



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
Scuola di
Scienze Politiche
"Cesare Alfieri"

Lezioni e Letture

Marino

REGINI



a riforma universitaria
nel quadro dei sistemi
di *governance* europei



Lectio Magistralis

— 8 —

Lezioni e Letture
della Scuola di Scienze politiche
“Cesare Alfieri”

Comitato
SCIENTIFICO

Direttore
CECILIA CORSI
Presidente della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”

Comitato Scientifico
FRANCA ALACEVICH
Professore di Sociologia economica

ANTONIO ANDREANI
Professore di Diritto pubblico comparato

GIUSEPPE COCO
Professore di Economia politica

MASSIMO MORISI
Professore di Scienza politica

SANDRO ROGARI
Professore di Storia contemporanea

Titoli
PUBBLICATI

Inaugurazione anno accademico

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Letture “Cesare Alfieri”

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

Marino Regini

La riforma
universitaria nel
quadro dei sistemi
di governance
europei

Firenze University Press
2014

La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei / Marino Regini. – Firenze : Firenze University Press, 2014.
(Lectio Magistralis ; 8)

<http://digital.casalini.it/9788866555926>

ISBN 978-88-6655-584-1 (print)

ISBN 978-88-6655-592-6 (online PDF)

ISBN 978-88-6655-594-0 (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 sito-catalogo della casa editrice (<http://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. Verga, A. Zorzi.

© 2014 Firenze University Press

Università degli Studi di Firenze

Firenze University Press

Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy

www.fupress.com/

Printed in Italy

La riforma
universitaria
nel quadro
dei sistemi di
governance
europei

Sommario

- 7 Presentazione
 Cecilia Corsi
- 13 La riforma universitaria nel quadro dei
 sistemi di governance europei
 Marino Regini
- 45 Bibliografia

Presentazione

La Collana *Lezioni e Letture* della Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri” dell’Università di Firenze, nata nel 2010 per raccogliere le Lezioni inaugurali dell’anno accademico e le Letture “Cesare Alfieri”, prosegue come Collana della Scuola di Scienze politiche. A seguito, infatti, della riforma legislativa in materia di organizzazione delle Università, la Facoltà ha lasciato il posto alla Scuola, che è divenuta l’organo di coordinamento delle attività didattiche svolte nei Corsi di studio a essa afferenti.

Si può dire che la Scuola è l’erede diretta della Facoltà e della sua consolidata tradizione di offerta formativa. E la “Cesare Alfieri” è erede di una tradizione particolarmente illustre; fondata nel 1875, è una delle Scuole di Scienze politiche e sociali più antiche d’Europa. Vanta una lunga tradizione interdisciplinare che ha

visto collaborare figure autorevoli di economisti, giuristi, politologi, sociologi e storici.

Le Lezioni e le Letture intendono valorizzare questa tradizione affrontando temi di ricerca di particolare rilievo, da diversi approcci disciplinari, coinvolgendo docenti prima della Facoltà e ora della Scuola (le Lezioni) ed esperti e studiosi italiani e stranieri (le Letture).

Per l'anno accademico 2012-2013 la Lettura "Cesare Alfieri", prima Lettura organizzata dalla Scuola, è stata affidata a Marino Regini, uno dei sociologi italiani più autorevoli e tra i più conosciuti all'estero. Studioso delle relazioni industriali, ha contribuito negli anni Ottanta a introdurre la 'political economy' dei capitalismi nelle scienze sociali; più recentemente si è dedicato allo studio dei sistemi di istruzione superiore e del mercato del lavoro. Regini è professore ordinario nel Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano dove è stato Preside della Facoltà di Scienze politiche e Pro Rettore alla formazione post-laurea e all'internazionalizzazione. Attualmente è direttore scientifico del Centro inter-universitario UNIRES (Italian Centre for Research on Universities

and Higher Education Systems) promosso da varie Università e dalla Fondazione CRUI.

Il tema della Lettura *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei* è tema di grande attualità: in questi ultimi anni gli Atenei italiani hanno vissuto, a seguito della riforma legislativa in materia di organizzazione delle Università, cambiamenti importanti sia a livello degli organi centrali che a livello delle strutture di base. E nel passaggio di testimone dalla Facoltà alla Scuola, è parso prioritario dedicare la Lettura “Cesare Alfieri” a una riflessione attenta ai tanti profili che compongono il nostro sistema universitario e che mettesse in luce i nodi cruciali da affrontare.

Marino Regini attraverso un’analisi comparata dei vari modelli di governance e delle loro più recenti evoluzioni, ci guida verso la comprensione dei tratti più caratterizzanti del nostro ‘sistema di governo’ delle Università e dell’assetto che ne è derivato a seguito della riforma introdotta dalla legge n. 240/2010. Ci dà poi conto dei processi di differenziazione interna dei Sistemi di Istruzione Superiore che sono avvenuti nella maggior parte dei paesi europei, processi che, invece, non hanno inte-

ressato gli Atenei italiani, ma che potrebbero erompere nel dibattito ed essere presi a modello per fronteggiare le nuove sfide che l'attuale sistema universitario ci presenta.



