

L'UNIVERSITÀ ALLO SPECCHIO

Questioni e prospettive

a cura di

Cecilia Corsi

Annick Magnier

Quaderni "Cesare Alfieri"



STUDI E SAGGI

- 160 -

QUADERNI "CESARE ALFIERI"

Comitato Scientifico

Giusto Puccini, direttore, *Università di Firenze*
Javier Barnés, *Universidad de Huelva*
Gian Franco Cartei, *Università di Firenze*
Sergio Caruso, *Università di Firenze*
Giuseppe Coco, *Università di Firenze*
Fulvio Conti, *Università di Firenze*
Cecilia Corsi, *Università di Firenze*
Colin Crouch, *British Academy*
Annick Magnier, *Università di Firenze*
Luca Mannori, *Università di Firenze*
Gilles Pécout, *École normale supérieure*
Mark Thatcher, *London School of Economics*

Titoli pubblicati

Cecilia Corsi (a cura di), *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*
Cecilia Corsi, Annick Magnier (a cura di), *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*

L'Università allo specchio

Questioni e prospettive

a cura di

CECILIA CORSI

ANNICK MAGNIER

FIRENZE UNIVERSITY PRESS

2016

L'Università allo specchio : questioni e prospettive / a cura di
Cecilia Corsi, Annick Magnier. – Firenze : Firenze University
Press, 2016.

(Studi e saggi ; 160)

<http://digital.casalini.it/9788864533896>

ISBN 978-88-6453-388-9 (print)

ISBN 978-88-6453-389-6 (online PDF)

ISBN 978-88-6453-390-2 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

Certificazione scientifica delle Opere

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice (www.fupress.com).

Consiglio editoriale Firenze University Press

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M.C. Torricelli, M. Verga, A. Zorzi.

La presente opera . rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution 4.0 Unported (CC BY 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>)

CC 2016 Firenze University Press
Università degli Studi di Firenze
Firenze University Press
via Cittadella, 7, 50144 Firenze, Italy
www.fupress.com
Printed in Italy

SOMMARIO

PRESENTAZIONE <i>Cecilia Corsi, Annick Magnier</i>	VII
MINIMA UNIVERSITARIA. ALCUNI APPUNTI FRA CRONACA E STORIA <i>Mauro Moretti</i>	17
UNIVERSITÀ E SVILUPPO <i>Roberto Moscati</i>	41
IL FINANZIAMENTO DEI PRIVATI ALLE UNIVERSITÀ PUBBLICHE <i>Giulio Vesperini</i>	61
LO STATO DELL'ISTRUZIONE IN ITALIA: UN QUADRO SINTETICO E COMPARATIVO DELL'EVIDENZA DISPONIBILE <i>Giuseppe Coco, Maria De Paola, Raffaele Lagravinese</i>	87
FRENCH ELITE HIGHER EDUCATION: FACING THE CHALLENGES OF WIDENING PARTICIPATION AND GLOBALISATION <i>Agnès van Zanten</i>	115
NOTE SUGLI AUTORI	137
INDICE DEI NOMI	139

PRESENTAZIONE

Cecilia Corsi, Annick Magnier

I *Quaderni “Cesare Alfieri”* sono nati dalla volontà del Consiglio della Scuola di Scienze politiche di avviare un progetto editoriale che coinvolga tutte le componenti culturali che animano la Scuola. Da sempre gli studi economici, giuridici, politologici, sociologici e storici sono parti essenziali del tessuto formativo sotteso, prima alle facoltà, e ora alle scuole di scienze politiche. Ognuno di questi saperi ha i suoi specialismi, le proprie tecniche, un proprio linguaggio, ma da questi saperi sono sovente indagati, sia pur da angoli prospettici diversi, i medesimi fenomeni.

E la decisione di dar vita ai *Quaderni “Cesare Alfieri”* ha l'ambizione culturale di far dialogare metodologie diverse, di favorire un confronto tra punti di osservazione differenti. Netta è la convinzione nei promotori del progetto dell'importanza del metodo interdisciplinare, come approccio imprescindibile per lo studio e la comprensione dei fenomeni sociali complessi. L'indagine comparativa che caratterizza il piano formativo che è alla base delle scuole di scienze politiche, resta il riferimento fondamentale, il prisma da cui osservare ciò che ci circonda.

Inoltre, a seguito dell'attuazione della legge del 2010 di riforma del sistema universitario, che ha portato all'abolizione delle facoltà e ad una nuova strutturazione dei dipartimenti del nostro ateneo fiorentino secondo strette affinità scientifico-disciplinari, è parso ancora più importante animare momenti di confronto tra studiosi di diversa estrazione, per far sì che gli specialismi non sostituiscano una visione globale ed integrata dei problemi. Si è inteso conservare vivo e costante il dialogo fra i diversi saperi per cogliere i fenomeni sociali in tutta la loro complessità: gli specialismi di ciascuna disciplina e le ripartizioni dipartimentali non devono condurre a perdere la capacità di lavorare insieme e di tenere vivo e serrato il confronto.

Questa volontà di confronto ha mirato, inoltre, a non restringere il dibattito fra i docenti che insegnano nei corsi di studi coordinati dalla Scuola di Scienze politiche, ma ad aprire stabilmente il dialogo con professori di atenei di altri paesi, come testimonia la composizione del comitato scientifico dei Quaderni che palesa la volontà di far interagire punti di vista differenti, non solo per diversità disciplinare, ma anche per provenienza, per tradizione culturale ed accademica.

I *Quaderni "Cesare Alfieri"* nascono, quindi, come luogo di dialogo, di ricerca, di approfondimento, di scambio. Si presentano come numeri monografici: ciascun *Quaderno* è dedicato ad uno specifico argomento nel quale è investigato un tema complesso ed attuale da punti di vista diversi, con contributi non solo di docenti e ricercatori della "Cesare Alfieri", ma anche di studiosi italiani e stranieri.

Il primo *Quaderno*, uscito nel dicembre del 2015, dal titolo *Felicità e benessere. Una ricognizione critica* ha inteso indagare il concetto di 'benessere' da angoli prospettici diversi per poi raffrontarlo alla nozione di 'felicità'. Con quel primo volume si è voluto offrire spunti di riflessione sul rapporto tra felicità individuale e benessere collettivo; tra individualismo e solidarietà; tra istituzioni democratiche, garanzia dei diritti costituzionali e strategie individuali; tra politiche pubbliche e qualità della vita. Dalla lettura dei contributi che compongono il *Quaderno* emerge nitidamente una delle sfide importanti dei nostri tempi (nei quali peraltro i diritti sociali sono sempre più messi in discussione): riuscire a forgiare l'intervento pubblico per renderlo strumentale non solo ad un ideale progetto di trasformazione della società, ma soprattutto alla concreta liberazione della persona, offrendole la possibilità di giungere ad un pieno compimento di sé, di percorrere, cioè, un proprio cammino di autorealizzazione.

Per questo secondo *Quaderno* il Comitato editoriale ha deciso di gettare lo sguardo su un diverso tema a noi tutti assai vicino, ma forse proprio per questo anche difficile da indagare: l'Università.

Il travaglio che in questi anni il sistema universitario sta attraversando rende necessario e urgente che si colga ogni occasione per riflettere sui tanti fronti in cui le istituzioni e i protagonisti della vita universitaria si trovano impegnati.

Come noto nel 2010 è stata approvata una riforma legislativa, discussa e discutibile, in materia di *organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*.

Ne sono discese modifiche assai incisive sulla governance dei nostri atenei e sulla composizione e il funzionamento delle strutture di base: basti pensare alla fine/trasformazione delle facoltà che avevano rappresentato fino ad allora i gangli fondamentali del nostro sistema.

Sono stati, poi, introdotti meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse pubbliche; previsti nuovi criteri di accreditamento dei corsi di studio, incidendo significativamente sui requisiti necessari per l'attivazione degli stessi e disciplinando complesse e discusse procedure sulla valutazione della loro qualità.

Sono stati modificati lo status giuridico e il trattamento economico del personale docente e ricercatore e le modalità del relativo reclutamento; sono stati introdotti sistemi di valutazione della ricerca.

Un ruolo fondamentale nell'indirizzo e coordinamento di tante di queste innovazioni è esercitato dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca¹. È indubitabile che l'ANVUR, in questi anni, abbia svolto e svolga un ruolo da protagonista facendo valere le proprie scelte anche rispetto agli orientamenti del Consiglio universitario nazionale (CUN) e della Conferenza dei Rettori (CRUI).

A fronte di tutto ciò è sotto gli occhi di ciascuno di noi il ridimensionamento, soprattutto in questo ultimo decennio, del ruolo dell'istruzione superiore: diminuzione degli iscritti, dei laureati, del corpo docente, dei finanziamenti al sistema universitario nel suo complesso; si assiste ad una mancanza di strategie di ampio respiro, ad un affievolimento dell'autonomia delle università, all'aggravarsi del divario fra atenei del nord e del sud e di conseguenza ad un indebolimento del peso e del ruolo dell'università italiana rispetto agli altri paesi avanzati. Non è un caso che il recente ed ampio rapporto della Fondazione Res dedicato all'istruzione universitaria in Italia s'intitoli *Università in declino*. Ed è evidente la sottovalutazione da parte dei nostri governanti del ruolo strategico che l'istruzione superiore può svolgere per lo sviluppo del paese; anzi si è assistito e si assiste ad un disinvolto utilizzo dei mezzi di comunicazione al fine di ridurre l'opposizione a interventi di ridimensionamento del sistema universitario.

¹ Istituita nel 2006 (d.l. 3 ottobre 2006 convertito con modificazioni con l. 24 novembre 2006, n. 286, art. 2, co. 138, 139, 140, 141) vede in un regolamento del 2010 (d.p.r. 1 febbraio 2010, n. 76) la disciplina della propria struttura e del relativo funzionamento.

Come sottolinea la CRUI nel documento *21 marzo. Primavera dell'Università*, il sottofinanziamento del sistema emerge chiaramente dal raffronto con gli altri paesi europei e si riverbera sulla tassazione studentesca, sulla diminuzione del numero dei docenti, sulla perdita di attrattività della professione universitaria (che vede un precariato sempre più lungo e una condizione retributiva inferiore alle medie europee).

Se questo è il quadro che ci si presenta davanti, molteplici e diversissimi avrebbero potuto essere i filoni di analisi cui dedicarsi per questo secondo *Quaderno "Cesare Alfieri"*: ognuno infatti degli aspetti accennati meriterebbe specifica riflessione ed approfondimento. E fra i tanti profili meritevoli di attenzione, il Comitato editoriale ha deciso di privilegiare la questione del rapporto tra università e sviluppo economico e sociale, perché la formazione del 'capitale umano' rappresenta uno dei tasselli fondamentali per la crescita e la coesione di una società. Come si legge, infatti, nell'introduzione di Asso e Trigilia al Rapporto della Fondazione Res, le funzioni degli atenei sono strategiche tanto per la crescita economica quanto per la formazione di una cittadinanza attiva e consapevole, capace di coniugare gli interessi individuali e familiari con una visione degli interessi collettivi.

A fronte delle trasformazioni delle attese pubbliche e sociali verso i sistemi di educazione superiore e delle loro condizioni di funzionamento, si è aperta in Occidente una nuova stagione di riflessione sulla situazione delle università: in questo senso forse soltanto è corretto parlare di 'primavera dell'università'. In Italia, in particolare, in reazione al ridimensionamento molteplice appena evocato, dopo anni di sdegnato silenzio di fronte a declino e denigrazione, i lavori della RES già citati, i lavori della Fondazione CRUI, come il documento *21 marzo. Primavera dell'Università* o la ricerca dell'anno scorso sullo stato della governance universitaria hanno esplicitato disagi e necessità che chi lavora nell'Università ben percepisce e chiarito gli effetti non sempre desiderati di alcune scelte di politica pubblica, ma anche di alcune non scelte.

Gli autori dei saggi che seguono hanno partecipato a questa 'primavera' delle riflessioni sull'università nel mondo occidentale. Le analisi che qui propongono si inseriscono nel solco che hanno contribuito a tracciare, segnalando, attraverso dati freschi, quantitativi e qualitativi, alcuni problemi chiave sui quali denunciano una persistente carenza di riflessione teorica o operativa. Tutti riportano all'unica cruciale domanda che vuole affrontare questo *Quaderno*. Come meglio possono oggi le università, con le risorse pubbliche ridotte, il grado di auto-

mia limitato, le incerte relazioni con gli altri attori, nazionali e locali, di cui dispongono, contribuire allo sviluppo economico e sociale, di un paese nel quale le disuguaglianze territoriali e sociali si stanno approfondendo?

Le tradizioni disciplinari e gli interessi di ognuno portano a segnalare diverse criticità, diversi mutamenti di contesto, ad elencare diverse priorità di azione, anche se, come vedremo, gli indirizzi convergono. Ogni saggio rivela sullo sfondo lo stesso forte contrasto tra l'incertezza del momento o la difficoltà a comprendere il perché di alcune involuzioni e l'ancoraggio sicuro in una definizione classica condivisa del ruolo che all'università si debba stabilmente, al di là della retorica imperante, continuare ad attribuire. La più semplice ed efficace definizione di questo ruolo, ricorda Mauro Moretti, si trova ancora dal 1859 nella legge Casati. Non è stata invalidata dalla successiva esplosione della domanda, e dell'offerta, di formazione universitaria. «L'istruzione superiore ha per fine di indirizzare la gioventù, già fornita delle necessarie cognizioni generali, nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria».

Il quadro quantitativo comparato offerto da Giuseppe Coco, Maria De Paola, Raffaele Lagravinese, che utilizza i dati OCSE sulla spesa in educazione ai quattro livelli e sui risultati ai test PISA, conferma le allarmate constatazioni dei grandi rapporti nazionali appena citati. Negli ultimi posti per il rapporto della spesa pubblica per l'educazione sul PIL tra i paesi OCSE (4,2%), e per quanto concerne la spesa per l'educazione superiore (0,8 % del PIL), fanalino di coda tra i paesi europei per la spesa per studente, l'Italia è uno dei pochi paesi in cui la spesa per l'educazione si è ridotta significativamente durante gli anni della crisi economica (dell'11% tra il 2005 e il 2011), mentre molti dei paesi europei reagivano aumentando, nella stessa speculare proporzione, la spesa per studente universitario. Dati che confermano, se ve ne fosse bisogno, quanto agli atenei italiani sia mancato e continui a mancare il sostegno dello Stato nel contesto delle riforme infinite, con conseguenze accentuate nelle aree di minor sviluppo del paese. Una lettura critica delle diverse interpretazioni dei benefici dell'educazione offerte oggi nella ricerca economica è proposta nel saggio preliminarmente al deciframento dei dati OCSE. Essa sottende una prospettiva troppo spesso marginale nel pensiero economico, almeno in quello che ispi-

ra molti interventi governativi: enfatizza i benefici economici diffusi dell'educazione, al di là di quelli individuali.

Proprio sul lessico, sulla retorica e l'ideologia delle riforme, partendo da una messa a punto sulla lettura storica odierna dei momenti e delle forme di evoluzione dei modelli di università, Mauro Moretti ci invita a soffermarci, se non ad indignarci. Rintraccia nella rapida evoluzione dei testi europei di riferimento nelle politiche nazionali, dalla Magna Charta Universitatum di Bologna alla Dichiarazione di Lisbona, un affermarsi crescente del 'mercatismo' (non del liberalismo, che proponeva diversi modelli di università, e che soprattutto associava l'educazione terziaria a diversi valori). Il 'mercatismo' è l'«atteggiamento psicologicamente ancillare assunto nei confronti della sfera imprenditoriale», dimentico quindi del fatto che proprio sull'indipendenza della ricerca possa stabilirsi un effettivo rapporto di collaborazione tra università ed imprese. Atteggiamento ancillare, diffuso in ambienti scientifici ed accademici, usato tra i decisori, che porta a considerare i soli benefici individuali dell'istruzione per ragionare sulle relazioni tra educazione superiore e sviluppo (economico ed 'umano'). Una fondamentale 'cesura culturale' che si trova a convergere con la rottura materiale dei due grandi modelli continentali di università (quello tedesco, quello francese), ambedue del tutto inadatti a gestire numeri imponenti. Enfatizzando la dimensione culturale dell'involuzione, l'autore non può che chiamare ad un «recupero di iniziativa», a partire dal governo delle università. Indica anche delle priorità di azione: correttivi all'eccessiva verticalizzazione dei processi decisionali interni che erode all'eccesso la coesione del corpo accademico, specificazione funzionale delle attività degli atenei, riduzione dell'impatto burocratico, valorizzazione del buon insegnamento diffuso e non soltanto delle autoproclamate eccellenze.

Alla necessità di nuove scelte strategiche alle quali porta la rottura appena evocata di un grande modello continentale, quello francese, è dedicato il saggio di Agnès Van Zanten, che si concentra su uno spezzone particolare di questo modello, quello delle Grandes Ecoles. Del modello francese le Grandes Ecoles costituivano un segmento particolare, dedicato al solo insegnamento ed orientato a rispondere alle richieste pubbliche e centrali di formazione dell'élite nazionale. Si trovano negli ultimi decenni confrontate a pressanti richieste di ridefinizione della loro formazione (nella direzione della diversificazione del loro bacino di reclutamento sociale, ma anche del coordinamento con le imprese, quindi con la ricerca), nonché alla competizione internazionale per la

formazione di un'élite i cui orizzonti e la cui carriera non può più essere confinata al quadro nazionale. Di fronte alla peculiarità di questo piccolo segmento del sistema universitario europeo, colpisce l'efficacia dell'analisi del caso nel far emergere le grandi dimensioni di mutamento che fanno da sottofondo alle trasformazioni rilevate o auspiccate nei saggi dedicati alla situazione italiana. La globalizzazione significa competizione per la formazione dell'élite transnazionale (le 'eccellenze' individuali), ma impone anche la crescita diffusa della cultura e della capacità di adattarsi ad un mercato geograficamente allargato. La dipendenza crescente dalle risorse esterne rende ancor più facilmente obsoleto qualunque modello che non badi ad intrecciare strettamente insegnamento e ricerca.

La prospettiva sociologica di Roberto Moscati dà similmente risalto ai mutamenti delle configurazioni di attori e di domande che gravano sull'università. Vi si distinguono tuttavia due mutamenti, associabili a diverse scelte di politica pubblica. Da una parte rileva l'affermarsi di un modello ideologico, che individua come quello del New Public Management, che punta ad una razionalizzazione nell'uso delle risorse in un quadro complessivo di contenimento della spesa. Dall'altra parte, vi si elencano le sfide nuove poste alle strutture universitarie dalla rilevanza acquisita dalla conoscenza sotto il profilo economico e sociale: quest'ultimo mutamento chiede un ripensamento delle politiche universitarie nella direzione dell'innovazione e del coinvolgimento delle società locali e degli studenti. Oltre allo Stato nazionale, ad affermare richieste pressanti di formazione sono oggi le società locali: nella loro ricerca dello sviluppo economico, uno sviluppo sempre più legato all'applicazione delle scoperte scientifiche, ma anche nella loro ricerca di uno sviluppo culturale e civile diffuso e di una classe dirigente impegnata per il benessere locale. È così nelle loro interpretazioni della cosiddetta 'Terza missione', pur nel quadro limitato di autonomia di cui dispongono, che si fonda per l'autore la capacità degli atenei a svolgere il loro ruolo, immutato, di fronte alle domande mutate e molteplici delle società locali. Pedissequa ricettività alle richieste della società o chiusura sul personale interesse alla ricerca e all'insegnamento? La terza via è per Moscati l' 'università civica', forma dell' 'università imprenditrice' di Burton Clark, che si assume il compito di indicare la via da intraprendere nella ricerca, svolge un ruolo attivo nella risoluzione dei problemi del territorio nel quale lavora, tramite trasferimento tecnologico, educazione permanente, impegno sociale, e così risponde alle

richieste dello stesso sistema economico, per lo sviluppo di competenze trasversali e di capacità alla cooperazione. Viene quindi costruita un'utile raccolta di esperienze-faro degli atenei italiani, che illustrano le potenzialità dello svolgimento della Terza missione e le diverse opportunità di istituire nuove relazioni virtuose con gli attori esterni. Si rileva però che queste stesse innovazioni rischiano di esaurire i loro effetti se non saranno sostenute da interventi nazionali sistematici, in particolare in due direzioni, diverse ma complementari: il ripensamento condiviso dei percorsi formativi, la sollecitazione capillare a strutture di aggregazione che siano anche di stimolo alle iniziative culturali.

Ragionare sulla collaborazione e sul coinvolgimento delle società locali e degli studenti nel ridisegno delle strategie universitarie significa anche ragionare sul ricorso al finanziamento privato da parte delle università pubbliche. Che si voglia definire 'mercatismo' o adesione al 'new public management', la scelta del modello anglosassone come riferimento per molte riforme europee ha spesso concentrato l'attenzione sotto questo profilo su due questioni: finanziamento delle aziende e più o meno correlata entrata dei loro rappresentanti negli organi di gestione, aumento delle tasse universitarie. Giulio Vesperini traccia un inedito bilancio dell'utilizzo negli ultimi anni di forme di finanziamento alternative a quelle pubbliche tradizionali, costituenti ora più di un terzo delle risorse totali delle università italiane. Propone poi una preziosa analisi dell'apparato normativo italiano pertinente il ricorso a queste fonti alternative al finanziamento pubblico. Cerca di rintracciare il disegno del legislatore nelle norme relative all'autonomia finanziaria (per quanto concerne la definizione delle regole sulla gestione e sul reperimento delle risorse, la disciplina delle tasse studentesche, dei mutui e dell'indebitamento, le società partecipate, il conto terzi), nel rapporto tra finanziamento pubblico e finanziamento privato, nelle norme fiscali, nelle norme sulla valutazione. Questo importante percorso analitico porta a rilevare innanzitutto la frammentarietà dell'intervento normativo e l'«assenza di un indirizzo politico riconoscibile in materia»: le contraddizioni si rintracciano nei fini perseguiti, nelle opzioni relative alla limitazione del ricorso al finanziamento privato, nei meccanismi di definizione della sua rilevanza utile (volume o fonti), nelle funzioni che gli sono attribuite, quindi negli effetti della regolamentazione che a volte lo limita, a volte lo considera come criterio di dimensionamento del finanziamento pubblico, oppure ancora di accreditamento. La messa a punto giuridica, sviluppata su un aspetto cruciale, quello

della costruzione del bilancio, enfatizza con concretezza uno dei fili conduttori del *Quaderno*, la denuncia della necessità di ulteriori scelte politiche 'centrali', lineari e condivise, fondate su una definizione non aprioristica dei problemi e delle risorse, esterne ed interne all'università.

L'affermazione orgogliosa dell'"università civica", il 'recupero dell'iniziativa' da parte del governo degli atenei in Italia richiede probabilmente che l'università si guardi più intensamente 'allo specchio', che ancora si intensifichi quel rilancio della ricerca empirica sulle istituzioni dell'educazione superiore nazionale di cui i saggi qui raccolti offrono testimonianza. Questo *Quaderno* in breve può anche essere letto come una piccola rassegna di suggerimenti, nelle diverse discipline coinvolte, per la formulazione di nuove domande di ricerca.

MINIMA UNIVERSITARIA.
ALCUNI APPUNTI FRA CRONACA E STORIA

Mauro Moretti

SOMMARIO: 1. Premessa. Una visione distorta. – 2. Universitas – università. – 3. Ancora due parole sull'Italia.

1. Premessa. Una visione distorta

C'è un documento recente dal quale conviene prendere le mosse; recente ma che, come si vedrà, invita a più di una considerazione retrospettiva. È un testo prodotto dalla CRUI, *Università e ricerca. Pilastri su cui fondare lo sviluppo sociale ed economico del paese*, pubblicato in occasione dell'iniziativa prevista per il 21 marzo 2016 e denominata, ottimisticamente, *Primavera dell'Università* (CRUI 2016). L'intervento registra in modo corretto una serie di dati e propone, in termini molto generali, delle misure ragionevoli. In Italia – contrariamente a quanto asserisce un luogo comune tanto radicato quanto infondato – gli studenti universitari e i laureati non sono affatto troppi, come è evidenziato dai più semplici raffronti internazionali, e sola fra i paesi avanzati l'Italia ha subito, negli anni della crisi, un calo della popolazione studentesca; la quota di spesa pubblica destinata all'istruzione superiore è sensibilmente più ridotta rispetto a quella di Stati comparabili e concorrenti, e che hanno dovuto affrontare, in questi anni, una situazione economica e sociale simile o peggiore rispetto a quella vissuta in Italia, come la Spagna: e questo fatto, va sottolineato, evidenzia la natura di scelta politica, e non di obbligate misure emergenziali, dei tagli di bilancio operati in Italia. Inoltre gli studenti italiani pagano tasse molto elevate, fra le più alte d'Europa – contrariamente a quello che hanno affermato per anni, dalle pagine dei principali quotidiani italiani, spudorati opinionisti, fra i quali va menzionato almeno Francesco Giavazzi –, e usufruiscono di servizi inferiori per qualità e quantità rispetto a quelli erogati in molti paesi europei: e non penso, beninteso, al cosiddetto SU, il contributo garantito dallo Stato a tutti gli studenti danesi, per

ovvi motivi di scala. Quanto agli insegnanti, il loro numero è in forte calo e l'età media in aumento, a causa del blocco del *turn-over*; le loro condizioni di lavoro sono peggiorate anche per via, osservano i rettori con ammirevole levità linguistica, degli «adempimenti burocratici, ricollegati a un sistema di accreditamento che ha finito per privilegiare l'appesantimento procedurale» – questo per non dire della mortificazione economica e dell'umiliazione pubblica legata alle immagini dominanti nel sistema della comunicazione. Le autocitazioni non sono simpatiche. In un saggio del 2010 mi era capitato di osservare che

la manomissione punitiva già in atto nella scuola, gravissima, e quella, ancora parzialmente in via di definizione, dell'università – preparate a lungo e minuziosamente da sapienti campagne mediatiche a base di professoresse scollacciate, disordini in aula, concorsi truccati, ed altro materiale del genere; campagne che prima o poi qualcuno dovrà studiare come tali, illustrandone tempi e strategie comunicative – va ben al di là delle effettive responsabilità, dei guasti e degli sprechi materialmente riscontrabili, e si configura come un conseguente tentativo di disarticolare il sistema formativo prodotto, con i suoi pregi e le sue carenze, da un secolo e mezzo di storia nazionale (Moretti 2010: 11).

In questi ultimi anni i toni del discorso pubblico sull'università, e le campagne di stampa, non hanno certo registrato positive modificazioni; e da un punto di vista critico, di analisi dettagliate del dibattito contemporaneo, non si sono registrate rilevanti reazioni a queste tendenze – con l'eccezione del lavoro compiuto attorno al sito <<http://www.roars.it>> –, tali, comunque, da incidere davvero sulla leggenda nera alimentata da più parti attorno allo stato del sistema universitario. Il documento della CRUI ha, da questo punto di vista, il merito di abbozzare una cautissima messa a punto, rilevando, fra l'altro, la modesta «condizione retributiva dei docenti universitari che la rende scarsamente attrattiva rispetto ad altri Paesi», e d'altra parte il più che decoroso livello quantitativo e qualitativo della produzione scientifica dei professori italiani nel confronto internazionale, nonostante l'esiguità dei finanziamenti alla ricerca. Le proposte che derivano dalla presa d'atto di questa situazione sono ragionevoli: aumento della spesa a favore del sistema universitario, da destinare ad una riattivazione dei canali di reclutamento, al sostegno del diritto allo studio, all'edili-

zia universitaria; «revisione del sistema di premialità degli atenei», ed eliminazione di alcune conseguenze del lungo blocco stipendiale; «un significativo alleggerimento degli adempimenti a cui sono oggi chiamate le università».

Non si potrà tacere sulla remissività, per non dire altro, della CRUI negli anni duri dell'attacco materiale e politico all'università, fra il 2008 e il 2011; respiscenza tardiva, dunque, ma che va in ogni caso salutata favorevolmente. Tuttavia è l'esordio del documento a richiamare, in negativo, l'attenzione del lettore curioso di storia dell'università. Infatti, in ossequio a una retorica ormai dominante, e sulla quale tornerò tra breve, i rettori si sforzano di dimostrare che «l'istruzione universitaria arreca non solo benefici individuali» – in termini di abilità professionale e mobilità sociale, di messa a disposizione delle imprese di forza lavoro qualificata e quindi di aumento della produttività – «ma anche rilevanti benefici collettivi»:

Il beneficio netto per la collettività è rappresentato dalle maggiori imposte e dai maggiori contributi che, grazie ai più elevati redditi, pagano in media le persone in possesso della laurea. Tali maggiori entrate superano le spese a suo tempo finanziate dal settore pubblico per consentire gli studi. A ciò si aggiunge, che un più elevato livello di istruzione contribuisce positivamente alla competitività del Paese, ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione e ad una migliore qualità del contesto civile, sociale e politico.

Gli studiosi che guidano le università italiane sembrano dunque essere convinti del fatto che il più cospicuo, decisivo risultato, in termini sociali, del lavoro svolto nei loro atenei sia quello di formare futuri professionisti che, con la tassazione applicata ai loro redditi, contribuiranno al benessere generale della collettività. Questo, francamente, non lascia ben sperare sul futuro delle nostre università. Ma va detto, come almeno parziale attenuante, che si tratta di una reazione difensiva nei confronti di un modo particolare di considerare costi, frutti e valore degli studi superiori che è venuto affermandosi in Italia grossomodo negli ultimi vent'anni, all'interno delle coordinate fissate dalla dottrina del *new public management*. Si tratta di questioni complesse, e che sarebbe improprio ridurre alla esclusiva dimensione del mercatismo (uso, e continuerò ad usare questo termine perché mi sembra più congruo, guardando a questioni universitarie, rispetto ad un riferimen-

to al liberalismo: le università del mondo liberale, nella loro varietà di modelli, erano altra cosa ed erano rette da altre gerarchie di valori, e l'osservazione vale anche per l'esperienza italiana). Come scrive, con grande efficacia, Robert Anderson, uno dei maggiori storici dell'università nell'Europa contemporanea, «Although the nineteenth century was the golden age of laissez-faire capitalism, no-one then suggested that universities should be run as commercial organizations» (Anderson 2010); ma è certo che il nuovo senso comune amministrativo e gestionale legato a questa impostazione abbia giocato, e stia ancora giocando un ruolo notevole, anche se si tratta di principi ormai sottoposti a discussione e revisione.

Basterà proporre, da questo punto di vista, qualche esempio tratto dalla letteratura nostrana, piuttosto efficace perché molto esplicito. In questa prospettiva, anzitutto, viene assunta come dato di fatto, di segno positivo non discusso, una tendenza che invece dovrebbe essere posta al centro dell'esame, e che del resto è almeno in parte contraddetta, in alcuni paesi europei – come la Repubblica federale tedesca, dove fra l'altro le tasse universitarie sono di fatto scomparse – dal considerevole aumento degli investimenti pubblici in istruzione superiore:

La tenuta degli attuali modelli organizzativi e gestionali delle unità accademiche deve essere testata alla luce dei cambiamenti di mission istituzionale. In una società basata sulla conoscenza le attività universitarie sono sottoposte a dinamiche di espansione e a pressioni sui costi non più sostenibili con le sole risorse statali. Le alterne vicende economico-finanziarie degli Stati, gli orientamenti politici nei confronti dell'istruzione superiore rispetto ad altri settori pubblici, la variabilità endogena dei nuovi meccanismi di finanziamento pubblico, portano instabilità e incertezza nella progettazione delle attività istituzionali [...]. Numerosi studi, in diverse parti del mondo, hanno documentato il cambiamento della stessa natura dell'università da istituzione culturale a università imprenditoriale (Paletta 2004: 182).

Si potrebbe obiettare – seguendo ancora Robert Anderson – che proprio in una società della conoscenza conta la qualità della conoscenza prodotta, non necessariamente determinata dalla spinta mercatistica e magari garantita dall'indipendenza della ricerca; e proprio le università sono «the only organizations equipped to produce fundamental rese-

arch free of short-term pressures» (Anderson 2010). Ma continuiamo a seguire il filo del discorso di mercatisti e *new public managers*. In un approccio orientato al cliente ed alla sua soddisfazione – e sarà poi così pacifica l'identificazione studente-cliente, considerando le funzioni normative e sanzionatorie degli studi superiori? Gli imputati sono considerati clienti del sistema giudiziario e penale? Una quindicina d'anni fa un politologo tedesco, e rettore dell'università di Trier, scriveva: «Se non è l'orientamento al cliente, cosa costituisce il nucleo fondamentale del dover essere del mondo universitario? Penso che ci sia una sola risposta: l'obbligo verso la verità» (Morkel 2000: 58) –, ai tempi ed ai ritmi del mercato, si verifica una situazione nella quale

Radicamento nella storia e proiezione nel futuro generano un difficile equilibrio tra valori culturali, talvolta antagonisti, di democrazia rappresentativa e tempestività decisionale, equità sociale e competitività, disinteressato perseguimento della conoscenza e puntuale rispondenza ai bisogni contingenti della società (Paletta 2004: 184).

La formula del difficile equilibrio è accettabile – in realtà le torri d'avorio non sono mai esistite, e l'istruzione superiore, in forme e contesti storicamente ben diversi, ha sempre interagito con variabili domande sociali –, se non è un eufemismo per designare una polarizzazione troppo asimmetrica. Altrimenti qualche elemento di cautela, con un forte richiamo alla moderna etica della scienza ed agli ideali normativi a questa connessi – se si vuole, per i più tradizionalisti, fra i quali mi annovero volentieri, anche alla diade humboldtiana di *Einsamkeit und Freiheit* – andrà pure introdotto, ricordando, ad esempio, che non molto tempo fa, ed in paesi civili, la «puntuale rispondenza ai bisogni contingenti della società» si tradusse nella richiesta rivolta alle università, e da queste certo non drasticamente rigettata, di sostenere una politica razziale.

All'interno di questo perimetro, che definisce, in uno specifico ambito dottrinale, spazio e funzioni della nuova università, va collocata – e si torna al documento della CRUI – una peculiare lettura del beneficio e della ripartizione dei frutti dell'istruzione superiore. Il punto andrebbe largamente documentato, cosa qui impossibile, perché è di estrema importanza, ed identifica una faglia, una incrinatura profonda nel discorso pubblico sull'università. Per rimanere in Italia – ma la questione, evidentemente, è di portata più generale –, una ricognizio-

ne anche sommaria nei dibattiti universitari del secondo dopoguerra mostra come il presupposto della generale utilità sociale dell'investimento pubblico in istruzione fosse largamente condiviso, e non solo negli ambienti politici e sociali più orientati verso il superamento della tradizionale università di élite. Come scriveva nel 1959 il ministro democristiano della pubblica istruzione Giuseppe Medici, «bisogna evitare che un solo studente si senta escluso, senza valida ragione, dagli studi universitari» (Medici 1959: 51); la spesa sociale in istruzione superiore avrebbe prodotto un utile generale, ed era questa convinzione che sostenne, ad esempio, gli investimenti a favore del diritto allo studio. A cinquant'anni di distanza si intravedevano i risultati di una più generale svolta culturale, avviata all'inizio degli anni Ottanta. Basteranno alcune citazioni per illustrarne le implicazioni universitarie. Lo schema argomentativo è in effetti molto semplice. Poiché la maggioranza dei cittadini non usufruisce direttamente delle strutture universitarie e dell'insegnamento superiore, è giustificata e si rafforza la tendenza ad opporsi al finanziamento universalistico, basato sulla fiscalità generale, di queste stesse strutture, affermando «la prevalenza dei vantaggi individuali derivanti dall'istruzione superiore rispetto a quelli collettivi» (Monti 2007: 21). È con questa modificazione di prospettiva che l'assemblea dei rettori si misurava ancora pochi mesi fa. L'università, in sostanza, servirebbe soprattutto a chi la frequenta. Non solamente a chi la frequenta, questo è ovvio, date alcune esigenze tecnologiche delle società avanzate; inoltre, si ammette, un maggior grado di istruzione diffusa può migliorare il tono della vita pubblica, e il buon livello professionale e di reddito conseguito dai laureati si ripercuote positivamente «sulla finanza pubblica in termini di maggior gettito fiscale e sul benessere generale» (Monti 2007: 21) – fonte possibile del documento CRUI. Ma, in sostanza, sono gli studenti ed i laureati a godere maggiormente, rispetto ad una indistinta collettività, dei servizi resi dalle università; e, corollario piuttosto ovvio di questo impianto analitico, dovrebbero quindi essere chiamati a contribuire in modo molto più massiccio alle spese di mantenimento del sistema. Sarebbe istruttivo seguire da vicino la ramificata circolazione di questa visione in ambienti scientifici ed accademici, di economisti, esperti di amministrazione e management, ma anche di storici, ed illustrarne gli impieghi politici; qui basterà ribadire che ne deriva una conclusione netta, mirante a sottolineare la natura quasi esclusivamente privatistica dei beni prodotti dall'istruzione superiore. Vorrei citare, come

ulteriore esempio, un solo altro testo, la replica di due economisti ad alcune obiezioni mosse a questa tesi:

Non pensiamo che lo scopo degli studi universitari sia solo di ottenere stipendi elevati. Scriviamo (nell'introduzione del libro): «Parlare di investimento non vuol dire necessariamente considerare solo i benefici monetari dell'istruzione. Non per nulla, lo stesso termine viene utilizzato anche in relazione ad altri valori di natura intangibile e difficilmente quantificabile: per esempio per indicare un investimento affettivo». E ancora, nel capitolo 1: «[...] in aggiunta al rendimento monetario, ci sono altri benefici difficili da misurare ma non necessariamente meno importanti. Oltre ovviamente al piacere dell'istruirsi in sé e per sé, una maggiore cultura migliora la capacità di gestire la propria salute, l'alimentazione, le relazioni sociali, la partecipazione nella vita pubblica e civile e la capacità stessa di trarre godimento intellettuale o estetico da varie esperienze culturali. Una persona più istruita è una persona dotata di maggiori strumenti per vivere bene la propria vita». Tutti questi benefici fanno parte, a pieno titolo, di ciò che uno studente può sperare di ottenere con la sua scelta.

