di valutazione non devono essere organi sotto il controllo del Rettore, ma organi del tutto indipendenti). I risultati delle università non possono consistere nel numero dei laureati, ma nella loro capacità di accedere al mercato del lavoro e delle professioni (anche in questo campo non mancano metodi di rilevazione consolidati).

La valutazione è un mestiere che in altri paesi vede al lavoro decine di migliaia di esperti con competenza professionale consolidata; da noi è ancora un processo blando e consociativo, quindi privo di effetti. Si deve passare a processi continuativi di valutazione, anche scontando iniziali periodi di assestamento dei criteri e degli indicatori (e anche possibili errori di valutazione);

e) il *finanziamento* deve premiare le università che raggiungono i risultati migliori, documentati dalle periodiche valutazioni. Il sistema va rivisto per premiare di più le università che fanno più ricerca e ricerca di qualità. Senza, però, lasciare prive di finanziamento le altre, almeno fino a che rispettano criteri e indicatori minimi di qualità nei risultati prodotti. Quanto alla didattica vanno introdotti sistemi di finanziamento che incrementino la responsabilità nella gestione e sui risultati, anche nella forma di un peso maggiore delle tasse universitarie nel bilancio delle università (a condizione che lo Stato intervenga con finanziamenti diretti a coprire l'intero costo degli studi per i capaci e meritevoli privi di mezzi con progressiva riduzione del contributo in rapporto al reddito).

In questa direzione si potrebbe andare verso una dimensione complessiva dell'intervento pubblico nella materia, eliminando in prospettiva la stessa distinzione tra

tasse universitarie, trasferimenti dello Stato e interventi (regionali) per il diritto allo studio. L'intero intervento finanziario pubblico dovrebbe essere volto a garantire il diritto degli studenti ad una formazione di qualità (nella quale è compresa la qualità della ricerca).

9. Per concludere.

Il servizio pubblico deve essere portato alle sue caratteristiche essenziali, con una forte lotta agli sprechi. L'istruzione è un servizio, non una prestazione concessa graziosamente dai soggetti responsabili (le università). Nel servizio dell'istruzione si costituisce un rapporto tra chi eroga e chi riceve che si fonda sulla consapevole pretesa da parte dell'utente a ricevere delle prestazioni di qualità accertata.

Il servizio pubblico dell'istruzione superiore, nonostante le sue evidenti storture, ha in Italia un costo complessivo, in rapporto al numero di studenti e alle esigenze complessive del Paese, sicuramente inferiore alla media europea.

Ben vengano azioni di razionalizzazione e moralizzazione, ma non in vista di una riduzione dell'impegno, ma solo della garanzia che l'investimento, un incremento del finanziamento, sarà ben speso.

Occorre aumentare in ogni caso il numero dei professori e ricercatori, occorre raddoppiare il numero dei laureati, occorre triplicare il numero dei dottori di ricerca (che, in un sistema che vuole essere competitivo nel mercato globale, servono alle imprese e alla società, non solo per la carriera universitaria), occorre triplicare il peso dell'investimento in ricerca scientifica rispetto al PIL.

La distanza tra quanto necessario e quanto l'attuale Governo ha cominciato a fare, una politica di tagli indifferenziata con un intervento diretto sul *turn over*, che è in contrasto con l'autonomia pure riconosciuta alle università, ci dice quanta strada occorre ancora fare.

Il parziale dietro front fatto con il decreto legge del 10 novembre è solo un parziale successo della mobilitazione, soprattutto degli studenti e dei giovani ricercatori.

Se si vuole, riformare l'università italiana, il servizio pubblico articolato e differenziato, dell'istruzione superiore, è possibile.

Il problema è quello di creare un vasto consenso intorno alla prospettiva di fondo che qui si è cercato di tracciare: potenziamento del servizio pubblico, con lotta costante, impietosa e implacabile agli sprechi e ai comportamenti non virtuosi, con valutazioni periodiche e premi alle università che producono i servizi con più elevati standard di qualità.