Lettura
“Cesare Alfieri”

La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei

La recente riforma universitaria in Italia si inquadra nei processi di riorganizzazione di tutti i sistemi di istruzione superiore europei. Per valutarne pregi e limiti è dunque utile analizzare questi processi, e vedere se la riforma italiana dà o non dà risposte ai problemi generali che guidano la riorganizzazione in Europa e agli obiettivi che questa si pone.

Negli ultimi trent'anni circa, tutti i Paesi europei sono stati interessati da profondi processi di riorganizzazione dei propri sistemi di istruzione superiore (SIS), guidati dai rispettivi governi.

In questa sede discuterò due principali aspetti di questa riorganizzazione. Il primo, che è stato al centro del dibattito recente in Italia, riguarda i mutamenti nei modelli di governance di questi sistemi. Il secondo, che invece è largamente trascurato dal dibattito italiano ma ha svolto un ruolo cruciale in altri Paesi europei, riguarda i processi di differenziazione interna ai vari SIS.

Prima di discutere questi due aspetti, tuttavia, sono opportuni alcuni cenni a quelle che sono state le cause, ovvero i fattori strutturali e culturali, dei processi di riorganizzazione.

1. I fattori strutturali e ideologico-culturali della riorganizzazione

In estrema sintesi, possiamo richiamare tre principali fattori 'strutturali' dei processi di riorganizzazione comuni a tutti i Paesi europei. Si tratta di 'sfide' a cui tutti i sistemi di istruzione superiore hanno dovuto rispondere. Il primo è un fattore interno allo sviluppo dei SIS, e riguarda il passaggio da una università di élite a una 'ad accesso generalizzato': ovvero

l'avvento di quella che viene comunemente definita l'università di massa. Il secondo è invece un fattore esterno e riguarda la diffusa percezione (non importa qui se pienamente fondata) di una crescente importanza della formazione e della ricerca – ovvero delle attività classiche svolte nelle università – per lo sviluppo economico: cioè il diffondersi del paradigma della 'economia della conoscenza'. Il terzo è in qualche misura una conseguenza dei primi due: si tratta dell'esplosione dei costi che una università di massa, per di più considerata una leva cruciale per lo sviluppo economico, inevitabilmente comporta.

Vi è un consenso pressoché unanime sul fatto che il primo di questi fattori abbia rappresentato la sfida più importante. Oggi un 'accesso generalizzato' all'istruzione superiore è avvenuto ovunque e ben al di là delle previsioni formulate alcuni decenni fa (Trow 1974): nel 2008, la percentuale di immatricolati all'università sulla relativa coorte di età era in media del 56% nei Paesi dell'OCSE (del 51% in Italia), mentre un ulteriore 16% risultava iscritto ad altre istituzioni di istruzione terziaria (OECD 2011). In Italia la popolazione universitaria è

più che sestuplicata in soli quarant'anni, dagli anni Sessanta del secolo scorso agli inizi del nuovo millennio, dopodiché si è assestata e ha iniziato una lieve decrescita. Questa espansione ha prodotto numerose conseguenze: ha destabilizzato la funzione tradizionale dell'università di socializzare le élite a codici culturali definiti dall'oligarchia accademica; ha fatto nascere l'esigenza di progettare percorsi di studio più *student-centred* e attenti all'occupabilità dei laureati; ha prodotto una crisi finanziaria in sistemi pubblici come quelli europei, spingendo a diversificare le fonti di finanziamento. Come vedremo più avanti, a sua volta questo ha comportato maggiore autonomia per gli atenei, accompagnata da richieste di maggiore efficienza e di verifica mediante procedure di valutazione.

La seconda sfida – quella di saper rispondere alle esigenze di una economia della conoscenza – ha trovato il suo momento simbolico nel lancio nel 2000 della 'strategia di Lisbona'. Questa ha diffuso la convinzione che, a differenza del precedente sistema produttivo fordista e industrialista basato su una forza lavoro a basso o medio livello di qualificazio-

ne, le economie del prossimo futuro avranno sempre più bisogno di due elementi, entrambi prodotti dalle università: alti livelli di qualificazione, cioè capitale umano a elevata professionalità, e utilizzo dei risultati della ricerca come fattore di competitività economica. Questa convinzione si traduce non solo in una crescente domanda di utilizzo, ma anche di controllo da parte di soggetti esterni, di questi ‘prodotti’ del sistema universitario.

Infine, all’origine dei processi di ristrutturazione che hanno interessato tutti i SIS europei vi è anche un terzo fattore: l’enorme aumento dei costi necessari a finanziare un sistema di istruzione superiore ormai di massa. Ovunque i governi hanno cercato di esternalizzare alcuni di questi costi, spingendo a qualche forma di partnership con le imprese e, quindi, di introdurre forme di governance delle università più di tipo manageriale, quando non imprenditoriale (Clark 1998). Al tempo stesso, governi e Commissione Europea hanno cercato di usare i fondi pubblici per orientare l’agenda di ricerca verso aree considerate di maggior interesse socio-economico, quindi più appetibili per il mercato.