Ed ancora, più avanti:

La nostra idea è che acquisire un'istruzione superiore è un investimento che vale la pena fare se genera rendimenti complessivi superiori ai costi. I rendimenti (così come i costi) possono essere sia monetari sia non monetari, sia privati sia sociali. In alcuni casi la differenza tra rendimenti e costi (usiamo il termine differenza in senso lato, poiché non è detto che le varie dimensioni siano facilmente riconducibili a un'unica scala) potrà essere maggiore, ma questo non implica che solo quelli siano gli investimenti che è opportuno intraprendere, né che siano quelli che bisogna intraprendere per primi o con maggiore intensità. Potrebbero esserci dei casi in cui una certa professione genera benefici privati futuri che sono inferiori ai costi che si devono sopportare per conseguire la necessaria qualificazione. In questi casi, ci sono due possibilità: o ci sono dei benefici sociali, in aggiunta a quelli che il singolo percepisce, e che considerati insieme a questi ultimi più che compensano i costi, oppure non è così. In quest'ultimo caso si tratta, secondo noi, di investimenti che non sarebbe opportuno fare. Nel primo caso,

invece, non avremmo niente in contrario a forme di sussidio. *Uno dei nostri argomenti, però, è che chi ha provato a misurare empiricamente la presenza di questi benefici sociali, aggiuntivi rispetto a quelli privati, ha trovato poco o nulla* (Ichino, Terlizzese 2013; il corsivo è mio).

I brani sono molto eloquenti, e meritano un breve commento. Se ne noterà, anzitutto, la costitutiva unilateralità: il punto di osservazione è totalmente spostato su un terreno individuale, ed a questa misura sono rapportati i possibili benefici immateriali dell'istruzione superiore. Il semplicismo, poi, e la ristrettezza di prospettive: la presunta assenza di benefici sociali misurabili nell'istruzione superiore, al di fuori delle strategie, delle scelte e degli esiti personali. Gli storici, nel loro argomentare, si basano spesso, anche se molte volte in modo inconsapevole, sulle cosiddette ipotesi controfattuali: cosa accadrebbe, o sarebbe accaduto, se... – e, detto per inciso, nella costruzione del discorso storico il momento del *se*, poi celato nel prodotto finale, è praticamente inevitabile. Proviamo allora a formularne una, esplicitamente. Se fosse vero che la gran parte del frutto dell'istruzione superiore è goduta a livello individuale, questo dovrebbe essere vero anche per l'eventuale perdita di questi benefici, con un danno limitato agli individui che ne erano titolari. Nel caso paradossale di una improvvisa simultanea amnesia di tutti i laureati italiani, che rendesse inservibile il loro patrimonio culturale personale, la loro esperienza, e spezzasse quindi le pratiche sociali legate alla traduzione operativa del loro sapere, avremmo a che fare solo con una somma, magari piuttosto elevata, di perdite personali? Una società moderna privata di colpo di medici e magistrati, tecnici e ingegneri, insegnanti ed anche economisti, per quante ore potrebbe reggere? Dovrebbe essere immediatamente evidente che il prodotto sociale diffuso del lavoro universitario, dell'insegnamento superiore, non si cristallizza affatto solo in rendite e posizioni personali, e che la sostanza della vicenda universitaria nel mondo contemporaneo è irriducibile ad una dimensione individualistica e eudemonistica. Magari con qualche eccezione, ma a grandi linee l'insieme delle competenze e delle conoscenze, dell'attività intellettuale e pratica che ha preso e che prende corpo negli atenei, serve a tutti, ogni giorno e in ogni contesto, anche se in misura e con tempi variabili; a tutti, e magari soprattutto a quella sezione, maggioritaria, della popolazione che non ha compiuto studi superiori. Per questa ragione, in fondo, da secoli, la maggior parte

degli Stati moderni si fa carico direttamente dell'istruzione superiore. Su un punto sono però d'accordo con gli economisti sopra citati: è un apporto difficile da quantificare, non perché sia impercettibile, come loro sembrano pensare, ma perché è incommensurabile, troppo grande. E di fronte a un discorso distorto, anche se diffuso, sull'università, le risposte caute e di basso profilo, in fondo subalterne come quelle della CRUI, si rivelano insufficienti; occorre provare a ribaltare la prospettiva, a cambiare il punto di vista. Ed in questo la storia potrebbe non essere del tutto inutile.

2. *Universitas – università*

Le università, alcune di esse, almeno, sono le istituzioni più antiche, Chiesa cattolica a parte, che possano vantare, in Europa, un'esistenza sostanzialmente ininterrotta. In parte si tratta di una continuità di marchio; con la stessa denominazione si sono assunte funzioni almeno in parte diverse, pur nell'indubbia persistenza strutturale di un *core business*. Già all'origine, del resto, e come è ben noto, si registra una pluralità di modelli di organizzazione e di governo, di percorsi fondativi e di poteri legittimanti di riferimento; e lo studio napoletano di Federico II è diverso dalla Bologna corporata, ed entrambi dal sistema delle facoltà parigine. Fenomeno europeo, dell'Europa occidentale e centro-settentrionale, anche se nella storiografia emergono interrogativi su possibili analogie con istituzioni di insegnamento dell'area islamica, le università hanno accompagnato, partecipandovi, la lenta riorganizzazione politica, territoriale, religiosa di questo spazio, ed i conflitti legati a questi processi. Lo svolgimento istituzionale è stato indirizzato verso un legame crescente con gli Stati, e più tardi con la sfera nazionale; con la rottura dell'unità religiosa dell'Occidente, cinquecento anni fa, è stato segnato dalla nascita di concorrenti atenei confessionali – insegnanti, del resto, Lutero e Melantone; si è intrecciato con la storia civile ed intellettuale europea, a partire dal recupero e dallo studio della tradizione giuridica imperiale, e della filosofia aristotelica, fino al movimento umanista. Dopo una fase di crescita – i numeri variano, anche per le possibili oscillazioni legate a censimenti più o meno inclusivi: una ventina alla fine del XIII secolo, fino alle oltre centoquaranta, contando tutte le fondazioni, alla fine del XVI secolo –, si registrarono fasi di stasi o di arretramento del movimento universitario; solo a partire

dal XIX secolo l'incremento è continuo, straordinariamente intenso a partire dal secondo dopoguerra. Dando per scontata la varietà, storica e geografica, dell'esperienza universitaria – e la storia dell'università è di grande interesse, ma anche difficile e molto articolata, perché in questo spazio convergono temi e questionari diversi, da quelli più consolidati della storia istituzionale e intellettuale, delle politiche scolastiche e delle discipline scientifiche, e della storia sociale, di studenti ed insegnanti, a più recenti linee di indagine legate, ad esempio, alla storia urbana, oppure a quella delle rappresentazioni, iconografica e simbolica; e l'elenco potrebbe essere arricchito –, è necessario anche segnalare la sedimentazione, e la progressiva definizione, di valori e pratiche che contraddistinguono nel lungo periodo il campo universitario. Certo, la libertà accademica non è più fondata, oggi, sulle peregrinazioni studentesche, né su forme di autogoverno corporato, ma parte di lì, e si arricchisce e si complica; il crescente radicamento statale-nazionale delle università, la loro territorializzazione, non ha cancellato la matrice per così dire extranazionale e sopranazionale delle origini, che si è anzi rafforzata e specificata, almeno sul versante dei docenti, nel contesto delle moderne comunità scientifiche, con *standards*, regole, e un *ethos* per loro natura sovranazionali, e che possono determinare, com'è storicamente avvenuto, un campo di tensione, una doppia obbligazione ed un problema di lealtà prioritaria, per gli studiosi, fra appartenenza e riconoscimento disciplinare, ed attiva presenza in un ambito universitario e politico nazionale.

In questa direzione la casistica è ampia, anche restando su tematiche generali. L'immagine tradizionale di un insegnamento superiore molto a lungo contraddistinto, in età moderna, da un atteggiamento scientificamente conservatore e basato sulla trasmissione di un sapere codificato, in origine di impianto aristotelico, viene ora almeno in parte riconsiderata; ma è indubbio che l'avanzamento della ricerca si sia radicato, storicamente, anche in altri ambiti, ed abbia attivato reti e sistemi di relazione diversi da quelli universitari, soprattutto fra XVII e XVIII secolo. Duplice questione di lungo periodo, qui, che coinvolge indirizzi e contenuti dell'insegnamento – riproduzione culturale e socio-professionale, e/o innovazione, critica, e mutamento –, e rapporti fra insegnamento e ricerca; e questi ultimi pongono, come implicazione non secondaria, quella dell'identità, del profilo del docente, e quindi dei requisiti, variabili, necessari per essere riconosciuti come membri del corpo. Questo per non dire del terreno, sempre più densamente po-

polato, dei rapporti fra insegnamento superiore e potere politico. Solo tracciare la storia dell'idea, o del mito, dell'autonomia universitaria – anche lasciando da parte le forme concrete di governo e di autogoverno – richiederebbe uno sforzo documentario e analitico considerevole; e da contrappunto dovrebbe farle un'altra storia, compendiabile in un termine che abbiamo dovuto imparare ad usare, *accountability*, la storia cioè delle modalità, in senso lato, di controllo, di verifica delle funzioni, e dei costi, delle università, normalmente negoziate fra ceti accademico e decisori politici, in un parallelogramma delle forze soggetto, nel corso del tempo, a vari mutamenti e condizionamenti. Qui è ovviamente chiamato in causa anche il ruolo di indirizzo e di programmazione assunto da attori diversi – le Chiese, gli Stati – nei confronti delle università: fissazione di *curricula* e riconoscimento di gradi e titoli, sostegno generale o selettivo a diversi settori della ricerca e dell'attività universitaria, investimenti materiali e simbolici sull'istruzione superiore, all'interno di diverse gerarchie di rilevanza, di priorità non determinate univocamente.

Non è difficile individuare, in termini estremamente sintetici, almeno due momenti periodizzanti nella storia più recente dell'istruzione superiore in Europa. Il primo si colloca fra la rottura rivoluzionaria – con l'abolizione, in Francia, delle antiche università – e gli ultimi anni del primo decennio dell'Ottocento, con l'impianto del sistema scolastico napoleonico – dove il termine *université* designava l'insieme –, e la fondazione dell'università di Berlino nel 1809-1810; il secondo, a livello globale, si colloca fra il 1945 ed i primi anni Settanta. È difficile che le cesure siano compiutamente tali, ed i cercatori di continuità, in storia, hanno sempre qualche buona *chance*; è senz'altro vero, ad esempio, che prima di Berlino erano state introdotte riforme in altri importanti atenei tedeschi che prefiguravano le scelte poi compiute dal governo prussiano – con Wilhelm von Humboldt, si ricordi, rimasto in carica solo per un anno come responsabile della sezione per il culto e l'insegnamento nel ministero prussiano degli Interni. I due sistemi, che con varia fortuna e capacità di diffusione e radicamento – ma non si sottovaluti, specie dall'Italia, la forza di quello francese – traversarono l'intero secolo XIX, con forti proiezioni di quello tedesco ancora nel XX, erano molto diversi da un punto di vista organizzativo. Si fondavano tuttavia su alcuni presupposti comuni. L'istruzione superiore era collocata al vertice di una struttura scolastica organicamente suddivisa in tre gradi, e ne costituiva in qualche modo la guida, il punto di riferimento; il

mantenimento del sistema era a carico dello Stato. Alla gestione burocratica e centralistica adottata in Francia si contrapponeva, almeno in teoria, una libertà accademica declinata in varie accezioni: autonomia amministrativa e disciplinare, libertà di insegnamento e di ricerca per i professori, libertà di apprendimento per gli studenti, una didattica concepita almeno in parte come cooperativa, non di mera comunicazione frontale, che si tradusse in modalità alternative, destinate a grande fortuna – anche se con degli scarti fra il terreno programmatico e del dibattito, e quello delle applicazioni concrete –, come il seminario. La fortuna prebellica della scienza tedesca – con la decisiva proiezione transatlantica sugli Stati Uniti – fu dovuta ad una miscela sapiente di innovazione strutturale, grande produttività del sistema, ed accorto *marketing* intellettuale, con la proposta, e la ricomposizione retrospettiva di una immagine non priva di tratti mitici. Nella costruzione del II Reich – ma l’indicazione storiografica, se presa in senso largo, ha valore più generale per l’Europa dell’Otto-Novecento, e va tenuta ben presente per una storia dell’istruzione superiore condotta non solo per linee interne – la scienza e la sua organizzazione avrebbero avuto il ruolo di «fattore costituzionale»:

Giustamente è stato scritto che l’educazione non è una variabile dipendente della modernizzazione. Lo sforzo della mia ricerca è appunto di mostrare che, almeno nel caso della Germania del XIX secolo, il sistema scientifico-educativo fu vero e proprio elemento costitutivo della trasformazione in atto [...]. Molte interpretazioni insistono sul carattere di ‘separatezza’ che il mondo scientifico avrebbe mantenuto – accentuandolo sempre più con il crescere della propria organizzazione e consapevolezza – rispetto al mondo della politica. Per me quella separatezza fu invece solo un modo indiretto ma molto produttivo di partecipare alla costruzione del nuovo sistema politico, nei suoi fini e nei suoi strumenti: grazie sopra tutto alla progressiva rivendicazione di oggettività e neutralità, con cui i ‘dotti tedeschi’ – dall’alto delle loro cattedre, quindi in funzione del loro ruolo costituzionale, ma con tutta la capacità tecnica di cui erano titolari – poterono a lungo sottrarsi ad ogni chiamata di responsabilità (Schiera 1987: 94, 98-99).

Le responsabilità sarebbero ovviamente arrivate; basterà qui evocare il famoso manifesto del 3 ottobre 1914, *Aufruf an die Kulturwelt*, sottoscritto da novantatre studiosi tedeschi a difesa della condotta di

guerra del loro paese – ma la mobilitazione patriottica della scienza altrove non fu da meno. Si scioglieva allora in modo traumatico uno dei nodi più caratteristici della storia universitaria del XIX secolo, presa fra la crescente internazionalizzazione della scienza da una parte, e l'investimento, economico e simbolico, degli Stati sulle proprie università quali fattori di potenza materiale e culturale, e di coesione spirituale, dall'altra. Si concludeva un periodo di espansione, con un aumento del numero delle sedi a livello europeo: oltre sessanta nuove università fondate dall'inizio del XIX secolo al 1914, ed oltre centodieci altre istituzioni di istruzione superiore tecnica e professionale, a sostanziare un sistema 'duale' ben radicato soprattutto nell'Europa centro-settentrionale, ma tutt'altro che inconsistente, allora, anche in Italia, prima del suo smantellamento da parte del fascismo. Era cresciuta la consistenza del corpo studentesco e di quello docente; e questa ulteriore espansione doveva non poco alle nuove funzioni ed al maggior peso degli Stati e degli apparati ottocenteschi – dall'incipiente scolarizzazione di massa all'assistenza igienica e sanitaria, dalle reti di servizi alle amministrazioni tecniche pubbliche –, oltre che alle rapide trasformazioni industriali e tecnologiche.

La scienza e le università in guerra, e la successiva stagione dei totalitarismi, con la loro presa, diversamente graduata, sull'istruzione superiore, potrebbero in effetti essere considerate in modo autonomo, anche all'interno di una periodizzazione a maglie larghissime. Ma ripensando alle questioni accennate nelle pagine introduttive mi sembra più utile soffermarsi rapidamente su passaggi più recenti, anche perché questo consente di mettere meglio a fuoco alcuni tratti ed elementi costitutivi della questione universitaria presente. Che a partire dal 1945 l'istruzione superiore sia entrata in una stagione nuova, e senza precedenti nella sua storia, è constatazione ormai condivisa anche a livello manualistico, di storia generale. In una delle sintesi più note apparse negli ultimi decenni, *Il secolo breve*, di E.J. Hobsbawm, le trasformazioni nel settore dell'istruzione superiore seguono immediatamente, nell'analisi dei grandi mutamenti sociali in età contemporanea, il declino del mondo rurale. Nel quadro di imponenti processi di scolarizzazione di massa, scriveva Hobsbawm, «l'esplosione degli iscritti fu particolarmente impressionante all'università, fino a quel momento frequentata così poco che la popolazione studentesca universitaria era del tutto trascurabile in termini demografici, a eccezione degli USA» (Hobsbawm 1987: 348).

A pesare fu non solo la novità del fenomeno, ma anche la sua rapidità; spinto dalla conformazione di un mercato del lavoro che tendenzialmente richiedeva livelli più elevati di istruzione – e questo generò proiezioni molto ottimistiche, come in Italia –, il flusso di studenti verso gli atenei non fu però limitato ai paesi europei o maggiormente avanzati – dove si sovrapponeva all'ultima stagione di crescita demografica contemporanea –, ma riguardò anche aree meno sviluppate, con un visibile mutamento nella composizione sociale del corpo studentesco. L'urto fu brusco, dopo la prima lenta fase della ricostruzione postbellica, e le università «non erano pronte a ricevere una tale affluenza né materialmente, né organizzativamente, né intellettualmente» (Hobsbawm 1987: 354). La risposta fu, in sostanza, di apertura materiale dei modelli esistenti: più studenti, più atenei, più insegnanti, anche se non sempre in misura congrua. Secondo Hobsbawm negli anni Settanta il numero delle università a livello mondiale crebbe oltre il raddoppio. Per quel che riguarda l'Europa si dispone di varie stime; e se si scorre l'appendice di un recente volume, opera di riferimento per la storia delle università in Europa dopo il 1945, *Universities founded in Europe between 1945 and 1995* (Rüegg 2011a), si possono contare, Turchia esclusa, oltre cinquecentotrenta nuove istituzioni. Occorre del resto prestare attenzione ai dati aggregati, in qualche caso discordanti per la diversità degli insiemi di riferimento. Uno degli aspetti più significativi della grande espansione qui appena evocata riguarda la fortuna di istituti di istruzione superiore non classicamente universitari, inseriti in forme e con modalità diverse nei vari sistemi nazionali – e con rapporti più o meno conflittuali, materiali e simbolici, con le università di tradizione –, che vanno a comporre un quadro diversificato dell'offerta, che solo per comodità si può dire, come sopra si è fatto, duale. In margine a questa constatazione si potrà osservare che – con buona pace di tanti commentatori e di non pochi politici disinformati o in malafede – l'aumento del numero delle università in Italia non costituisce affatto un'eccezione, risultando del tutto in linea, e nemmeno ai primissimi posti, all'interno di una tendenza più generale. Questo non significa negare che la nuova configurazione della «geografia accademica» (Moretti 2011) italiana possa contenere elementi patologici – luoghi di insediamento degli atenei, meccanismi di fondazione, dinamiche della negoziazione politica nei rapporti fra il centro ministeriale e le periferie accademiche, e così via; significa però che il fenomeno, nel suo insieme e nelle sue dimensioni di scala,

risponde a spinte operanti ovunque, ed è pienamente fisiologico. Lo stesso vale per la popolazione studentesca:

The drive of the university in Europe towards mass higher education stands as one of the watersheds in its history. From the 1950s through to the 1990s, higher-education systems and within them the university have been under the severe and continued pressure of spiralling student numbers. By 1990, a higher proportion of the age group found places in higher education than was often the case four decades found previously in the academic upper secondary school on its own. In 1990, Spain enrolled fifteen times more students than in 1960; Finland and the Netherlands more than ten times more university students than in 1950. In the Federal Republic of Germany and the United Kingdom, student enrolments rose by a factor of nine, in France eight, in Greece, Italy and Austria six, in Belgium five, and in Yugoslavia four (Neave 2011: 41).

Alcuni degli indicatori impiegati negli studi in materia collocano al quindici per cento di studenti universitari rispetto alla fascia di età la soglia oltre la quale è conveniente parlare di università di massa, al quaranta per cento quella di un accesso 'universale' all'istruzione superiore. Oltre ad essere, per l'Italia, piuttosto rivelatrice, l'unità di misura dà il senso di un mutamento che non è solo quantitativo. In Europa questo processo è stato alimentato e sostenuto in larghissima misura dagli Stati, anche se il peso specifico del settore privato è aumentato; la localizzazione dell'offerta di istruzione superiore è stata in varie circostanze collegata ad un più marcato ruolo delle amministrazioni locali, e deve molto all'esigenza di un più facile accesso materiale alla formazione superiore. Dal micro al macro, si è anche delineata una sempre più forte tendenza all'integrazione su scala europea dei modelli nazionali, per favorire la circolazione ed un certo grado di omologazione nell'ambito della costruzione comunitaria.

Di fronte a sollecitazioni molteplici – con il rilievo assunto da attori diversi rispetto a quelli tradizionalmente presenti sulla scena accademica, e che nel nuovo gergo manageriale conosciamo come *stakeholders* –, e alla necessità di gestire numeri imponenti, i due grandi sistemi di origine ottocentesca sopra evocati sono divenuti inservibili, di fatto non più aggiornabili sul piano operativo, cosa ritenuta tutto sommato possibile sino a qualche decennio fa – ma il discorso è diverso per quel

che riguarda alcuni valori di riferimento, che non sono affatto privi di implicazioni pratiche. E il quadro è caratterizzato dall'intreccio fra rottura materiale e cesura culturale, da uno slittamento ideologico – che ho provato a richiamare in precedenza in alcuni suoi tratti, ma che dovrebbe essere esaminato nel dettaglio – che ha a sua volta riorientato gli indirizzi di governo del sistema, riuscendo in sostanza a qualificarsi come unica scelta praticabile, di fronte all'intimorito silenzio dei possibili interlocutori. Robert Anderson invita a rileggere, per cogliere il senso di questo passaggio, due documenti apparsi a vent'anni di distanza: la *Magna Charta Universitatum*, siglata a Bologna nel 1988, e la *Dichiarazione di Lisbona* del 2007. La seconda potrebbe apparire un aggiornamento della prima, ed in effetti ribadisce, fra l'altro, il principio dell'autonomia universitaria, «but its wording tended to water down the clear declarations of 1988, and to defer to the managerial and economic priorities of governments» (Anderson 2010). La notazione sul lessico è centrale: non solo annacquato, il discorso, ma notevolmente più torbido. Breve e densa la *Charta* del 1988, ferma nel ribadire la funzione fondamentale dello sviluppo culturale e scientifico da costruire in «vere università», basandosi su principi enunciati con forza:

L'università opera all'interno di società diversamente organizzate sulla base di diverse condizioni geografiche e storiche ed è un'istituzione autonoma che produce e trasmette criticamente la cultura mediante la ricerca e l'insegnamento. Per essere aperta alle necessità del mondo contemporaneo deve avere, nel suo sforzo di ricerca e d'insegnamento, indipendenza morale e scientifica nei confronti di ogni potere politico ed economico. Nelle università l'attività didattica è inscindibile dall'attività di ricerca, affinché l'insegnamento sia contemporaneamente in grado di seguire l'evolversi dei bisogni e le esigenze sia della società sia della conoscenza scientifica. Essendo la libertà d'insegnamento, di ricerca e di formazione il principio fondamentale di vita delle università, sia i pubblici poteri sia le università devono garantire e promuovere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, il rispetto di questa esigenza prioritaria (Bologna, 1988).

Più frammentata l'argomentazione del 2007, piena di concessioni non solo verbali alla *correctness* manageriale, e alle nuove tendenze della politica universitaria. Basterà rilevare, ad esempio, le oscillazioni sul ruolo attribuito alla ricerca di base, che nel testo si modifica a poche ri-

ghe di distanza. «Tutti questi fattori richiedono ricerca, anche di base»; l'istruzione teorica e la formazione professionale «si basano sulla ricerca di base, che rappresenta la componente peculiare del sistema universitario»; i costi crescenti della ricerca, del resto, impongono «il bisogno di identificare in maniera sempre più chiara le priorità»: dichiarazione, quest'ultima, in sé anche accettabile, ma che pone almeno un duplice problema, quello dei rapporti di scala fra mantenimento di condizioni minimali per assicurare l'esistenza della ricerca di base e allocazione di risorse per gli obiettivi strategici, e quello, ancora più rilevante, dei soggetti decisori in materia. Anche i silenzi, poi, contano: a Bologna, nel 1988, i rettori avevano apertamente dichiarato che il mantenimento del nesso fra insegnamento e ricerca avrebbe dovuto continuare ad orientare il reclutamento accademico, questione, salvo errore, del tutto omessa a vent'anni di distanza. L'adesione al lessico della nuova università manageriale e di qualità può poi giocare qualche scherzo singolare:

i processi di qualità dovrebbero incoraggiare un tipo di cultura che favorisca la capacità di correre dei rischi e che attribuisca maggiore importanza al successo rispetto al fallimento, al fine di creare un ambiente istituzionale favorevole alla creatività, alla creazione di conoscenze e all'innovazione (Lisbona, 2007).

A parte il fatto che, nella storia del sapere, l'aver mostrato che qualche cammino era senza sbocchi può non essere stato del tutto inutile, ci si domanda quale progetto istituzionale, nel passato, abbia sostenuto la priorità del fallimento rispetto al successo. Qualcuno dovrebbe farsi carico di mettere insieme una silloge di passi esemplari tratti dall'ipertrofica produzione programmatica e normativa corrente. A me preme accennare a un altro punto che emerge con evidenza dalle pagine della dichiarazione di Lisbona del 2007, l'atteggiamento psicologicamente ancillare assunto nei confronti della sfera imprenditoriale, alla quale in fondo non si prospetta una reale cooperazione, la ricerca di un punto d'incontro che possa richiedere un impegno congiunto, ma alla quale si cerca di offrire un servizio gradito, con un processo di adattamento unilaterale:

le università riconoscono la necessità di effettuare ulteriori sforzi per far sì che i datori di lavoro si rendano conto dell'enorme lavoro intrapreso per riformare i curricula. Esse tenteranno di dialoga-

re in maniera ancora più risoluta con i datori di lavoro, di fornire informazioni accurate sulle competenze e sugli esiti di apprendimento dei loro laureati, nonché di mettere in atto sistemi di monitoraggio sulla condizione occupazionale dei laureati. Insieme con lo Stato e/o con agenzie private, le università affronteranno la questione del come fornire ai propri studenti sostegno e servizi per l'orientamento professionale.

Ora, la questione è delicata, perché è evidente che l'istruzione superiore deve lavorare in raccordo con il mondo della produzione, dello scambio, dei servizi. Ma tenendo presenti due fattori vincolanti. Il primo è quello dei tempi, solitamente brevi dal lato delle richieste delle imprese – brevissimi per un capitalismo rapace com'è nella sua componente maggioritaria quello italiano, che anche per ragioni di scala delle imprese, e di settori di attività, ragiona in molti casi in termini di mesi –, e strutturalmente ciclici, medi o medio-lunghi per quel che riguarda il sistema della formazione, il che imporrebbe di mettere in campo progetti e capitali non tarati sulle esigenze e sulle aspettative del giorno dopo. Il secondo, a questo strettamente connesso, è quello dei mezzi. Voglio cavarmela con una battuta, che non è solo una battuta. Gentile – insisto, Giovanni Gentile, nel 1923 – ammetteva nei consigli di amministrazione delle università, da lui creati, anche rappresentanti di eventuali finanziatori privati, purché contribuissero al bilancio universitario con una somma pari ad almeno il 10% del finanziamento statale (r.d. 30 settembre 1923, n. 2102, art. 10). Mi domando chi, oggi, avrebbe il coraggio di porre simili condizioni, e quanti, fra i numerosi esponenti del mondo imprenditoriale che discettano, direttamente o attraverso loro portavoce, di università sarebbero disposti ad impegnarsi anche su percentuali ben più contenute. E questo dà il senso di un mutamento che, come si accennava in precedenza, non è solo materiale e strutturale, ma anche culturale. Si è definito un equilibrio sfavorevole che il mondo accademico ha ormai largamente introiettato, al quale opporre un recupero di iniziativa, a partire dal governo delle università, e con alcune priorità: qualche correttivo alla drastica verticalizzazione dei processi decisionali interni, che alla lunga induce passività ed erode ulteriormente la già fragilissima coesione del corpo accademico; la necessaria specificazione funzionale delle attività degli atenei, tenendo però presente il fatto che la singola università,

come unità di misura, è poco efficace ed induce distorsioni – specie in paesi di radicata esperienza policentrica, come l'Italia –, mentre è a un livello inferiore che si possono sperimentare riorientamenti, divisione di compiti e forme di cooperazione non traumatici; una discussione seria per ridurre l'impatto burocratico e l'ingiustificata aggressività dei processi di *accountability* e di valutazione.

3. Ancora due parole sull'Italia

L'Istruzione superiore ha per fine di indirizzare la gioventù, già fornita delle necessarie cognizioni generali, nelle carriere si pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria.

Così la legge Casati, al suo articolo 47. Predisposta in «undici sedute tra il 15 agosto ed il 19 settembre» 1859 (Moretti, Porciani 2012: 22) da una commissione consultiva, avrebbe segnato in profondità la storia accademica italiana, dato che per la prima volta i più antichi atenei esistenti nella penisola furono sottoposti, dopo la proclamazione del Regno, a comuni direttive di governo, coordinati – seppur con relativa lentezza, e fra non poche difficoltà – all'interno di un sistema nazionale. I nostri vecchi avevano le idee chiare, e per questo scrivevano bene. La semplice formulazione di quell'articolo di legge – attorno al quale si sarebbero comunque prodotte ampie discussioni – funziona come una sorta di antidoto contro tanti confusi e pretestuosi discorsi odierni. Per intraprendere alcune professioni, per poter svolgere alcuni compiti – il numero dei quali è cresciuto esponenzialmente negli ultimi centocinquanta anni – occorre una formazione superiore; e siccome sono in gioco su questo terreno importanti interessi pubblici, è lo Stato a farsi carico di questa funzione (art. 50), detenendo anche il monopolio legale sui titoli di studio. E poi, *mantenere* ed *accrescere*: quanto diversa, per capacità comprensiva e prospettica, questa visione, rispetto alla stucchevole e fuorviante retorica contemporanea dell'eccellenza, uno dei termini usati più a sproposito, e più dannosi, all'interno del discorso pubblico italiano sull'istruzione superiore. Chi parla deve chiarire le proprie implicazioni personali: non ho, e non posso avere, per la mia modestissima vicenda personale, nulla contro le istituzioni cosiddette

di eccellenza, che vanno invece coltivate e potenziate, lì dove si sono create effettive, lunghe, comprovate esperienze di lavoro di alta qualità – le autoproclamazioni fanno parte di un *marketing* tanto vergognoso quanto in preoccupante espansione. Il punto è che nessun sistema complesso, e non solo di istruzione, può essere materialmente tarato sull'eccellenza; giudicare e valutare tutte le articolazioni di un insieme assumendo il punto di vista del *top 5%* produce, di quell'insieme, un'immagine distorta, che può essere consapevolmente assunta solo con intenti punitivi. L'accento posto sull'eccellenza svaluta, neppure troppo implicitamente, il funzionamento a regime, il buon insegnamento fornito, la buona 'scienza normale' prodotta. Mantenere, sempre, ed accrescere, nella misura del possibile: gli esponenti di punta di una società ancora agricola, con deboli incipienti tratti di trasformazione industriale, avevano intuito che le istituzioni in via di impianto avrebbero avuto molteplici funzioni, restando però ancorate alla duplicità costitutiva, all'equilibrio in via di continua definizione fra un compito *standard* – fornire, come scuola, gli uomini e i saperi socialmente necessari – e una missione di innovazione. Se impostato in questa prospettiva, dubito che il bilancio di lungo periodo dell'università e della scienza accademica italiana possa essere presentato come deficitario, sia in termini di resa media socio-professionale, sia sul terreno specifico della ricerca scientifica. A questo proposito, poco tempo fa persino l'ANVUR, alla quale nessuno, penso, potrà attribuire un atteggiamento apologetico nei confronti dell'università e dei professori italiani, prendeva atto del fatto che «l'Italia risulta caratterizzata da elevati valori di produttività se si rapporta la produzione scientifica sia alla spesa in ricerca destinata al settore pubblico e all'Istruzione Terziaria sia al numero di ricercatori attivi» (ANVUR 2016: 55).

A questo tema intendevo solo fare cenno, come è avvenuto per altri, nelle pagine precedenti. Forse più che altrove, in Italia «l'impatto dei numeri» (Capano 1998: 208) ha determinato, in tempi recenti, una serie di risposte emergenziali che hanno finito per disegnare un insieme poco coerente rispetto ad una consolidata vicenda storica di direzione politica e didattica dal centro, e di varie esperienze pattizie sul terreno di altri aspetti della vita accademica, dall'edilizia, alla gestione delle spese straordinarie, e così via. Ora le spinte alla normalizzazione, alla parametrizzazione neocentralista, rese fortissime anche dal cappio dei bilanci, hanno di fatto vanificato gli spazi nominalmente aperti nella stagione dell'autonomia e degli statuti, replicando in sostanza la poli-

tica del fascismo maturo nei confronti della riforma Gentile.

Riferimenti bibliografici

- Anderson R. 2004, *European Universities from the Enlightenment to 1914*, Oxford University Press, Oxford.
- Anderson R. 2010, *The Idea of a University today*, <<http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/the-idea-of-a-university-today>> (10/2016).
- ANVUR 2016, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016. Sintesi*, <http://www.anvur.org/attachments/article/1045/Rapporto_ANVUR_SINTESI_20~.pdf> (10/2016).
- Bologna C., Endrici G. (a cura di) 2011, *Governare le università. Il centro del sistema*, il Mulino, Bologna.
- Brizzi G.P., Del Negro P., Romano A. (a cura di) 2007, *Storia delle Università in Italia*, 3 voll., Sicania, Messina.
- Capano G. 1998, *La politica universitaria*, il Mulino, Bologna.
- Capano G., Tognon G. (a cura di) 2008, *La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università*, Arel-il Mulino, Bologna.
- Colao F. 1995, *La libertà di insegnamento e l'autonomia nell'università liberale. Norme e progetti per l'istruzione superiore in Italia (1848-1923)*, Giuffrè, Milano.
- CRUI 2016, *Università e ricerca. Pilastri su cui fondare lo sviluppo sociale ed economico del paese*, <https://www.cru.it/images/documenti/2016/Primavera_Universit__PILASTRI_SU_CUI_FONDARE_LO_SVILUPPO_SOCIALE_ED_ECONOMICO_DEL_PAESE.pdf> (10/2016).
- European University Association 2007, *La Dichiarazione di Lisbona. Le università d'Europa oltre il 2010: Diversità con un Obiettivo Comune*, <http://www.processodibologna.it/documenti/Lisbon_Declaration_final_Italian_version.pdf> (10/2016).
- Graziosi A. 2010, *L'università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, il Mulino, Bologna.
- Hobsbawm E.J. 1997, *Il secolo breve* (1994), Rizzoli, Milano.
- Ichino A., Terlizze D. 2013, *Tasse universitarie e prestiti d'onore*, <<http://www.roars.it/online/tasse-universitarie-e-prestiti-donore-le-repliche-di-ichino-e-terlizze/>> (10/2016).

- Magna Charta delle Università* 1988, Bologna, <<http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta/italian>> (10/2016).
- Medici G. 1959, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma.
- Monti A. 2007, *Indagine sul declino dell'università italiana*, Gangemi, Roma.
- Moretti M. 2010, *Sul governo delle università nell'Italia contemporanea*, «Annali di storia delle università italiane», 14, pp. 11-40.
- Moretti M. 2011, *Sulla geografia accademica nell'Italia contemporanea (1859-1962)*, in L. Blanco L., Giorgi A., Mineo L. (a cura di), *Costruire un'Università. Le fonti documentarie per la storia dell'Università degli Studi di Trento (1962-1972)*, il Mulino, Bologna, pp. 59-100.
- Moretti M., Porciani I. 2012, *Da un frammento a un testo. Estate 1859, la discussione preparatoria sulla legge Casati*, in A. Ferraresi, E. Signori (a cura di), *Le Università e l'Unità d'Italia (1848-1870)*, Clueb, Bologna, pp. 15-34.
- Morkel A. 2000, *Die Universität muss sich wehren*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Moscato R., Regini M., Rostan M. (a cura di) 2010, *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, il Mulino, Bologna.
- Moscato R., Vaira M. (a cura di) 2008, *L'università di fronte al cambiamento*, il Mulino, Bologna.
- Neave G. 2011, *Patterns*, in W. Rüegg (a cura di), *A History of the University in Europe. IV. Universities since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 31-69.
- Paletta A. 2004, *Il governo dell'università. Tra competizione e accountability*, il Mulino, Bologna.
- Polenghi S. 1993, *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica (1848-1876)*, La Scuola, Brescia.
- Porciani I. (a cura di) 1994, *L'Università tra Otto e Novecento: i modelli europei e il caso italiano*, Jovene, Napoli.
- Porciani I. (a cura di) 2001, *Università e scienza nazionale*, Jovene, Napoli.
- Regini M. (a cura di) 2009, *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Donzelli, Roma.
- Rüegg W. (ed.) 2004, *A History of the University in Europe. III. Universities in the nineteenth and early twentieth Centuries (1800-1945)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rüegg W. 2011a, *Universities founded in Europe between 1945 and 1995*, in W. Rüegg (a cura di), *A History of the University in Europe. IV.*

Universities since 1945, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 575-594.

Rüegg W. (a cura di) 2011b, *A History of the University in Europe. IV. Universities since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge.

Schiera P. 1987, *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, il Mulino, Bologna.

UNIVERSITÀ E SVILUPPO

Roberto Moscati

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali: i sistemi d'istruzione superiore. – 2. Trasformazioni interne al mondo accademico. – 3. Trasformazioni nei sistemi d'istruzione superiore. – 4. Forme di apertura dell'università verso il mondo esterno. – 5. L'università e la creazione del capitale sociale. – 6. Università e formazione della cittadinanza. – 7. Università e sviluppo: considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali: i sistemi d'istruzione superiore

Nei paesi sviluppati, nessun settore della politica pubblica è stato soggetto a cambiamenti così radicali come negli ultimi decenni lo è stato quello dell'istruzione superiore (Kogan, Hanney 2000). Tra le trasformazioni maggiormente significative che hanno riguardato i paesi europei va segnalata la riduzione dell'esclusivo potere (e relativa responsabilità) dello Stato che si è progressivamente trovata nella necessità di interagire con altri soggetti sociali e in particolar modo a rapportarsi con l'ordinamento politico sociale dell'Europa. Il Processo di Bologna ha rappresentato forse l'esempio più significativo di questa tendenza. Ma non va trascurata l'influenza di istituzioni come l'OCSE e l'Unione Europea nello stimolare il riallineamento dei sistemi d'istruzione superiore in un insieme integrato attraverso processi di coordinamento in nome soprattutto della accresciuta rilevanza economica della conoscenza. Questi nuovi soggetti che si sono affiancati allo Stato sono diventati portatori di un modello ideologico neo-liberale che nella pubblica amministrazione e in particolare nel mondo universitario si è identificato con la definizione di New Public Management (NPM) a indicare l'accentuazione della rilevanza dei meccanismi gestionali delle istituzioni. Secondo questo modello le università europee sono state spinte a sviluppare un processo di modernizzazione attraverso l'incremento delle performance, dell'efficienza, della diversificazione delle risorse, dell'intensificazione dei rapporti con il mondo economico e le necessità del mercato del lavoro.