I governi europei hanno risposto a queste sfide fondamentalmente cercando di imitare il modello inglese e di ispirarsi ai principi del New Public Management (NPM) che hanno guidato la riorganizzazione del settore pubblico in quel Paese negli ultimi trent'anni. Dunque, si può ben dire che ai tre fattori strutturali sopra ricordati se ne è accompagnato uno di carattere ideologico-culturale, cioè la crescente egemonia dell'approccio neo-liberista al mercato, che si è tradotta nelle ricette del NPM volte a trasformare i servizi pubblici (quindi anche i SIS) in 'quasi-mercati'.

Queste ricette hanno spinto tutti i governi europei a cercare di riorganizzare il proprio SIS secondo principi di efficienza ed efficacia, di valutazione dei risultati, di competizione interna, di risposta alla domanda esterna. I precetti del NPM si basano infatti sulla diffusione di valori di trasparenza e *accountability*, quindi sull'apertura del settore pubblico, compresa l'università, alla domanda sociale mediante l'introduzione di elementi di competizione e di mercato nel sistema, il che a sua volta comporta autonomia accompagnata dalla misurazione della performance e dalla valutazione.

Di conseguenza, la governance dei SIS dell'Europa continentale, tradizionalmente basata su una regolamentazione burocratica dettagliata del loro funzionamento, si è via via adeguata a un modello in cui vengono dettate solo alcune regole generali, mentre per il resto ci si affida a meccanismi di quasi-mercato.

2. I mutamenti nei modelli di governance

Nelle politiche dei governi europei si è così verificata una sostanziale convergenza su quello che veniva percepito come il modello inglese, o comunque verso un modello comune di governance dei SIS, che si basa su tre pilastri: la concessione di autonomia istituzionale alle università; la valutazione della qualità della ricerca e dell'insegnamento che ciascuna università nella sua autonomia è in grado di offrire; l'introduzione di meccanismi competitivi di finanziamento che premino o penalizzino i risultati ottenuti.

Per perseguire questa strategia di riorganizzazione dei loro SIS, la maggior parte dei governi dell'Europa continentale ha cercato di

trasformare anche i meccanismi di governance di ateneo per avvicinarli al modello anglo-sassone. Da questo punto di vista le idee guida sono state: un rafforzamento della leadership di ateneo; una gestione più manageriale degli atenei stessi; per conseguenza, una riduzione del potere degli organi collegiali.

Dunque, alla base del nuovo modello di governance dei SIS che si afferma in Europa c'è la concessione di autonomia alle università, in modo che queste possano scegliere delle strategie efficaci, competere fra loro ed essere valutate. Di conseguenza, nei tardi anni Ottanta e nei primi anni Novanta quasi ovunque viene riformata la gestione dei bilanci delle università, compattando il finanziamento di singole voci di spesa in un bilancio unico che consente un minimo di autonomia finanziaria alle università. Al tempo stesso, i fondi precedentemente allocati solo sulla base di indicatori di input (numero di studenti e di docenti) vengono legati invece a variabili di output (numero di laureati) o agli esiti della valutazione, cioè allocati in base a meccanismi competitivi.

La concessione di forme di autonomia alle università non significa però che i governi eu-

ropei abbiano rinunciato a un ruolo di guida dei loro SIS. Negli anni 1980-1990 infatti hanno cominciato a introdurre l'accreditamento e la valutazione quali strumenti per porre limiti all'autonomia o per costringere le università a usarla in modo 'responsabile'. In Europa, l'accreditamento – un processo condotto *ex ante* per individuare la sussistenza dei (pre)requisiti – è più uno strumento usato dai governi per garantire che gli atenei si conformino a standard nazionali che un mezzo per determinare se l'attività formativa corrisponda alla domanda sociale o a requisiti di qualità. In questo senso è una sorta di 'equivalente funzionale' delle direttive ministeriali tipiche del vecchio modello. Quanto alla valutazione, oltre a essere uno strumento che consente ai governi di guidare il proprio SIS, sta diventando un modo per aumentare la 'trasparenza' delle università verso gli utenti e gli *stakeholders* esterni.

Se spostiamo ora la nostra attenzione dai mutamenti nella governance di sistema a quelli nella governance dei singoli atenei, possiamo ancora individuare tendenze comuni, ma anche rilevanti differenze fra i diversi Paesi europei (Capano, Regini 2011).

Ad esempio, nel Regno Unito i governi hanno spinto le università verso una radicale verticalizzazione e managerializzazione dei ruoli monocratici (Rettore, Preside) e hanno dato maggior potere agli organi di governo centrali. Così pure in Olanda la legge di riforma del 1997 ha prodotto uno spostamento radicale verso un sistema basato sul ruolo strategico del Consiglio di Amministrazione e sui poteri di Rettori e Presidi. In Francia, invece, i cambiamenti sono stati assai meno netti. Il ruolo dei Rettori-Presidenti e dei Consigli di Amministrazione è stato rafforzato, ma due terzi dei membri del Consiglio continuano a rappresentare le componenti interne all'Ateneo. In Germania, le leggi della maggior parte dei *Länder* hanno anch'esse rafforzato il ruolo del Consiglio di Amministrazione e dei Rettori (che sono nominati dal Consiglio o dal Senato), ma i poteri considerevoli del Senato sono stati preservati.

Tuttavia, basta un rapido sguardo a come vengono scelti gli organi di governo degli atenei nei principali Paesi avanzati per rendersi conto dei profondi mutamenti avvenuti negli ultimi vent'anni nei modelli di governance

universitaria¹. I processi di verticalizzazione e managerializzazione appaiono evidenti nel mutamento delle modalità di scelta del Rettore (o ruolo equivalente di vertice dell'ateneo). Se in Spagna, Grecia e Belgio, oltre che in Italia, questo viene eletto direttamente dall'intero corpo accademico (nonché da studenti e personale tecnico-amministrativo con voto ponderato), nella maggior parte dei Paesi si ricorre a un meccanismo di nomina da parte di autorità pubbliche o di *stakeholders* oppure, come avviene più di frequente, di elezione indiretta da parte di organi collegiali (Senato accademico o Consiglio di Amministrazione). Un tale meccanismo è tipico di Paesi come USA, Regno Unito, Canada, Australia e Giappone, ma più di recente è stato adottato anche da Paesi dell'Europa continentale quali Francia, Germania, Olanda, Austria, Svizzera, Portogallo, Svezia, Danimarca, Finlandia. Altrettanto generalizzata appare la volontà di sottrarre il principale organo decisionale (Consiglio di

¹ Devo queste informazioni a Giliberto Capano.

Amministrazione o equivalente) alle pressioni delle diverse componenti accademiche. Infatti, solo nelle università francesi, belghe, spagnole, portoghesi e greche la composizione di questo organismo vede, come in Italia, una maggioranza di membri interni eletti. In USA, Regno Unito, Canada, Australia e gran parte del Giappone la maggioranza dei membri è invece composta da esterni nominati in vari modi. E anche in questo caso ciò che più colpisce è il numero di Paesi dell'Europa continentale che sono passati dal primo tipo di composizione del Consiglio al secondo: fra questi la maggior parte dei *länder* tedeschi, la Francia per quanto riguarda le *grandes écoles*, e poi Olanda, Austria, Svizzera, Svezia, Danimarca.

3. La riforma della governance universitaria in Italia

Veniamo ora al caso italiano. Fino a tempi recenti, il SIS italiano è stato un tipico esempio del tradizionale modello continentale, caratterizzato dalla centralizzazione delle decisioni nel Ministero, una scarsa autonomia delle

università, un elevato potere delle oligarchie accademiche e un potere limitato delle autorità accademiche (Rettori, Presidi), il cui ruolo era principalmente quello di mediare fra i diversi gruppi disciplinari. Alcuni di questi tratti sono stati modificati dal processo di autonomia che si è sviluppato a partire dai tardi anni Ottanta: autonomia gestionale nel 1989, finanziaria nel 1993, didattica nel 1997. Un'autonomia però non accompagnata dagli altri due elementi dei modelli di governance europei (competizione e soprattutto valutazione), che ha perciò portato a quella che è stata definita una 'autonomia senza responsabilità', all'origine degli episodi negativi tanto amplificati dai media e dello 'spirito punitivo' delle successive riforme.

È in questo quadro e in questo clima che si collocano i tentativi di riforma della governance che culminano nella Legge 240/2010 (cosiddetta 'riforma Gelmini'), caratterizzati da una contraddizione fra un impianto eccessivamente dirigistico e l'insufficiente regolazione dei nodi centrali del nuovo assetto di governance previsto per gli atenei. Dunque, un dirigismo nei dettagli ma uno scarso coraggio sui nodi cruciali. La riforma regola infatti in

modo minuzioso molti aspetti che andrebbero lasciati all'autonomia delle parti per consentire soluzioni flessibili, una competizione virtuosa, un processo di apprendimento collettivo. I guasti provocati negli ultimi anni da un'autonomia non affiancata dalla valutazione si sono tradotti in una percepibile mancanza di fiducia del governo nella capacità degli atenei di gestire la propria autonomia in modo responsabile e lasciano affiorare un intento punitivo verso il mondo universitario.