Questa pressione esterna nei confronti dei sistemi d'istruzione superiore è derivata dalla accresciuta rilevanza acquisita dalla conoscenza sotto il profilo economico e sociale. Da qui anche un'ulteriore trasformazione del rapporto con lo Stato che ha perso alcune sue prerogative non essendo più il solo portatore di interessi nei confronti della formazione superiore. Occorre al riguardo ricordare la differenza fondamentale che distingue i sistemi d'istruzione superiore anglosassoni da quelli dell'Europa continentale. I primi hanno visto il sorgere delle istituzioni universitarie per iniziativa dei poteri locali e dunque originariamente si sono mantenute largamente autonome dal controllo diretto dello Stato mentre nei sistemi dell'Europa continentale – secondo i modelli humboldtiano o napoleonico – lo Stato si è posto come garante dell'istruzione dei cittadini e principale fornitore delle risorse necessarie per il raggiungimento di tale compito (Moscato 2004; Neave 2002).

Le forme di pressione esterna sull'università si sono dunque moltiplicate. Da un lato l'istruzione superiore, percepita come via per la salita di status, ha visto accrescersi la domanda sociale, dall'altro l'utilizzo della conoscenza ai fini dello sviluppo economico ha moltiplicato la richiesta di collaborazione diretta dell'università ai processi produttivi. Ma, ad un tempo, in tutti i Paesi sviluppati si sono ridotte le risorse disponibili per i servizi pubblici inclusi quelli dedicati alla formazione. All'interno di questo quadro lo Stato ha sentito il dovere (e/o la necessità) di sviluppare una politica di controllo sull'operato delle istituzioni pubbliche – tra le quali le università – che ha richiesto alle stesse di rendere conto delle proprie attività (o meglio del proprio grado di efficienza). Lo Stato è diventato 'valutatore', secondo diversi modelli indirizzati vuoi alla verifica dei processi vuoi dei prodotti (o di entrambi) delle istituzioni formative (Neave, van Vught 1991; Neave 2012)¹.

La pressione della società nei confronti dei sistemi d'istruzione superiore e delle istituzioni accademiche rappresenta una novità rispetto alle modalità della vita accademica e costringe di fatto gli atenei, attraverso i meccanismi di controllo, a modificare il proprio funziona-

¹ È di qualche rilievo notare come questo doppio fenomeno della pressione di interessi esterni sull'università e della richiesta di verificabilità delle proprie attività interne si sia manifestato sia nei sistemi anglosassoni, dove il ruolo dello Stato ha tradizionalmente avuto un peso relativo, sia in quelli di origine humboldtiano/napoleonica dipendenti largamente dallo Stato.

mento interno (le forme di governo in special modo) (Amaral, Jones, Karseth 2002; Amaral, Meek, Larsen 2003). Ogni sistema si trova a dover rispondere a un moltiplicarsi di domande contraddittorie che riguardano la dimensione sociale e quella economica: si sviluppano infatti sia la 'società della conoscenza' sia 'l'economia della conoscenza' (Sörlin, Vessuri 2007).

Dalla prima viene ai sistemi d'istruzione superiore la richiesta di formazione da parte di nuovi strati sociali che aspirano alla mobilità attraverso l'accesso ad alti livelli professionali e alle professioni liberali, ma anche alla semplice acquisizione del titolo di studio, simbolo di appartenenza alle classi superiori. Il sistema deve in conseguenza fornire a molti soggetti con differenti bagagli culturali una formazione pensata per un relativamente ristretto numero di soggetti destinati a far parte delle classi dirigenti e provenienti da ambiti sociali e culturali omogenei. In diversi sistemi si viene ad aggiungere altresì la necessità di formare ad alto livello una società responsabile, fatta di cittadini in grado di partecipare attivamente alla vita collettiva e dunque di vivere i valori della democrazia.

D'altro canto, la necessità dello sviluppo economico, sempre più legato – nella società post-industriale – all'applicazione delle scoperte scientifiche, spinge a richiedere alle università contributi meno indiretti al progresso economico. Alla ricerca pura ('blue sky') si affianca la ricerca-sviluppo e quindi l'impulso all'innovazione attraverso il 'trasferimento tecnologico' (Bonaccorsi, Bucchi 2011; Laredo 2007; Boffo, Moscati 2015). La nascita di quest'area delle attività universitarie – che viene definita come Terza Missione – è significativa dell'evoluzione delle finalità attribuite all'università.

2. Trasformazioni interne al mondo accademico

Com'è naturale, in conseguenza di questi processi, il mondo accademico ha subito una pressione molteplice dalla società esterna che ha teso a ridurre il funzionamento di prassi consolidate, basate su modalità professionali autogestite, a loro volta fondate su solidi comportamenti etici. Ne è esempio, in molti paesi, l'introduzione di nuove norme regolatrici della struttura dei sistemi d'istruzione superiore e degli stessi comportamenti che si sono sommate alle pressioni derivanti dalle indicazioni a livello internazionale sopra ricordate. È significativo, al

riguardo, il diffondersi di leggi di riforma dell'istruzione superiore in parallelo con l'applicazione del Processo di Bologna (Pereyra 2008; Maassen, Olsen 2007).

La necessità che la società moderna esprime di poter fruire direttamente dell'operato dell'università ne mette dunque in crisi il funzionamento interno. L'importanza relativa dei settori disciplinari si modifica in favore dei contributi scientifici che maggiormente possono essere utili allo sviluppo delle relazioni esterne, ma soprattutto il rapporto diretto con la società e l'intrusione di questa nella vita accademica evidenziano l'urgenza di una riorganizzazione che consenta il dialogo interno/esterno. La struttura della gestione politico-amministrativa si modifica, sia rendendo più definito il processo decisionale sia tenendo conto degli interessi esterni: entrano – dove non ci sono già – rappresentanti della società, detti non per caso con il termine inglese di *stakeholders*. Va detto che l'università viene spinta ad assumere simili iniziative sia in risposta alle richieste esterne sia allo scopo di incrementare le proprie risorse economiche per il lievitare dei costi di funzionamento. Ma questa tendenza implica una larga autonomia che non sempre le politiche dello Stato consentono. Da qui una contraddizione fondamentale che risulta particolarmente visibile in quei sistemi dell'Europa continentale dove lo Stato si pone ancora più come controllore che come valutatore a distanza (Neave 2012; Huisman, Maassen, Neave 2001).

L'alternativa più evidente è però quella che si pone all'interno dell'università di fronte alle richieste di intervento diretto nelle vicende economiche e sociali della società di riferimento. Se debba cioè – come si domandava Derek Bok anni or sono² – dedicarsi all'apprendimento e alla ricerca per il proprio interesse alla scoperta scientifica e alla sua diffusione, facendo solo indirettamente quello della società o, invece, rispondere alle richieste della società per nuovi servizi, nuovi programmi di formazione e nuove forme di consulenza, o, ancora, prendere direttamente l'iniziativa e stabilire la propria agenda di riforme decidendo autonomamente che programmi sviluppare, quali progetti incoraggiare al fine di favorire i processi di cambiamento (Bok 1982: 66). Infatti, il punto di fondo che caratterizza il dibattito nei diversi paesi

² È di Derek Bok, all'epoca presidente della Harvard University, una delle riflessioni più attente sulle trasformazioni delle università nell'epoca contemporanea (Bok 1982).

non riguarda se l'università debba essere utile alla società: su questo tutti sono d'accordo. La differenza sta nelle valutazioni circa il peso degli impegni che l'università si può accollare e il modo nel quale essa può fornire il miglior tipo di contributo. La vera sfida che i sistemi d'istruzione superiore saranno sempre più chiamati a fronteggiare riguarderà dunque il tipo di compromesso che dovranno saper scegliere nel preservare gli standard delle finalità tradizionali della ricerca e dell'insegnamento, pur facendole coesistere con le nuove attività rivolte ai bisogni della comunità (Bok 1982: 69-78).

Ma la terza opzione che Bok suggerisce chiama in causa il ruolo attivo dell'università che non può più limitarsi a fornire un'interpretazione della società ma deve assumersi il compito di indicare una direzione da prendere, rinunciando all'illusione di potersi mantenere neutrale e distaccata, dal momento che ritirarsi nella 'torre d'avorio' equivale alla condivisione dello status quo (rinunciando così al ruolo di leadership intellettuale e morale che le dovrebbe competere)³. In questo senso, l'università non dovrebbe scegliere né il modello 'torre d'avorio' né quello di 'stazione di servizio' (*trading post*, nel linguaggio dei Luria), bensì quello di 'avamposto di frontiera' (*frontier post*): la frontiera della conoscenza e dell'evoluzione della società. Peraltro, in questa prospettiva si potrebbe interpretare anche il modello di *entrepreneurial university* proposto da Burton Clark, spostando l'enfasi più sull'impatto culturale e sociale che non su quello economico, ma comunque orientato ad attribuire all'università un cruciale ruolo attivo in relazione specialmente ai problemi del territorio, da sviluppare accanto a quello più tradizionale, legato alla dimensione globale e senza confini, proprio al perseguimento della conoscenza (Clark 1998 e 2004).

3. Trasformazioni nei sistemi d'istruzione superiore

Come è ormai del tutto evidente, il principale problema per i sistemi d'istruzione superiore è quello di riuscire a tenere insieme i com-

³ È da notare che al riguardo Bok cita una frase di Zella e Salvador Luria scritta nel 1970: «Passive acceptance of the goals and values of society deprives the university of the claim to intellectual leadership and encourages its involvement in ventures of dubious ethical and intellectual value» (Luria S.E., Luria Z. 1970).

piti e le finalità tradizionali con quelli che la società oggi richiede sia sul piano sociale sia sul piano economico. Le risposte alternative sin qui sperimentate sono ben note. Alcuni sistemi hanno diversificato in parallelo i percorsi formativi distinguendo un canale di formazione e ricerca tradizionale da uno più direttamente orientato alle figure professionali di riferimento (le *Fachhochschulen* in Germania e in Austria, le *Hogesholen* in Olanda, ma anche gli IUT in Francia e i Politecnici in Portogallo). Un'alternativa 'verticale' è rappresentata dal modello californiano – introdotto dal *Master Plan for Higher Education* nel 1960 – articolato in tre livelli che comprendono al più alto l'insieme di campus dell'University of California, seguiti da quella della State University of California e infine dalla rete di Community Colleges, dove è chiaro l'intento di eccellenza del primo livello, quello della formazione intermedia del secondo e il compito professionalizzante del terzo. In entrambi i modelli (e, in misura meno articolata, in altri sviluppatisi in paesi diversi) l'obiettivo appare evidentemente quello di mantenere distinte le finalità di approfondimento culturale e scientifico da quelle di professionalizzazione diretta. Ad un tempo, le finalità non dichiarate sono quelle di allentare la pressione della domanda sociale per l'accesso alle professioni di alto livello e rispondere alla divisione del lavoro (e di quella sociale). Più recentemente il modello a tre stadi che il Processo di Bologna ha introdotto – generalizzando di fatto la struttura anglosassone (Bachelor, Master e Philosophy Doctor) – rappresenta una proposta formativa in rapporto a possibili collocazioni diversificate nel mondo delle professioni (e nella stratificazione sociale). In tutti i casi, il sistema formativo tende a riprodurre la struttura sociale e come tale è ritenuto funzionale all'ordinato sviluppo della società.

4. *Forme di apertura dell'università verso il mondo esterno*

Va peraltro osservato come il quadro sia in evoluzione e stia riguadagnando spazio un insieme di componenti proprie alla società della conoscenza, in parte anche per la loro incidenza sul mondo economico. L'aspetto più evidente di questa evoluzione è rappresentato dal diffondersi all'interno delle università di quell'insieme di attività che vanno sotto la denominazione di Terza Missione. In qualche misura sotto questo titolo si riassumono le iniziative che segnalano l'apertura dell'università al mondo esterno, secondo una modalità diffusasi da

tempo nei sistemi dei paesi anglosassoni ma progressivamente in fase di sviluppo anche nei sistemi di altra origine per l'importanza acquisita dalla ricerca scientifica e dall'istruzione superiore nella evoluzione delle economie. Da qui il rilievo del settore del trasferimento tecnologico legato ai processi d'innovazione economica (*Tecnological Transfer and Innovation*). Ma l'aspetto più interessante riguarda le altre due funzioni principali attribuite alla Terza Missione che sono l'educazione permanente (*lifelong learning* o *Continuing Education*) e le attività legate all'impegno sociale (*Social Engagement*). L'educazione permanente – anche se si viene sviluppando con fatica e in maniera indiretta in Italia – ha acquisito un'importanza significativa in relazione alla rapidità dell'innovazione tecnologica e al modificarsi di una importante parte delle attività professionali. L'impegno sociale dell'università viene assumendo connotati diversi man mano che il mondo accademico si rende conto della crescente importanza che l'università riveste per la diffusione della conoscenza al di là delle tradizionali attività formative indirizzate alle giovani generazioni. In generale, i processi di rapido cambiamento dell'economia e della società richiedono sia un aggiornamento continuo del saper fare, sia l'offerta diffusa di interpretazione della realtà che cambia. E l'università risulta essere l'istituzione di fatto predisposta più di qualunque altra a rispondere a tali richieste (Barnett 1990 e 2000; Delanty 2001). Da un lato, infatti, il cambiamento va spiegato per padroneggiarlo, dall'altro la società è sempre più multiculturale e necessita di elementi interpretativi condivisi ai quali far corrispondere modelli e valori che consentano la vita collettiva. Del resto, sempre meno è possibile contare sulla accettazione cieca del divenire, dunque l'ordine sociale si basa (e si baserà sempre di più) sull'adesione responsabile. È, detto in altro modo, la riscoperta dell'utilità funzionale della cittadinanza responsabile.

Che la scuola (dunque anche l'università) debba prendersi cura della formazione del cittadino è cosa nota da tempo. Ma è rimasto un intento largamente teorico, soprattutto nei sistemi poco attenti alle lezioni di Dewey. Per una sorta di paradosso della storia questo compito torna di attualità in maniera indiretta: dal momento che serve alla dimensione economica avere soggetti competenti e responsabili, in grado di produrre nuove idee e di saper interpretare i ruoli professionali in modo attivo.

Qualcosa di simile avviene per quel che riguarda le 'competenze trasversali' (Luzzatto, Mangano, Moscati 2015). Si è criticato a lungo in diversi sistemi d'istruzione superiore (in quello italiano in special

modo) l'eccesso di specificità disciplinari poco disposte a comunicare tra loro, spesso per logiche corporative legate alle carriere degli accademici. Ora la richiesta del superamento degli steccati viene dal mondo delle professioni dove si è capita l'importanza di quelle caratteristiche attitudinali legate a capacità di interpretare criticamente la realtà, lavorare in gruppo, decidere e guidare altri soggetti. Caratteristiche che si sviluppano con la pratica e che l'impostazione didattica della scuola italiana, più che non favorire, reprime. Riuscire a sviluppare queste caratteristiche (i cosiddetti *soft skills*) richiede profonde trasformazioni nei processi didattici sulle tracce del *cooperative learning*, l'interattività, la responsabilizzazione e i ruoli attivi dei discenti per favorirne la formazione della personalità. Il mondo economico dunque chiede di fatto la formazione della cittadinanza responsabile in ragione della trasformazione di una parte rilevante dei processi produttivi e dell'organizzazione dei servizi. È questo uno degli esempi tra i più interessanti di conseguenze inattese (*unintended consequences*) di processi nati per finalità particolari, ma che incidono in settori diversi. Forse attraverso questo processo la scuola e l'università saranno costrette a modificare parte del loro funzionamento che altrimenti avrebbe resistito vittoriosamente alle richieste di innovazione.

5. *L'università e la creazione del capitale sociale*

Resta l'incertezza circa le conseguenze che tale processo produrrà in campo economico nel medio-lungo periodo. Ma nel frattempo l'università è chiamata a collaborare allo sviluppo della società, specificamente nella dimensione del rapporto tra singolo ateneo e territorio di riferimento. Se si accetta il principio dell'apertura dell'università verso il mondo esterno appare logica la serie di possibilità che si prospettano sotto il profilo culturale e sociale (peraltro con conseguenze nella dimensione economica). L'università si viene a porre come centro di elaborazione e diffusione culturale con la possibilità di collegarsi con altre istituzioni nella creazione di reti sociali per lo sviluppo della società civile. È noto come la crescita della società civile sia sempre più legata allo sviluppo locale e come questa dimensione abbia acquisito una rilevanza particolare in relazione al fenomeno della globalizzazione. In particolare nelle aree di maggiore difficoltà e di più difficile sviluppo l'elemento centrale per l'evoluzione positiva appare sempre più essere

la presenza e le caratteristiche del 'capitale sociale' inteso come «disponibilità delle persone ad associarsi ed agire per il bene comune» (Piselli 2005: 457). Ora, è un dato condiviso che il capitale sociale si manifesta «nella costituzione di relazioni tra associazioni della società civile [...] è dato dalle risorse materiali e normative (come la fiducia), cognitive (come le informazioni), ed esperienziali (apprese attraverso la condivisione di esperienze), dalla collaborazione e il confronto continuo». Ed è accertato altresì che queste caratteristiche una volta createsi possono anche esaurirsi e consumarsi (Piselli 2005: 482). Ne deriva che l'università potrebbe rappresentare un punto di riferimento e aggregazione stabile nella creazione e mantenimento di quelle reti sociali che rappresentano la sostanza del capitale sociale e dunque funzionare come una delle istituzioni pubbliche operanti all'interno di nuovi modelli di governance locale. A questo fine, l'università potrebbe/dovrebbe mettere l'accento sulle proprie capacità di creare conoscenze specializzate assieme alla capacità critica e a quell'insieme di 'competenze trasversali' che stanno di fatto alla base della cultura civica e della capacità di coinvolgimento nella cosa pubblica (Triglia 2001).

Val la pena di notare al riguardo che al capitale sociale si riconoscono – in quanto risorsa collettiva – le caratteristiche di bene pubblico (Piselli 2005: 458) e sempre più tali caratteristiche tendono ad essere attribuite anche all'università sulla scorta della richiesta di apertura e coinvolgimento che le viene dalla società. Ma per l'università che assume il ruolo di bene pubblico l'interrogativo – che poneva alcuni anni or sono una studiosa inglese – è «to what extent can universities open up their boundaries and become more public institutions without losing the conditions on which their public values depends?» (Henkel 2004: 2). Dunque ancora una volta si ripropone il problema di mantenere le caratteristiche tradizionali alle quali aggiungere quelle legate alle nuove finalità di istituzione aperta al mondo esterno e interessata a contribuire *direttamente* al bene della società.

Questa opzione si manifesta con particolare evidenza – non per caso – negli agglomerati urbani e nelle aree in via di sviluppo dove le necessità di aggregazione sono più evidenti.

(i) Nel *contesto urbano* l'università si trova di fronte alla possibilità di collaborare – attraverso l'insieme di alcune sue discipline – con altri atenei, con le autorità pubbliche e con diverse strutture intermedie. Si presenta qui il caso di un allargamento alla società civile del modello di collaborazione tra università, mondo economico e amministrazione.

ne della cosa pubblica: la ‘triplice ellisse’ diventa così quadrupla (Etzkowitz, Leydesdorff 2000; Goddard, Vallance 2013: 147). E in tal modo all’‘università imprenditrice’ (*entrepreneurial university*) tesa prevalentemente alla creazione di ricchezza attraverso relazioni col mondo imprenditoriale privato si verrebbe a sostituire l’‘università civica’ (*civic university*) inserita in programmi di miglioramento della vita urbana in rappresentanza e nell’interesse di consumatori, portatori di interessi e semplici cittadini. Come si è segnalato, per riuscire in questo genere di coinvolgimento l’università deve fare i conti sia con la mancanza di tradizione nella collaborazione con le altre istituzioni accademiche presenti sul territorio, sia con la difficoltà di superare le barriere disciplinari interne dal momento che l’affrontare nodi della vita cittadina richiede approcci multidisciplinari e dunque l’utilizzo delle potenzialità dell’università nel suo complesso. D’altro canto, l’università – a differenza di altre istituzioni cittadine – non è costretta a limitare le proprie attività a livello locale e può inserire le problematiche territoriali in dimensioni globali fornendo un collegamento con utili realtà esterne.

La prospettiva per l’‘università civica’ non è di facile realizzazione ma vi sono incoraggianti esempi: come era prevedibile in particolare nei paesi anglosassoni (i casi di Manchester, Newcastle e Bristol citati da Goddard e Vallance) ma anche in Italia cominciano a sorgere iniziative in questa direzione. Particolarmente significativi sono – al riguardo – i casi dell’Università di Brescia e dell’Università del Salento. La prima ha lanciato il progetto di ateneo *Health and Wealth* che rappresenta l’integrazione di tutte le aree culturali e scientifiche presenti in Ateneo con l’intento di produrre nuova conoscenza attraverso la multidisciplinarietà. Sono previste ricadute sul benessere sociale e lo sviluppo del territorio circostante attraverso il coinvolgimento degli studenti al proprio interno e l’associazione con partner nazionali e internazionali. Si può dire si tratti di un duplice tentativo di realizzare la convergenza di aree disciplinari su un unico tema identitario e di sviluppare la Terza Missione valorizzando la produzione e il trasferimento dei risultati di tale progetto (Pecorelli 2015).

L’Università del Salento, dal canto suo, ha avviato lo sviluppo di una nuova identità attraverso una strategia complessiva di apertura al territorio che si sostanzia nel progetto chiamato ‘Comunità Creativa’. Scopo di fondo appare essere quello di fare dell’Università un volano per lo sviluppo del territorio di riferimento, sia migliorando l’offerta didattica e l’accoglienza degli studenti, sia coordinando iniziative con

enti cittadini, realtà economiche e professionali, in una logica di accompagnamento nel raggiungimento di obiettivi sostenibili. Anche in questo caso si può parlare di un'ampia interpretazione della Terza Missione che arriva a immaginare la costruzione di una città universitaria (Zara 2015).

(ii) Questi nuovi ruoli che vengono sempre più diffusamente attribuiti alla formazione superiore assumono poi una rilevanza strategica nelle *aree di ritardato o difficile sviluppo*. Va detto che in tali zone le università subiscono molteplici conseguenze negative dalla loro collocazione che le penalizzano rispetto a quelle situate nelle aree maggiormente sviluppate del Paese.

(a) Innanzitutto, la modestia delle risorse economiche e culturali presenti nel contesto si riflettono sia sulle possibilità di collaborazione delle università con il mondo esterno sia sulla qualità della popolazione studentesca. Gli stimoli all'apertura alle realtà locali sono modeste e non spingono alla ricerca della modernizzazione e della qualità delle performance. Esistono tuttavia casi di iniziative di successo che si muovono in direzione positiva: nel caso del Mezzogiorno oltre al citato progetto dell'Università del Salento è noto quello dell'Università di Catania che negli anni '80 dello scorso secolo ha contribuito assieme alla società STMicroelectronics e al Comune di Catania allo sviluppo di un comprensorio non solo legato al successo (assolutamente rilevante) dell'azienda attorno alla quale sono sorte circa 60 aziende high-tech con alcune migliaia di addetti, ma altresì al rilancio di altri settori dell'economia locale, in particolare quello del turismo, e che ha fatto parlare di 'Etna Valley'. Si è trattato peraltro di un caso di felice coincidenza per la presenza contemporanea sul territorio di singoli responsabili (illuminati) di istituzioni private (azienda) e pubbliche (comune e università) ai quali è rimasto legato in buona parte il successo (e – con il loro avvicendamento – il declino) del progetto innovativo. La carenza di una classe dirigente della stessa caratura ha reso episodici e non generalizzabili tali esempi virtuosi.

(b) Queste condizioni di contesto e il clima culturale e scientifico che ne deriva operano inevitabilmente sul personale universitario. Si riduce vistosamente la capacità attrattiva delle università delle zone meno sviluppate e correlativamente opera la spinta ad abbandonarle in favore di istituzioni in grado di offrire condizioni professionali migliori. Si crea dunque il fenomeno di *push and pull* che opera tradizionalmente a livello nazionale e internazionale per i ricercatori e gli studiosi, in virtù

della scarsa rilevanza attribuita alle frontiere dal mondo della scienza.

Risulta subito evidente che per invertire una simile tendenza è necessaria una politica nazionale che assuma il tema come prioritario e avvii un programma a medio termine di incentivi specifici, non solo legati al mondo universitario e – in questa logica – riveda le normative generali che caratterizzano i sistemi centralizzati e le norme standard inapplicabili a realtà fortemente dissimili.

Peraltro, in questo momento storico, è proprio nelle aree marginali, dove i processi d'industrializzazione non hanno prodotto uno sviluppo duraturo, che per l'università si aprono nuovi ruoli comunque urgenti e necessari in generale alla società contemporanea e dei quali si comincia a prendere coscienza.

Per evidenziare questo aspetto è utile riportare una considerazione formulata da Pier Francesco Asso e Carlo Trigilia nell'introduzione del volume curato da Gianfranco Viesti per la Fondazione RES, *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*:

Le funzioni degli atenei non sono peraltro rilevanti e strategiche solo per la crescita economica. L'istruzione universitaria è anche un veicolo essenziale – insieme a quella secondaria – per la crescita culturale, per la formazione della cittadinanza attiva e consapevole, capace di coniugare gli interessi individuali e familiari con una visione degli interessi collettivi. Essa è uno strumento importante per alimentare la fiducia nelle istituzioni pubbliche, insieme a una migliore capacità di controllo sul loro operato al servizio della collettività. Insomma, scuola e università sono il terreno di coltura non solo del capitale umano ma anche del capitale sociale. E sappiamo quanto questo ingrediente sia importante nei processi di sviluppo, nei quali assume un certo peso non meno rilevante del capitale economico (Fondazione RES 2016: IX-X).

Si ripresenta dunque l'importanza del capitale sociale come elemento necessario allo sviluppo sociale ed economico ma, correlativamente, allo stesso sviluppo politico, se è vero che la politica in paesi democratici prevede la partecipazione dei cittadini. E dunque nei paesi e nelle aree in via di sviluppo la dimensione socio-culturale ha una rilevanza maggiore che nelle aree sviluppate, dove questa dimensione in genere è del resto maggiormente presente e concorre a spiegare il livello di sviluppo raggiunto. In parallelo non va peraltro trascurato il fatto che allo sviluppo serve una classe dirigente matura e diffusa. Ma le due di-

mensioni coinvolgono di nuovo i compiti dell'università: la formazione della classe dirigente come compito tradizionale, quello della cittadinanza consapevole come compito aggiuntivo.

6. *Università e formazione della cittadinanza*

Simili problematiche hanno dunque un risvolto sociale e politico che si affianca al ruolo tradizionale dei processi formativi: la possibilità (ove favorita dalle politiche delle amministrazioni pubbliche) della partecipazione alla gestione della cosa pubblica da parte dei cittadini.

Allo scopo, occorrerebbe ripensare all'intero sistema formativo e all'articolazione delle opportunità di acculturazione, formazione e informazione che la società mette a disposizione della cittadinanza, particolarmente nelle aree di minor sviluppo. In questa prospettiva, sarebbe utile la creazione di strutture di affiancamento alla scuola e all'università con compiti di aggregazione della popolazione attorno a iniziative sociali e culturali di sostegno ai frequentanti le strutture formative, ma anche di fornitura di percorsi di aggiornamento culturale e professionale o di intrattenimento culturale, cruciali in aree dove tali opportunità non sono disponibili. Esiste – del resto – un esempio di simili iniziative che è rappresentato da un Programma, sperimentato negli anni '60 all'interno dell'Intervento pubblico straordinario per il Mezzogiorno, che si è articolato in una rete di Centri di Servizi Culturali che – ispirandosi alle *Maisons de la Culture* francesi – ha avuto per alcuni anni il compito di affiancare lo sviluppo culturale allo sviluppo economico. E finalità non marginale, tra le altre, del Programma era quella di migliorare il livello culturale delle giovani generazioni di studenti, al fine di favorire il loro successo nei percorsi formativi (Pannizzi 2014).

Per sottolineare la centralità del problema si può fare riferimento ai fenomeni di dispersione scolastica che sono caratteristica soprattutto (ma non solo) delle scuole e degli atenei delle aree del Mezzogiorno. Il logico collegamento esplicativo richiama le caratteristiche culturali di una larga parte degli iscritti provenienti da ambiti familiari con livelli d'istruzione modesti e da processi formativi a livello di scuola secondaria superiore spesso culturalmente inadeguati. Ma il nodo centrale riguarda il tipo di offerta didattica e i contenuti curricolari. E dunque ritorna qui a proporsi la rilevanza del coinvolgimento e dell'impegno

attivo degli studenti nei processi formativi, in particolare allo scopo di abituarli ad assumere responsabilità dirette nel processo di apprendimento, ma, ad un tempo, utili per la partecipazione attiva sia nei processi produttivi sia nella vita sociale. Ne deriva che compito dei sistemi formativi nelle società democratiche – particolarmente nelle aree meno sviluppate – dovrebbe essere quello di formare soggetti in grado di assumere ruoli attivi anche se l'economia e la società tardano a privilegiarne l'utilizzo (Brown, Lauder, Ashton 2011).

7. Università e sviluppo: considerazioni conclusive

L'organizzazione dell'alta formazione – come si è detto in apertura – richiede di essere sostanzialmente ripensata (all'interno di una revisione degli interi sistemi formativi). Si tratta di una fase di cambiamento complessivo che ha pochi precedenti e che necessita di una riflessione di fondo, sia al livello dei sistemi d'istruzione superiore sia all'interno delle singole università. La fondamentale importanza della formazione superiore e della ricerca scientifica per lo sviluppo delle economie dei diversi Paesi coinvolti nei processi di internazionalizzazione e di globalizzazione ha caratterizzato gli ultimi decenni ma sembra stia perdendo di centralità. Appare sempre più evidente che – in varia misura nelle diverse economie nazionali – le possibilità di occupazione in ruoli professionali di alto livello tendano a ridursi e a corrispondere sempre meno alla produzione della formazione terziaria (Brown, Lauder, Ashton 2011: 147).

Per contro, aumenta la necessità di avere cittadini in grado di comprendere i processi di cambiamento. Un crescente numero di pedagogisti e scienziati sociali viene prendendo coscienza della vastità e della rapidità di mutamenti che rendono il futuro difficilmente prevedibile. Negli Stati Uniti si è richiamata la metafora del 'cigno nero'⁴ per evidenziare il fenomeno: «our world is dominated by the extreme, the

⁴ Il cigno nero è un animale-metafora che smentisce ogni nostra previsione, è un evento imprevedibile a cui troviamo una spiegazione solo a posteriori. Secondo questa metafora, siamo abituati ad apprendere dall'esperienza, dalla ripetizione, e ci concentriamo solo su quello che conosciamo tralasciando l'ignoto; categorizziamo, semplifichiamo, ci priviamo della capacità di pensare l'impossibile.

unknown, and the very improbable [...] and the future will be increasingly less predictable» (Taleb 2007: XXVIII, cit. in Shinn 2012: 16). I riferimenti sono a problemi complessi quali i cambi climatici, i conflitti inter-religiosi, le aree di crescente povertà, le migrazioni di massa, ma anche ai rapidi cambiamenti quali lo svilupparsi dell'*Information and Communication Technology* (ICT) e il crollo dei mercati finanziari mondiali degli anni 2008-2009. Ora, occorre aver chiaro come questi cambiamenti non siano fenomeni transitori ma segnino un passaggio a scenari complessivi diversi. Si tratta di esserne convinti e di saperli interpretare per non essere emarginati⁵. Ma ciò significa ripensare interi paradigmi interpretativi della realtà (dunque resettare/azzerare quelli sin qui utilizzati). E da diverse parti si suggerisce che si debba procedere anche a un 'educational reset', dal momento che simili drastici mutamenti mettono in crisi una serie di convinzioni fondamentali riguardo al modo in cui docenti e discenti creano, conservano, certificano e disseminano la conoscenza. È opinione sempre più diffusa in diversi sistemi d'istruzione superiore che in questo processo un particolare accento vada messo sui meccanismi d'integrazione della conoscenza, attraverso la costruzione – certamente non semplice – di nuove aggregazioni interdisciplinari che – accanto alle tradizionali aree di approfondimento – forniscano un complessivo e olistico approccio multidisciplinare, rivolto alle sfide locali e globali che il mondo contemporaneo propone.

Quanto alle prospettive che si aprono per la formazione terziaria nelle zone relativamente meno sviluppate va operata una distinzione preliminare tra i Paesi globalmente sottosviluppati e le aree di ritardato sviluppo all'interno di Paesi sviluppati (come è il caso del Mezzogiorno italiano).

Nei primi i problemi di fondo restano prevalentemente legati alla considerazione dell'istruzione più come bene di investimento che come bene di consumo e riguardano l'intero sistema formativo, con particolare attenzione alla generalizzazione dell'istruzione primaria e secondaria in

⁵ A proposito della crisi finanziaria mondiale lo scienziato sociale Richard Florida ha segnalato come «this economic crisis doesn't represents a cycle. It represents a reset. It's an emotional, raw social, economic reset. People who understand that will prosper. Those who don't will be left behind» (Florida 2010: 5 in Shinn 2012).

funzione dello sviluppo dell'economia locale (Galbraith 1962). Nelle aree di minore sviluppo all'interno del medesimo Paese le problematiche sono diverse. Riguardano anche, e oggi soprattutto, il livello terziario, con alcune distinzioni rispetto alle finalità e ai compiti che sono attribuiti all'università nei Paesi o nelle aree dei Paesi maggiormente sviluppati.

Ragionevolmente, alcune funzioni vanno precisate e va tenuto conto delle diverse realtà nelle quali opera un sistema formativo che non può essere pensato come monolitico e men che meno valutato secondo quest'ottica. In particolare: (i) la formazione professionale legata alle caratteristiche dell'economia locale va privilegiata secondo percorsi formativi che comunque forniscano solide basi culturali, necessarie alle probabili trasformazioni dei processi produttivi, ma soprattutto (ii) va sviluppata la formazione della cittadinanza attiva, come pre-condizione all'aggregazione comunitaria, base di quel 'capitale culturale' necessario alla gestione diffusa della cosa pubblica.

È peraltro evidente come qui si arresti lo spazio riguardante i sistemi formativi e le loro responsabilità relative allo sviluppo della società. Sta alla politica locale la predisposizione dei processi di partecipazione della cittadinanza. Processi che comprendano l'offerta di condizioni che invoglino la permanenza sul territorio. E tuttavia, anche a questo riguardo i processi formativi – come si è visto nelle pagine precedenti – hanno una responsabilità non trascurabile, nella misura e nella forma in cui forniscono le basi culturali della futura classe dirigente locale.

Al di là delle trasformazioni dello scenario complessivo sopra ricordato, sembra dunque che ai sistemi d'istruzione (in particolare a quelli d'istruzione superiore) si chieda oggi più che mai di pensare in termini di prospettiva generale a medio-lungo termine. E, fatte salve le differenze di sviluppo economico, sociale e culturale, appaia sempre più indispensabile mirare all'innalzamento della qualità dell'istruzione superiore, tendenzialmente aperta a tutti.

Ancora una volta nei diversi Paesi si ritorna dunque alla domanda di fondo: quale università per quale società? Preliminarmente occorrerebbe evidenziare l'utilità della coerenza fra modello di società e sistema formativo e quindi avviare una politica all'interno di quest'ultimo con la collaborazione convinta degli attori che tale politica sono chiamati a realizzare nell'interesse della collettività. Non è facile comunque rispondere in modo univoco a una tale domanda perché occorre far coesistere logiche diverse quando non opposte se tra le finalità sono comprese la formazione delle classi dirigenti e la formazione del

maggior numero possibile di cittadini; e altresì – come si è detto – se si devono promuovere nello stesso sistema sia il rapporto tra università e mondo economico in rapida evoluzione sia quello tra università e società in forte ritardo sociale ed economico. In ogni caso l'inevitabile articolazione delle risposte all'insieme variegato di domande provenienti dal mondo esterno (a livello locale, nazionale e internazionale) richiede ai sistemi d'istruzione superiore un progetto di politica formativa che bilanci linee di indirizzo e autonomia, ma che soprattutto discenda da una visione prospettica coraggiosa.

Riferimenti bibliografici

- Amaral A., Jones G.A., Karseth B. (a cura di) 2002, *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Amaral A., Meek V.L., Larsen I.M. (a cura di) 2003, *The Higher Education Managerial Revolution?*, Kluwer Academic Publisher, Dordrecht.
- Barnett R. 1990, *The Idea of Higher Education*, Open University Press, Buckingham.
- Barnett R. 2000, *Realizing the University in an Age of Supercomplexity*, Open University Press, Buckingham.
- Boffo S., Moscati R. 2015, *La Terza Missione dell'università. Origini, problemi e indicatori*, «Scuola Democratica», 2, pp. 251-271.
- Bok D. 1982, *Beyond the Ivory Tower. Social Responsibilities of the Modern University*, Harvard University Press, Cambridge (Ma).
- Bonaccorsi A., Bucchi M. 2011, *Trasformare conoscenza, trasferire tecnologia. Dizionario critico delle scienze sociali sulla valorizzazione della conoscenza*, Marsilio, Padova.
- Brown P., Lauder H., Ashton D. 2011, *The Global Auction*, Oxford University Press, Oxford.
- Clark B.R. 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon, New York.
- Clark B.R. 2004, *Delineating the Character of the Entrepreneurial University*, «Higher Education Policy», 17 (4), pp. 355-370.
- Deem R. 2001, *Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: Is the Local Dimension Still Important?*, «Comparative Education», 37, pp. 7-21.