D'altro canto, si avverte una contraddizione fra questa minuziosa regolamentazione di aspetti di dettaglio e la mancanza di coraggio nell'affrontare i nodi cruciali del nuovo assetto di governance. La riforma ha infatti lasciato agli atenei il compito di scegliere nei loro Statuti le soluzioni preferite su punti decisivi. E la stragrande maggioranza degli atenei ha scelto le soluzioni più conservatrici, in alcuni casi addirittura sfidando lo spirito, se non la lettera, della legge di riforma. Ad esempio, nessuna università ha scelto un sistema di elezione di secondo grado (cioè di designazione da parte di organi collegiali) del Rettore, per sottrarlo almeno in parte a meccanismi di voto di scam-

bio e di ricerca di un consenso elettorale basato solo sulle capacità di mediazione. Per quanto riguarda il Consiglio di Amministrazione, il numero di membri esterni è stato quasi ovunque stabilito nel minimo previsto dalla legge, e in non pochi casi si è cercato di rendere elettiva la scelta dei componenti interni, sfruttando un equivoco terminologico consentito dalla 'timidezza' della legge (che non parla di elezione ma non la esclude). E, anche se il 'bicameralismo' non è più perfetto, in molti atenei il dualismo fra gli organi di vertice collegiali non è stato risolto in modo chiaro e il Senato Accademico è rimasto un organo che di fatto decide su molte questioni.

4. La differenziazione interna dei sistemi di istruzione superiore

Dobbiamo ora considerare un secondo tipo di risposta alle sfide che hanno interessato i SIS, e in particolare all'avvento di una università di massa e dell'economia della conoscenza. Il problema che queste sfide hanno posto al vecchio modello di università può essere sintetizzato in

questo modo: come conciliare questi profondi mutamenti nel suo ruolo con i valori fondanti del vecchio modello? Come riaffermare la centralità della ricerca scientifica e della formazione di capitale umano a elevata qualificazione, e in particolar modo l'assenza di condizionamenti esterni sulla comunità accademica nel libero svolgimento di queste funzioni, ma al tempo stesso prendere atto che per rispondere alla domanda sociale le università devono diventare luogo non solo di elaborazione, ma anche di circolazione della conoscenza, strumenti di crescita economica e non solo culturale e civile?

La risposta della maggior parte dei governi europei è stata quella di differenziare i SIS dei loro Paesi². Una prima ondata di differenziazione ha avuto luogo nei decenni 1960-1970, quale reazione alla 'massificazione' dell'istruzione terziaria, cioè all'esigenza di accogliere una massa di studenti con *backgrounds* e ambizioni diverse.

² La discussione che segue si basa su Regini e Colombo (2013).

Nel Regno Unito questo ruolo venne affidato ai *Polytechnics*, diffusisi soprattutto negli anni Sessanta, benché alcuni di loro avessero radici più antiche. Si trattava di istituzioni dedicate a una formazione terziaria professionalizzante e alla ricerca applicata. In Francia, gli *Instituts universitaires de technologie* (IUTs) vennero istituiti nel 1966 all'interno del sistema universitario, con il compito esclusivo di erogare corsi biennali che conducono a un diploma tecnico.

In diversi Paesi dell'Europa continentale si affermò invece un sistema di istruzione superiore formalmente 'binario'. In Germania negli anni Settanta vennero istituite le *Fachhochschulen* o 'università di scienze applicate', che si caratterizzano per l'orientamento pratico-professionale degli studi e per una scarsa presenza di attività di ricerca. Negli anni Novanta le *Fachhochschulen* vennero introdotte anche in Austria e Svizzera. Un modello analogo è quello costituito dalle *Hogescholen* in Olanda e in Belgio: si tratta di istituzioni che offrono programmi professionali in scienze e arti applicate per preparare a carriere specifiche e che attraggono un numero di studenti superiore a quello che si indirizza verso le università.

È in questo quadro che gran parte della letteratura describe e spiega le tendenze alla differenziazione dei sistemi di istruzione superiore. Clark (1983) osserva una differenziazione crescente, intesa come creazione di nuove funzioni all'interno delle istituzioni (per fare qualche esempio, le *graduate schools*, gli uffici di trasferimento tecnologico o i servizi di *placement*), spinta dalla crescente varietà della popolazione studentesca, dall'affermarsi di nuove discipline e dalla complessità del mercato del lavoro dei laureati. La differenziazione nei sistemi di istruzione superiore sarebbe funzionale alle esigenze sempre più complesse del mercato del lavoro. Inoltre, un sistema diversificato garantirebbe maggiori possibilità di scelta da parte degli studenti e delle loro famiglie, adattandosi così ai diversi *backgrounds* socio-economici (van Vught 2007).

Altri studi hanno in realtà evidenziato anche un trend opposto, ossia un processo di omogeneizzazione, provocato da diversi fattori. Nel tempo si sarebbero infatti verificati meccanismi di imitazione delle istituzioni con reputazione più elevata da parte delle istituzioni con uno status inferiore. Una tendenza

quindi all'uniformità e un decrescente livello di diversità. E sarebbe stato proprio il tentativo dei governi di differenziare le istituzioni attraverso la competizione ad avere prodotto questo effetto non voluto (Neave 1979; Rhoades 1990). In taluni casi, per la verità, un obiettivo di omogeneizzazione è parso guidare anche l'azione intenzionale dei governi stessi. È difficile spiegare diversamente la decisione del governo inglese nel 1992 di assegnare lo status di università ai *Polytechnics*, che negli anni Sessanta erano stati creati con funzioni chiaramente distinte. Così come la decisione del governo tedesco di consentire alle *Fachhochschulen* l'attivazione di corsi di dottorato.