- Delanty G. 2001, *Challenging Knowledge. The University in the Knowledge Society*, Open University Press, Buckingham.
- Enders J. 2004, *Higher education, internationalization, and the nation-state: recent developments and challenges to governance theory*, «Higher Education», 47, pp. 361-382.
- Etzkowitz H., Leydesdorff L. (a cura di) 1997, *University and the Global Knowledge Economy*, Pinter, London.
- Florida R. 2010, *The great reset: How new ways of living and working drive post-crash prosperity*, Harper Collins Publishers, New York.
- Fondazione RES 2016, *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, a cura di G. Viesti, Donzelli, Roma.
- Galbraith J.K. 1962, *Economic Development*, Houghton Mifflin, Boston.
- Goddard J., Vallance P. 2013, *The University and the City*, Routledge, Abingdon.
- Henkel M. 2004, *Higher Education as a public good: The idea of engagement*, paper presentato alla 17° CHER Conference, University of Twente, Enschede (non pubblicato), pp. 1-15.
- Huisman J., Maassen P., Neave G. 2001, *Higher Education and the Nation-State*, Elsevier-Pergamon, Oxford.
- Kogan M., Hanney S. 2000, *Reforming Higher Education*, Jessica Kingsley, London.
- Laredo P. 2007, *Revisiting the Third Mission of Universities: Toward a Renewed Categorization of Universities Activities?*, «Higher Education Policy», 20, pp. 441-456.
- Luria S.E., Luria Z. 1970, *The Role of the University: Ivory Tower, Service Station, or Frontier Post?*, «Daedalus», 99 (1), pp. 75-83.
- Luzzatto G., Mangano S., Moscati R. 2015, *Transversal Competences in Italian University Programmes: Initial Results of a Survey*, paper presentato alla 28° CHER Conference, Lisbona (non pubblicato), pp. 1-17.
- Maassen P., Olsen J.P. 2007, *European Integration and University Dynamics*, Kluwer, Dordrecht.
- Marginson S. e van der Wende M. 2007, *Globalisation and Higher Education*, OECD Education Working Papers, 8, pp. 1-86.
- Moscati R. 2004, *Università*, in *Enciclopedia del Novecento-Supplemento III*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 558-571.
- Neave G. 2002, *The Stakeholder Perspective Historically Explored*, in J. Enders, O. Fulton (a cura di), *Higher Education in a Globalising*

- World. International Trends and Mutual Observations*, Kluwer, Dordrecht, pp. 17-37.
- Neave G. 2012, *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe. The Prince and His Pleasure*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
- Neave G., van Vught F.A. 1991, *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education In Western Europe*, Pergamon Press, Oxford.
- Panizzi G. 2014, *Appunti per una storia dei centri di servizi culturali nel Mezzogiorno (1967-1972)*, «Rivista economica del Mezzogiorno», 1-2, pp. 69-105.
- Pecorelli S. 2015, *Health & Wealth – Strategic Plan 2014-2016*, paper presentato al Convegno *Idee di Università e strategie degli atenei italiani*, Roma (non pubblicato), pp. 1-13.
- Pereyra M.A. 2008, *Changing Knowledge and Education. Communities, Mobilities, and New Policies in Global Societies*, Peter Lang, Frankfurt am Main-Oxford.
- Piselli F. 2005, *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, «Stato e Mercato», 75, pp. 455-485.
- Shinn L.D. 2012, *Liberal Education in the Age of the Unthinkable*, «Change», 44 (4), pp. 15-21.
- Sörlin S., Vessuri H. (a cura di) 2007, *Knowledge Society vs. Knowledge Economy: Knowledge, Power, and Politics*, Palgrave-Macmillan, Basingstoke.
- Taleb N.N. 2007, *Black Swan: The impact of the highly improbable*, Random House, New York.
- Trigilia C. 2001, *Capitale sociale e sviluppo locale*, in A. Bagnasco, F. Piselli, A. Pizzorno, C. Trigilia, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna, pp. 105-131.
- Zara V., De Vitis L. 2015, *L'Università del Salento*, paper presentato al Convegno *Idee di Università e strategie degli atenei italiani*, Roma (non pubblicato), pp. 1-12.

IL FINANZIAMENTO DEI PRIVATI ALLE UNIVERSITÀ PUBBLICHE*

Giulio Vesperini

SOMMARIO: 1. Presentazione. – 2. I dati. – 3. L'ordinamento italiano e il finanziamento privato. – 4. L'autonomia finanziaria e contabile. – 4.1 La disciplina delle tasse studentesche. – 4.2 La disciplina dei mutui e dell'indebitamento. – 4.3 Le società partecipate dalle università – 4.4 Il conto terzi. – 5. Finanziamento privato e formule di finanziamento pubblico. – 6. La disciplina fiscale. – 7. Valutazione delle università e finanziamento privato. – 8. Conclusioni.

1. Presentazione

L'università italiana [...] non è in grado di produrre capitale umano adeguato perché funziona pessimamente. Anche in questo settore, la mancanza di competizione significa difesa della potente lobby dei professori e barriere all'entrata di iniziative private. Il modo per salvare le università è metterle in concorrenza l'una con l'altra, abolendo il valore legale della laurea. [...] Dovrebbe essere ormai chiaro [...] che il difetto della nostra università, e della scuola in generale, non è la mancanza di fondi pubblici, ma l'impossibilità di creare gli incentivi corretti, licenziando insegnanti, ricercatori e professori incapaci [e] spostando l'onere del finanziamento dei costi universitari dai contribuenti agli utenti (Alesina, Giavazzi 2007: 36).

Il secondo metodo per fare affluire le risorse agli atenei migliori consiste nell'alzare le rette studentesche, e tagliare corrispondentemente i finanziamenti pubblici agli atenei. In questo modo, gli atenei saranno costretti a competere per le rette studentesche con lo strumento della qualità del servizio offerto. Chi promuove la cognata del rettore perderà studenti, o dovrà ridurre le rette se vorrà continuare ad attrarre studenti. Questi ultimi saranno comunque di qualità inferiore, perché i migliori cercheranno di andare in ate-

* Ringrazio i professori Sabino Cassese e Carla Barbati per i loro commenti a una prima versione di questo testo.

nei più seri. Per entrambi i motivi, la decisione di assumere la cognata del rettore, si rifletterà negativamente su coloro che l'hanno presa. Tutto ciò di per sé eliminerà i comportamenti clientelari, o assicurerà che coloro che perseverano vengano eliminati dal mercato, e nei casi più seri siano costretti a chiudere (Perotti 2008: 97).

La politica della riduzione dei finanziamenti all'università ha perciò causato un rapido ed accentuato 'dimagrimento' del sistema universitario, con il conseguente incremento del rapporto studenti-docenti. Tale indicatore è spesso impiegato nelle comparazioni e nei *ranking* internazionali per la valutazione della 'qualità' della didattica. La scelta del governo di ridurre i finanziamenti ha perciò avuto un effetto indiretto anche sulla reputazione internazionale degli atenei e del sistema universitario italiano. [...] Il calo dei finanziamenti ha inciso profondamente sulle disponibilità finanziarie delle università italiane. Una conseguenza, oltre al calo degli organici, è consistita nell'incremento della contribuzione studentesca. [...] In generale, le rette medie per studente hanno valori molto diversi da regione a regione [...]: nelle regioni del nord Italia mediamente gli studenti sostengono un investimento diretto maggiore, mentre l'iscrizione all'università appare meno onerosa nelle regioni del centro e sud Italia (Paleari, Meoli, Donina 2014: 21-22).

I tre brani riportati possono dare l'idea delle diverse tesi che hanno alimentato, negli ultimi anni, il dibattito pubblico sul finanziamento delle università statali. Da un lato, quindi, ci sono coloro che annettono alla crescita del concorso privato al bilancio universitario, in specie nella forma di un maggior peso delle tasse studentesche, una funzione virtuosa per il miglioramento della qualità delle università. Altri, invece, sottolineano le conseguenze negative della riduzione del finanziamento pubblico e, in particolare, pongono in risalto gli squilibri conseguenti all'aumento dei contributi richiesti agli studenti¹.

¹ Un approfondimento delle implicazioni di questi cambiamenti del sistema di finanziamento nei rapporti tra le università collocate nelle varie parti del territorio nazionale, un'analisi del maggior divario che ne consegue soprattutto tra università del nord e quelle del sud e un'illustrazione del diverso andamento delle tasse studentesche nelle differenti regioni si trovano in Banfi, Viesti, 2015, al quale si rinvia anche per una ricostruzione delle decisioni e delle regole che hanno determinato, nell'ultimo ventennio, l'ammontare finanziario del sistema

Questo scritto prende ad oggetto il solo finanziamento privato, senza quindi estendersi al complesso delle risorse delle università. Muove dall'assunto che la crisi finanziaria, il conseguente aumento dei controlli e degli adempimenti amministrativi imposti alle università, la globalizzazione e l'internazionalizzazione dell'istruzione più elevata, rappresentino, nel loro complesso, fattori che spingono le università medesime a cercare forme di finanziamento, alternative a quelle pubbliche tradizionali. Fornisce, poi, un quadro conoscitivo delle dimensioni del fenomeno nelle università italiane e della sua evoluzione nel corso del tempo. Analizza la rilevanza accordata allo stesso finanziamento privato, nelle sue varie forme, dalle discipline italiane più recenti. Svolge alcune considerazioni conclusive.

2. I dati

Partiamo dai dati. Il *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, redatto dall'Agenzia nazionale di valutazione della ricerca-ANVUR nel 2013 (ANVUR 2013), fornisce un quadro generale sul finanziamento del sistema delle università pubbliche in Italia, tra il 2000 e il 2012.

Questi dati, a loro volta, sono tratti, in parte, dal rapporto annuale dell'OCSE, *Education at a Glance 2013* (OECD 2013)², e consentono di operare confronti tra l'Italia, da un lato, e i principali paesi europei e dell'area OCSE, dall'altro lato; per altra e maggiore parte, derivano dalla banca dati del ministero dell'istruzione università e ricerca MIUR sulla redazione dei conti consuntivi. Il confronto con altri paesi, innanzitutto, conferma un dato noto e cioè che l'Italia spende meno di altri paesi nel comparto dell'istruzione terziaria, sia in rapporto al

universitario nazionale e i criteri di allocazione tra le singole sedi universitarie. Si veda anche Viesti 2015. Si vedano poi anche i dati riferiti al complesso delle spese sostenute per i servizi per l'istruzione e non solo a quelle relative all'istruzione universitaria, forniti da Istat, *Italia in cifre 2015*, in <<http://www.istat.it/it/files/2015/08/ItaliaInCifre2015It.pdf>> (10/2016). Si vedano anche al riguardo Paleari, Meoli, Donina 2014: 23.

² I rapporti OCSE degli anni successivi non introducono modifiche sostanziali alle valutazioni riportate.

numero degli studenti, sia in rapporto al prodotto interno lordo³. Di maggiore interesse, per la presente ricerca, però, è la comparazione riguardante la composizione delle fonti di finanziamento. In generale, è comune all'Italia e agli altri paesi considerati, la tendenza generale alla diminuzione dei tradizionali canali di finanziamento pubblici e al correlativo aumento delle fonti private (in particolare, quelle provenienti dalle rette studentesche)⁴. In quasi tutti i paesi europei, tuttavia, il finanziamento pubblico riveste ancora un peso rilevante, superiore alla metà del costo complessivo sostenuto dalle università: fa eccezione la sola Gran Bretagna, dove la quota pubblica copre meno della metà del costo complessivo.

In Italia, però,

la quota di spesa a carico del settore pubblico risulta in linea con quella media dei paesi OCSE, ma inferiore al dato medio europeo. Muovendo da valori superiori all'80% osservati a metà degli anni novanta, la quota coperta dal finanziamento pubblico è progressivamente scesa al 67,6% del totale nel 2010. Tale *trend* decrescente, pur comune alla media dei paesi analizzati, è stato in Italia particolarmente marcato, determinando, al contempo, una progressiva divergenza rispetto a Francia, Germania e Spagna, dove il finanziamento pubblico rimane prossimo o superiore all'80% e un avvicinamento ai dati medi dell'area OCSE.

Specularmente, con il 24,4%, la quota della spesa sostenuta diretta-

³ Nella Nota Paese per l'Italia tratta dal Rapporto OECD 2015 (OECD 2015), si legge che il livello di spesa per studente universitario dell'Italia nel 2012, pur superiore a quello di più di un terzo dei Paesi OCSE e Paesi partner, «è pari solo a due terzi della spesa media OCSE».

⁴ Un riassunto dettagliato delle tendenze del finanziamento pubblico ai sistemi di istruzione superiore di diciannove paesi europei tra il 2008 e il 2012 si trova sempre in Paleari, Mari, Donina 2014: 12. Il finanziamento pubblico per cittadino mostra che l'Italia è agli ultimi posti. Dal 2008, dopo la crisi economica, molti Stati europei hanno aumentato gli investimenti pubblici nei propri sistemi di educazione terziaria. Francia, Germania e in generale gli Stati del centro e del nord Europa hanno aumentato gli investimenti; gli Stati del sud e dell'est Europa, tra i quali appunto l'Italia, hanno ridotto in modo significativo il proprio budget destinato all'istruzione superiore per far fronte all'eccesso di spesa pubblica.

mente dalle famiglie per gli studi universitari è in Italia la più alta tra i paesi dell'Unione Europea analizzati, ad eccezione del Regno Unito⁵: in Spagna, infatti, questa quota è del 17,6%; in Olanda del 14,7%; in Francia del 10,1%. Se si considerano, invece, le altre fonti private di finanziamento del sistema universitario, l'Italia si attesta sugli stessi valori della Francia (8%); su un livello inferiore all'Olanda (13,5%) e all'Inghilterra (18,7%); su valori quasi doppi rispetto alla Spagna (4,2%)⁶.

Dati sostanzialmente corrispondenti a quelli appena riassunti, ma con qualche interessante integrazione, si ricavano da altre indagini recenti. Per esempio, il rapporto curato nel 2011, per conto dell'European University Association-EUA, da T. Estermann e E. Bennetot Pruvot, intitolato *Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams*, conferma le osservazioni precedenti: «Direct public funding continues to be the most important founding source for many European universities. This naturally varies among higher education systems, but the overwhelming majority of university taking part in the quantitative data collection heavily relied on direct funds provided by their relevant public authorities» (European University Association 2011: 27). Il rapporto precisa, inoltre, che la tassazione studentesca copre circa il 10% delle entrate delle università esaminate, ma anche qui con una differenza notevole da paese a paese. Seguono i «contracts with private partners» per attività didattiche e di ricerca (tra il 5% e il 7% in media delle entrate delle università), i «philanthropic funding» (che coprono una percentuale compresa tra il 3% e il 4% delle entrate), i «service-related income» (che coprono in media il 4% delle entrate e che comprendono «management of conference facilities, catering and accomodation», «consultancy services», «educational services», «cultural services») e l'«international public funding» (che copre tra il 3 e il 4% del totale).

La *Nota Paese per l'Italia*, tratta dal successivo rapporto *Education at a Glance*, del 2014 (OECD 2014), rileva:

⁵ ANVUR 2013: 160. Tuttavia, in European University Association 2015: 15, si rileva che «consolidated 2014 data change the narrative for some countries. Italy has put a halt to recurrent budget cuts to the sector, with an increase in real terms of 6.39% compared to 2013».

⁶ I dati in questione sono tratti sempre da OECD 2013 e sono sintetizzati in una tabella pubblicata in Paleari, Meoli, Donina 2014: 10.

Se la diminuzione della spesa pubblica [per l'istruzione] non fosse stata parzialmente compensata dal finanziamento privato, la diminuzione delle risorse disponibili per le istituzioni del sistema d'istruzione sarebbe stata ancora più importante. [...] La percentuale del finanziamento totale per le scuole e le università che proviene da fonti private è quasi raddoppiata tra il 2000 e il 2011. [...] Per le scuole elementari e secondarie e le istituzioni post secondarie non terziarie, i contributi delle famiglie e di altre entità private rappresenta solo il 4% del finanziamento [...]. Tuttavia, un terzo (33,5%) delle risorse totali per le università proviene da fonti private. Le tasse di iscrizione sono oggi una fonte significativa di finanziamento per le università italiane.

Per avere un quadro ancora più chiaro dei cambiamenti intervenuti, è sufficiente considerare che nel 2000 la quota della spesa privata per l'istruzione universitaria era pari al 22% del totale, e quindi l'aumento del decennio è stato di oltre l'11%.

Più nel dettaglio, poi, i dati raccolti dal MIUR mostrano il seguente quadro: tra il 2000 e il 2008, le entrate delle università crescono di quasi il 50% in termini nominali e del 24,9% in termini reali. Nei quattro anni successivi, invece, la contrazione è del 5% in termini nominali, del 12,2% in termini reali. Nel primo dei periodi considerati, la crescita è dovuta all'incremento contestuale dei trasferimenti dal MIUR, delle entrate contributive e delle entrate finalizzate da altri soggetti⁷; nel secondo periodo (2008-2012), aumentano le entrate contributive, rimangono stabili quelle finalizzate da altri soggetti (comunque, più che raddoppiate dall'inizio del decennio precedente), si riducono in modo sensibile i trasferimenti dal centro. In particolare, il Fondo di finanziamento ordinario-FFO passa dal 61,3% del 2000 al 53,7% del 2012, con un decremento, quindi, di 7,4 punti

⁷ Le prime indicano le tasse e i contributi degli studenti relative ai corsi di laurea, ai master, ai dottorati e alle scuole di specializzazione e perfezionamento; le seconde sono una voce composita e raggruppano, invece, i trasferimenti da parte dell'Unione europea, di organismi internazionali, di regioni ed enti locali, di una serie di altre amministrazioni pubbliche, di imprese, famiglie e istituzioni sociali private; e ancora le entrate per l'attività commerciale; per le tariffe per l'erogazione di servizi agli studenti, per altre vendite di beni e servizi; contributi e trasferimenti correnti da altri soggetti e le entrate derivanti da trasferimenti per investimenti da altri soggetti.

percentuali, le entrate finalizzate provenienti dal MIUR passano dal 12,8 a 8,6 (meno 4,2%), e nel complesso, quindi, le somme assegnate dal MIUR passano dal 74,1% al 62,3% delle entrate complessive. Per converso, le entrate finalizzate da altri soggetti passano dal 10,1% del 2000 al 18% del 2012 (+7,9%), mentre le entrate contributive salgono dal 10,8% al 13,8% (+3%). In termini assoluti, nello stesso arco di tempo, le entrate contributive crescono costantemente di anno in anno e passano da 1.624,4 milioni di euro del 2008 a 1772,5 milioni di euro del 2012 (nel 2000 le entrate di questo tipo erano pari a 983,9 milioni), malgrado la riduzione nello stesso periodo del numero di studenti⁸; hanno un andamento altalenante le entrate finalizzate da altri soggetti che, nel 2008, sono di 2.370,8 milioni di euro, salgono fino a 2,416,9 milioni nel 2011 e nel 2012 sono di 2.327,4 milioni, ma i valori del periodo sono costantemente al di sopra di quelli del periodo precedente (2000-2007) e di oltre due volte più elevati di quelli del 2000 (920,3 milioni di euro).

Dati più recenti, infine, mostrano che, nell'ultimo quinquennio (2010-2015), alla riduzione delle entrate pubbliche del FFO (che si contrae nel periodo considerato del 13,6%), corrisponde una riduzione anche dei contributi studenteschi: erano pari a 1762 milioni di euro nel 2010, sono di 1701 milioni di euro nel 2015, con una riduzione percentuale del 3,5%⁹.

3. L'ordinamento italiano e il finanziamento privato

Nel già citato rapporto *Financially Sustainable University II*, redatto al termine di una ricerca su cento università di ventisette diversi paesi, si legge: «public authorities have a role to play in supporting income diversification for universities» (European University Association 2011: 40). E ancora:

⁸ Si vedano i dati, al riguardo, pubblicati in European University Association 2015: 16.

⁹ Il calo non è distribuito in modo uniforme sul territorio nazionale: questo, infatti, è del 2,3% al nord, del 4,5% al centro e del 4,9% al sud. Questi dati sono stati pubblicati su «Il Sole 24 ore» dell'8 febbraio 2016, con un articolo di G. Trovati, *Negli atenei le entrate calano del 15%*.

University will only be able to pursue additional income streams if the regulatory framework in which they operate allows them to. Universities that can enter into partnerships with private partners, or have the ability to create for-profit entities, or can borrow or raise money on financial market, will be more successful in pursuing and developing additional funding streams. Therefore, autonomy constitutes a prerequisite for the implementation of successful income diversification strategies (European University Association 2011: 40).

Ci si domanda allora quali siano le soluzioni adottate nell'ordinamento italiano per favorire l'affluenza di risorse private alle università pubbliche. Per dare una risposta a questa domanda, si indaga, di seguito, su quattro blocchi normativi: quello sull'autonomia finanziaria; quello riguardante il rapporto tra finanziamento pubblico e finanziamento privato; quello delle norme fiscali; quello riguardante la valutazione.

4. L'autonomia finanziaria e contabile

La norma base è quella dell'art. 7 della legge n. 168 del 1989 sulla autonomia finanziaria e contabile delle università. Il comma 1, lettera c), prevede tra le entrate delle università: «forme autonome di finanziamento, quali contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni». I commi 7 e 8, poi, dispongono sull'autonomia delle università in materia di amministrazione, finanza e contabilità: il regolamento relativo «disciplina i criteri della gestione, le relative procedure amministrative e finanziarie e le connesse responsabilità, in modo da assicurare la rapidità e l'efficienza nella erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio».

Quindi, l'autonomia delle università in materia si sviluppa in due differenti direzioni: quella di darsi regole sulla gestione finanziaria e contabile; quella di reperire risorse (anche) da soggetti privati. L'autonomia regolamentare subisce limiti di principio («assicurare la rapidità e l'efficienza nella erogazione della spesa e il rispetto dell'equilibrio finanziario del bilancio»). Quella di reperire risorse, invece, è conformata in modi differenti, a seconda della modalità di raccolta: nel disegno della legge n. 168 del 1989, è molto ampia, in generale, la possibilità di ricor-

rere a «forme autonome di finanziamento»; quella riguardante, invece, l'assunzione di mutui subisce limiti quantitativi e finalistici¹⁰. Limiti dello stesso tipo si trovano nelle discipline successive aventi a oggetto altre forme di reperimento di risorse da soggetti privati, ivi comprese quelle che, con successive modifiche nel corso del tempo, sostituiranno l'originaria disciplina dei mutui. I casi più importanti sono quelli delle tasse studentesche, della contrazione di mutui, delle società partecipate e delle attività in conto terzi.

4.1 La disciplina delle tasse studentesche

La disciplina base delle tasse e delle contribuzioni studentesche è quella dell'art. 5 della legge n. 537 del 1993. Essa è stata successivamente abrogata, ma vale la pena ricordarne i principi, rimasti sostanzialmente invariati nella disciplina successiva: gli studenti devono contribuire «alla copertura dei costi dei servizi universitari [...] attraverso il pagamento, a favore delle università, della tassa di iscrizione e dei contributi universitari» (comma 13); il comma 14 fissa, tuttavia, l'importo delle tasse di iscrizione e il comma 19 disciplina il procedimento per aumentare l'importo medesimo negli anni successivi sulla base del tasso di inflazione programmato. Il comma 15, poi, stabilisce contributi, variabili secondo le fasce di reddito, «finalizzati al miglioramento della didattica e, almeno per il cinquanta per cento del loro ammontare, dei servizi» regolati dalla legge n. 390 del 1991, sul diritto agli studi.

La regolamentazione vigente dei contributi universitari è contenuta nel d.p.r. n. 306 del 1997. Questo ribadisce il principio della contribuzione degli studenti alla copertura del costo dei servizi offerti dalle università, mediante il pagamento di tasse e contributi. I contributi universitari «sono determinati autonomamente dalle università in relazione ad obiettivi di adeguamento della didattica e dei servizi per gli studenti universitari, nonché sulla base della specificità del percorso formativo»

¹⁰ Questa era la disciplina dettata al riguardo nel comma 5 dello stesso articolo: «Le università possono contrarre mutui esclusivamente per le spese di investimento. In tal caso il relativo onere complessivo di ammortamento annuo non può comunque superare il 15 per cento dei finanziamenti a ciascuna università per contributi per il funzionamento, al netto delle spese per assegni fissi al personale di ruolo, ivi comprese le spese per l'investimento e per l'edilizia universitaria».

(art. 2, comma 2). Tuttavia, gli artt. 3, 4 e 5 fissano i criteri per la determinazione dei contributi stessi e il loro ammontare complessivo. L'art. 5, in particolare, stabilisce il principio in base al quale la contribuzione studentesca non può eccedere il venti per cento dell'importo del finanziamento ordinario annuale dello Stato, «a valere sul fondo di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), e comma 3, della legge 24 dicembre 1993, n. 537». Stabilisce, inoltre, che per i tre anni accademici successivi all'approvazione della legge (2013-2014/2015-2016) «l'incremento della contribuzione per gli studenti iscritti entro la durata normale dei rispettivi corsi di studio di primo e secondo livello il cui ISEE familiare sia non superiore a euro 40.000 non può essere superiore all'indice dei prezzi al consumo dell'intera collettività».

Ai fini del raggiungimento del limite del venti per cento, tuttavia, a seguito anche delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 95 del 2012, non sono computati i contributi degli studenti fuori corso. Questi, quindi, possono aumentare

entro i limiti massimi e secondo i criteri individuati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, sulla base dei principi di equità, progressività e redistribuzione e tenendo conto degli anni di ritardo rispetto alla durata normale dei rispettivi corsi di studio, del reddito familiare ISEE, del numero degli studenti appartenenti al nucleo familiare iscritti all'università e della specifica condizione degli studenti lavoratori (articolo 5, d.p.r. n. 306 del 1997, comma 1 bis).

Gli aumenti della contribuzione studentesca

sono destinati in misura non inferiore al 50 per cento del totale ad integrazione delle risorse disponibili per le borse di studio di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, e per la parte residua ad altri interventi di sostegno al diritto allo studio, con particolare riferimento a servizi abitativi, servizi di ristorazione, servizi di orientamento e tutorato, attività a tempo parziale, trasporti, assistenza sanitaria, accesso alla cultura, servizi per la mobilità internazionale e materiale didattico (articolo 5, comma 1 quater del d.p.r. n. 306 del 1997).

Le università, quindi, dispongono di un certo margine di autonomia nella determinazione degli importi delle tasse e dei contributi, ma

sono soggette a una serie di limiti, disposti in via normativa e amministrativa, a tutela del diritto allo studio, circa l'impiego delle somme così ricavate e gli importi massimi che possono essere stabiliti.

4.2 La disciplina dei mutui e dell'indebitamento

È molto articolata, anche per i frequenti cambiamenti subiti nel corso del tempo, la disciplina dei mutui.

Questa, talvolta, è regolata da norme speciali o temporalmente delimitate. Il primo, per esempio, è il caso dell'art. 3 della legge n. 430 del 1991, a proposito dell'edilizia universitaria, che autorizza le università a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti e gli istituti di credito per realizzare una serie di interventi in materia e disciplina, poi, le garanzie da rendersi e il pagamento delle rate di ammortamento.

Il secondo è il caso, ad esempio, dell'art. 2, commi 428 e 429, della legge n. 244 del 2007. Il comma 428 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del MIUR, di un fondo da erogarsi in tre esercizi (2008, 2009 e 2010) per il concorso dello Stato «agli oneri lordi per gli adeguamenti retributivi per il personale docente e per i rinnovi contrattuali del restante personale delle università, nonché in vista degli interventi da adottare in materia di diritto allo studio, di edilizia universitaria e per altre iniziative necessarie inerenti il sistema delle università». Il comma 429 subordina l'assegnazione delle risorse all'adozione di un piano programmatico, da approvarsi con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane- CRUI, preordinato, tra l'altro, a: «*d*) ridefinire il vincolo dell'indebitamento degli atenei considerando, a tal fine, anche quello delle società ed enti da essi controllati».

Il piano, approvato con il decreto interministeriale n. 90 del 2009, per quanto interessa, stabilisce che «l'indicatore per l'applicazione del limite all'indebitamento degli atenei è calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo (per capitale e interesse) dei mutui e di altre forme di indebitamento a carico del bilancio di ateneo alla somma algebrica dei contributi statali per il funzionamento, dei contributi statali per investimenti e l'edilizia e delle tasse, soprattasse e contributi universitari nell'anno di riferimento» (art. 1, comma 3). Inoltre, secondo l'art. 3 dello stesso decreto, gli atenei con un valore dell'indicatore di indebitamento, pari o superiore al quindici per cento, non possono contrarre nuovi mutui e altre forme di indebitamento

con oneri a carico del proprio bilancio. Gli atenei, invece, che hanno un indicatore di indebitamento compreso tra il dieci e il quindici per cento (e, assieme, un indicatore dell'incidenza delle spese fisse per il personale di ruolo FFO superiore a quello indicato dalla norma) possono indebitarsi, a carico del proprio bilancio, solo previa predisposizione «di un piano di sostenibilità finanziaria da sottoporre all'approvazione del Ministro dell'istruzione, università e ricerca, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze» e da redigere in conformità con le istruzioni del MIUR. È interessante, infine, anche la disposizione del comma 7 dello stesso articolo 1, che vieta di contrarre altre forme di indebitamento agli atenei che non comunichino i dati dell'omogenea redazione dei conti consuntivi entro i termini previsti dalla legge.

Il decreto legislativo n. 49 del 2012 generalizza e rende permanente, con alcuni adattamenti, il meccanismo regolato dalla legge n. 244 del 2007 e dal decreto interministeriale n. 90 del 2009. Si ribadisce, infatti, la possibilità per le università di contrarre mutui e altre forme di indebitamento solo per le spese di investimento (art. 6); si ribadisce, anche, il divieto di contrarre nuovi mutui o altre forme di indebitamento con oneri a carico del proprio bilancio per gli atenei che abbiano un valore dell'indicatore pari o superiore al quindici per cento; diversamente da quanto disposto nel 2009, per gli atenei con un indicatore di indebitamento compreso tra il dieci e il quindici per cento si subordina la contrazione di nuovi mutui non solo alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria¹¹, ma anche alla approvazione del bilancio unico di ateneo. Il decreto legislativo del 2012, inoltre, consente alle università di contrarre forme di indebitamento con oneri integralmente a carico di fondi esterni; attribuisce al ministro dell'istruzione, università e ricerca, il potere di procedere annualmente al calcolo dell'indicatore stesso con riferimento ai dati dell'esercizio finanziario precedente; estende la disciplina dell'indicatore di indebitamento anche alle spese per il personale; regola le sanzioni per le violazioni di queste norme; prevede, infine, l'aggiornamento annuale delle disposizioni in questione, tramite un decreto del presidente del consiglio, da adottarsi, su proposta del ministro dell'istruzione, università e ricerca, di concerto

¹¹ Da redigere secondo modalità definite con un decreto del ministro per l'istruzione università e ricerca e da sottoporre all'approvazione dello stesso ministro e di quello dell'economia e finanze.

con quelli dell'economia e finanze e della pubblica amministrazione e semplificazione¹².

La disciplina dei mutui, quindi, consegna un regime di autonomia finanziariamente condizionata, nel quale, cioè, il ricorso all'indebitamento è consentito solo per le spese di investimento; ma, a seconda delle condizioni finanziarie in cui versa il singolo ateneo e a seconda, anche, che gli oneri gravino o meno sul bilancio dell'ateneo medesimo, l'indebitamento è consentito, vietato, consentito a condizione che l'ateneo ponga in essere una serie di adempimenti e si sottoponga a determinati controlli.

4.3 Le società partecipate dalle università

La partecipazione a società di capitali costituisce, per le università, un altro canale per acquisire risorse. Mancano, al momento, dati aggregati sulle dimensioni del fenomeno e sulle entrate che dalla partecipazione sociale derivano ai bilanci universitari, ma le informazioni pubblicate sui siti delle singole università ne confermano la rilevanza. Per esempio, l'università di Milano Bicocca partecipa a dieci spin off e a cinque società consortili, operanti, tra l'altro, nei settori della biologia e della genetica molecolare, dell'innovazione tecnologica, delle prove sui materiali; Milano Statale ha partecipazioni in sedici spin off, operanti nei macrosettori delle biotecnologie, della tecnologia farmaceutica, dell'energia e dell'ambiente, dell'agroalimentare; Pavia ha cinque società, con una quota di partecipazione variabile, a seconda dei casi, tra lo 0,71% e il 59%, nei settori della conservazione della biodiversità, della promozione e il sostegno della nascita e dello sviluppo di nuove imprese innovative; Torino ne ha undici, con quote di partecipazioni anche qui molto variabili, e operanti, tra l'altro, nei settori della prestazione di servizi professionali, delle scienze naturali, dell'ingegneria,

¹² In attuazione del decreto legislativo n. 49 del 2012, è stato adottato il decreto del presidente del consiglio dei ministri 31 dicembre 2014, recante «disposizioni per il rispetto dei limiti delle spese di personale e delle spese di indebitamento da parte delle università per il triennio 2015-2017, a norma dell'art.7, comma 6, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49». Questo lascia, sostanzialmente, inalterati la struttura e il contenuto della disciplina dettata dal decreto legislativo, salvo inasprire le sanzioni per quanti violino i limiti fissati, e definisce i contenuti e il procedimento di adozione del piano di sostenibilità finanziaria da redigersi da parte degli atenei.

della ricerca industriale e dello sviluppo sostenibile; Trento partecipa a dieci società, nei campi della ricerca diagnostica, tecnologica e medica, della mobilità, della protezione idraulica del territorio ecc.; Bologna a nove spin off e ad altrettante società; Firenze a sette società, di cui una a partecipazione totalitaria, una altra con partecipazione al 60% e le altre con partecipazioni di minoranza; La Sapienza a ventuno spin off, sempre con una partecipazione del 10%; Napoli Federico II a una trentina di società, per lo più con capitale inferiore al 40%; Palermo partecipa a sette società e a un numero molto più ampio di consorzi.

La disciplina delle società universitarie, in parte, è condizionata da quella, appena analizzata, sui mutui e gli indebitamenti: sia perché, ai fini del computo dei limiti dell'indebitamento delle università, rilevano anche i debiti delle società partecipate; sia perché, per converso, le spese di investimento, per il finanziamento delle quali le università possono contrarre mutui, comprendono anche «le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa a singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti» (art. 3, comma 18, legge n. 350 del 2003).

Ma per altra e maggiore parte, si applicano a quelle possedute dalle università le norme comuni a tutte le società pubbliche. Vale, quindi, anche per quelle quanto si è osservato, in termini generali, di recente:

negli ultimi anni le società pubbliche [sono] state oggetto di diverse disposizioni normative che hanno accentuato i profili di specialità della disciplina rispetto a quella generale applicabile alle società commerciali e contenuta nel suo nucleo essenziale nel codice civile. Sulla base degli interventi legislativi più recenti si è, in particolare, assistito ad una tendenziale assimilazione delle società pubbliche alle pubbliche amministrazioni e, conseguentemente, alla loro sottoposizione a misure di contenimento della spesa pubblica, a regole di trasparenza, a vincoli sull'organizzazione, come se la forma societaria fosse una forma 'insincera' meritevole di estensioni di regimi pubblicistici (Macchia 2015: 52).

Le previsioni più importanti sono quelle riguardanti la definizione dei casi nei quali la costituzione di una società è ammessa (art. 3, comma 27, legge n. 244 del 2007 oggi abrogato) e le misure da adottare per la loro razionalizzazione e riduzione (art. 1, commi 611-614, legge n. 190 del 2014, ma si veda anche l'art. 3, comma 28, della legge n. 244 del 2007); il procedimento previsto per prendere decisioni in materia

e i controlli ai quali la società è soggetta (art. 3, comma 28, legge n. 244 del 2007; art. 6, comma 3, decreto legge n. 95 del 2012; il numero massimo dei consiglieri di amministrazione e i limiti ai loro compensi (art. 3, commi 12-16, legge n. 244 del 2007; art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 78 del 2010; decreto legge n. 95 del 2012); gli obblighi di comunicazioni gravanti sulle società (decreto ministeriale 30 luglio 2010 e decreto interministeriale MEF-MIUR n. 90 del 2009) (Averardi 2015: 93 sgg.). La disciplina di questi aspetti è, per la gran parte, raccolta oggi nel decreto legislativo n. 175 del 2016.

In conclusione, quindi, la disciplina delle società a partecipazione universitaria, comune in gran parte a quella delle altre società pubbliche, le considera più come possibile fonte di perdite per le università, meno come possibile fonte di entrate; è informata, conseguentemente, al principio del contenimento della spesa; esprime un disfavore verso la partecipazione pubblica a società di capitali; sottopone le decisioni delle università in materia a una serie di vincoli procedurali, organizzativi e contenutistici.

4.4 Il conto terzi

L'art. 66, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 prevedeva: «le università, purché non vi osti lo svolgimento della loro funzione scientifico didattica, possono eseguire attività di ricerca e consulenza stabilite mediante contratti e convenzioni con enti pubblici e privati». La ripartizione dei proventi delle prestazioni e dei contratti e convenzioni era rimessa a un regolamento dell'università, «sulla base di uno schema predisposto, su proposta del consiglio universitario nazionale, dal ministro della pubblica istruzione» (comma 2). Si fissavano, infine, vincoli sulla destinazione degli introiti.

Successivamente, però, l'art. 4, comma 5, della legge n. 370 del 1999 ha delegificato la materia regolata dall'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica del 1980, prevedendo che questa «è rimessa alla autonoma determinazione degli atenei, che possono disapplicare la predetta norma dalla data di entrata in vigore di specifiche disposizioni da essi emanate».

I regolamenti delle università definiscono le attività comprese nell'ambito di applicazione della disciplina¹³, il contenuto minimo dei

¹³ Si veda ad esempio quanto previsto dal regolamento de La Sapienza, adottato con decreto del Rettore n. 1265 del 2014: 1. Il presente Regolamento si

contratti, i limiti massimi per il ricorso al personale interno e i relativi compensi, la quota del ricavato da riservare, rispettivamente, al centro di spesa che ha proposto il contratto e al bilancio dell'università.

Bastano questi pochi cenni per concludere che quella del conto terzi è la materia, tra quelle qui considerate in quanto finalizzate al reperimento di risorse private, la sola nella quale le università dispongono di un ampio grado di autonomia.

5. *Finanziamento privato e formule di finanziamento pubblico*

Torniamo al rapporto *Financially Sustainable University II*. Si legge: «Public authorities also influence income diversification strategies through the modalities under which they deliver funding to the universities. An incentive may be the inclusion of specific criteria in funding formulae, encouraging external funding, or the extended use of competitive funding [...]» (European University Association 2011: 10). Le autorità pubbliche, quindi, possono influenzare la diversificazione dei redditi e, per quanto interessa, il ricorso a fondi privati, attraverso le modalità scelte per distribuire fondi pubblici.

Si possono fare tre esempi di norme di questo tipo nell'ordinamento italiano.

Innanzitutto, il già menzionato decreto legislativo n. 49 del 2012 detta regole circa i limiti entro i quali le università possono procedere all'as-

applica a tutti i contratti che hanno per oggetto: a. attività di ricerca e consulenza orientata alla formulazione di pareri tecnici e/o scientifici, studi di fattibilità, assistenza tecnica e scientifica, sviluppo e/o realizzazione di sistemi prototipo e loro qualificazione, studi di ricerca e sviluppo; b. attività di formazione e/o aggiornamento professionale, resa attraverso la progettazione e/o l'organizzazione ed esecuzione di corsi, seminari, conferenze, convegni, corsi di formazione che non prevedano il rilascio di crediti formativi universitari (CFU); c. attività di progettazione, supporto tecnico-amministrativo, coordinamento in fase di progettazione e di esecuzione previsto dalla normativa inerente la sicurezza e la salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, collaudi; d. attività di sperimentazione clinico-farmacologica, fatte salve le norme relative alle Aziende di riferimento o strutture convenzionate ai sensi dell'art. 3 del DPCM 24 maggio 2001, per le quali vige la normativa prevista per le Aziende sanitarie; e. prestazioni a pagamento o per le quali occorre fissare una tariffa, i cui tariffari sono stabiliti dai Centri di Spesa interessati, da parte dei rispettivi organi deliberanti.

sunzione di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato con oneri a carico del proprio bilancio. Il meccanismo, anche con le correzioni minori successivamente apportate, è molto simile a quello già illustrato a proposito dell'indebitamento e, anzi, si intreccia variamente con questo. Le università sono divise in tre fasce, in base al valore assunto da due indicatori finanziari: quello di indebitamento, di cui si è già detto, e quello di spese per il personale (Banfi, Viesti 2015). Il primo ha al numeratore gli oneri di ammortamento annui (al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia) e al denominatore le entrate complessive, al netto delle spese per il personale di ateneo e i fitti passivi (ovvero, la somma delle entrate derivanti da FFO, entrate da programmazione del MIUR e tasse studentesche, dalle quali detrarre le spese di personale a carico dell'ateneo e i fitti passivi). Il secondo, più importante, ha al numeratore le spese di personale a carico dell'ateneo nell'anno di riferimento, e al denominatore le entrate totali. In base al valore assunto, rispettivamente, dai due indicatori gli atenei dispongono di diversi margini di autonomia per assumere.

Per quanto interessa, gli aspetti più importanti di questo meccanismo sono di due tipi. Innanzitutto, in quanto definiti in rapporto al volume delle entrate complessive, i due indicatori tengono conto non solo del FFO, ma anche del gettito delle tasse studentesche: gettito questo ultimo che abbassa entrambi gli indicatori. In secondo luogo, tra le spese di personale, si accorda rilievo solo a quelle a carico di ateneo, «al netto quindi di finanziamenti ottenuti da terzi e finalizzati proprio a coprire una parte delle spese di personale» (Banfi, Viesti, 2015: 52). Pertanto, maggiore è il gettito delle tasse studentesche, minori sono i valori assunti dagli indicatori delle spese per il personale e dell'indebitamento; maggiore è il finanziamento esterno (compreso, quindi, anche quello derivante in ipotesi da fondi privati), minori sono i valori dei due indicatori. Ne consegue che il finanziamento privato agisce, in questo caso, in via indiretta, perché l'aumento delle sue dimensioni espande l'autonomia concessa alle università per assumere personale e raccogliere fondi sul mercato¹⁴.

¹⁴ Secondo il decreto del Presidente della Repubblica n. 306 del 1997, il gettito complessivo della tassa di iscrizione e dei contributi universitari non doveva superare il 20% dell'importo che ciascun ateneo riceveva come FFO. Ma l'ammontare medio delle tasse universitarie è molto differenziato nelle diverse regioni. Secondo il rapporto ANVUR, già citato, il valore medio nazionale (2011-2012) è di 1019 euro; ma al nord è di 1350 euro, ma di 656 euro nelle

Un secondo esempio si ha con gli ultimi tre decreti ministeriali di assegnazione del FFO¹⁵. Per la ripartizione di un particolare fondo destinato alle borse *post lauream*, infatti, essi utilizzano il criterio (con un peso del 10% ai fini di ripartizione del fondo medesimo) del «grado di collaborazione con il sistema delle imprese e ricadute del dottorato sul sistema socio-economico» e l'indicatore del numero di borse di dottorato acquisite da enti esterni nell'anno precedente. Questo significa che quanto maggiore è il volume dei finanziamenti che le università raccolgono dal sistema delle imprese, tanto maggiore è anche la quota dell'apposito fondo ministeriale che esse ricevono. Anche qui, pertanto, il finanziamento privato produce una conseguenza indiretta sul finanziamento pubblico, contribuendo ad aumentarne l'importo.

Un terzo esempio si ricava dal decreto interministeriale 9 dicembre 2014, sulla determinazione del cd costo standard. Come è noto, sulla base della legge n. 240 del 2010, una percentuale del FFO deve essere assegnata sulla base del «costo standard unitario di formazione per studenti in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università». Dopo aver stabilito le metodologie e i costi da considerare ai fini del computo del costo standard, l'art. 3 del decreto interministeriale detta regole sul calcolo della quota perequativa. Questa, identica per tutte le università aventi sede nella

isole; 1467 euro in Lombardia e 436 in Basilicata. Ne consegue che le disparità regionali esistenti in Italia fanno sì che il gettito contributivo totale dipenda in misura molto rilevante dalla collocazione geografica dell'ateneo. Dato che esso è una determinante importante dell'assegnazione di possibilità assunzionali, il 'merito' dipende anche da una circostanza data, la geografia, e il demerito dalla collocazione in area a basso reddito. Si è rilevato che questo meccanismo anche importanti effetti redistributivi (Banfi, Viesti 2015: 52). Innanzitutto, infatti, nel triennio 2012-2014 le università hanno ottenuto finanziamenti esterni per spese di personale per poco meno di mezzo miliardo (cumulato dei tre anni) a fronte di una spesa totale per personale superiore ai 19, pari quindi al 2,5% del totale. In quattro casi questa percentuale è più alta: Basilicata (29,8%); Sant'Anna (13,2%); Cagliari (12,4%); Normale (10,1%), mentre altri sette atenei hanno una quota comunque superiore al 5%. Questi Atenei quindi risultano favoriti dal metodo di calcolo dato che il valore delle spese di personale a carico dell'ateneo si riduce grazie a finanziamenti esterni ad hoc.

¹⁵ Decreti ministeriali 4 novembre 2014, n. 815, 8 giugno 2015, n. 335 e 6 luglio 2016, n. 552.

medesima regione, è parametrata alla «diversa capacità contributiva per studente della regione ove ha sede l'ateneo, sulla base del reddito familiare medio». L'importo di natura perequativa (art. 3, comma 2) corrisponde alla differenza tra il contributo standard regionale massimo per studente in corso e quello per studente in corso della regione in cui ha sede l'ateneo. Ai fini del suo calcolo, assume rilievo anche l'aliquota media nazionale della contribuzione studentesca, da parametrare al gettito della contribuzione degli studenti in corso negli atenei statali, al numero totale degli studenti in corso e al reddito familiare medio nazionale Istat. Il contributo degli studenti concorre, quindi, a costruire l'indicatore da adoperare per correggere, a fini perequativi, il costo standard sulla cui base le università ricevono risorse dal MIUR.

6. *La disciplina fiscale*

Tra le norme fiscali rilevano quelle che dispongono benefici fiscali a favore dei privati e delle imprese che effettuano erogazioni in favore delle università e quelle che prevedono la possibilità per i contribuenti di devolvere il 5 per mille dell'Irpef a una serie di enti, ivi compresi le università e gli enti di ricerca.

Tra le prime, innanzitutto, ci sono le norme che stabiliscono crediti di imposta per le spese di ricerca e sviluppo. Ad esempio, la legge n. 228 del 2012 (art. 1, commi 95-97) aveva istituito un fondo per la concessione di credito d'imposta per la ricerca e lo sviluppo, «con particolare riferimento alle piccole e medie imprese, nonché per la riduzione del cuneo fiscale». Il credito di imposta era «riservato alle imprese e alle reti di impresa che affidano attività di ricerca e sviluppo a università, enti pubblici di ricerca o organismi di ricerca, ovvero che realizzano direttamente investimenti in ricerca e sviluppo». Questa agevolazione è stata poi assorbita dalla nuova disciplina dettata dall'art. 3 del decreto legge n. 145 del 2013. La quale, a sua volta, è stata modificata in più punti dalla legge n. 190 del 2014: tra le spese che, in base a questa ultima normativa, fruiscono dell'agevolazione ci sono quelle relative ai contratti di ricerca con università ed enti di ricerca e start up innovative.

Ci sono, poi, una serie di agevolazioni fiscali, sotto forma di detrazioni di imposta o di deduzioni dal reddito imponibile, per i contribuenti che effettuano erogazioni liberali a favore di una serie di enti di particolare rilevanza sociale, tra i quali le università. L'art. 15 del de-

creto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (testo unico delle imposte sui redditi) prevede le detrazioni a favore di soggetti privati (persone fisiche, non imprenditori) delle erogazioni liberali «finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e universitaria e all'ampliamento dell'offerta formativa» (art. 15, comma 1, lettera i-oties). L'art. 10, comma 1, lettera l-quater dello stesso d.p.r. stabilisce, poi, che, in alternativa alla detrazione appena illustrata, possono essere dedotte dal reddito complessivo delle persone fisiche non imprenditori «le erogazioni liberali in denaro effettuate a favore di università, fondazioni universitarie di cui all'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, del Fondo per il merito degli studenti universitari e di istituzioni universitarie pubbliche [...]». Costituiscono, invece, sempre un onere deducibile le erogazioni liberali effettuate dalle imprese. Ad esempio, l'art. 1, comma 353, della legge n. 266 del 2005 prevede:

sono integralmente deducibili dal reddito del soggetto erogante i fondi trasferiti per il finanziamento della ricerca, a titolo di contributo o liberalità, dalle società e dagli altri soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società (IRES) in favore di università, fondazioni universitarie [...], e di istituzioni universitarie pubbliche, degli enti di ricerca pubblici, delle fondazioni e delle associazioni regolarmente riconosciute a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, aventi per oggetto statutario lo svolgimento o la promozione di attività di ricerca scientifica, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro della salute [...].

La disciplina di base sulla destinazione del 5 per mille è quella contenuta nell'art. 2, commi da 4 novies a 4-undecies, del decreto legge n. 40 del 2010. Nei siti delle più importanti università sono disponibili informazioni sia sull'ammontare degli importi così ricavati sia sulla loro destinazione. Per esempio, l'università Federico II dichiara la propria intenzione di investire i proventi del 5 per mille «per migliorare gli standard qualitativi di didattica e ricerca, attraverso due azioni principali: da un lato, il finanziamento di giovani ricercatori che sviluppano progetti di 'frontiera' e dall'altro l'accreditamento e il sostegno dei nostri studenti su scala nazionale ed internazionale per farne apprezzare

qualità e profilo professionale»¹⁶. Più dettagliate le informazioni fornite dall'università di Bologna: nel 2013, ha avuto il sostegno di 9671 contribuenti e raccolto complessivamente 429.000 euro, «interamente destinati al finanziamento di borse di studio triennali per i giovani ricercatori dell'Ateneo»; «dalla prima campagna del 2006» l'università «si è impegnata a utilizzare gli importi destinati dai suoi sostenitori in favore della ricerca, finanziando borse di studio per i dottorati, investendo in laboratori e attrezzature»¹⁷. Sul sito della Sapienza, infine, si legge che dal 2006 al 2011 «La Sapienza ha raccolto complessivamente 2.915.398,40 euro che sono stati destinati al finanziamento di 114 assegni di ricerca, 6 contributi per progetti d'eccellenza, 45 premi di laurea e ad attività legate alla divulgazione dei risultati della ricerca»¹⁸.

7. Valutazione delle università e finanziamento privato

C'è, infine, un quarto blocco di norme nelle quali assume rilevanza il finanziamento privato alle università pubbliche, quelle sulla valutazione.

Cominciamo da quelle sulla valutazione della qualità della ricerca-VQR.

Le linee guida VQR 2011-2014, adottate dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca prevedono che, a soli fini conoscitivi, sarà considerato «il profilo di competitività delle Istituzioni per le attività di terza missione». Oltre ai parametri che saranno definiti dall'ANVUR, per questa valutazione, devono essere considerati i seguenti aspetti: proventi dall'attività conto terzi, attività brevettuale, imprese spin-off. Gli esiti di tale valutazione, tuttavia, potranno essere tenuti presenti «ai fini del riparto dell'assegnazione delle risorse statali alle Istituzioni interessate» (art. 2, comma 6).

La posizione dell'ANVUR è stata precisata nel documento *La valutazione della terza missione nelle università italiane. Manuale per la valutazione* del 1° aprile 2015 (ANVUR 2015). Esso entra nel dettaglio

¹⁶ <<http://www.unina.it/Vademecum5permille/>> (10/2016).

¹⁷ <<http://www.unibo.it/it/ateneo/sostenere-alma-mater/5-per-mille/cosa-e-stato-fatto-con-i-proventi-del-5x1000-dal-2006-al-2013>> (10/2016).

¹⁸ <<http://www.uniroma1.it/ateneo/trasparenza/altri-contenuti-dati-ulteriori/cinque-mille>> (10/2016).

delle singole attività di terza missione¹⁹. Tra queste, in particolare, sono comprese le attività conto terzi, delle quali il documento fornisce una elencazione dettagliata. Esse includono: l'attività commerciale (che a sua volta comprende ricerca commissionata, prestazioni a tariffario, attività didattica in conto terzi e altre attività derivanti da attività commerciale); le entrate finalizzate da attività convenzionate; i trasferimenti correnti da altri soggetti; i trasferimenti per investimenti da altri soggetti. L'ANVUR, inoltre, fissa i criteri per la loro valutazione, sulla base di una serie di indicatori di 'intensità' riguardanti, tra l'altro, la ricerca, i servizi e le prestazioni, la didattica conto terzi, il finanziamento da parte dei soggetti privati²⁰.

Disposizioni, almeno in parte, differenti erano contenute nel precedente bando, quello per la VQR 2004-2010. Si attribuiva, infatti, tra l'altro, all'ANVUR il compito di valutare le attività di terza missione, operando «secondo criteri, indicatori e pesi definiti per le strutture e i dipartimenti» in apposite appendici del bando stesso (art. 3). Si di-

¹⁹ Queste sono divise, dall'ANVUR, in due grandi gruppi. Il primo comprende quelle di «valorizzazione della ricerca» e cioè «l'insieme delle attività attraverso le quali la conoscenza originale prodotta dalle università con la ricerca scientifica viene attivamente trasformata in conoscenza produttiva, suscettibile di applicazioni economiche e commerciali». Vi rientrano: la gestione della proprietà intellettuale; le imprese spin off; l'attività conto terzi; la collaborazione con intermediari territoriali. Il secondo gruppo comprende la «produzione di beni pubblici di natura sociale, educativa e culturale» e riguarda «la capacità degli atenei e dei dipartimenti di mettere a disposizione della società, nelle sue varie articolazioni, i risultati della propria ricerca e specifiche attività di servizio. A differenza della valorizzazione economica della ricerca, la quale prevede per sua natura anche forme di appropriazione necessarie all'innesco di processi di innovazione da parte delle imprese, queste attività producono prevalentemente beni pubblici». Vi rientrano: la produzione e gestione di beni culturali; la sperimentazione clinica, infrastrutture di ricerca e formazione medica; la formazione medica; il public engagement.

²⁰ Questo indica la capacità dell'ateneo di «mobilitare un supporto finanziario, in varie forme, da parte di soggetti diversi dalla pubblica amministrazione» e si misura con il totale dei contratti/convenzioni/accordi programma con altri soggetti + trasferimenti correnti da imprese private + trasferimenti correnti da imprese pubbliche + contributi e trasferimenti per investimenti da imprese private + contributi e trasferimenti per investimenti da imprese pubbliche/numero di soggetti affiliati all'ateneo.

stinguevano attività a vocazione più tecnologica²¹ e attività di trasferimento di conoscenze riferibili in particolare alle scienze umane. Gli indicatori per le attività del primo tipo erano quelli del conto terzi²², dei brevetti²³, degli *spin off*²⁴, degli incubatori²⁵, dei consorzi²⁶. Tra gli indicatori delle attività di secondo tipo si accordava peso alle «altre attività di terza missione», non riconducibili, cioè, a quelle in conto terzi, e da misurare in base all'elenco fattone dalle strutture interessate.

In altri termini, quindi, le attività di terza missione, delle quali, in grandissima parte, già si è trattato in quanto fonte di possibile afflusso di risorse private alle università pubbliche, formano oggetto della VQR. La loro rilevanza muta da un esercizio all'altro: nel primo, il giudizio su di esse concorreva, sia pure con un peso complessivamente ridotto, alla valutazione dell'ANVUR e, in quanto parte integrante del giudizio complessivo da essa espresso, hanno concorso in questi anni alla determinazione della quota premiale del FFO assegnata alle singole università sulla base dei risultati della stessa VQR. Nel secondo esercizio, invece, la loro rilevanza è più sfumata, dal momento che, nella VQR, saranno considerate a soli fini conoscitivi, ma il ministero, nelle sue linee guida, prevede la possibilità che il giudizio su di esse possa pesare ai fini della ripartizione dei fondi statali alle università.

Pertanto, pur con le differenze appena richiamate, la valutazione delle attività di terza missione concorre alla determinazione del volume delle risorse pubbliche alle quali le università hanno diritto.

²¹ Per esempio, ricerca e consulenza conto terzi, brevetti, presenza di incubatori di imprese compartecipati dalla struttura, il numero di spin-off, il numero di consorzi finalizzati al trasferimento tecnologico compartecipati dalla struttura.

²² Misurato sommando gli importi dei contratti di ricerca/consulenza con committenza esterna acquisiti nel settennio 2004/2010.

²³ Misurato dal numero di brevetti concessi nel settennio 2004-2010 di titolarità/contitolarità della struttura.

²⁴ Misurato dal numero di spin off accreditati presso la struttura ai sensi dei rispettivi regolamenti interni nel settennio 2004-2010.

²⁵ Misurato dalla presenza o meno di incubatori di imprese compartecipati dalla struttura.

²⁶ Misurato dal numero di consorzi e associazioni compartecipati dalla struttura che abbiano tra le loro finalità il trasferimento tecnologico.

La valutazione delle attività di terza missione rileva, tuttavia, anche ad altri fini, quelli dell'accREDITAMENTO iniziale e periodico delle sedi universitarie e dei corsi di studio. In base, infatti, alle disposizioni del decreto legislativo n. 19 del 2012 e del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 47 del 2013, quelle di terza missione appartengono al novero delle attività istituzionali, oggetto del rapporto di valutazione periodica che ciascuna università deve trasmettere al MIUR entro il 31 luglio di ogni anno. Tra gli indicatori e i parametri più direttamente rilevanti per il finanziamento privato, sono compresi: il numero di spin off degli ultimi dieci anni e quello delle attività extramoenia collegate all'attività di ricerca (es. organizzazione di attività culturali e formative, gestione di musei e siti archeologici, organizzazione di convegni). In questi casi, quindi, la valutazione dell'attività di terza missione non serve per assegnare alle università fondi pubblici, ma per il loro accREDITAMENTO, iniziale o periodico.

8. Conclusioni

Alcune osservazioni conclusive.

1. Il finanziamento privato delle università pubbliche, per l'importanza assunta negli ultimi anni, merita di uscire dalle angustie nelle quali lo ha costretto la semplificazione ricorrente in una ampia parte del dibattito pubblico e di essere approfondito, invece, in tutte le sue diverse componenti e dinamiche. Del resto, i dati raccolti in una serie di documenti ufficiali, in gran parte utilizzati in questo lavoro, forniscono un'utile base conoscitiva, ma ne sarebbe opportuna una integrazione con specifico riferimento alle varie componenti del finanziamento privato medesimo.
2. Proprio per quanto appena osservato, le conclusioni di questo studio, lungi dall'essere compiute, possono concorrere ad aprire la strada a successivi approfondimenti della materia, dalla prospettiva giuridica.
3. L'analisi di quella parte della disciplina vigente, direttamente o indirettamente rilevante per il finanziamento privato, ha posto in luce la frammentarietà dell'intervento normativo e l'assenza di un indirizzo politico riconoscibile in materia.
4. La frammentarietà riguarda anzitutto i fini perseguiti. In alcuni casi, infatti, si pongono limiti al ricorso alle risorse private, sul pre-

supposto che queste possano, direttamente o indirettamente, essere fonte di nuove spese pubbliche che sono, invece, da contenere. In altri casi, invece, il finanziamento privato serve ad allentare i vincoli finanziari imposti alle università ed è quindi in funzione della tutela dell'autonomia loro riconosciuta. In altri casi, ancora, i limiti al finanziamento privato sono disposti in funzione della tutela del diritto allo studio, sul presupposto, cioè, che tasse universitarie troppo alte possano rappresentare un ostacolo all'accesso alla formazione superiore degli studenti appartenenti a famiglie economicamente disagiate.

5. La frammentarietà riguarda, poi, anche la rilevanza accordata al finanziamento privato: ora, conta il volume delle sue dimensioni; ora, invece, conta la valutazione del tipo di fonti private e della loro varietà.
6. Differenti, infine, sono gli effetti connessi, nelle varie discipline, alla regolamentazione del finanziamento privato: ora di delimitazione del perimetro entro il quale è consentito alle università farvi ricorso; ora di presupposto per determinare le dimensioni del finanziamento pubblico; ora di condizione per l'accreditamento, e quindi l'esistenza medesima, di una università o di un suo corso di studio.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Giavazzi F. 2007, *Il liberismo è di sinistra*, il Saggiatore, Milano.
- ANVUR 2013, *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, in <http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf> (10/2016).
- ANVUR 2015, *La valutazione della terza missione nelle università italiane. Manuale per la valutazione*, <http://www.anvur.org/attachments/article/26/M~.pdf>.
- Averardi A. 2015, *Le società partecipate e la finanza pubblica*, in M. Macchia (a cura di), *Le società a partecipazione statale*, Rapporto Irpa 1/2015, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 93-122.
- Banfi A., Viesti G., 2015, "Meriti" e "bisogni" nel finanziamento del sistema universitario italiano, «Working Papers Res», 3, in <http://www.resricerche.it/media/wp/wp_res_03_15.pdf> (10/2016).

- European University Association 2011, *Financially Sustainable Universities II. European universities diversifying income streams*, in <http://www.eua.be/Libraries/publications-homepage-list/Financially_Sustainable_Universities_II> (10/2016).
- European University Association 2015, *EUA, Public Funding Observatory 2015*, in <<http://www.eua.be/Libraries/governance-autonomy-funding/november-2015.pdf?sfvrsn=0>> (10/2016).
- Macchia M. 2015, *Le dimensioni del fenomeno*, in M. Macchia (a cura di), *Le società a partecipazione statale*, Rapporto Irpa 1/2015, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 19-61.
- OECD 2013, *Education at a Glance 2013*, in <[https://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](https://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)> (10/2016).
- OECD 2014, *Uno sguardo sull'istruzione 2014*, <<http://www.istruzione.it/allegati/2014/Italy-EAG2014-Country-Note-italian.pdf>> (10/2016).
- OECD 2015, *Uno sguardo sull'istruzione 2015*, in <<http://www.oecd.org/italy/education-at-a-glance-2015-Italy-in-Italian.pdf>> (10/2016).
- Paleari S., Meoli M., Donina D. 2014, *Il sistema universitario italiano: uno sguardo d'insieme*, in S. Paleari (a cura di), *Il futuro dell'Università italiana dopo la riforma*, Giappichelli, Torino, pp. 1-30.
- Perotti R. 2008, *L'università truccata*, Einaudi, Torino.
- Viesti G. 2015, *Elementi per un'analisi territoriale del sistema universitario italiano*, «Working Papers Res», 2, in <http://profgviesti.it/wp-content/uploads/2013/04/wp_RES_n_1_15.pdf> (10/2016).
- Visco I. 2009, *Investire in conoscenza*, il Mulino, Bologna.
- Zanazzi S. 2015, *Valutare e finanziare la ricerca universitaria: un confronto tra atenei in Italia, Francia, Germania e Spagna*, «Giornale italiano della Ricerca Educativa», 15, pp. 151-166 (<https://issuu.com/pensamultimedia/docs/sird_n._15-2015>, 10/2016).

LO STATO DELL'ISTRUZIONE IN ITALIA: UN QUADRO SINTETICO E COMPARATIVO DELL'EVIDENZA DISPONIBILE

Giuseppe Coco, Maria De Paola, Raffaele Lagravinese

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. I rendimenti dell'istruzione. – 3. Cosa rende un sistema di istruzione migliore? – 4. Il sistema d'istruzione italiano nel quadro dell'OCSE. – 4.1. Spesa e performance dell'istruzione in Italia: un'analisi comparativa. – 4.2. Performance del sistema scolastico nel test PISA. – 4.3. I risultati del test PISA per l'Italia rispetto ai Paesi OCSE. – 5. L'istruzione nelle regioni italiane. – 5.1. La spesa in istruzione nelle regioni italiane. – 5.2. I risultati del test PISA: un confronto tra le regioni italiane. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

L'istruzione accresce il capitale umano individuale e, per questa via, genera ingenti rendimenti privati, attraverso salari più elevati e maggiori opportunità lavorative. Grazie ad una serie di esternalità, essa produce anche rendimenti sociali innalzando il tasso di crescita delle comunità interessate. Non meno importanti, gli effetti che l'istruzione determina sulla distribuzione del reddito e sull'eguaglianza di opportunità: essa crea canali di mobilità sociale altrimenti impossibili. Per tutte queste ragioni l'investimento in istruzione è probabilmente il più importante ai fini sia della competitività che della legittimità morale dei sistemi economici avanzati. In questo contesto l'Italia presenta un notevole gap di risorse pubbliche investite in istruzione rispetto ad altri paesi europei e più in generale rispetto ai principali paesi più industrializzati. Questo deficit di risorse è andato aumentando nel corso del tempo divenendo ancor più evidente durante gli anni della recente crisi economica. Gli effetti recessivi hanno inoltre esacerbato i forti divari presenti nel nostro Paese, da sempre caratterizzato da un forte dualismo Nord-Sud. Negli ultimi anni si è evidenziato un significativo aumento delle differenze territoriali sia in termini di risorse impiegate sia in termini di performance scolastiche e tassi di abbandono scolastico.

La scarsità di risorse investite in istruzione si accompagna a risultati deludenti degli studenti italiani nei principali test internazionali

(es. PISA, PIRLS ecc.). Questi test, infatti, seppur discutibili sotto diversi aspetti, hanno il pregio di essere uguali per tutti i paesi e regioni coinvolte, divenendo di fatto un utile strumento di confronto tra diversi sistemi di istruzione.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare gli investimenti in istruzione in Italia, in particolare durante la recente crisi economica, mostrando in primo luogo le differenze sia in termini di risorse impiegate sia in termini di performance scolastiche rispetto agli altri paesi dell'area OCSE. In secondo luogo, l'analisi ha lo scopo di effettuare un confronto tra le diverse aree del nostro Paese e di mostrare come la crisi abbia di fatto aumentato i divari regionali.

Il lavoro è organizzato come segue. I paragrafi 2 e 3 sono dedicate all'analisi della principale letteratura sugli effetti economici dell'istruzione e all'esame delle principali variabili che incidono sulle capacità di apprendimento da parte dei discenti. Il paragrafo 4 confronta la spesa in istruzione in Italia con il resto dei paesi OCSE e compara le performance scolastiche registrate negli ultimi test PISA. Il paragrafo 5 invece analizza la spesa pubblica in istruzione a livello regionale, utilizzando la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). In questa sezione viene anche fornita un'analisi dei risultati dei test PISA a livello regionale. Nel paragrafo 6 si presentano alcune riflessioni conclusive.

2. I rendimenti dell'istruzione

Gli investimenti in capitale umano sono centrali per le politiche economiche di molti Paesi sia industrializzati che in via di sviluppo. I rendimenti dell'istruzione sono privati, fiscali e sociali (Oreopoulos 2007). Gran parte degli economisti e degli scienziati sociali concordano sull'idea che una parte dei rendimenti dell'istruzione sono 'esterni' all'individuo e quindi essa merita un sostanziale sostegno pubblico. La letteratura però si divide in maniera sostanziale sull'entità di questi benefici 'esterni'. Secondo molti studiosi i benefici esterni sono molto elevati per l'istruzione primaria e secondaria, mentre sono minori (ovvero l'individuo si appropria della quasi totalità dei benefici) nel caso dell'istruzione terziaria.

L'evidenza empirica sui rendimenti privati dell'istruzione è inequivoca. Gli individui più istruiti ottengono risultati migliori in ambito economico e sociale, ad esempio in termini di prospettive occupazio-

nali, salari, soddisfazione sul lavoro, salute e aspettative di vita. Ad esempio, un interessante studio di de la Fluente, Jimeno (2009), analizzando i rendimenti privati dell'istruzione per un certo numero di paesi europei, mostra che l'istruzione è un investimento attrattivo con un rendimento che va dal 7,5% al 10% annuo. Questi autori stimano per l'Italia un rendimento del 8,44%. In un recente studio Brunello, Weber, Weiss (2012) mostrano che un anno addizionale di istruzione incrementa i guadagni ottenuti dall'individuo nel corso della vita di circa il 9%. Il rendimento però è sistematicamente diverso a seconda del background socio-culturale di provenienza degli individui: gli individui con background migliore ottengono rendimenti maggiori. Ciò può a nostro parere essere interpretato in diverse maniere (si veda ad esempio Coco, Lagravinese 2014): in ogni caso si tratta di una evidenza importante di un fenomeno di diseguaglianza di opportunità.

Una maggiore istruzione è correlata con una serie di comportamenti che generano ulteriori benefici privati e sociali, quali una maggiore partecipazione politica, maggiori cure preventive, minori attività criminali. Ciò determina un miglior funzionamento dei sistemi democratici, nonché minori spese per i servizi sanitari e la lotta alla criminalità. Ad esempio, per quel che riguarda l'impatto dell'istruzione sulla criminalità, Lochner, Moretti 2004 e Moretti 2007, per gli Stati Uniti stimano che un aumento dell'uno per cento nella percentuale degli individui che conseguono il diploma di scuola secondaria comporta un risparmio di 2,21 miliardi di dollari, principalmente in ordine pubblico. Stime di risparmi considerevoli sono disponibili anche per alcuni paesi europei (Machin *et al.* 2011; Brilli, Tonello, 2014).

Maggiore istruzione significa anche maggiori introiti fiscali e minori uscite per sussidi. Infatti, gli individui scarsamente istruiti hanno una maggiore probabilità di essere disoccupati o fuori dalla forza lavoro, comportando una riduzione degli introiti derivanti dalla tassazione (sui redditi) e un incremento dei trasferimenti relativi a sussidi di disoccupazione e altre politiche di welfare.

Non meno importanti sono gli effetti che l'istruzione produce sotto il profilo dell'equità e della equa distribuzione delle risorse. Un sufficiente accesso e partecipazione all'istruzione è importante anche per la realizzazione di una società con minore diseguaglianza economica e sociale. L'istruzione è difatti il canale primario attraverso il quale si possono concretizzare fenomeni di mobilità sociale, importanti per legittimare anche sul piano morale le economie di

mercato. Sotto il profilo distributivo invece una maggiore diffusione dell'istruzione ha un effetto indiretto, ma quantitativamente molto importante, sulla disegualianza delle retribuzioni. Un maggiore numero di individui qualificati (ed un minore numero di individui a bassa qualificazione) infatti rende meno elevate le retribuzioni collegate agli impieghi qualificati e maggiori quelle degli individui meno qualificati.

L'istruzione produce un effetto positivo anche sui processi di crescita (Lucas 1988; Aghion, Howitt 1992; Grossman, Helpman 1994; Mankiw, Romer, Weil 1992). I paesi dotati di maggiore capitale umano non solo godono di un più alto reddito, ma sono anche caratterizzati da un più elevato tasso di crescita. Il capitale umano infatti, oltre ad aumentare la produttività individuale, produce effetti benefici sulla produttività degli altri lavoratori e sulla capacità di innovare e di applicare nuove idee. Ciò implica che il modo in cui i paesi sviluppano e utilizzano le competenze è un fattore importante per spiegare le differenze di crescita.

Una questione importante, ma ancora aperta, riguarda il tipo di competenze che sono rilevanti e la misura del contributo dell'istruzione alla costruzione del capitale umano. Per alcuni decenni la dotazione di capitale umano veniva approssimata attraverso misure quantitative molto discutibili, quali gli anni di istruzione medi. Queste misure possono risultare fuorvianti; gli individui con lo stesso livello di istruzione possono avere competenze molto diverse a seconda delle proprie caratteristiche, della qualità delle scuole frequentate e del tipo di ambiente sociale in cui vivono. Nel corso del tempo il concetto di capitale umano è diventato più ampio e include adesso oltre alle abilità cognitive anche quelle non cognitive. Ad esempio, gli individui più produttivi sono spesso creativi e culturalmente aperti. D'altra parte molti studi mostrano che l'istruzione modifica anche le abilità non cognitive degli individui, quali l'avversione al rischio, la motivazione, l'impazienza, che a loro volta influenzano molte decisioni di carattere economico. Inoltre, l'istruzione migliora l'integrazione sociale e l'attitudine verso gli immigrati.

Man mano che il concetto di capitale umano è diventato più complesso la sua misurazione è diventata più difficile. Se quello che conta per il successo individuale e collettivo sono le competenze è evidente che focalizzare l'attenzione solo su indicatori di tipo quantitativo non è opportuno. Ciò significa che gli indicatori di tipo quantitativo,

come ad esempio il numero di individui in possesso di un certo titolo di studio, devono essere almeno integrati da misure basate su test di competenze come i test OCSE-PISA (*Programme for International Student Assessment*), TIMSS (*Trends in International Mathematics and Science Study*), PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*), PIACC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) e con misure di competenze non cognitive.

3. Cosa rende un sistema di istruzione migliore?

Una questione centrale per le *policy* da adottare per migliorare il livello delle competenze degli individui è quella del legame tra l'uso delle risorse e i risultati. Su questo tema occorre sottolineare come le analisi economiche disponibili raramente offrano elementi incontrovertibili e che non è quindi disponibile una guida certa alle politiche stesse.

Bisogna anche tener presente che i risultati scolastici sono influenzati da numerose variabili. Alcune di esse sono esterne al processo formativo che ha luogo nelle scuole e sono legate al contesto sociale ed economico di provenienza dello studente, quali ad esempio l'istruzione dei genitori, il tipo di contesto familiare e ambientale in cui gli studenti sono inseriti ecc. Altri fattori sono, invece, legati alla qualità degli insegnanti e, più in generale, dell'ambiente scolastico. Molti studi economici, in un'analogia tra il processo di acquisizione di conoscenza e il processo di produzione di una impresa, hanno cercato di comprendere il tipo di tecnologia che viene utilizzata per produrre conoscenza, cioè di capire quali sono i fattori che maggiormente incidono sui risultati scolastici. Nonostante le molte analisi che sono state fatte in questo ambito non sono stati raggiunti risultati unanimi. A partire dal Coleman Report (uno studio commissionato dal governo degli Stati Uniti negli anni Sessanta allo scopo di analizzare le determinanti degli apprendimenti scolastici, 1966), il dibattito sull'importanza assunta dalle risorse per i processi di acquisizione di capitale umano è ancora aperto. Il principale risultato del Coleman Report, che mostra come le risorse scolastiche producano effetti irrilevanti sui risultati degli studenti, ha trovato conferma in una importante rassegna della letteratura sull'argomento realizzata da Hanushek nel 1986. Hanushek conclude che non sembra esserci, in base

agli studi disponibili, una relazione sistematica tra risorse scolastiche e competenze degli studenti (si veda anche Hanushek 2003). Ad un risultato differente giunge, invece, Krueger 1999, che documenta una relazione positiva tra risorse scolastiche e competenze. Tuttavia, anche ammettendo che le competenze acquisite dagli studenti crescano al crescere delle risorse dedicate al processo formativo, non è facile sapere quali risorse siano maggiormente rilevanti.

La letteratura ha esaminato l'effetto di molte risorse scolastiche come ad esempio la dimensione delle classi, la composizione degli studenti per classe, le caratteristiche dei docenti in termini di esperienza e formazione, le caratteristiche dei presidi ecc. Questi studi esaminano in genere una o più tipologie di risorse utilizzate nel processo di produzione dell'istruzione raggruppabili in tre ambiti: le infrastrutture e il materiale didattico (laboratori, qualità delle strutture, libri, materiale didattico ecc.), le caratteristiche dei docenti e dei dirigenti scolastici; l'organizzazione dell'attività didattica (ad esempio dimensioni delle classi, rapporto con i genitori, assegnazione di compiti a casa, si veda Galiani, Perez-Truglia 2011). Di seguito daremo solo cenni su questa sterminata letteratura, che riteniamo particolarmente interessanti.