Tuttavia, non vi è dubbio che a partire dai tardi anni Novanta la tendenza dominante torna a essere quella alla differenziazione, non solo nei SIS ma anche all'interno delle singole università, nelle loro funzioni didattiche e di ricerca.

Per quanto riguarda la didattica, le riforme note come 'Processo di Bologna' hanno cercato di creare, laddove ancora non esisteva, una differenziazione dei titoli di studio, creando un primo livello immaginato come più professionalizzante e un secondo livello pensato come

specializzazione accademicamente orientata. A questi si è in seguito aggiunto un terzo livello, quello dottorale di formazione alla ricerca.

Anche nell'ambito dell'attività di ricerca, l'introduzione generalizzata da parte dei governi di meccanismi di premialità finanziaria basati sulla valutazione della performance scientifica ha creato – o rafforzato – una differenziazione delle istituzioni. Hanno agito in questo senso sia meccanismi intenzionalmente volti a differenziare, come la *Exzellenzinitiative* in Germania, sia esercizi di valutazione della ricerca quali il RAE nel Regno Unito, il cui principale obiettivo era quello di rendere trasparente agli occhi del pubblico i risultati ottenuti dall'investimento di risorse pubbliche. Anche la diffusione e la crescente rilevanza dei *rankings* internazionali delle università, che si basano in larga misura su criteri di produzione scientifica e di reputazione legata a questa, costituisce un potente fattore di differenziazione delle istituzioni, su base non solo nazionale ma trans-nazionale.

Un effetto indotto di queste azioni è stato che molte università, non riuscendo a competere in maniera efficace per ottenere fondi adeguati

e una reputazione scientifica di eccellenza, hanno cercato di specializzarsi in altre attività. Alcune hanno cercato di focalizzarsi solo sulla reputazione didattica in termini professionalizzanti (compresa la formazione permanente), altre anche sulla ricerca applicata e sul contributo allo sviluppo economico locale.

5. La mancata differenziazione del sistema universitario italiano

È opinione abbastanza diffusa, anche se forse non maggioritaria, che una delle ragioni di fondo della crisi dell'università italiana stia proprio nella mancata differenziazione istituzionale del suo sistema di istruzione superiore (Cavalli, Rositi 2008; Graziosi 2010; Regini, Colombo 2013).

La risposta all'università di massa e alla richiesta che questa contribuisca più direttamente allo sviluppo economico non è stata infatti quella di creare nuove istituzioni capaci di rispondere alle nuove funzioni assegnate, cioè di differenziare il sistema, ma di dilatare la vecchia università ritenendo che potesse

trasformarsi senza perdere le sue caratteristiche tradizionali (Graziosi 2010).

Per la verità, negli anni Sessanta, alla vigilia dell'espansione del nostro sistema universitario, il 'disegno di legge Gui' presentato dal Governo per riformare il sistema universitario propose soluzioni analoghe a quelle introdotte negli stessi anni in Francia e in Gran Bretagna. Questo ddl conteneva le ipotesi di riforma elaborate da una Commissione di indagine sullo stato della pubblica istruzione in Italia istituita nel 1962 (Commissione Ermini), la quale proponeva un sistema di tipo 2+2+3, con tre diversi titoli accademici: il diploma universitario, la laurea e il dottorato di ricerca. Proponeva inoltre che alle università venissero affiancati i cosiddetti 'istituti aggregati', autorizzati a rilasciare i diplomi universitari ma non le lauree e il dottorato. Queste proposte furono respinte per ragioni ideologiche (si era alla soglia della contestazione studentesca), ma anche per pressioni corporative da parte del personale docente: infatti, se fossero state accolte, la prevista espansione del sistema di istruzione superiore in Italia si sarebbe concentrata negli 'istituti aggregati', e molti assistenti

e professori incaricati avrebbero potuto far carriera solo in queste istituzioni.

Si è perpetuato così il mito di un sistema formalmente omogeneo, in cui le differenze sono percepite come corrispondenti sempre a disuguaglianze di reputazione e di status anziché a diversificazioni funzionali. Sono del resto note le ragioni che, a prescindere da quelle ideologiche e corporative richiamate sopra e già all'opera cinquant'anni fa, oggi rendono difficile perseguire in Italia l'obiettivo di un sistema di istruzione superiore internamente differenziato anche dal punto di vista formale: si tratta di un tema politicamente sensibile soprattutto perché, si sostiene da varie parti, una differenziazione interna riprodurrebbe largamente le fratture socio-economiche fra le diverse aree del Paese.