Esistono diverse evidenze empiriche sulla rilevanza della qualità degli insegnanti per i risultati raggiunti dagli studenti, tuttavia si tratta di una qualità per molti versi non osservabile oppure di difficile misurazione. Infatti, anche se i docenti sembrano contare molto per il successo dei processi di apprendimento perché esistono differenze sistematiche legate a certi docenti, gli studi esistenti sorprendentemente non trovano alcun effetto per quel che riguarda l'esperienza dei docenti, oppure la qualità del loro curriculum (Rivkin *et al.* 2005).

Per quel che riguarda l'organizzazione dell'attività scolastica, l'attenzione degli studiosi si è focalizzata sulla dimensione delle classi, sull'assegnazione di compiti a casa, sulle metodologie di insegnamento, sul tipo di contratto con cui sono arruolati i docenti. I lavori che considerano l'effetto della dimensione delle classi non trovano risultati univoci. Molti studi sia per i paesi in via di sviluppo che per i paesi avanzati giungono alla conclusione che la dimensione della classe non sia particolarmente rilevante per i risultati degli studenti. Recentemente però alcuni studi che si basano su metodologie di tipo sperimentale hanno evidenziato effetti positivi. Ad esempio, secondo molti studi che prendono in esame il famoso progetto STAR (*Student-TeacherAchieve-*

ment Ratio) (implementato negli Stati Uniti, 1985-1989), che assegnava casualmente gli studenti a classi di dimensione diversa, gli studenti assegnati alle classi più piccole (15 studenti) ottengono risultati scolastici migliori di quelli ottenuti dagli studenti nelle classi di più grande dimensione (22 studenti) (Finn *et al.* 1990; Krueger, Whitmore 2002; Nye *et al.* 2000; Schanzenbach 2006). Inoltre, questi migliori risultati si traducono in maggiori guadagni nel corso della vita degli studenti (Chetty *et al.* 2014). Va precisato che i benefici delle classi piccole sembrano concentrati nelle scuole con una forte presenza di studenti afro-americani e provenienti da famiglie povere.

Un certo numero di studi, in particolare in Italia, ha cercato di comprendere l'effetto prodotto dalla tipologia contrattuale con cui sono assunti i docenti. Insegnanti con un contratto a tempo determinato potrebbero determinare effetti negativi sugli studenti poiché potrebbe venir meno la continuità didattica e perché questi docenti godono di un trattamento economico solitamente meno favorevole di quello riservato ai docenti che hanno un contratto a tempo indeterminato (Barbieri *et al.* 2007 e 2011). Tuttavia, nei paesi in cui i dirigenti scolastici hanno la possibilità di scegliere i docenti della scuola che dirigono potrebbe essere che questi docenti si impegnano di più per poter così essere richiamati una volta che il contratto è giunto a termine. L'evidenza empirica anche questa volta non è risolutiva. Alcuni studi mostrano una relazione positiva tra risultati degli studenti e la presenza di docente a tempo determinato, mentre altri non individuano alcuna relazione.

4. Il sistema d'istruzione italiano nel quadro dell'OCSE

Ogni anno l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) attraverso il rapporto sull'istruzione fornisce un quadro molto dettagliato sui sistemi educativi dei principali paesi sviluppati. In questa sezione utilizzeremo una serie di indicatori riportati nell'ultimo rapporto (*Education at a Glance*, 2014), per confrontare il sistema scolastico italiano rispetto al resto dei paesi OCSE. In particolare ci soffermeremo in modo specifico sul livello di spesa per studente, e sulla sua ripartizione tra spesa pubblica e spesa privata nei diversi livelli scolastici (infanzia, primaria, secondaria e terziaria). Valuteremo le diverse capacità dei sistemi di istruzione di garantire l'accesso al

mondo del lavoro. Infine, analizzeremo i risultati ottenuti negli ultimi test di apprendimento PISA 2012, uguali per tutti i paesi dell'OCSE, in modo da valutare il livello di conoscenza degli studenti italiani rispetto agli altri Stati coinvolti nell'indagine.

4.1. Spesa e performance dell'istruzione in Italia: un'analisi comparativa

Secondo gli ultimi dati del Rapporto OCSE *Education at a Glance*, 2014, l'Italia nel 2011 – come mostrato in tabella 1 – ha speso per il proprio sistema di istruzione il 4,6% del PIL, una percentuale di 1,5 punti inferiore rispetto alla media dei paesi OCSE (6,1%) posizionandosi al 30° posto su 32¹ paesi per cui sono disponibili i dati. I paesi con la spesa maggiore rispetto al PIL sono la Danimarca (7,9%), l'Islanda (7,7%) e la Corea (7,6%). Per valutare la collocazione del nostro paese è utile comparare la spesa con quella di paesi simili per livello di sviluppo, struttura e dimensione economica, collocazione geografica e con strutture e preferenze sociali probabilmente più vicine, ovvero i grandi paesi dell'Europa occidentale. Tra questi paesi c'è una certa differenziazione, ma nessuno investe meno dell'Italia. La Germania, che ha l'investimento più vicino a quello del nostro paese, investe il 5,1% del PIL, il Regno Unito il 6,4%.

La tabella 1 ci mostra in modo dettagliato anche la provenienza delle risorse destinate all'istruzione, differenziate tra fondi pubblici e privati, e suddivise tra i diversi livelli di formazione. In Italia il finanziamento è quasi del tutto garantito dal settore pubblico: del finanziamento totale (4,6%) il 4,2% è derivante dal settore pubblico, a fronte del 0,4% derivante dal settore privato.

La spesa pubblica del nostro paese risulta comunque inferiore sia alla media dei paesi OCSE sia alla media dei paesi europei, pari al 5,3% per tutte e due le aggregazioni. Tale valore risulta ancora una volta elevatissimo in paesi del nord Europa (Danimarca, Norvegia). Rispetto alla Francia (5,6%), il paese forse più affine all'Italia per struttura e dimensione, la differenza è molto pronunciata, dell'ordine di grandezza di più di 20 miliardi di euro. Tra i grandi paesi europei anche la spesa pubblica del Regno Unito (5,6%) è superiore a quella italiana; più simi-

¹ I Paesi dell'area OCSE sono 34, nell'ultimo rapporto, *Education at a Glance* 2014, non sono disponibili i dati per la Grecia, Lussemburgo e Turchia.

le quella della Germania (4,4% compensata però da uno 0,7% di maggiore spesa privata).

Molto importanti anche le differenze di composizione nella spesa pubblica tra i diversi cicli. In Italia gran parte della spesa si concentra nei cicli primari e secondari con il 3,1% del PIL, mentre per il livello di istruzione più elevata è destinato l'1% ed un residuale 0,49% per l'istruzione pre-primaria (scuola dell'infanzia). Differenze sostanziali in termini percentuali rispetto alla media OCSE si registrano nella scuola secondaria, con una media OCSE pari a 3,9%, e soprattutto nel livello di istruzione terziario (post-diploma, 1,6% a livello OCSE). La differenza di investimento in istruzione superiore è un fatto macroscopico, solo in parte minima spiegabile con la diversa struttura demografica del nostro paese, soprattutto nel confronto con altri paesi europei.

Vi sono alcuni Stati nei quali la componente privata è più significativa anche se sempre fortemente minoritaria: si tratta principalmente di paesi extraeuropei come Corea (2,8% del PIL), Chile (2,6) e USA (2,2%). Tra i paesi europei il peso della componente privata è ancora una volta lievemente superiore a quanto registrato in Italia (fra lo 0,8% e lo 0,5% del PIL) anche in Francia, Germania e Regno Unito; simile o inferiore all'Italia in Spagna e nei paesi scandinavi.

La spesa in rapporto al PIL può essere un indicatore distorto dell'investimento di un paese in istruzione a causa principalmente delle differenze demografiche. Può essere naturale per un paese relativamente 'vecchio' spendere di meno in istruzione. A questo fine analizziamo nel dettaglio il dato sulla spesa per studente. Si può notare come l'Italia presenti ancora una volta valori significativamente inferiori rispetto alla media dei paesi OCSE², e significativamente più bassi anche rispetto alla media europea. Questo indicatore, come messo in evidenza in precedenti studi (si veda ad esempio Peragine e Viesti 2014) appare particolarmente importante, proprio perché tiene conto della struttura demografica dei diversi paesi, e quindi del peso dei giovani (e degli studenti in particolare) sul totale della popolazione.

² I paesi membri dell'Ocse sono 34: 21 paesi dell'Unione europea (cfr. nota seguente) più Australia, Canada, Cile, Islanda, Israele, Giappone, Korea, Messico, Nuova Zelanda, Norvegia, Svizzera, Turchia e Stati Uniti.

Tabella 1 – Spesa pubblica e privata in Istruzione (% sul PIL). [Fonte: OECD, Education at a Glance 2014]

	Educazione Pre-primaria (infanzia 0-3 anni)			Educazione primaria e secondaria			Educazione terziaria			Totale		
	Pubb.	Priv.	Totale	Pubb.	Priv.	Totale	Pubb.	Priv.	Totale	Pubb.	Priv.	Totale
Australia	0,11	0,04	0,15	3,5	0,6	4,1	0,7	0,9	1,6	4,3	1,5	5,8
Francia	0,66	0,04	0,71	3,7	0,3	3,9	1,3	0,2	1,5	5,6	0,5	6,1
Germania	0,47	0,12	0,59	2,8	0,4	3,1	1,1	0,2	1,3	4,4	0,7	5,1
Israele	0,60	0,11	0,71	3,8	0,4	4,2	0,9	0,8	1,7	5,6	1,7	7,3
Italia	0,44	0,05	0,49	3,0	0,1	3,1	0,8	0,2	1,0	4,2	0,4	4,6
Giappone	0,10	0,12	0,22	2,7	0,2	2,9	0,5	1,0	1,6	3,6	1,6	5,1
Korea	0,16	0,13	0,29	3,4	0,8	4,1	0,7	1,9	2,6	4,9	2,8	7,6
Paesi bassi	0,41	0,03	0,44	3,6	0,4	4,0	1,3	0,5	1,8	5,3	0,9	6,2
Polonia	0,54	0,17	0,71	3,2	0,2	3,4	1,0	0,3	1,3	4,8	0,7	5,5
Spagna	0,67	0,27	0,93	2,9	0,3	3,2	1,0	0,3	1,3	4,7	0,8	5,5
Svezia	0,72		0,72	3,9		3,9	1,6	0,2	1,7	6,2	0,2	6,3
Regno Unito	0,34	0,08	0,42	4,4	0,4	4,7	0,9	0,3	1,2	5,6	0,8	6,4
Stati Uniti d'Am.	0,33	0,14	0,47	3,4	0,3	3,7	0,9	1,8	2,7	4,7	2,2	6,9
OECD media 34	0,51	0,08	0,60	3,6	0,3	3,9	1,1	0,5	1,6	5,3	0,9	6,1
EU21 media	0,57	0,07	0,64	3,5	0,2	3,7	1,2	0,2	1,5	5,3	0,5	5,8

Come mostrato nella tabella 2, nel 2011, in Italia la spesa per studente (incluso tutti i livelli di istruzione) è stata pari a 8.790 dollari, espressi dall'OCSE a parità di potere d'acquisto³. La media dei paesi OCSE è stata di 9.487 dollari, mentre quella dei paesi europei è stata pari a 9.531 dollari. In modo particolare, e come ci sia poteva attendere, la spesa totale per studente in Italia risulta essere molto inferiore a quello di Svizzera e Stati Uniti; lievemente superiore rispetto alla Corea, e nettamente più alta solo rispetto ai paesi emergenti membri dell'OCSE, come Cile, Messico e Turchia, paesi comunque nei quali la minore spesa è sostanzialmente dovuta ad un PIL pro capite molto inferiore al nostro.

Tuttavia, la comparazione più rilevante riguarda i paesi a noi più simili per struttura sociale e produttiva. Tra i paesi europei, è sensibile lo scarto rispetto alla media dell'UE-21. Le differenze con l'Italia sono

³ Ocse (2014).

molto pronunciate rispetto soprattutto ai paesi nordici, ad esempio la Norvegia (14.288). La spesa per studente è comunque più alta di quella italiana in tutti i grandi paesi europei; dal Regno Unito (10.412), alla Germania (10.904), alla Francia (10.454).

Notevoli differenze vi sono anche tra i diversi cicli scolastici. In Italia si spende leggermente di più rispetto alla media OCSE per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria, 8.448 dollari per ogni studente della scuola primaria, contro una media OCSE di 8.296; la media per l'Unione europea (a 21), per lo stesso anno, è leggermente al di sopra del dato italiano ma non in maniera significativa (8.482 dollari).

Come si può vedere sempre in tabella 2 la spesa per studente nella scuola primaria è su livelli simili in molti paesi: nei paesi Scandinavi è tradizionalmente più alta, ma si attesta a livelli piuttosto elevati anche negli Stati Uniti e nel Regno Unito; è su valori di poco inferiori a quelli italiani in Germania, Francia e Spagna.

La spesa italiana per studente nella scuola secondaria e terziaria (laurea e post laurea) è, invece, più bassa rispetto agli standard internazionali. Nel dettaglio in Italia la spesa nella scuola secondaria nel 2011 ammontava a 8.585 dollari, contro una media OCSE di 9.280 e UE-21 di 9.615. Per la scuola secondaria il dato italiano è inferiore a quello di tutti i principali paesi europei, inclusi Spagna e Portogallo; lo scarto è di nuovo netto rispetto alla Germania e alla Francia, e ancora più forte rispetto ai paesi nord europei. Le differenze aumentano ulteriormente se analizziamo la spesa terziaria, (post-diploma), in cui l'Italia è ormai da molti anni fanalino di coda tra i grandi paesi europei, con 9.990 dollari contro i 15.375 dollari della Francia, i 16.723 dollari della Germania e i 14.223 dollari del Regno Unito.

L'OCSE suddivide anche la spesa complessiva per studente fra servizi educativi in senso stretto e servizi accessori, quali trasporti e pasti (tabella 3). Questi ultimi rappresentano in tutti i paesi una quota limitata, sempre inferiore al 10% della spesa totale. Lo scarto negativo per l'Italia appare più sensibile nella spesa per servizi accessori nella scuola primaria e secondaria: nel 2011, essa è stata pari 401 dollari contro una media europea di 544. Il quadro offerto dai paesi europei è però molto differenziato: si riscontra un valore pari a 1.238 dollari in Francia e a soli 260 in Germania, probabilmente per problemi di classificazione della spesa. Anche nella spesa per ricerca e sviluppo nel ciclo terziario, il dato italiano appare sensibilmente inferiore rispetto al dato europeo con 3.509 dollari per l'Italia contro 4.405 dollari nel resto dei paesi europei.

Tabella 2 – Spesa per studente in istruzione nei paesi OCSE 2011 valori monetari (dollari USA). [Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

	Educazione secondaria					Educazione terziaria					Totale educazione terziaria escludendo Ricerca e Sviluppo	Totale (primaria-terziaria)
	Educazione primaria (0-3)	Educazione primaria	Educazione secondaria di secondo livello	Educazione secondaria di primo livello	Totale educazione secondaria	Post-secondaria non universitaria	Terziaria di primo livello	Terziaria di secondo livello & adv. research program	Totale educazione terziaria			
Australia	10.734	8.671	10.689	9.859	10.354	6.728	8.495	18.038	16.267	10.068	10.711	
Danimarca	14.148	9.434	10.971	10.908	10.937				21.254		12.136	
Estonia	2.618	5.328	6.009	6.688	6.389	8.333	6.628	8.450	7.868	4.827	6.563	
Francia	6.615	6.917	9.668	13.071	11.109		12.554	16.328	15.375	10.470	10.454	
Germania	8.351	7.579	9.247	12.022	10.275	9.694	8.891	18.348	16.723	10.164	10.904	
Italia	7.868	8.448	8.686	8.519	8.585		9.134	9.993	9.990	6.482	8.790	
Giappone	5.591	8.280	9.677	10.093	9.886		10.181	18.110	16.446		10.646	
Korea	6.861	6.976	6.674	9.698	8.199		5.692	11.230	9.927	8.168	8.382	
Paesi bassi	8.020	8.036	12.031	12.171	12.100	11.532	10.208	17.561	17.549	10.665	11.701	
Spagna	6.725	7.288	9.335	10.090	9.615		10.042	13.933	13.173	9.436	9.454	
Svezia	6.915	10.295	10.823	11.022	10.938	4.029	6.604	22.090	20.818	9.922	12.426	
Svizzera	5.267	12.907	15.124	16.521	15.891		6.371	24.287	22.882	10.017	16.090	
Regno Unito	9.692	9.857	13.894	6.491	9.649				14.223	10.570	10.412	
Stati Uniti	10.010	10.958	12.338	13.143	12.731				26.021	23.094	15.345	
OECD media 34	7.428	8.296	9.377	9.506	9.280	4.811			13.958		9.635	
EU21 media	7.933	8.482	9.795	9.457	9.615	6.103			13.572	8.741	9.531	

Tabella 3 – Spesa per studente in Istruzione nei Paesi OCSE suddivise per categorie le attività principali. [Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

	Primaria-secondaria non post diploma				Terziaria (Universitaria e post-laurea)				Totale	
	Servizi educativi in senso stretto	Servizi accessori (trasporti, mense, alloggi ecc.)	Totale	Servizi educativi in senso stretto	Servizi accessori (trasporti, mense, alloggi ecc.)	Ricerca e Sviluppo	Totale	Servizi educativi in senso stretto	Servizi accessori (trasporti, mense, alloggi ecc.)	Totale
Australia	9.221	162	9.383	9.571	496	6.200	16.267	9.288	1.422	10.711
Francia	8.091	1.238	9.329	9.662	808	4.905	15.375	8.384	2.071	10.454
Germania	9.260	260	9.521	9.457	707	6.559	16.723	9.298	1.606	10.904
Israele	5.969	308	6.277	10.296	1.258		11.554	6.699	468	7.167
Italia	8.133	401	8.534	6.114	368	3.509	9.990	7.659	1.131	8.790
Giappone			9.102				16.446			10.646
Korea	6.668	984	7.652	8.093	75	1.758	9.927	7.125	1.257	8.382
Paesi bassi	10.268		10.268	10.665		6.884	17.549	10.346	1.355	11.701
Spagna	8.010	466	8.476	8.939	496	3.737	13.173	8.203	1.250	9.454
Svezia	9.435	1.113	10.548	9.922		10.896	20.818	9.524	2.902	12.426
Regno Unito	8.938	800	9.738	8.975	1.595	3.653	14.223	8.944	1.469	10.412
Stati Uniti d'America	10.879	961	11.841	19.896	3.198	2.928	26.021	13.107	2.237	15.345
OECD media 34	8.297	511	8.868	9.262	616	4.461	13.958	8.002	1.250	9.487
EU21 media	8.761	544	9.126	8.344	447	4.405	13.572	8.193	1.359	9.531

Per meglio cogliere il progressivo ridursi delle risorse destinate all'istruzione in Italia rispetto al quadro internazionale è utile guardare all'evoluzione della spesa in istruzione negli ultimi anni. La figura 1 mostra come, comparando la spesa per studente del 2011 con quella del 2005 dal ciclo primario a quello secondario (escludendo la spesa post diploma), è visibile una diminuzione della spesa solo in pochi paesi tra cui l'Italia (in Europa ciò accade anche in Danimarca, Islanda e Ungheria), mentre la spesa continua a crescere, anche a ritmi sensibili, negli altri 30 Paesi. In particolare un ritmo elevato di crescita si registra in paesi come Brasile, Polonia e Cile.

Guardando la figura è possibile notare che c'è una correlazione negativa tra livello di spesa e tasso di crescita della stessa. In termini relativi i Paesi che si trovano al di sopra della linea (di regressione) tra il 2005 e 2011 hanno una spesa che cresce ad un ritmo elevato, considerando il loro livello di spesa di partenza. Di contro i Paesi che si trovano al di sotto della linea (di regressione) hanno una spesa che cresce meno. Anche in questo caso l'indicazione è chiara: l'Italia è tra i Paesi europei sotto la linea (di regressione).

La figura 1 mostra anche che la spesa (e la spesa per studente) durante gli anni della grande crisi economica, si è ridotta in modo pronunciato solo in pochi paesi come l'Estonia (-15%), l'Italia (-11%) e l'Ungheria (-18%). È cresciuta, invece considerevolmente nella media OCSE (il 20%) e in paesi emergenti come Brasile⁴ (+20%) e Cile (+15%), ma anche in alcuni importanti paesi europei come la Polonia, la Germania e il Regno Unito. Si noti, ad esempio, che nel periodo considerato in Germania la spesa per studente aumenta in termini percentuali nella stessa misura in cui essa si riduce in Italia (circa il 12%).

Il quadro complessivo che emerge è quindi chiaro. Con la parziale eccezione della scuola primaria l'Italia dedica risorse significativamente inferiori alla scuola sia sul versante pubblico che privato. La differenza diventa straordinariamente significativa nella istruzione terziaria e si riflette nei noti numeri comparativamente bassissimi di laureati. Pur tenendo conto che l'evidenza empirica non mostra una relazione chiara tra spesa e performance degli studenti e scontando una even-

⁴ Il Brasile non rientra tra i paesi OCSE ma è considerato un paese partner (come ad esempio Russia e Argentina) e pertanto spesso rilevato nelle statistiche ufficiali OCSE.

tuale maggiore efficienza del sistema italiano, è difficile ipotizzare che gap di risorse così consistente non si rifletta sulla performance aggregata del sistema. Nei prossimi paragrafi esamineremo proprio l'aspetto delle performance.

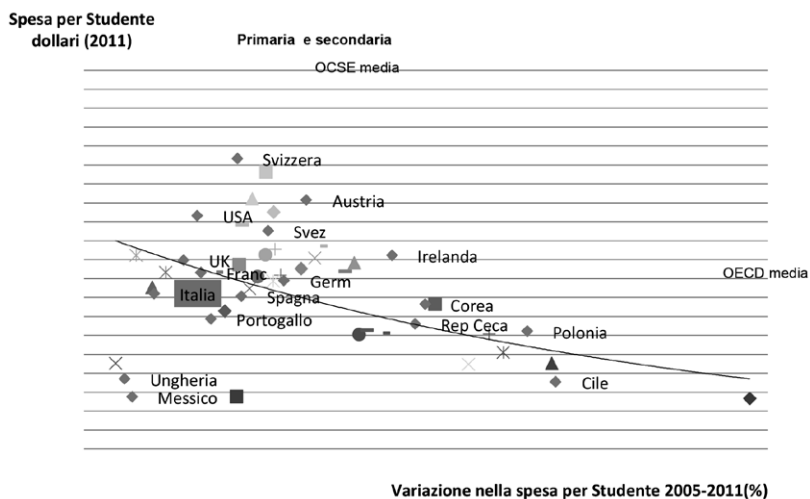


Figura 1 – Variazione spesa per studente nei Paesi OCSE tra il 2005-2011.
[Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

4.2. Performance del sistema scolastico nel test PISA

Nella maggior parte dei paesi OCSE (ed in Italia), l'istruzione obbligatoria a tempo pieno dura fino ai 16 anni d'età⁵. Le riforme attuate negli ultimi anni in diversi paesi riguardano anche il prolungamento dell'istruzione obbligatoria. Nonostante la percentuale di diplomati in Italia sia cresciuta sensibilmente rispetto al passato, il nostro Paese presenta ancora tra i Paesi OCSE una delle più basse percentuali. In Italia, come mostrato in tabella 4, solo il 72% dei giovani tra i 25 e i 34 anni raggiunge il diploma, rispetto alla media OCSE del 82%. Tra i principali partner italiani, meglio di noi fanno la Francia (83%), la Germania (87%) e il Regno Unito (85%). Peggio solo la Spagna, con il

⁵ È quanto stabilisce la legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 622).

64% della popolazione rilevante. Guardando ad una classe di età più ampia che comprende gli individui con età compresa tra 25-64, la percentuale di popolazione diplomata in Italia è pari al 57%, ben 18 punti in meno rispetto alla media OCSE e 10 punti percentuali in meno rispetto ai paesi europei.

Tabella 4 – Percentuale di Studenti diplomati per classi d'età (2012). [Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

	Classi di età				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Australia	76	87	81	71	64
Francia	73	83	79	69	59
Germania	86	87	87	87	84
Israele	85	90	86	81	77
Italia	57	72	62	53	42
Korea	82	98	96	78	48
Paesi bassi	73	83	78	72	61
Spagna	55	64	62	51	35
Svezia	88	91	92	88	79
Regno Unito	78	85	81	76	69
Stati Uniti	89	89	89	89	90
OECD34 media	75	82	79	73	64
EU21 media	77	84	81	75	66

In Italia l'investimento in istruzione, nonostante le scarse risorse, risulta essere una scelta vincente: nel 2012, come mostrato nella tabella 5, il 79% dei laureati ha trovato lavoro. Tale percentuale, tuttavia, risulta essersi ridotta dello 0,9% rispetto al 2008 e continua ad essere al di sotto della media OCSE (83%) e della media Europea a 21 Stati (83%).

Ancor più significativo è il dato sui diplomati. Nel 2012 il 71% dei diplomati risultava occupato a fronte del solo 51% dei titolari di licenza media inferiore. Anche in questo caso la percentuale comunque risultava inferiore a quella registrata nel 2008 (74%) ed inferiore alla media OCSE e UE. Ma quel che rileva è il differenziale tra probabilità di essere occupati con e senza titoli di studio e questo differenziale si presenta simile a quello della media OCSE e della UE.

Al contrario, sorprendentemente, secondo le stime OCSE, nel corso della loro vita, gli uomini italiani con titolo d'istruzione terziaria possono guadagnare oltre 300.000 dollari a parità di potere d'acquisto, in più rispetto agli uomini con livello di istruzione inferiore. Mediamente nei paesi OCSE tale somma si attesta a 175.000 dollari. Il tasso di occupazione per chi possiede un titolo di istruzione terziaria supera di oltre 28 punti percentuali quello di chi non ha completato un ciclo d'istruzione secondaria superiore. La differenza media nei Paesi OCSE è di 27 punti percentuali. Ciò sembrerebbe indicare che l'investimento in istruzione sia comparativamente vantaggioso in Italia nel confronto internazionale. I maggiori vantaggi economici della laurea nel nostro paese da un lato sono comprensibili come effetto di un minore numero di laureati, dall'altro non si spiega come mai ciò non generi maggiori iscrizioni e quindi faccia crescere il numero di laureati stesso, comparativamente così basso. Una possibile spiegazione sta nel costo privato della laurea che è più elevato degli altri paesi, non certo da un punto di vista finanziario, ma dal punto di vista del numero di anni necessari e quindi del tempo e del reddito implicitamente perso. La peculiare struttura organizzativa del sistema universitario italiano che non richiede allo studente una precisa scansione temporale degli esami, genera un fenomeno sconosciuto all'estero, quello degli studenti fuori corso, e allunga i tempi di laurea per la media degli studenti in maniera deleteria.

Tabella 5 – Occupati per titolo di studio (2000-2012). Valori %. [Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

	Livelli di istruzione	2000	2005	2007	2009	2011	2012	Var % 2000-2012
Italia	Licenza media inferiore	49	52	53	51	51	51	0,3
	Diploma	71	74	74	73	72	71	0,0
	Laurea	82	80	80	79	79	79	-0,3
Media EU 21	Licenza media inferiore	53	54	56	53	52	51	-0,32
	Diploma	74	74	76	74	73	73	-0,18
	Laurea	85	85	85	84	83	83	-0,19
Media OCSE	Licenza media inferiore	57	57	58	56	55	55	-0,32
	Diploma	75	75	76	74	74	74	-0,16
	Laurea	85	84	84	84	83	83	-0,16

4.3. I risultati del test PISA per l'Italia rispetto ai Paesi OCSE

A partire dal 2000 l'OCSE ha avviato un sistema integrato di valutazione delle performance scolastiche. Il progetto, identificato con l'acronimo PISA (*Programme for International Student Assessment*), è condotto con cadenza triennale su un campione rappresentativo di studenti quindicenni, attraverso prove di verifica standard in tutti i paesi e volti ad accertare le competenze in diverse discipline/aree di competenza: lettura, matematica, scienze, *problem solving*, abilità informatiche, conoscenze finanziarie. Il vantaggio di questo tipo di indagine è quello di essere strutturate con standard ben definiti ed uguali per tutti partecipanti, permettendo un confronto tra i diversi paesi e le diverse regioni. La scelta di focalizzare l'attenzione su studenti quindicenni è in parte dettata dal fatto che si tratta di scolari che sono prossimi alla conclusione dell'obbligo scolastico (Gasperoni 2011).

Sebbene l'indagine PISA sia partita nel 2000, le comparazioni tra rilevazioni diverse a livello regionale, sono possibili solo a partire dal 2006. In generale l'Italia presenta valori sempre al di sotto della media dei Paesi OCSE, tuttavia, nel corso del tempo ha visto migliorare le proprie performance in tutte le discipline. È opportuno far notare inoltre che nel 2012, rispetto alle precedenti valutazioni vi è stato un significativo miglioramento che ha permesso di ridurre la distanza rispetto alla media. Ciò è tanto più sorprendente in quanto sappiamo che negli anni tra le rilevazioni la spesa in istruzione si è contratta significativamente. Il miglioramento della performance potrebbe essere almeno parzialmente dovuto al fatto che gli studenti hanno cominciato a familiarizzare con questo tipo di test che negli ultimi anni si è diffuso nelle scuole anche attraverso le attività dell'INVALSI.

Tabella 6 – Valutazione delle competenze degli studenti italiani. Rilevazioni-2006-2009-2012. [Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

	Anno	Lettura	Matematica	Scienze
Italia	2006	469	462	475
	2009	486	483	489
	2012	490	485	494
OCSE	2006	492	498	500
	2009	494	496	501
	2012	496	494	501

La tabella 7 mostra i risultati delle performance di alcuni dei 34 Paesi partecipanti all'indagine del 2012, suddivisi per disciplina e per sesso.

L'Italia ha realizzato un punteggio medio di 471 per gli uomini e di 510 per le donne nell'ambito delle competenze in lettura, di 494 e di 476 per le competenze in matematica e di 495 e 492 in scienze. Le donne, quindi, ottengono risultati significativamente migliori per quanto riguarda la comprensione del testo, ma leggermente inferiori in matematica e scienze.

Tra i paesi dell'area OCSE con risultati eccellenti, nettamente al di sopra della media troviamo: Corea, Canada, Nuova Zelanda, Giappone, Australia e Singapore (non tutti riportati in Tabella). Tra i paesi europei quelli del nord Europa, come la Finlandia, i Paesi Bassi e il Belgio, hanno ottenuto punteggi al di sopra della media. I paesi più grandi dell'UE come Francia, Germania e Regno Unito si collocano leggermente al di sopra del valore medio, mentre al di sotto, oltre all'Italia, ritroviamo la Spagna, il Portogallo e, molto peggio, la Grecia.

Tabella 7 – Valutazione indagine PISA 2012 per i Paesi OCSE. [Fonte: OECD, *Education at a Glance*, 2014]

	Matematica				Lettura				Scienze			
	Donne		Uomini		Donne		Uomini		Donne		Uomini	
	Media	S.E.	Media	S.E.	Media	S.E.	Media	S.E.	Media	S.E.	Media	S.E.
Australia	498	2,0	510	2,4	530	2,0	495	2,3	519	2,1	524	2,5
Francia	491	2,5	499	3,4	527	3,0	483	3,8	500	2,4	498	3,8
Germania	507	3,4	520	3,0	530	3,1	486	2,9	524	3,5	524	3,1
Grecia	449	2,6	457	3,3	502	3,1	452	4,1	473	3,0	460	3,8
Israele	461	3,5	472	7,8	507	3,9	463	8,2	470	4,0	470	7,9
Italia	476	2,2	494	2,4	510	2,3	471	2,5	492	2,4	495	2,2
Giappone	527	3,6	545	4,6	551	3,6	527	4,7	541	3,5	552	4,7
Korea	544	5,1	562	5,8	548	4,5	525	5,0	536	4,2	539	4,7
Paesi bassi	518	3,9	528	3,6	525	3,5	498	4,0	520	3,9	524	3,7
Polonia	516	3,8	520	4,3	539	3,1	497	3,7	527	3,2	524	3,7
Spagna	476	2,0	492	2,4	503	1,9	474	2,3	493	1,9	500	2,3
Svezia	480	2,4	477	3,0	509	2,8	458	4,0	489	2,8	481	3,9
Svizzera	524	3,1	537	3,5	527	2,5	491	3,1	512	2,7	518	3,3
Regno Unito	488	3,8	500	4,2	512	3,8	487	4,5	508	3,7	521	4,5
Stati Uniti d'America	479	3,9	484	3,8	513	3,8	482	4,1	498	4,0	497	4,1
OCSE	489	0,5	499	0,6	515	0,5	478	0,6	500	0,5	502	0,6

Nota: S.E = Errore Standard

5. *L'istruzione nelle regioni italiane*

In questa parte del lavoro analizzeremo prima le risorse economiche investite nelle differenti regioni italiane ed in seguito le performance scolastiche conseguite nei test PISA 2012 differenziate tra regioni.

5.1. *La spesa in istruzione nelle regioni italiane*

La stima della spesa pubblica per istruzione in Italia a livello regionale è ancora un esercizio poco diffuso (Bordignon, Fontana 2010). Le fonti informative strutturate in modo da fornire, regolarmente un quadro della spesa pubblica consolidata per istruzione per le diverse aree territoriali si limitano ai Conti pubblici territoriali (CPT). La banca dati CPT comprende la spesa pubblica di tutta la pubblica amministrazione destinata ai diversi livelli scolastici, a partire dalla scuola dell'infanzia fino a livello di istruzione di secondo livello. La spesa per l'Università e la formazione professionale viene invece contabilizzata in un'apposita sezione della banca dati CPT. La spesa in istruzione coinvolge una serie di enti pubblici a cui sono demandate determinate spese a copertura di specifici servizi scolastici. Il ruolo di finanziatore principale è svolto dallo Stato centrale che attraverso i suoi Ministeri (Ministero dell'Istruzione, Economia e Affari Esteri) copre circa l'80% della spesa complessiva, destinata per la quota maggiore al pagamento degli stipendi del personale docente e tecnico amministrativo. Agli enti locali (che includono, Comuni, Province, Città Metropolitane e Comunità montane) è demandata principalmente la spesa per funzioni accessorie come la fornitura di mense e trasporti, e la manutenzione degli edifici adibiti ad istituti scolastici. Tale spesa nel 2012 è stata circa il 17% della spesa complessiva. Infine, le amministrazioni regionali devolvono alla scuola una percentuale residuale oscillante tra il 2,6% ed il 4,1% nel decennio precedente, fondi principalmente destinati al diritto allo studio e alla fornitura di servizi occasionali.

La tabella 8 mostra come la spesa in istruzione scolastica consolidata per studente nel 2012, sia stata in Italia mediamente pari a 5.870 euro, con un calo progressivo e significativo a partire dal 2008 (-7,1%). Al netto della Provincia Autonoma di Trento, tutte le regioni negli ultimi anni hanno visto ridursi le spese in istruzione con riduzioni più pronunciate nelle regioni meridionali (-7,9% contro il

-5,49% delle regioni settentrionali). Il calo della spesa ha riguardato principalmente la spesa in conto capitale, con evidenti ripercussioni sui mancati investimenti in nuove strutture scolastiche e ristrutturazioni dei plessi.

Tabella 8 – Spesa in istruzione per studente (valori in euro, correnti). [Fonte: Elaborazioni nostre su dati CPT]

Regioni/anni	2008	2009	2010	2011	2012	Var,% 2008-2012
Piemonte	6851	6699	6650	6400	6291	- 8,17
Valle d'Aosta	8687	8706	7874	7707	7674	- 11,66
Lombardia	6284	6217	6219	5894	5781	- 8,00
Provincia Autonoma di Trento	8615	9934	10754	10371	10136	17,65
Provincia Autonoma di Bolzano	10914	10885	9623	10565	10316	- 5,47
Veneto	6026	5894	5709	5484	5476	- 9,13
Friuli Venezia Giulia	7206	7276	7179	7049	6961	- 3,40
Liguria	6410	6341	6076	5976	5991	- 6,53
Emilia Romagna	6287	6184	6107	5784	5746	- 8,59
Toscana	6733	6599	6417	6221	6128	- 8,99
Umbria	6690	6556	6535	6389	6250	- 6,58
Marche	6580	6411	6316	6200	6255	- 4,95
Lazio	5919	6233	6262	6055	6295	6,36
Abruzzo	6686	6604	6485	6397	6397	- 4,32
Molise	7092	7209	7069	6821	6748	- 4,86
Campania	5787	5687	5534	5426	5348	- 7,59
Puglia	5886	5767	5596	5501	5431	- 7,73
Basilicata	7435	7116	6864	6840	6899	- 7,22
Calabria	7379	7143	6903	6702	6550	- 11,23
Sicilia	6201	6044	5915	5695	5638	- 9,08
Sardegna	7123	6900	6956	6803	6868	- 3,58
Italia	6323	6201	6098	5909	5870	- 7,17
Nord	6466	6451	6374	6140	6112	- 5,49
Sud	6258	6116	5969	5825	5764	- 7,90

La figura 2 mostra graficamente la distribuzione su base regionale della spesa per studente, con i dati riportati nella tabella precedente.

Dal grafico è possibile notare la forte eterogeneità tra le diverse aree del paese. La provincia autonoma di Bolzano è quella in cui più elevato è l'ammontare di risorse destinate all'istruzione per studente (oltre 10.300 euro). Tra le regioni a statuto ordinario (in cui il servizio istruzione è gestito dal Miur), Calabria, Sardegna, Lazio e le regioni più piccole in termini demografici come Abruzzo, Basilicata e Molise (che tuttavia sono anche regioni molto montuose) fanno registrare un valore più elevato rispetto alle altre. Puglia, Campania, Sicilia e le regioni del nord-est registrano spese ampiamente sotto la media.