In effetti, basta guardare i principali ranking internazionali di università – sia pure con tutti i loro limiti e debolezze metodologiche – per avere la conferma delle profonde differenze fra il centro-nord e il sud del Paese anche nella performance delle sue università. Fra i sei atenei italiani (Bologna, Milano Statale, Padova, Pisa, Roma Sapienza e Torino) che si posizionano in

tutti e quattro i principali ranking internazionali³, infatti, nessuno appartiene all'area meno sviluppata del Paese. E, anche se si estende l'osservazione agli otto atenei che si posizionano invece in tre ranking su quattro, si può notare che solo uno fra questi (Napoli Federico II) è un ateneo meridionale⁴.

A questa preoccupazione però si può rispondere in due modi. In primo luogo, la differenziazione potrebbe essere perseguita all'interno di ciascun ateneo e non necessariamente mettendo a confronto gli atenei fra di loro. In secondo luogo, la pluralità di funzioni che le università sono oggi chiamate a svolgere potrebbe essere valorizzata premiando chi eccelle in alcune funzioni a prescindere

³ Si tratta rispettivamente di: Times Higher Education (www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings); QS (www.topuniversities.com); ARWU Shanghai (www.shanghairanking.com); e HEEACT Taiwan (<http://ranking.heeact.edu.tw/en-us/2011>).

⁴ Si deve ricordare che le università meridionali e insulari sono ben 27 su 85, cioè il 31,8% del totale degli atenei italiani.

dalle altre, anziché chi presenta performance medie su tutte.

Soffermiamoci anzitutto sulla prima risposta. La differenziazione può essere perseguita all'interno di ciascun ateneo se si può contare su un sistema di governance capace di compiere scelte non spartitorie ma selettive fra le diverse aree dell'ateneo stesso, su un'allocazione delle risorse basata effettivamente sulla valutazione del merito, e sulla regia a distanza di un governo realmente interessato a valorizzare i punti di forza del sistema e non solo a punire e ridimensionare. D'altro canto, negli ultimi anni (e ancor più nei prossimi), tutte le università europee si sono trovate a dover fare i conti con due problemi inediti: la netta diminuzione delle risorse pubbliche e la competizione sempre più forte (nell'attrarre fondi di ricerca, studenti, ricercatori, reputazione) su scala europea e mondiale. Questi problemi richiedono agli organi di governo degli atenei di prendere decisioni molto selettive. Anche in Italia, se il nuovo sistema di governance introdotto dalla recente riforma ha un senso, non può che essere questo: dare agli organi centrali dell'ateneo la capacità di compiere scelte non

spartitorie – come inevitabilmente avviene in organi collegiali composti da persone che decidono sull’allocazione delle risorse di cui dovranno usufruire – ma selettive ed efficienti ai fini dell’ateneo in quanto organizzazione.

In teoria, gli esiti dell’imponente esercizio di valutazione della ricerca (VQR) condotto dall’ANVUR dovrebbero consentire questo tipo di selezione e differenziazione, cioè di individuare non tanto un nucleo di *research universities* da differenziare rispetto a una più ampia platea di *teaching universities*, quanto le strutture di ricerca (Dipartimenti) che all’interno di ciascun ateneo risultano realmente competitive a livello internazionale e sulle quali sarebbe dunque opportuno concentrare i finanziamenti alla ricerca.

In realtà, questo rischia di rivelarsi tutt’altro che semplice, perché la natura non competitiva del sistema universitario italiano, in cui gli atenei hanno scarsa possibilità di selezionare gli studenti e di attrarre con incentivi adeguati i migliori docenti e ricercatori, ha prodotto una dispersione fra i vari atenei dei gruppi scientificamente ‘eccellenti’, che spesso convivono fianco a fianco con quelli

meno qualificati o particolarmente dedicati ad attività diverse da quelle di ricerca. Anche i risultati dei diversi *rankings* internazionali degli atenei (v. nota 3) segnalano una buona qualità media di una parte consistente del sistema universitario italiano ma l'assenza di atenei ai vertici mondiali.

Tuttavia, in uno scenario internazionale sempre più competitivo, nel quale governi come quelli tedesco e francese – per non parlare di Paesi economicamente emergenti quali Cina, Brasile o Russia – investono fortemente per creare *world class universities* capaci di attrarre capitale umano e fondi di ricerca, l'assenza di università italiane dalla 'top list' può costituire un grave problema per il futuro del Paese. Le buone e medio-buone università non sono più sufficienti ad assicurare all'Italia un futuro tra i Paesi più tecnologicamente avanzati, perché la ricerca di punta – quella che produce le reali innovazioni – tende a concentrarsi sempre di più nel novero ristretto delle istituzioni considerate eccellenti a livello internazionale.

Dunque, l'esigenza di differenziare il sistema di istruzione superiore – se non altro per il valore simbolico che la capacità di alcune *top*

universities di competere a livello internazionale porta con sé – riguarda anche l'Italia, benché in questo Paese le élites dirigenti ne siano assai meno consapevoli che in Francia o in Germania. Ma come fare, in assenza di finanziamenti adeguati e in presenza dei condizionamenti discussi in precedenza?