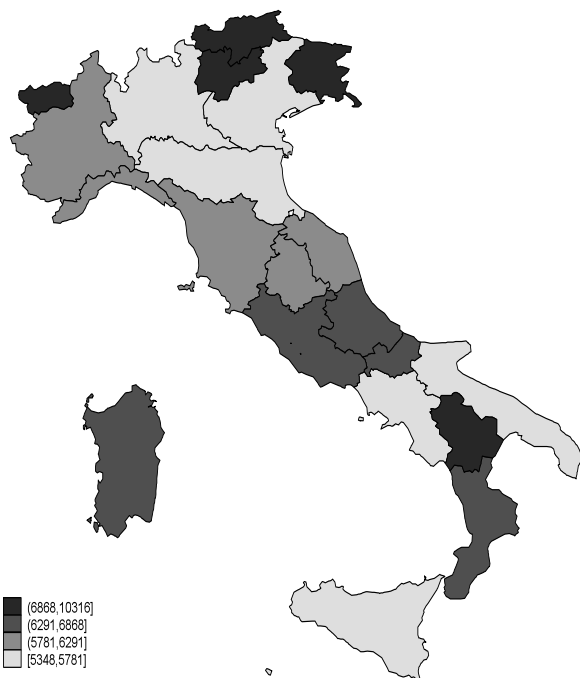


Figura 2 – La spesa pubblica in istruzione per studente. [Fonte: Elaborazioni degli autori su dati CPT]

4.2. I risultati del test PISA: un confronto tra le regioni italiane

Nella rilevazione del test PISA del 2012, hanno partecipato nel nostro Paese 1.194 scuole e 31.073 studenti. La tabella 9 mostra che esiste una forte correlazione tra i risultati nei diversi ambiti disciplinari. Le

regioni del nord-est ottengono i risultati migliori in tutti i campi, ma soprattutto nel campo delle conoscenze di tipo matematico. Tra gli ultimi posti invece ritroviamo sempre la Calabria e la Sicilia.

Tabella 9 – Valutazione indagine PISA 2012 per le regioni e province autonome italiane. [Fonte: Elaborazioni OCSE 2014]

Regioni	Matematica	Lettura	Scienze
Abruzzo	476	480	482
Basilicata	466	474	465
Bolzano	506	497	519
Calabria	430	434	431
Campania	453	464	457
Emilia Romagna	500	498	512
Friuli Venezia Giulia	523	518	531
Lazio	475	480	484
Liguria	488	490	501
Lombardia	517	521	529
Marche	496	497	507
Molise	466	476	468
Piemonte	499	506	509
Puglia	478	493	483
Sardegna	458	464	473
Sicilia	447	455	454
Toscana	495	488	501
Trento	524	521	533
Umbria	493	492	501
Valle d'Aosta	492	502	508
Veneto	523	521	531
Italia	486	489	494
OCSE	494	496	501

La figura 3 mostra graficamente quanto riportato in tabella 9. Anche in questo caso, la rappresentazione grafica rende più evidente il divario, in tutte e tre le discipline, tra le regioni del nord e quelle del sud. La Puglia è l'unica regione meridionale a conseguire risultati vicini alla media nazionale, in particolare in matematica e lettura.

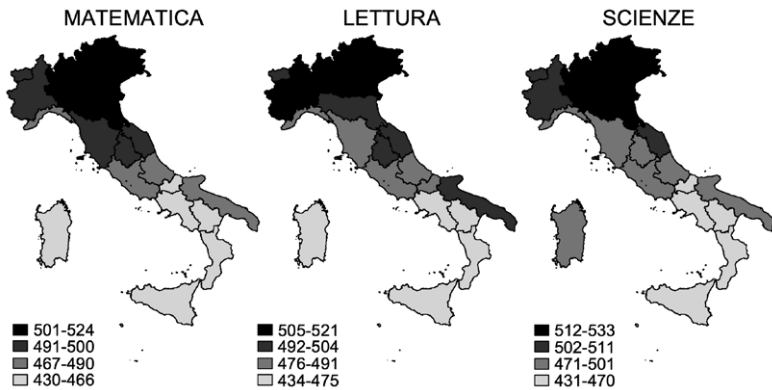


Figura 3 – Risultati regionali test PISA 2012. [Fonte: Elaborazioni su dati OCSE 2014]

La figura evidenzia un aspetto talvolta sottovalutato della struttura del nostro paese: oltre al ben noto divario tra nord e sud del paese, vi è anche una divisione (in tutti gli ambiti disciplinari) tra regioni orientali e occidentali. Le regioni orientali all'interno di tutte le macroregioni ottengono chiaramente punteggi medi più elevati.

Rispetto ai risultati mostrati nei test precedenti (2006 e 2009), occorre ricordare come a livello nazionale il risultato medio presenti un trend positivo. A livello regionale invece si è ottenuto un miglioramento in quasi tutte le regioni del nord (tra le migliori da segnalare le performance delle regioni Friuli V.G., Veneto e provincia autonoma di Trento), mentre nelle regioni del meridione si è registrato un peggioramento in quasi tutte le materie (escluse la Campania e la Puglia).

6. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo inteso presentare in maniera sintetica le principali evidenze disponibili sullo stato del sistema dell'istruzione del nostro paese sia in termini di risorse che di performance. Per quanto attiene alle risorse, i dati restituiscono un quadro univoco. Il nostro paese spende sull'istruzione molto di meno dei paesi comparabili per livello di sviluppo e struttura economico-sociale. Il gap di spesa è minimo per la scuola primaria e cresce progressivamente fino a raggiungere dimensioni considerevoli a livello terziario. Ciò si accompagna a

tassi di diplomati e laureati che per tutte le classi di età sono molto inferiori alle medie europee. Questa arretratezza nei numeri dell'istruzione segnala come il nostro paese non sia ancora riuscito a compiere una transizione verso un'economia basata sulla conoscenza.

Un quadro poco incoraggiante emerge anche quando si considerano i risultati degli studenti italiani al test internazionale OCSE-PISA, che, pur nei limiti notevoli dell'indagine, permette di fare comparazioni con altri paesi. Nel 2012 la performance dei nostri studenti in tutti gli ambiti disciplinari (lettura e comprensione, scienze, matematica) è stata sostanzialmente in linea (poco inferiore) alla media dell'OCSE, che tuttavia comprende anche paesi a diverso livello di sviluppo. Ciò dopo aver sperimentato nelle precedenti *wave* dell'Indagine risultati molto meno soddisfacenti. Questo miglioramento dei risultati è per certi versi paradossale, data la diminuzione nel nostro paese delle risorse dedicate all'istruzione. Esso potrebbe essere almeno parzialmente dovuto ad una maggiore dimestichezza da parte degli studenti italiani con il tipo di quesiti proposti nei test, che si sono andati diffondendo nel nostro sistema scolastico. Inoltre, non bisogna dimenticare che la media nazionale nasconde differenze sensibili a livello regionale; una eterogeneità che ha pochi confronti internazionali. Le regioni del nord est raggiungono in tutti gli ambiti punteggi simili alle nazioni con le migliori performance europee (quelle scandinave), mentre alcune regioni meridionali hanno punteggi paragonabili a quelle di paesi emergenti. Oltre alla tradizionale divisione tra regioni del centro-nord e del sud emerge anche una differenza significativa tra regioni del versante adriatico e tirrenico, con queste ultime che ottengono risultati sistematicamente peggiori (all'interno delle macroregioni). Purtroppo, come in altri ambiti, la crisi finanziaria ha determinato un peggioramento delle differenze interregionali, con il miglioramento della media nazionale, soprattutto dovuto al miglioramento ulteriore delle esperienze già eccellenti.

Riferimenti bibliografici

- Aghion P., Howitt P. 1998, *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge MA.
- Barbieri G., Cipollone P., Sestito P. 2007, *Labour Market for Teachers: Demographic Characteristics and Allocative Mechanisms*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», 66 (3), pp. 335-373.

- Barbieri G., Rossetti C., Sestito P. 2011, *The Determinants of Teacher Mobility: Evidence Using Italian Teachers' Transfer Applications*, «Economics of Education Review», 30 (6), pp. 1430-1444.
- Bordignon M., Fontana M. 2010, *Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale*, Programma Education FGA Working Paper, 34, Fondazione Agnelli, <http://www.fga.it/uploads/media/M._Bordignon__A._Fontana__Federalismo_e_istruzione_-_FGA_WP34.pdf> (10/2016).
- Brilli Y., Tonello M. 2014, *Rethinking the crime reducing effect of education: the role of social capital and organized crime*, EUI Working Papers MWP 2014/19, <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/32233>> (10/2016).
- Brunello G., Weber G., Weiss C. 2012, *Books are forever: early life conditions, education and lifetime income*, «IZA Discussion Papers», 6386, <<http://ftp.iza.org/dp6386.pdf>> (10/2016).
- Chetty R., Friedman J.N., Hilger N., Saez E., Schanzenbach D.W., Yagan D. 2014, *How does Your kindergarten classroom affect your earnings? Evidence from project star*, «Quarterly Journal of Economics», pp. 1593-1660.
- Coco G., Lagravinese R. 2014, *Cronyism and education performance*, «Economic Modelling», 38, pp. 443-450.
- Coleman J.S., Campbell E.Q., Hobson, C.J., McPartland J., Mood A.M. e Weinfeld F.D., York R.L. 1966, *Equality of educational opportunity*, United States Department of Health, Washington, dc, pp. 1066-5684.
- de la Fuente A., Jimeno J.F. 2009, *The private and fiscal returns to schooling in the European Union*, «Journal of the European Economic Association», 7 (6), pp. 1319-1360.
- Finn J.D., Achilles C.M., Bain H.P., Folger J., Johnston J.M., Lintz M.N., Word E.R. 1990, *Three years in a small class*, «Teaching and Teacher Education», 6 (2), pp. 127-136.
- Galiani S., Perez-Truglia R. 2011, *School Management in Developing Countries*. Paper presented at *Education Policy in Developing Countries: What Do We Know, and What Should We Do to Understand What We Don't Know?*, February 4-5, University of Minnesota.
- Gasperoni G. 2011, *Le variazioni territoriali dei livelli di competenza degli studenti nelle regioni italiane nella rilevazione 2009 di Pisa*, «Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici», 1, pp. 115-136.

- Grossman G.M., Helpman E. 1994, *Endogenous Innovation in the Theory of Growth*, «Journal of Economic Perspectives», 8 (1), pp. 23-44.
- Hanushek E.A. 1986, *The economics of schooling: production and efficiency in public schools*, «Journal of Economic Literature», pp. 1141-1177.
- Hanushek E.A. 2003, *The failure of input-based schooling policies*, «Economic Journal», 113, pp. F64-F98.
- Lochner L., Moretti E. 2004, *The effect of education on crime: evidence from prison inmates, arrests, and self-reports*, «American Economic Review», 94 (1), pp. 155-189.
- Lucas R. 1988, *On the Mechanics of Economic Development*, «Journal of Monetary Economics», 22, pp. 3-42.
- Krueger A.B. 1999, *Experimental estimates of educational production functions*, «Quarterly Journal of Economics», 114 (2), pp. 497-532.
- Krueger A.B., Whitmore D.M. 2002, *Would Smaller Classes Help Close the Black-White Achievement Gap?*, in J.E. Chubb, T. Loveless (a cura di), *Bridging the Achievement Gap*, Brookings Institution Press, Washington.
- Machin S., Marie O., Vujić S. 2011, *The crime reducing effect of education*, «Economic Journal», 121 (552), pp. 463-484.
- Machin S., McNally S., Meghir C. 2004, *Improving pupil performance in English secondary schools: excellence in cities*, «Journal of the European Economic Association», 2 (2-3), pp. 396-405.
- Mankiw N.G., Romer D., Weil D.N. 1992, *A contribution to the empirics of economic growth*, «Quarterly Journal of Economics», 107, 407-437.
- Moretti E. 2007, *Crime and the cost of criminal justice*, in C. Belfield, H. Levin (a cura di), *Price we Pay*, Brookings Institution, Washington.
- Nye B., Hedges L.V., Konstantopoulos S. 2000, *The Effects of Small Classes on Academic Achievement: The Results of the Tennessee Class Size Experiment*, «American Educational Research Journal», 37(1), pp. 123-151.
- Oreopoulos P. 2007, *Do dropouts drop out too soon? Wealth, health and happiness from compulsory schooling*, «Journal of Public Economics», pp. 2213-2229.
- OECD 2014, *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- Peragine V., Viesti G. 2014, *La spesa per l'istruzione in Italia: una comparazione internazionale e interregionale*, Contributo al Rapporto 2014 della Fondazione Res.

- Rivkin S.G., Hanushek E.A., Kain J.F. 2005, *Teachers, schools, and academic achievement*, «Econometrica», 73 (2), pp. 417-458.
- Schanzenbach D.W. 2006, *What have researchers learned from Project STAR?*, «Brookings papers on education policy», 9, pp. 205-228.

FRENCH ELITE HIGHER EDUCATION: FACING THE CHALLENGES OF WIDENING PARTICIPATION AND GLOBALISATION

Agnès van Zanten

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The national and social closure of the traditional French system of elite education. – 2.1 A separate, largely state-controlled national network of elite institutions. – 2.2 A system formally open but based on strong institutional sponsorship. – 3. Coping with massification by extending and redefining institutional sponsorship. – 3.1 Segregation and the development of ‘high status’ tracks. – 3.2 Extending institutional sponsorship to some disadvantaged schools. – 3.3 Including a small proportion of university students. – 4. Resisting standardisation, taking stock of globalisation. – 4.1 Strategically adapting to the Bologna process. – 4.2 Becoming visible at the global level, remaining so at the national level. – 4.3 Attracting ‘excellent’ foreign students, training a ‘global-minded’ French elite. – 5. Conclusion.

1. Introduction

The French higher education system is characterised by a long lasting duality between institutions that differ not only in prestige, but in a variety of other features, including admission procedures, curriculum, staff profiles, modes of governance and students’ later professional careers. Such differences justify a separate analysis of elite higher education institutions and of the ways in which they cope with present challenges. In this article, we focus on two major challenges that concern all higher education institutions, but to a greater extent, although for different reasons in each case, elite ones. The first one is related to social and, to some degree, political pressures in favour of widening participation to socially disadvantaged groups in order to take into account the effects of massification of secondary education and economic demands to raise the general level of education of the population; but also, in the case of elite higher education institutions, charges of exclusivity and failing to train leaders who represent the diversity of the population. The second is the challenge of globalisation. Elite higher education institutions generally attach greater importance to this trend and are better equipped to cope with it than lower status institutions,

but the reforms necessary to become more globally oriented are likely to disrupt their internal cohesion, autonomy and national status¹.

2. The national and social closure of the traditional French system of elite education

To understand how French elite higher education institutions cope with these two challenges, it is important to take into account their history and, in particular, those historical dimensions more likely to interfere with their social and international broadening. A key dimension concerning the latter is the organic two-way relationship between French institutions and the state. This relationship is likely to affect how these institutions evaluate the advantages of globalisation and their autonomy to engage in policies of internationalisation. The way elite institutions view the need and consequences of opening to non-elite social groups is likewise conditioned by their relationship to the state, but also by the way in which they relate to the national meritocratic ideal and by their attachment to specific admission criteria and procedures.

2.1 A separate, largely state-controlled national network of elite institutions

France is not the only country to have developed a distinct network of elite higher education institutions. This has been the case in other countries as well, with the purpose either to support the reproduction of groups located at the top of the social hierarchy or to recreate a 'governing elite' or both, leading in the latter case to the formation of a cohesive 'ruling class' or 'power elite' concentrating both social and political power (Mills 1965; Bottomore 1993). Countries characterised

¹ Although, for lack of space, the article offers a general analysis without providing detailed empirical proof to support the various arguments, it is important to underline that the first and second section are based on data from several studies on the educational strategies of upper-class parents and on elite education and widening participation in elite higher education institutions (van Zanten 2009, 2010, 2015, 2016; van Zanten, Maxwell 2015). The third section is partly based on data collected and analysed by one of my students for her doctoral dissertation (Darchy-Koechlin 2011).

by the presence of such institutions differ nevertheless in the extent to which the state has directly participated to their creation and has had a direct say on their goals and activities, which in turn depends on the degree of state control over different national sectors of social activity, institutions and resources, and of state stability and legitimacy. Because of its early centralisation and high degree of monopolisation and supervision of social activities, but also because of frequent changes in political regimes lacking political support (Clifford-Vaughan 1960), the French state has traditionally given a central role to elite educational institutions, which are not only expected to train highly skilled workers but also, and above all, loyal subjects to the political system, or in Bourdieu's words, a 'state nobility' (Bourdieu 1989).

State intervention in the creation of a system of elite education in France dates back to the last quarter of the 18th century, when the royalty initiated the creation of institutions that would train agents qualified to lead the Army, civil engineering projects and agricultural development (Green 2013). This trend was reinforced rather than halted by the political upheavals of the 18th, 19th and 20th centuries, as the revolutionaries, Napoleon, the state representatives of the Third Republic (1870-1940) and even the provisional government established after the fall of the Vichy regime in 1944 – who created the last major public institution of this type, *l'Ecole Nationale d'Administration* (ENA), in 1945 – all actively supported the need to train professionals who would both increase the state's capacity to control and rule, and help re-affirm its authority.

The creation of these 'special training schools' was a key element in the development of national state *grands corps*, which have not only played a key role in the implementation of state policies, but also strongly shaped them through their cognitive and normative categories and specific modes of intervention (Thoenig 1973; Bourdieu 1994). In turn, these *corps* have been able to strictly control the preparation for, and conditions imposed around, admissions, curricula and staff composition of these training institutions and the positions occupied by graduates in key public administration, political and other state-connected organisations. As Suleiman (1978) put it, this gave way to strong two-way 'incestuous links' between the state and elite higher education institutions.

The development of such a system was related to generalised political mistrust towards universities, which were abolished by the revolutionaries and recreated by Napoleon, though under strict state control,

and only became autonomous again under the Third Republic in 1896. Initially, representatives of different political regimes tended to perceive universities as a threat to state stability and autonomy because of their privileged links with the Catholic Church. However, when these links were broken, they were still not seen as fit to produce competent and loyal servants to the state because of their strong orientation towards scholarly rather than professional pursuits and of the critical stance of professors perceived as the intellectual inheritors of the Enlightenment thinkers and as partly detached from the ruling classes (Mannheim 1956; Charle 1987). A dual system of higher education therefore progressively came into being, characterised not by 'parity of esteem' (Banks 1955), but by significant inequalities in terms of prestige, resources and job opportunities for graduates between the *grandes écoles* and the universities.

This system has perpetuated itself until today. During the late 19th century and first half of the 20th century, while universities remained chronically weak, an increasing number of postsecondary institutions took on the label of *grandes écoles*, as the special schools came to be known, to signify excellence and prestige (Belhoste 2001). These institutions were not all public, however. In particular, the commercial schools and, later, the management schools that took this label were initially created by private groups and progressively came to be funded by regional and local chambers of commerce, which induced a first movement away from direct state control and favourable to the influence of private interests.

These developments also led to institutional diversification. According to Bourdieu (1989), the field of *grandes écoles* was characterised in the 1970s and 1980s by two types of power relationships: a hierarchical vertical division between the most prestigious and the less prestigious establishments, which he depicted as the 'big' and 'small' doors to elite positions, and horizontal distinctions between institutions linked to the intellectual-technical cluster of the upper classes and those related to the economic-managerial-political cluster. These two types of institutions exhibited specific features with respect to students' social and academic profiles, the curriculum and the types of professional careers pursued by graduates in either the public or the private sector.

Currently, the term *grandes écoles* designates public or private institutions of small size (from 400 to 6000 students) that deliver masters' degrees with state accreditation and are associated with images of aca-

democratic and social excellence as well as of professional training for high status positions. These institutions enjoy a higher degree of financial and pedagogical autonomy than public universities, have closer ties with the public and private organisations that employ their students and benefit from stronger alumni networks. The *Conférence des grandes écoles* (CGE) created in 1973, coordinates some of the activities and defends the interests of those institutions to which it confers this status (205, including 145 engineering schools, 40 management schools and 20 other professional schools).

2.2 A system formally open but based on strong institutional sponsorship

Central to the process of sustaining the efficacy and legitimacy of the state was the introduction in these institutions of selection by merit through competitive examinations – the *concours* – for a specific number of places, which were annually determined by the state. The *concours* had a clear practical function – providing the state with highly skilled professionals according to its technical needs – but also a strong normative component. It was instituted by the French revolutionaries to end the favouritism and nepotism linked to birth and social status associated with the *Ancien Régime* and give priority to intellectual qualities assessed through what were perceived to be neutral procedures. First implemented by the most famous *grande école* – Polytechnique, founded in 1794 – the *concours* progressively became the symbol of a new ‘Republican elitism’ and was integrated into the recruitment processes of almost all institutions wanting to be designated as *grandes écoles* (Belhoste 2002).

This procedure, which is also extensively used for recruitment into the administration and the teaching profession, has retained a strong symbolic value in France. It encapsulates several interlocking themes that have influenced both the conception of equality in French society and the organisation of the educational system: the idea of a clear dividing line between those persons judged worthy to serve the state and, more generally, to be the subjects of social consideration, and the others (Bourdieu, Saint-Martin 1987); a conception of equality focusing not on the possibility of the greatest number accessing a certain level and quality of education, but rather of a few attaining the highest positions in society; a priority given to guaranteeing the fairness of a small set of meritocratic contests (Turner 1960) rather than to monitoring

everyday learning progress in educational institutions; and finally, a division of labour between the state, which legitimizes the whole process, and elite educational institutions, which are free to determine the content and form of the examinations.

From a sociological perspective, it is nevertheless important to move from this abstract perspective to the concrete dimensions of the *concours*. Although in principle open to everyone, the *concours* is in fact only accessible to those who have followed a specific school preparation after the *baccalauréat*. From 1802, training was being given to take the written and oral examinations required to gain entry into the *grandes écoles*, located in secondary schools. Later on these *classes préparatoires aux grandes écoles*, officially designated by the acronym CPGE and informally called *prépas*, became a provision that students took for two years after their *baccalauréat* (end of secondary school exams) and became officially viewed as a form of higher education, though largely still taught on secondary school premises (Belhoste 2001).

These specific features of the *concours* system explain both why it can still appear as one of the best examples of a state-supported meritocracy and why it was never really open to every French citizen. The myth of equal access across social classes has been maintained until today because of the abstract definition of meritocracy as equality of opportunity rather than equality of results, but also because of two essential components of the *concours*. The first is its strong focus on academic knowledge alone, although this is less true of the entrance examinations of the mostly private *grandes écoles* specializing in management. The second has to do with the public status of the most famous *grandes écoles* and of a significant proportion of the *classes préparatoires* that train students for the *concours*. This has meant that family social networks and influence as well as family economic resources have historically played a much more minor role in access to elite institutions than in educational systems where most of these schools are privately owned and controlled fee-paying institutions (van Zanten, Maxwell 2015).

The other side of the coin is, however, that such a system, as shown since the earliest studies on educational inequalities (INED 1970) and as conceptualised by Bourdieu and Passeron (1964), strongly rewards students' (and their parents') cultural capital, which is a key element in being able to understand and respond appropriately to the explicit and implicit requirements of the *concours*, and also in gaining access to the CPGE, which is based on grades. Yet access to these classes also

depends on a factor that has been less explored in existing research, although frequently pointed out by journalists under the term *délit d'initié* (insider trading), which we have called in our own work families' 'internal social capital'; that is, families' capacity to strategically use the organisation of the educational system to their advantage because of inside knowledge and networks derived from their social position. This is crucial in order to access the CPGE, which are not only extremely academically selective but also located in a small number of *lycées*, frequently the oldest and most prestigious ones, in Paris and other big cities, and which provide the 'institutional sponsorship' necessary to be able to apply to, and succeed at, the *concours*.

It is therefore not surprising that recent studies have shown that elite higher education tracks have only really been opened, beyond the upper classes, to middle class students and notably to children of secondary and primary school teachers, who are the best example of a social group characterised by relatively low economic resources but high cultural and internal social capital. Research has indeed found that during the greatest period of the democratisation of elite tracks (1930-1960), students from these social groups were almost as successful in securing places in preparatory classes and the *grandes écoles* as students with upper class backgrounds (Baudelot, Matonti 1994; Euriat, Thelot 1995; Albouy, Wanecq 2003). Additionally, studies have identified that many of these middle-class students' grandparents had been farmers or manual workers, giving in that way credence to the idea that the French elite education system made it possible to move from the bottom to the top of the social ladder within two generations (Veltz 2007).

3. *Coping with massification by extending and redefining institutional sponsorship*

The 'democratisation' of the elite tracks during what is sometimes called the 'Glorious Thirty' (1945-1975) (Fourastié 1979) – a period of significant economic growth in France, which was also characterised by the comprehensivisation of the education system – was therefore limited to specific groups. Statistical analyses of the social origins of students at the most prestigious *grandes écoles* and CPGE have moreover pointed out that this process almost stopped after the 1970s (Euriat, Thelot 1995; Albouy, Wanecq 2003). Indeed, the 'social closure' (Parkin

1974) of elite education has increased since then as the consequence of two related processes, which in turn explain the subsequent policies of widening participation and inclusion of university students briefly analysed below.

3.1 Segregation and the development of 'high status' tracks

First, concerns about the possible negative effects of the successive waves of expansion and social opening of French universities in the 1960s and 1980s on their educational quality and social exclusiveness, led a growing proportion of upper-class but also middle-class parents, who themselves had been university educated, opting for a more selective, elite higher education track for their own children's education. Faced with some competition from middle-class families, upper-class ones also adopted strategies, such as intensely supervising their education at home, providing them with private tuition and extracurricular activities, and carefully choosing curricular options and schools (van Zanten 2009, 2015), to secure their own children's success in gaining access to those *prépas* that were seen as both the most intellectually demanding and the most socially selective. This reinforced the internal stratification of the CPGE.

Second, the expansion of the secondary school system, which reduced social inequalities in terms of length of studies but was accompanied by a less positive process of 'segregative democratisation' – that is, the unequal distribution of students according to their socio-economic and ethnic background as well as according to their academic profiles, both between secondary schools and between the academic, technical and vocational tracks in upper secondary education (Merle 2000; Broccoli *et al.* 2010) – induced changes in the CPGE selection procedures. Teachers who, as panel members, recruit students into these classes now tend to mistrust the academic value attached to students applying from socially and ethnically diverse *lycées*, as they consider teachers working in these schools to be 'overindulgent' in their assessments and cover curricular subjects in less depth. This leads them to weight the grades of these students lower than those of students coming from *lycées* with good reputations and recruiting a majority of their students from upper- and middle-class families with which they are moreover much more familiar.

These two processes have reinforced the social closure (Parkin 1974) of elite tracks in two complementary ways. First, by increasing

the importance of ‘family sponsorship’: students from lower-class and immigrant backgrounds are handicapped not only by the fact that in many cases their cultural background hinders their success at school, but also because their parents cannot develop the same sophisticated strategies as middle and upper-class parents to boost their results and careers. Second, by making ‘institutional sponsorship’ more crucial than before: the distinctions that panel members of the most selective CPGE now make between applications according to students’ school backgrounds have further disadvantaged lower-class and immigrant students, as even when the latter are good students, they are likely to be discriminated against given the type of schools they are likely to attend (van Zanten 2016).

On the other hand, these processes have also reinforced the already existing ‘high status tracks’ (Kingston, Lewis 1990) between prestigious *lycées* and prestigious CPGE: students who enter the latter are more likely than in the past to come from a small number of already very academically selective *lycées*. A similar process is at work between the CPGE and prestigious *grandes écoles*: students who succeed at the competitive *concours* come each year from a smaller number of prestigious CPGE which seem to have successfully implemented a ‘winner takes it all’ strategy (Attewell 2001). As, contrary to CPGE panel members, the examiners at the *concours* do not know from what establishment students come, one might be tempted to attribute this effect only to the extreme academic selectivity of prestigious CPGE and view it as meritocratic. However, it is important to underline that, in addition to the fact that prestigious CPGE have traditionally specialised in preparing for prestigious GE and have classes – called ‘star’ classes in the scientific tracks – whose curriculum is completely determined by the content of the competitive examinations, other factors intervene as well, creating a virtuous circle for students who attend them. Notably, the more students succeed at the *concours* in a given CPGE, the more they circulate information about it and contribute to raising the aspirations of the next cohort of candidates in the institution, and the more teachers learn how to prepare students to succeed. Moreover, because of the large flows of successful candidates from these CPGE, the *grandes écoles* tend to give them a special treatment. For instance, representatives of the governing body or staff responsible for the organisation of the *concours* in these institutions will visit them and provide useful information and advice, but will not do the same for other

CPGE. Teachers from the two types of institutions also get to know themselves well and, in the case of some private management schools, some of the CPGE teachers participate to the preparation and correction of the examinations.

3.2 Extending institutional sponsorship to some disadvantaged schools

The development in the 2000s of widening participation schemes by selective CPGE and *grandes écoles* to increase the proportion of disadvantaged students within their institutions must be understood within this social and institutional context. The first and most radical initiative of this type was launched by Sciences Po, an elite higher education institution enjoying a well-deserved reputation for social selectiveness (more than 80% of students came from an upper-class background in 2000) but not traditionally considered a *grande école* and not recognized as such by the CGE. The final project, first tested in 2001, retained the idea of creating partnerships with a group of disadvantaged *lycées* rather than promoting individual applications from disadvantaged students. It also introduced a different admission procedure for these students based on preparing a press report and defending it in front of a local jury in the schools, as well as on an interview with a second Sciences Po jury for those candidates selected by the first jury.

The choice of developing partnerships with disadvantaged schools was certainly influenced by the existence in France since 1981 of area-based compensatory policies based on partnerships between primary and secondary schools as well as between schools and other institutions within *Zones d'éducation prioritaires* (Educational priority areas); hence the name chosen for it: *Conventions éducation prioritaire* (CEP) (Educational priority contracts). However, although the director of Sciences Po did not present his initiative as such, it can also be analysed as an attempt to provide 'compensatory sponsorship' (Grodsky 2005) for disadvantaged students on an institutional basis to make up for the institutional advantages enjoyed by upper-class students (van Zanten 2010). On the other hand, the choice of exempting these students from the entrance exam – which was easier for Sciences Po than for other elite higher education institutions because students have traditionally been recruited directly after the end of secondary school without having to follow the *classes préparatoires* – was a voluntary attempt to point out its elitist character.

Thanks to both its controversial features and to the institution's deliberate efforts to publicize it, the Sciences Po initiative succeeded in creating a media 'buzz' fuelling not only considerable debate among members of the intellectual, political and economic elite, but also sparking new counter initiatives. The first and most ambitious of these initiatives did not come from one of the 'big four' *grandes écoles* (Polytechnique, Ecole Normale Supérieure (ENS), Ecole Nationale d'Administration (ENA) or Ecole des Hautes Etudes Commerciales (HEC)) but from the Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Sociales (ESSEC), which is nevertheless still part of the first tier of French management schools. Contrary to the Sciences Po's director, who aimed through his initiative to question and challenge the supremacy of the *concours* and, beyond that, that of the *grandes écoles* themselves, the ESSEC director and staff were fully committed to the perpetuation of the latter and their 'meritocratic' admission procedures.

To that end, they launched a new scheme called *Pourquoi pas moi?* ('Why not me?'), which borrowed some of the features of the Sciences Po program, notably the establishment of partnership contracts with secondary schools and the search for students from disadvantaged backgrounds who showed the 'potential' to pursue their studies in selective higher education, but discarded what it denounced as Sciences Po's 'demagogic' choice to lower its entrance requirements to favour disadvantaged students. It instead proposed intense weekly outreach activities in a small number of nearby *lycées*, as a means of heightening disadvantaged youth's aspirations and improving their social skills (Soubiron 2010; van Zanten 2010). Other elite higher education institutions followed. Their initiatives were widely inspired by the ESSEC scheme, which had been developed from the onset as an experiment in social innovation and program dissemination and, by 2009, more than 70 *grandes écoles* had a widening participation program. However, these programs remained much smaller in scale and did not really become a significant dimension of their institutional ethos and activity, as in the case of Sciences Po and ESSEC.

The reasons for this are twofold. On the one hand, the *grandes écoles* did not consider these activities as central to their institutional development and mostly set them up to avoid changing their admission procedures while responding to social criticism concerning their elitism. On the other hand, they did not have to respond to strong government pressure. The state only started to intervene in the conduct of widening

policies after 2005, under the pressure of riots in the *banlieues*², and relied initially only on ‘soft tools’ (Solomon 2002) of governance, such as the ‘Charter for equality of access to tracks of excellence’ published in 2005, which promoted the idea of contractual partnerships between higher education institutions and disadvantaged *lycées* based essentially on outreach activities and was strongly influenced and supported by ESSEC and the CGE. While later on it attempted to exert a higher degree of coercion on these tracks by setting a target of 30% of students with needs-based scholarships in the CPGEs and *grandes écoles*, this target was never really enforced, and its rather radical nature was significantly reduced, both because the CGE effectively manoeuvred so that the target was calculated not individually but for the entire group of CPGEs and *grandes écoles*, knowing that the less prestigious ones were already quite close to that figure, and so that no systematic measurement was introduced; and because shortly after the target was set, the Ministry of Higher education changed the scholarship system to include new categories of lower-middle and middle-class beneficiaries.

3.3 Including a small proportion of university students

In addition to these most recent widening participation schemes, the *grandes écoles* have also in the last decades started to open their doors to some extent to university students by allowing those having completed two years of university studies or having obtained a bachelor’s degree to be admitted in third year or at master’s level through a ‘parallel admissions’ system. The proportion of students admitted through this procedure is, however, inversely related to the prestige of the *grande école*. While the average percentage of French students graduating from *grandes écoles* having previously studied at universities or Institutes of Technology (IUT) is now slightly over 30%, the number of places offered to these students is only around 5% at Polytechnique and 13% at HEC. The Ecole Normale Supérieure offers a greater number of places for university students admitted on the basis of grades and an interview (120 in 2016 versus 194 places for students entering through the

² The term *banlieues* is used in France to refer to the outskirts of big cities, especially Paris, characterised by strong concentrations of disadvantaged and ethnic minority groups.

competitive exam). Though these students earn an ENS degree, they cannot however pretend to the prestigious *normalien* status and title. It would therefore be a mistake to interpret this opening as an attempt to bridge the gap between universities and the *grandes écoles*, as the latter frequently presents it. At least in the case of the most prestigious of them, it is rather a way of providing a small gateway for good students dissatisfied with their university studies to catch up with the French 'royal pathway' to top jobs and positions (Goldring 2000).

4. Resisting standardisation, taking stock of globalisation

The increasing globalisation of higher education constitutes a second and more difficult challenge to the survival of French elite education institutions; although, at the same time, it offers more opportunities than widening participation for them to increase their prestige and area of influence. Globalisation in fact comprises several interrelated but distinct pressures to which these institutions have and are trying to adapt in different ways and varying degrees according to their specific features and interests.

4.1 Strategically adapting to the Bologna process

The first of these pressures has to do with the fact that supranational entities are presently encouraging the diffusion of norms, which are generally those of Anglo-Saxon systems where the university model dominates. Therefore, pressures towards the worldwide standardisation of higher education systems are, for the French *grandes écoles*, compounded with pressures towards the disappearance of some of their specific features and assimilation to universities. This is particularly the case concerning the so-called 'Bologna process' designed to ensure comparability in the standards and quality of higher education qualifications in European countries (Ravinet 2011). The European countries and universities involved in this process have promoted, in addition to the introduction of the European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), an architecture of higher education that reproduces that of English and American universities by establishing three distinct cycles in higher education studies (3-4 years for a bachelor's degree, 1-2 years for a master's degree and 3-4 years for a PhD).

As a key actor directly involved from the onset in the framing of the Bologna declaration, the French government was strongly in favour of this process. However, while the most rational and effective way to implement it in the French case would have been to create a unified higher education system in which elite tracks would have become part of a reformed university system, the government chose to enforce it into the public higher education universities but stopped short of extending it completely to the public *grandes écoles*. The latter, like their private counterparts, have strongly resisted unification and standardisation, fearing that such a change would signal the end of their prestigious status and their autonomy. Instead, they have engaged in the process in such a way as to preserve their institutional interests and features. While they did not create a bachelor's degree in order to preserve their organic links with the *classes préparatoires*, they introduced the ECTS system and reorganised their curricula so that their students can now get a master's degree upon graduating (either awarded by the *grande école* itself, or via partnerships with selected universities) and eventually continue to a PhD.

The *classes préparatoires*, on the other hand – which would have had to disappear if the bachelor's degree had become the standard first cycle of higher education – have also strategically adapted to the new global policy context. Their students now earn ECTS credits with their CPGE courses, which means not only that they can more easily pursue their studies in other European higher education institutions, but also that they can get easier access to French universities than in the past. After completing two years of these specialist classes, they can now, by enrolling on a few additional university courses, gain a bachelor's degree or even go straight onto a master's programme if they have completed three years of preparatory classes. However, because of strong resistance from universities, this is not yet an automatic process, and each CPGE must negotiate independent agreements with various university faculties and departments for its students.

4.2 Becoming visible at the global level, remaining so at the national level

French elite institutions are also under considerable pressure to secure a top position in the global higher education market. One of the problems they encounter in this respect is related to the definition of 'world-class excellence', especially as measured by global rankings,

which strongly emphasises research output (Hazelhorn 2011). Due to their links to the state, their professional orientation and their separation from universities, research has, until recently, not featured as a central aspect of *grandes écoles*' activity (Cytermann 2007). 'Excellence' has been, and still is to a large extent, understood as being about the academic (and social) qualities of their students, emphasised through the rigorous meritocratic selection process endorsed by the state, and later demonstrated by the prestigious nature of the careers of their graduates in public and private national organisations. Although this situation is changing as many institutions are hiring PhD holders as members of their permanent staff and promoting research activities, it still constitutes a significant handicap when the *grandes écoles* are compared with research universities elsewhere.

This problem is compounded by institutional size, as the kinds of indicators of research output that are used in rankings (Nobel prizes and Fields medals as well as publications in high-impact journals and number of citations) are strongly dependent on having a large number of highly performing researchers. The small size of most *grandes écoles* (Polytechnique recruits 400 students each year, the ENS 200, and ENA only 80) strongly limits their ability to compete on a world stage around research output. Due to the extreme fragmentation of the landscape of French higher education, this problem also concerns universities, though to a lesser extent; because of this, in 2007 the government promoted the creation of new networks of higher education institutions called *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES) with a view to increasing the concentration of research and teaching activities into one single entity in different regions and big cities (Aust, Crespy 2009).