Soffermiamoci brevemente su quello che abbiamo indicato in precedenza come il secondo modo possibile per rispondere alle preoccupazioni di chi teme di legittimare una distinzione fra atenei di serie A e di serie B. Si tratta di sottolineare con forza la pluralità di funzioni che le università sono oggi chiamate a svolgere, e soprattutto di valorizzare tale pluralità premiando quelle che eccellono in alcune funzioni a prescindere dalle altre, anziché quelle che presentano performance medie su tutte.

Le funzioni tradizionali di ogni università sono la didattica e la ricerca, ovvero la formazione di capitale umano e la produzione di nuova conoscenza; ma entrambe possono concentrarsi su livelli e modalità differenti. La didattica può riguardare diversi livelli di specializzazione (di base, specialistica, dottorale),

per ciascuno dei quali occorrono risorse umane e competenze differenti. Così pure la ricerca non è solo e necessariamente quella di punta, ma può essere ricerca applicata o consulenza. Inoltre, al sistema di istruzione superiore vengono affidate oggi anche altre funzioni, oltre alle due tradizionali: la riqualificazione del capitale umano esistente mediante la formazione permanente; il trasferimento dei risultati della ricerca al sistema economico; il contributo allo sviluppo territoriale.

Posto che non tutti gli atenei possono svolgere tutte queste funzioni allo stesso livello di specializzazione in tutti i campi del sapere, è possibile stimolarli a individuare la propria particolare vocazione o *mission* in una specifica combinazione di queste funzioni per ciascuna delle aree disciplinari al loro interno, tenendo conto delle risorse disponibili e delle esigenze del territorio di riferimento? Io ritengo che una disaggregazione analitica 'fine' delle funzioni possibili di un ateneo dovrebbe costituire la base per ogni progetto strategico di sviluppo dell'ateneo stesso. Ogni università dovrebbe decidere in piena autonomia, per ciascuna delle sue strutture dipartimentali, su quali delle

diverse possibili funzioni vuole puntare. Ogni struttura dipartimentale dovrebbe poi essere valutata rispetto alla combinazione di funzioni che ha scelto e premiata solo se, in quella specifica combinazione, raggiunge risultati che la collocano nella 'fascia alta'.

È possibile una simile differenziazione per funzioni, che comporta anche una specializzazione di ciascuna sede in alcuni macro-settori? Le condizioni per realizzarla sono organi di governo dell'ateneo capaci di compiere scelte strategiche e selettive da un lato, e un governo capace di operare una efficace 'guida a distanza' del sistema, superando anche le inevitabili resistenze corporative all'innovazione, dall'altro.

È difficile essere ottimisti sul realizzarsi di queste condizioni, ma sarebbe sbagliato considerarle impossibili. I Consigli di Amministrazione degli atenei previsti dalla recente riforma hanno una composizione e un'attribuzione di competenze che non li rendono certo impermeabili alle pressioni corporative e spartitorie, ma possono consentire loro scelte assai più selettive di quelle che potevano compiere gli organi precedenti. Quanto al

La riforma
universitaria
nel quadro
dei sistemi di
governance
europei

governo nazionale, si può almeno sperare che la crescente attenzione alle soluzioni adottate da altri Paesi europei in tema di politiche economiche e sociali si estenda alle scelte che gli stessi Paesi hanno compiuto per il loro sistema di istruzione superiore e di ricerca.

Bibliografia

- Capano G., Regini M. (a cura di) 2011, *Tra didattica e ricerca: quale assetto organizzativo per le università italiane? Le lezioni dell'analisi comparata*, Fondazione CRUI, Roma.
- Cavalli A., Rositi F. 2008, *Per un'università più articolata, differenziata e stratificata*, in R. Moscati, M. Vaira (a cura di), *L'università di fronte al cambiamento*, Il Mulino, Bologna.
- Clark B.R. 1983, *The Higher Education System*, University of California Press, Berkeley.
- Clark B.R. 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Pergamon, Oxford.
- Graziosi A. 2010, *L'Università per tutti*, Il Mulino, Bologna.

Neave G. 1979, *Academic drift: some views from Europe*, «Studies in Higher Education», 4, n. 2.

OECD 2011, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, www.oecd.org/edu/eag2011.

Regini M., Colombo S. 2013, *Differenziazione e diversità in Europa*, in G. Capano, M. Meloni (a cura di), *Il costo dell'ignoranza. L'università italiana e la sfida Europa 2020*, Il Mulino, Bologna.

Rhoades G. 1990, *Political competition and differentiation in higher education*, in J.C. Alexander, P. Colony (a cura di), *Differentiation Theory and Social Change*, Columbia University Press, New York.

Trow M. 1974, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, in OECD, *Policies for Higher Education*, OECD, Paris.

van Vught F. 2007, *Diversity and Differentiation in Higher Education Systems*, paper presentato al Convegno 'Higher Education in the 21st Century – Diversity of Mission', Dublin.

Lectio Magistralis

Titoli pubblicati

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Luigi Dei, *Maria Skłodowska Curie: l'ostinata abnegazione di un genio*, 2013

Roberto Casalbuoni, *La ricerca del bosone di Higgs*, 2013

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