Several of the 26 PRES that were created included both universities and *grandes écoles*. However, the interaction between the two types of institutions has remained very limited. *Grandes écoles* were indeed not very keen on associating with higher education institutions of lesser prestige that could endanger their prominent status, and they were also wary of losing some of their autonomy by becoming members of larger networks. Therefore, while they applied for PRES status under pressure from government, but also because they could by doing so benefit from additional financial resources channelled into these networks, they have striven to keep the advantages associated with their specific institutional status.

A complementary strategy on their side has been to gain control of these new networks, which now include ‘communities of universities’ (COMUE), a new framework launched in 2013 to encourage stronger associations and mergers between higher education institutions. The most important of these communities to date is the proposed Campus Paris-Saclay, which is due to start in 2017. It will bring together 11 *grandes écoles*, including Polytechnique, and two universities, as well as seven research centres, in a cluster situated in the southwest of the Parisian region and will produce joint research publications, as well as offering a PhD and master’s programme for French and international students. Although it is too early to anticipate the outcomes of this new development, it is likely that such institutional frameworks will allow *grandes écoles*, when, as in this case, they are in the majority, to control crucial decisions and choices. Meanwhile, from a macro perspective, it is also highly likely that these networks will accentuate rather than reduce hierarchies within the French higher education system, with prestigious *grandes écoles* and universities collaborating and reinforcing their prominent position and leaving the non-elite institutions to associate with each other in low-status networks.

4.3 Attracting ‘excellent’ foreign students, training a ‘global-minded’ French elite

Another major aspect of becoming a world-class institution in the global race for income and prestige is the ability to attract ‘excellent’ students from abroad, especially those coming from emerging countries that have not as yet established competitive national higher education systems of their own. French *grandes écoles* have two major challenges in such a race. The first is that the main language of instruction is French, as the French state has not strongly encouraged a move towards the mainstreaming of English in higher education. This can be partly understood by the fact that, traditionally, foreign students have come from France’s former colonies or from countries where one of the dominant languages was French, as well as from French-speaking families living abroad. Although these groups of students have, for the most part, not been understood as ‘excellent’ the government has welcomed them as part of its efforts to defend the global presence of the French language and its culture. The challenges posed by French medium instruction are similar for

the *grandes écoles* and the universities, but the former, especially the private ones and those specialising in more internationally-oriented fields, have much more impetus and resources to provide courses and degrees in English.

However, at the same time, the strong commitment of the *grandes écoles* to the *concours* as the key admission procedure adds an additional complication to the process of internationalisation of their student body. In the most famous state *grandes écoles* – ENS, *Polytechnique*, ENA – the *concours* is open only to national students who are considered civil servants in training and receive a salary from government. In other public and private *grandes écoles*, foreign students could, in theory, take the competitive examination. Yet, because most students coming from abroad will not have completed the *classes préparatoires*, they would be significantly disadvantaged during the admissions process. Therefore, most *grandes écoles* have created specific admission systems for them. Although this has allowed varying degrees of internationalisation, much higher in the private management schools than in the public engineering schools, it is important to note that the integration of foreign students into these institutions is not necessarily a smooth process, as French students believe these students to be less ‘worthy’ than they are due to the fact that their excellence has not been measured and granted by the *concours* (Bourdieu 1989; Darchy-Koechlin 2011).

French elite higher education institutions are also very much aware of the need to promote the international mobility of French students, although less with the purpose of contributing to the emergence of a global elite than of constituting a ‘globally-minded’ and ‘globally-resourceful’ national elite, which is also the dominant perspective of students and their parents (Wagner 2007; Power *et al.* 2013). Again thanks to their material and symbolic resources, the *grandes écoles* have been much more successful in this respect than other higher education institutions. They are indeed creating a new inequality divide between students who can benefit from institutionally planned educational trajectories providing a prestigious mix of study, and sometimes work, experiences in France and abroad valued by employers recruiting for high status jobs and those who might study for some periods in other countries using, for instance, the European Union ERASMUS framework, but with limited institutional (and parental) support (Ballatore 2011).

This does not mean, however, that such mobility has been easy to implement. Indeed, this other face of globalisation is also rendered difficult by the specific features of French elite education. Within the preparatory classes, for instance, the curriculum is dominated by conservative French pedagogical traditions, evident in the practice of teachers awarding their students very low grades for their work in an attempt to prepare them for the way they will be evaluated against others at the *concours*. This constitutes a handicap when applying for prestigious higher education institutions abroad. While the most prestigious of these classes have now taken some action, such as providing an explanation in English of their grading system, such a system is still likely to hinder acceptance into foreign university courses. Most of the *grandes écoles* are, on the other hand, working hard to promote international curricular plans and internship opportunities through reciprocal partnerships with prestigious foreign universities. Yet these arrangements are not easy to negotiate, due to the fact that the state *grandes écoles* are free of charge while many of the foreign elite institutions are not and therefore not so keen on welcoming non fee-paying French students. In addition, significant differences in the definition of excellence, in the curriculum and in the relationship to research between the CPGE and *grandes écoles* on the one hand, and prestigious research universities elsewhere on the other hand, also create some obstacles for partnerships and students' exchanges.

5. Conclusion

Elite higher education institutions are logically attached to the traditional features that have shaped their specific and prestigious status and do not always willingly respond to pressures to adapt to new challenges, especially if the latter do not seem to offer new assets for them to improve or affirm their reputation. These features might also constitute an obstacle to change. On the other hand, however, elite institutions generally have the symbolic and material resources necessary to strategically adapt to outside pressures rather than passively suffering from them. In this article, we have also shown that the attitudes of members of elite educational tracks towards external challenges depend on whether they view these as threats or opportunities and to what extent.

Concerning appeals to widening participation, it is clear from our analyses that the majority of the *grandes écoles* believe that the meritocratic symbol of the *concours* is still powerful enough in French society to protect them from extended social criticism outside intellectual spheres and, especially, from government pressure to open up. However, some institutions have managed to improve their social image by developing widening participation schemes that they have been able to promote as a renewed form of assuming their political mission of training national power elites and as an original way of keeping pace with what other elite higher education institutions abroad, especially in the United States, have been doing for a long time. In that sense, widening participation and globalisation are not totally distinct challenges, although the former has, in the French context, with its ancient and powerful ideal of meritocracy, strong national overtones.

Globalisation, on the other hand, covers a variety of dimensions that the *grandes écoles* view as threats or opportunities, depending on their status and particularly on their relationship to the state. While private management schools are very open to internationalisation and the most prestigious of them, like HEC, have already become successful players at the global level, public engineering and political schools are more tied up in the demands of national social groups and even more in those of the state, due to their ‘incestuous links’ with the *grands corps*, the state bureaucracy and the political establishment. In addition, these schools are frequently torn between their institutional interests of recruiting ‘excellent’ students everywhere – despite procedural and normative obstacles to evaluate and trust the ‘excellence’ of foreign students – and France’s national interests with respect to the promotion of the French language and influence through the South-North circulation of ‘not-so-excellent’ students.

A final word must be said about generalisation. The French case might seem too specific for the contextual observations and interpretations provided in this article to be extended to other national higher education systems. We nevertheless hope to have been able to point out underlying principles and regularities in political and institutional processes that can help build cross-national comparisons of higher education institutions and of the factors involved in both their reproduction and their transformation.

References

- Albouy V., Wanecq T. 2003, *Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles*, «Economie et statistiques», 361, pp. 27-45.
- Attewell P. 2001, *The winner take-all high school: organizational adaptations to educational stratification*, «Sociology of education», 74, pp. 267-295.
- Aust J., Crespy C. 2009, *Napoléon renversé? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français*, «Revue Française de Science Politique», 59 (5), pp. 915-938.
- Ballatore M. 2010, *Erasmus et la mobilité des jeunes européens*, Presses universitaires de France, Paris.
- Banks O. 1955, *Parity and Prestige in English Secondary Education*, Routledge, London.
- Baudelot Ch., Matonti F. 1994, *Les Normaliens: origines sociales. Le Recrutement social des normaliens 1914-1992*, in J.F. Sirinelli (ed.), *Ecole Normale Supérieure. Le Livre Du Bicentenaire*, Presses universitaires de France, Paris, pp. 155-190.
- Belhoste B. 2002, *L'Anatomie d'un concours. L'organisation de l'examen d'admission à l'école Polytechnique de la Révolution à nos jours*, «Histoire de l'éducation», 94, pp. 2-27.
- Belhoste B. 2001, *La Préparation aux grandes écoles scientifiques au XIX^e siècle: établissements publics et institutions privées*, «Histoire de l'éducation», 90, pp. 101-130.
- Bottomore T. 1993, *Elites and Society*, 2nd edition, Routledge, London and New York.
- Bourdieu P. 1994, *Rethinking the state. Genesis and structure of the bureaucratic field*, «Sociological Theory», 12 (1), pp. 1-18.
- Bourdieu P. 1989, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Minuit, Paris, English ed.: *The State Nobility*, Polity Press, Cambridge 1996.
- Bourdieu P., Passeron J.C. 1964, *Les Héritiers. Les Etudiants et la culture*. Minuit, Paris, English ed.: *The inheritors: French students and their relation to culture* (trans: R. Nice), Chicago University Press, Chicago 1979.
- Bourdieu P., Saint-Martin M. 1987, *Agrégation et segregation. Le champ des grandes écoles et le champ du pouvoir*, «Actes de la Recherche en Sciences Sociales», 69 (1), pp. 2-50.

- Broccolichi S., Ben Ayed C., Trancart D. 2010, *Ecole: les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, La Découverte, Paris.
- Charle Ch. 1987, *Les Élités de la République (1880-1900)*, Fayard, Paris.
- Clifford-Vaughan M. 1960, *Some French concepts of elites*, «British Journal of Sociology», 11, pp. 319-331.
- Cytermann J.R. 2007, *Universités et grandes écoles*, La Documentation française, Paris.
- Darchy-Koechlin B. 2011, *Les Elites étrangères des grandes écoles face au modèle français de l'excellence*, Doctoral dissertation, Sciences Po.
- Euriat M., Thélot C., 1995, *Le Recrutement social de l'élite scolaire en France. Evolution des inégalités de 1950 à 1990*, «Revue française de sociologie», 36 (3), pp. 403-438.
- Fourastié J. 1979, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris.
- Goldring M. 2000, *Voie royale, voie républicaine. Formation des élites en France et en Grande-Bretagne*, Syllepse, Paris.
- Green A. 2013, *Education and State Formation: Europe, East Asia and the USA*, Palgrave, Basingstoke.
- Grodsky E. 2007, *Compensatory sponsorship in higher education*, «American Journal of Sociology», 112 (6), pp. 1662-1712.
- Hazelhorn E. 2011, *Rankings and the Reshaping of Higher Education*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Kingston P.W., Lewis L.S. 1990, *The High-Status Track. Studies of Elite Schools and Stratification*, SUNY Press, New York.
- Mannheim K. 1956, *Essays on the Sociology of Culture*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Merle P. 2000, *Le concept de démocratisation de l'institution scolaire: une typologie et sa mise à l'épreuve*, «Population», 1, pp. 15-50.
- Mills C.W. 1965, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York and Oxford.
- Parkin F. 1974, *The Social Analysis of Class Structure*, Tavistock Publications, London.
- Power S., Brown Ph., Tholen G., Allouch A. 2013, *Self, career and nationhood: the contrasting aspirations of British and French elite graduates*, «British Journal of Sociology», 64 (4), pp. 578-596.
- Ravinet P. 2011, *La Coordination européenne 'à la Bolognaise'. Réflexions sur l'instrumentation de l'espace européen d'enseignement supérieur*, «Revue Française de Science Politique» 61 (1), pp. 23-49.

- Salamon L.M. (ed.) 2002, *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Soubiron A. 2010, *L'action publique expérimentale. Les dispositifs d'égalité de chances et de diversité dans les grandes écoles françaises*, Doctoral dissertation, Université Paris Dauphine.
- Suleiman E.N. 1978, *Elites in French Society. The Politics of Survival*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Thoening J.C. 1973, *L'Ere des technocrates*, Editions de l'Organisation, Paris.
- Turner R.H. 1960, *Sponsored and contest mobility and the school system*, «American Sociological Review», 25 (6), pp. 855-867.
- Veltz P. 2007, *Faut-il sauver les grandes écoles?* Presses de Sciences Po, Paris.
- Wagner A.-C. 2007, *Les classes sociales dans la mondialisation*, La Découverte, Paris.
- Zanten A. (van) 2009, *Choisir son école. Stratégies parentales et médiations locales*, Presses universitaires de France, Paris.
- Zanten A. (van) 2010, 'L'Ouverture sociale des grandes écoles: Diversification des élites ou renouveau des politiques publiques d'éducation?', «Sociétés Contemporaines», 78, pp. 69-96.
- Zanten A. (van) 2015, *A family affair: Reproducing elite positions and preserving the ideal of meritocratic competition and youth autonomy*, in A. van Zanten, S.J. Ball and B. Darchy-Koechlin (eds.), *World Yearbook of Education 2015. Elites, Privilege and Excellence: The National and Global Redefinition of Educational Advantage*, Routledge, London and New York, pp. 29-42.
- Zanten A. (van) 2016, *La fabrication familiale et scolaire des élites et les voies de mobilité ascendante en France*, «L'Année Sociologique», 66 (1), pp. 81-113.
- Zanten A. (van), Maxwell C. 2015, *Elite education and the state in France: Durable ties and new challenges*, «British Journal of Sociology of Education», 36 (1), pp. 71-94.

NOTE SUGLI AUTORI

Cecilia Corsi è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Firenze.

Giuseppe Coco è professore ordinario di Economia politica presso l'Università di Firenze.

Maria De Paola è professore associato di Politica economica presso l'Università della Calabria.

Raffaele Lagravinese è ricercatore di Economia politica presso l'Università di Bari.

Annick Magnier è professore associato di Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università di Firenze.

Mauro Moretti è professore ordinario di Storia contemporanea presso l'Università per Stranieri di Siena.

Roberto Moscati, già professore ordinario di Sociologia dell'educazione presso l'Università di Milano Bicocca.

Giulio Vesperini è professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università della Toscana.

Agnes van Zanten è direttrice di ricerca presso il Centre national de la recherche scientifique (CNRS) di Parigi.

INDICE DEI NOMI

- Achilles Charles M. 112
Aghion Philippe 90, 111
Albouy Valérie 121, 134
Alesina Alberto 61, 85
Allouch Annabelle 135
Amaral Alberto 43, 57
Anderson Robert 20-21, 32, 37
Ashton David 54, 57
Asso Francesco X, 52
Attewell Paul 123, 134
Aust Jérôme 129, 134
Averardi Andrea 75, 85
- Bagnasco Arnaldo 59
Bain Helen Pate 112
Ballatore Magali 131, 134
Ball Stephen J. 136
Banfi Antonio 62, 77-78, 85
Banks Olive 118, 134
Barbati Carla 61
Barbieri Gianna 93, 111-112
Barnett Ronald 47, 57
Baudelot Christian 121, 134
Belfield Clive 113
Belhoste Bruno 118-120, 134
Ben Ayed Chroukri 135
Blanco Luigi 38
- Boffo Stefano 43, 57
Bok Derek 44-45, 57
Bologna Chiara 37
Bonaccorsi Andrea 43, 57
Bordignon Massimo 106, 112
Bottomore Tom 116, 134
Bourdieu Pierre 117-120, 131, 134
Brilli Ylenia 89, 112
Brizzi Gian Paolo 37
Broccolichi Sylvain 122, 135
Brown Philip 54, 57, 135
Brunello Giorgio 89, 112
Bucchi Massimiano 43, 57
- Campbell Ernest Q. 112
Capano Giliberto 36-37
Cassese Sabino 61
Charle Christophe 118, 135
Chetty Ray 93, 112
Chubb John E. 113
Cipollone Piero 111
Clark Burton R. XIII, 45, 57,
Clifford-Vaughan Michalina 117,
135
Coco Giuseppe XI, 87, 89, 112,
137
Colao Floriana 37

- Coleman James S. 91, 112
 Crespy Cécile 129, 134
 Cytermann Jean-Richard 129, 135
 Darchy-Koechlin Brigitte 116, 131, 135-136
 Deem Rosemary 57
 De la Fuente Angel 112
 Delanty Gerard 47, 58
 Del Negro Piero 37
 De Paola Maria XI, 87, 137
 De Vitis Loredana 59
 Donina Davide 62-65, 86

 Enders Jürgen 58
 Endrici Giovanna 37
 Etkovitz Henry 58
 Euriat Michel 121, 135

 Federico II di Svevia imperatore 25, 74, 80
 Ferraresi Alessandra 38
 Finn Jeremy D. 93, 112
 Florida Richard 55, 58
 Folger John 112
 Fontana Alessandro 106, 112
 Fourastié Jean 121, 135
 Friedman John N. 112
 Fulton Oliver 58

 Galbraigh John Kenneth 58
 Galiani Sebastian 92, 112
 Gasperoni Giancarlo 104, 112
 Gentile Giovanni 34, 37
 Giavazzi Francesco 17, 61, 85
 Giorgi Andrea 38
 Goddard John 50, 58
 Goldring Maurice 127, 135
 Graziosi Andrea 37

 Green Andy 117, 135
 Grodsky Eric 124, 135
 Grossman Gene M. 90, 113

 Hanney Stephen 41, 58
 Hanushek Eric A. 91-92, 113-114
 Hazelhorn Ellen 129, 135
 Hedges Larry V. 113
 Helpman Elhanan 90, 113
 Henkel Mary 49, 58
 Hilger Nathaniel 112
 Hobsbawm Eric John Ernest 29-30, 37
 Hobson Carol J. 112
 Howitt Peter 90, 111
 Huisam Jeroen 44, 58

 Ichino Andrea 24, 37

 Jimeno Juan Francisco 89, 112
 Johnston John M. 112
 Jones Glen A. 43, 57

 Kain John F. 114
 Karseth Berit 43, 57
 Kingston Paul W. 123, 135
 Kogan Maurice 41, 58
 Konstantopoulos Spyros 113
 Krueger Alan B. 92-93, 113

 Lagravinese Raffaele XI, 87, 89, 112, 137
 Laredo Philippe 43, 58
 Larsen Ingvild M. 43, 57
 Lauder Hugh 54, 57
 Levin Henry M. 113
 Lewis Lionel S. 123, 135
 Leydesdorff Loet 50, 58
 Lintz M. Nan 112

- Lochner Lance 89, 113
 Loveless Tom 113
 Lucas Robert 90, 113
 Luria Salvatore Edoardo 45, 58
 Luria Zella 45, 58
 Lutero Martin 25
 Luzzatto Giunio 47, 58
- Maassen Peter 44, 58
 Macchia Marco 74, 85-86
 Machin Stephen 89, 113
 Mangano Stefania 47, 58
 Mankiw N. Gregory 90, 113
 Mannheim Karl 118, 135
 Marginson Simon 58
 Marie Olivier 113
 Matonti Frédérique 121, 134
 Maxwell Claire 116, 120, 136
 McNally Sandra 113
 McPartland James 112
 Medici Giuseppe 22, 38
 Meek V.Lynn 43, 57
 Meghir Costas 113
 Melantone Filippo 25
 Meoli Michele 62-63, 65, 86
 Merle Pierre 122, 135
 Mills C. Wright 116, 135
 Mineo Leonardo 38
 Monti Alessandro 22, 38
 Mood Alexander.M 112
 Moretti Enrico XII, XI, 17-18, 30, 35, 38, 89, 113, 137
 Moretti Mauro XII, XI, 17-18, 30, 35, 38, 89, 113, 137
 Morkel Arnd 21, 38
 Moscati Roberto XIII, 38, 41-43, 47, 57-58, 137
- Neave Guy 31, 38, 42, 44, 58-59
- Nye Barbara 93, 113
- Olsen Johan P. 44, 58
 Oreopoulos Philip 88, 113
- Paleari Stefano 62-65, 86
 Paletta Angelo 20-21, 38
 Panizzi Giorgio 53, 59
 Parkin Frank 121-122, 135
 Passeron Jean-Claude 120, 134
 Pecorelli Sergio 50, 59
 Peragine Vito 95, 113
 Pereyra Miguel A. 44, 59
 Perez-Truglia Ricardo 92, 112
 Perotti Roberto 62, 86
 Piselli Fortunata 49, 59
 Pizzorno Alessandro 59
 Polenghi Simonetta 38
 Porciani Ilaria 35, 38
 Power Sally 59, 131, 135
- Ravinet Pauline 127, 135
 Regini Marino 38
 Rivkin Steven G. 92, 114
 Romano Andrea 37
 Romer David 90, 113
 Rossetti Claudio 112
 Rostan Michele 38
 Rüegg Walter 30, 38-39
- Saez Emmanuel 112
 Saint-Martin Monique 119, 134
 Salamon Leister M. 136
 Schanzenbach Diane
 Whitmore 93, 112, 114
 Schiera Pierangelo 28, 39
 Sestito Paolo 111-112
 Shinn Larry D. 55, 59
 Signori Elisa 38

- Sirinelli Jean-François 134
Sörlin Sverker 43, 59
Soubiron Aude 125, 136
Suleiman Ezra N. 117, 136
- Terlizzese Daniele 24, 37
Thélot Claude 121, 135
Thoenig Jean-Claude 117, 136
Tholen Gerbrand 135
Tleb Nassim Nicholas 55, 59
Tognon Giuseppe 37
Tonello Marco 89, 112
Trancart Danièle 135
Triglia Carlo X, 49, 52, 59
Trovati Gianni 67
Turner Ralph H. 119, 136
- Vaira Massimiliano 38
Vallance Paul 50, 58
van der Wende Marijk 58
van Vught Frans A. 42, 59
van Zanten Agnès 115-116, 120,
122-125, 136-137
- Veltz Pierre 121, 136
Vesperini Giulio XIV, 61, 137
Vessuri Hebe 43, 59
Viesti Gianfranco 52, 58, 62-63,
77-78, 85-86, 95, 113
Visco Ignazio 86
von Humboldt Wilhelm 27
- Wagner Anne-Catherine 131, 136
Wanecq Thomas 121, 134
Weber Guglielmo 89, 112
Weil David N. 90, 113
Weinfeld Frederic D. 112
Weiss Christoph 89, 112
Whitmore Diane M. 93, 113
Word Elizabeth R. 112
- Yagan Danny 112
York Robert L. 57-59, 112,
134-136
- Zanazzi Silvia 86
Zara Vincenzo 51, 59

STUDI E SAGGI
Titoli Pubblicati

ARCHITETTURA, STORIA DELL'ARTE E ARCHEOLOGIA

- Bartoli M.T., Lusoli M. (a cura di), *Le teorie, le tecniche, i repertori figurativi nella prospettiva d'architettura tra il '400 e il '700. Dall'acquisizione alla lettura del dato*
- Benelli E., *Archetipi e citazioni nel fashion design*
- Benzi S., Bertuzzi L., *Il Palagio di Parte Guelfa a Firenze. Documenti, immagini e percorsi multimediali*
- Biagini C. (a cura di), *L'Ospedale degli Infermi di Faenza. Studi per una lettura tipomorfologica dell'edilizia ospedaliera storica*
- Bologna A., *Pier Luigi Nervi negli Stati Uniti 1952-1979. Master Builder of the Modern Age*
- Eccheli M.G., Pireddu A. (a cura di), *Oltre l'Apocalisse. Arte, Architettura, Abbandono*
- Fischer von Erlach J.B., *Progetto di un'architettura storica / Entwurf einer Historischen Architectur*, traduzione e cura di G. Rakowitz
- Frati M., *"De bonis lapidibus concii": la costruzione di Firenze ai tempi di Arnolfo di Cambio. Strumenti, tecniche e maestranze nei cantieri fra XIII e XIV secolo*
- Gregotti V., *Una lezione di architettura. Rappresentazione, globalizzazione, interdisciplinarietà*
- Gulli R., *Figure. Ars e ratio nel progetto di architettura*
- Maggiore G., *Sulla retorica dell'architettura*
- Mantese E. (a cura di), *House and Site. Rudofsky, Lewerentz, Zanuso, Sert, Rainer*
- Mazza B., *Le Corbusier e la fotografia. La vérité blanche*
- Mazzoni S. (a cura di), *Studi di Archeologia del Vicino Oriente. Scritti degli allievi fiorentini per Paolo Emilio Pecorella*
- Messina M.G., *Paul Gauguin. Un esotismo controverso*
- Pireddu A., *In abstracto. Sull'architettura di Giuseppe Terragni*
- Pireddu A., *The Solitude of Places. Journeys and Architecture on the Edges*
- Rakowitz G., *Tradizione Traduzione Tradimento in Johann Bernhard Fischer von Erlach*
- Tonelli M.C., *Industrial design: latitudine e longitudine*

CULTURAL STUDIES

- Candotti M.P., *Interprétations du discours métalinguistique. La fortune du sūtra A 1.1.68 chez Patañjali et Bhartṛhari*
- Nesti A., *Per una mappa delle religioni mondiali*
- Nesti A., *Qual è la religione degli italiani? Religioni civili, mondo cattolico, ateismo devoto, fede, laicità*
- Pedone V., *A Journey to the West. Observations on the Chinese Migration to Italy*
- Pedone V., *Perspectives on East Asia*
- Rigopoulos A., *The Mahānubhāvs*
- Squarcini F. (a cura di), *Boundaries, Dynamics and Construction of Traditions in South Asia*
- Vanoli A., *Il mondo musulmano e i volti della guerra. Conflitti, politica e comunicazione nella storia dell'islam*

DIRITTO

- Allegretti U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*
- Cingari F. (a cura di), *Corruzione: strategie di contrasto (legge 190/2012)*
- Curreri S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*

Curreri S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*
 Federico V., Fusaro C. (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Transitions. Lessons from South Africa*
 Fiorita N., *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*
 Fiorita N., *L'Islam spiegato ai miei studenti. Undici lezioni sul diritto islamico*
 Fossum J.E., Menéndez A.J., *La peculiare costituzione dell'Unione Europea*
 Gregorio M., *Le dottrine costituzionali del partito politico. L'Italia liberale*
 Palazzo F., Bartoli R. (a cura di), *La mediazione penale nel diritto italiano e internazionale*
 Ragno F., *Il rispetto del principio di pari opportunità. L'annullamento della composizione delle giunte regionali e degli enti locali*
 Sorace D. (a cura di), *Discipline processuali differenziate nei diritti amministrativi europei*
 Trocker N., De Luca A. (a cura di), *La mediazione civile alla luce della direttiva 2008/52/CE*
 Urso E., *La mediazione familiare. Modelli, principi, obiettivi*
 Urso E., *Le ragioni degli altri. Mediazione e famiglia tra conflitto e dialogo. Una prospettiva comparatistica e interdisciplinare*

ECONOMIA

Bardazzi R. (edited by), *Economic multisectoral modelling between past and future. A tribute to Maurizio Grassini and a selection of his writings*
 Bardazzi R., Ghezzi L. (edited by), *Macroeconomic modelling for policy analysis*
 Ciappei C. (a cura di), *La valorizzazione economica delle tipicità rurali tra localismo e globalizzazione*
 Ciappei C., Citti P., Bacci N., Campatelli G., *La metodologia Sei Sigma nei servizi. Un'applicazione ai modelli di gestione finanziaria*
 Ciappei C., Sani A., *Strategie di internazionalizzazione e grande distribuzione nel settore dell'abbigliamento. Focus sulla realtà fiorentina*
 Garofalo G. (a cura di), *Capitalismo distrettuale, localismi d'impresa, globalizzazione*
 Laureti T., *L'efficienza rispetto alla frontiera delle possibilità produttive. Modelli teorici ed analisi empiriche*
 Lazzeretti L. (a cura di), *Art Cities, Cultural Districts and Museums. An Economic and Managerial Study of the Culture Sector in Florence*
 Lazzeretti L. (a cura di), *I sistemi museali in Toscana. Primi risultati di una ricerca sul campo*
 Lazzeretti L., Cinti T., *La valorizzazione economica del patrimonio artistico delle città d'arte. Il restauro artistico a Firenze*
 Lazzeretti L., *Nascita ed evoluzione del distretto orafa di Arezzo, 1947-2001. Primo studio in una prospettiva ecology based*
 Meade S. Douglas (edited by), *In Quest of the Craft. Economic Modeling for the 21st Century*
 Simoni C., *Approccio strategico alla produzione. Oltre la produzione snella*
 Simoni C., *Mastering the Dynamics of Apparel Innovation*

FILOSOFIA

Baldi M., Desideri F. (a cura di), *Paul Celan. La poesia come frontiera filosofica*
 Barale A., *La malinconia dell'immagine. Rappresentazione e significato in Walter Benjamin e Aby Warburg*
 Berni S., Fadini U., *Linee di fuga. Nietzsche, Foucault, Deleuze*
 Borsari A., *Schopenhauer educatore? Storia e crisi di un'idea tra filosofia morale, estetica e antropologia*
 Brunkhorst H., *Habermas*
 Cambi F., *Pensiero e tempo. Ricerche sullo storicismo critico: figure, modelli, attualità*
 Cambi F., Mari G. (a cura di), *Giulio Preti: intellettuale critico e filosofo attuale*

Casalini B., Cini L., *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*
 Desideri F., Matteucci G. (a cura di), *Dall'oggetto estetico all'oggetto artistico*
 Desideri F., Matteucci G. (a cura di), *Estetiche della percezione*
 Di Stasio M., *Alvin Plantinga: conoscenza religiosa e naturalizzazione epistemologica*
 Giovagnoli R., *Autonomy: a Matter of Content*
 Honneth A., *Capitalismo e riconoscimento*
 Mindus P., *Cittadini e no: Forme e funzioni dell'inclusione e dell'esclusione*
 Sandrini M.G., *Lafilosofia di R. Carnap tra empirismo e trascendentalismo. (In appendice: R. Carnap Sugli enunciati protocollari, Traduzione e commento di E. Palombi)*
 Solinas M., *Psiche: Platone e Freud. Desiderio, sogno, mania, eros*
 Trentin B., *La Città del lavoro. Sinistra e crisi del fordismo*, a cura di Iginio Ariemma
 Valle G., *La vita individuale. L'estetica sociologica di Georg Simmel*

LETTERATURA, FILOLOGIA E LINGUISTICA

Bastianini G., Lapini W., Tulli M., *Harmonia. Scritti di filologia classica in onore di Angelo Casanova*
 Bilenchi R., *The Conservatory of Santa Teresa*
 Bresciani Califano M., *Piccole zone di simmetria. Scrittori del Novecento*
 Colucci D., *L'Eleganza è frigida e L'Empire des signs. Un sogno fatto in Giappone*
 Dei L. (a cura di), *Voci dal mondo per Primo Levi. In memoria, per la memoria*
 Ferrara M.E., *Il realismo teatrale nella narrativa del Novecento: Vittorini, Pasolini, Calvino*
 Filipa L.V., *Altri orientamenti. L'India a Firenze 1860-1900*
 Francese J., *Leonardo Sciascia e la funzione sociale degli intellettuali*
 Francese J., *Vincenzo Consolo: gli anni de «l'Unità» (1992-2012), ovvero la poetica della colpa-espiazione*
 Franchini S., *Diventare grandi con il «Pioniere» (1950-1962). Politica, progetti di vita e identità di genere nella piccola posta di un giornalino di sinistra*
 Francovich Onesti N., *I nomi degli Ostrogoti*
 Frau O., Gragnani C., *Sottoboschi letterari. Sei case studies fra Otto e Novecento. Mara Antelling, Emma Boghen Conigliani, Evelyn, Anna Franchi, Jolanda, Flavia Steno*
 Frosini G., Zamponi S. (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni*
 Galigani G., *Salomè, mostruosa fanciulla*
 Gori B., *La grammatica dei clittici portoghesi. Aspetti sincronici e diacronici*
 Graziani M., Abbati O., Gori B. (a cura di), *La spugna è la mia anima. Omaggio a Piero Ceccucci*
 Guerrini M., Mari G. (a cura di), *Via verde e via d'oro. Le politiche open access dell'Università di Firenze*
 Keidan A., Alfieri L. (a cura di), *Deissi, riferimento, metafora*
 Lopez Cruz H., *America Latina aportes lexicos al italiano contemporaneo*
 Mario A., *Italo Calvino. Quale autore laggiù attende la fine?*
 Masciandaro F., *The Stranger as Friend: The Poetics of Friendship in Homer, Dante, and Boccaccio*
 Nosilia V., Prandoni M. (a cura di), *Trame contoluce. Il patriarca 'protestante' Cirillo Loukaris / Backlighting Plots. The 'Protestant' Patriarch Cyril Loukaris*
 Pestelli C., *Carlo Antici e l'ideologia della Restaurazione in Italia*
 Rosengarten F., *Through Partisan Eyes.. My Friendships, Literary Education, and Political Encounters in Italy (1956-2013). With Sidelights on My Experiences in the United States, France, and the Soviet Union*
 Ross S., Honess C. (edited by), *Identity and Conflict in Tuscany*
 Totaro L., *Ragioni d'amore. Le donne nel Decameron*
 Zamponi S. (a cura di), *Intorno a Boccaccio / Boccaccio e dintorni 2015*

MEDICINA

Mannaioni P.F., Mannaioni G., Masini E. (a cura di), *Club drugs. Cosa sono e cosa fanno*
Saint S., Krein S.L. (con Stock R.W.), *La prevenzione delle infezioni correlate all'assistenza.*
Problemi reali, soluzioni pratiche

PALEONTOLOGIA, SCIENZE NATURALI

Sánchez-Villagra M.R., *Embrioni nel tempo profondo. Il registro paleontologico dell'evoluzione biologica*

PEDAGOGIA

Mariani A. (a cura di), *L'orientamento e la formazione degli insegnanti del futuro*

POLITICA

De Boni C., *Descrivere il futuro. Scienza e utopia in Francia nell'età del positivismo*
De Boni C. (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. 1. L'Ottocento*
De Boni C., *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*
De Boni C. (a cura di), *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra a oggi*
Caruso S., Homo oeconomicus. *Paradigma, critiche, revisioni*
Corsi C. (a cura di), *Felicità e benessere. Una ricognizione critica*
Corsi C., Magnier A., *L'Università allo specchio. Questioni e prospettive*
Gramolati A., Mari G. (a cura di), *Bruno Trentin. Lavoro, libertà, conoscenza*
Gramolati A., Mari G. (a cura di), *Il lavoro dopo il Novecento: da produttori ad attori sociali. La Città del lavoro di Bruno Trentin per un'«altra sinistra»*
Guderzo M., Bosco A. (edited by), *A Monetary Hope for Europe. The Euro and the Struggle for the Creation of a New Global Currency*
Ricciuti R., Renda F., *Tra economia e politica: l'internazionalizzazione di Finmeccanica, Eni ed Enel*
Spini D., Fontanella M. (a cura di), *Sognare la politica da Roosevelt a Obama. Il futuro dell'America nella comunicazione politica dei democrats*
Tonini A., Simoni M. (a cura di), *Realtà e memoria di una disfatta. Il Medio Oriente dopo la guerra dei Sei Giorni*
Zolo D., *Tramonto globale. La fame, il patibolo, la guerra*

PSICOLOGIA

Aprile L. (a cura di), *Psicologia dello sviluppo cognitivo-linguistico: tra teoria e intervento*
Barni C., Galli G., *La verifica di una psicoterapia cognitivo-costruttivista sui generis*
Luccio R., Salvadori E., Bachmann C., *La verifica della significatività dell'ipotesi nulla in psicologia*

SOCIOLOGIA

Alacevich F., *Promuovere il dialogo sociale. Le conseguenze dell'Europa sulla regolazione del lavoro*
Battiston S., Mascitelli B., *Il voto italiano all'estero. Riflessioni, esperienze e risultati di un'indagine in Australia*
Becucci S., Garosi E., *Corpi globali. La prostituzione in Italia*
Bettin Lattes G., *Giovani Jeunes Jovenes. Rapporto di ricerca sulle nuove generazioni e la politica nell'Europa del sud*
Bettin Lattes G. (a cura di), *Per leggere la società*
Bettin Lattes G., Turi P. (a cura di), *La sociologia di Luciano Cavalli*
Burrioni L., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Città metropolitane e politiche urbane*
Catarsi E. (a cura di), *Autobiografie scolastiche e scelta universitaria*

- Leonardi L. (a cura di), *Opening the European Box. Towards a New Sociology of Europe*
Nuvolati G., *Mobilità quotidiana e complessità urbana*
Nuvolati G., *L'interpretazione dei luoghi. Flânerie come esperienza di vita*
Ramella F., Trigilia C. (a cura di), *Reti sociali e innovazione. I sistemi locali dell'informatica*
Rondinone A., *Donne mancanti. Un'analisi geografica del disequilibrio di genere in India*

STORIA E SOCIOLOGIA DELLA SCIENZA

- Angotti F., Pelosi G., Soldani S. (a cura di), *Alle radici della moderna ingegneria. Competenze e opportunità nella Firenze dell'Ottocento*
Cabras P.L., Chiti S., Lippi D. (a cura di), *Joseph Guillaume Desmaisons Dupallans. La Francia alla ricerca del modello e l'Italia dei manicomi nel 1840*
Cartocci A., *La matematica degli Egizi. I papiri matematici del Medio Regno*
Fontani M., Orna M.V., Costa M., *Chimica e chimici a Firenze. Dall'ultimo dei Medici al Padre del Centro Europeo di Risonanze Magnetiche*
Guatelli F. (a cura di), *Scienza e opinione pubblica. Una relazione da ridefinire*
Massai V., *Angelo Gatti (1724-1798)*
Meurig T.J., *Michael Faraday. La storia romantica di un genio*
Schettino V., *Scienza e arte. Chimica, arti figurative e letteratura*

STUDI DI BIOETICA

- Baldini G. (a cura di), *Persona e famiglia nell'era del biodiritto. Verso un diritto comune europeo per la bioetica*
Baldini G., Soldano M. (a cura di), *Nascere e morire: quando decido io? Italia ed Europa a confronto*
Baldini G., Soldano M. (a cura di), *Tecnologie riproduttive e tutela della persona. Verso un comune diritto europeo per la bioetica*
Bucelli A. (a cura di), *Produrre uomini. Procreazione assistita: un'indagine multidisciplinare*
Costa G., *Scelte procreative e responsabilità. Genetica, giustizia, obblighi verso le generazioni future*
Galletti M., Zullo S. (a cura di), *La vita prima della fine. Lo stato vegetativo tra etica, religione e diritto*

