

In primo piano

Quel perverso patto del «paghi poco e ricevi poco»

di Nicola Rossi e Gianni Toniolo

Uno dei discorsi politici emotivamente più coinvolgenti - quello di accettazione pronunciato da Clinton a San Francisco nel 1996 - fu in buona parte giocato sui temi dell'istruzione e della ricerca: nella visione del Presidente, il futuro degli Stati Uniti sarebbe passato attraverso la scuola, l'università, i laboratori, le biblioteche. Recentemente, Tony Blair ha messo a rischio la sua stessa sopravvivenza politica nel tentativo generoso di rilanciare il sistema universitario inglese. Schroeder assicura che imposterà la strategia politica e programmatica della Sdp su scuola e ricerca. E in Italia? Le prime pagine dei giornali - di solito, con poche eccezioni, piuttosto distratte in tema di formazione e ricerca - si sono riempite con la protesta dei vincitori di concorso non immessi nei ruoli. Nessuno, tuttavia, ha osservato l'aspetto kafkiano della vicenda: università «autonome» che avevano bandito i concorsi sulla base di un impegno di fondi disponibili nei propri «autonomi» bilanci hanno avuto bisogno di una allocazione centrale di fondi per assumere i vincitori di concorso. Nell'anno nuovo, il governo licenzia un disegno di legge delega per la riforma (per alcuni aspetti anche condivisibile) dello «stato giuridico» dei professori con regole minute, uguali per ogni università dalla Alpi al Libileo. L'autonomia - perno dell'organizzazione universitaria dal medioevo sino ai sistemi odierni competitivi - non è stata metabolizzata né dal ministero, né dalle università. Il primo per atavica

vocazione napoleonica, le seconde per il terrore di amministratori, professori e personale non docente verso una piena assunzione di responsabilità.

È possibile anche in Italia, come avviene nei principali paesi dell'Occidente e dell'Asia, mettere l'università e la ricerca al centro di un programma politico di rinnovamento? È possibile farlo guardando senza ipocrisia in faccia al sistema e proponendo soluzioni svincolate dai tabù sindacali, dall'istinto conservatore dei professori, dal compromesso di basso profilo stabilito con gli studenti e le loro famiglie: «paghi poco e ricevi poco»? L'impressione è che la maggiore parte del mondo politico di ogni colore ritenga che il tema non paghi sul piano elettorale un po' perché in fondo agli italiani non importerebbe molto dell'università, un po' per la necessaria iniziale impopolarità di alcune scelte, un po' perché, dopotutto, quella dei professori universitari è tuttora una *lobby* conservatrice di un qualche peso (soprattutto in Parlamento).

Scarse risorse, scarso rendimento

Al contrario di molte *leadership* di partito, riteniamo che scuola, università e ricerca costituiscano temi ai quali gli italiani sono più attenti di quanto non si pensi. Forse anche da noi chi centrasse coraggiosamente attorno ad essi il proprio programma elettorale potrebbe sorprendersi di quanto la scelta possa premiare. Ma se anche così non

fosse, nel trascurare questi temi sia chi governa sia chi si candida a sostituirlo si assume una responsabilità enorme: il futuro del paese si gioca ora su questo terreno. Non avrebbe ovviamente senso affrontare il tema dell'università se le cose, in

Italia, andassero sostanzialmente per il meglio. Purtroppo così non è. Tutti sanno che l'Italia è piena di studiosi di grande valore. Sanno anche che vi sono dipartimenti, forse intere facoltà, che producono didattica e ricerca alla frontiera degli standard internazionali. Questi casi indicano che è possibile, anche in condizioni difficili, lavorare bene. Consentono di individuare le forze sulle quali contare per il rilancio del sistema. Ma non devono trarre in inganno circa la condizione media del sistema universitario italiano. Questo soffre in misura estrema dei mali che affliggono, sempre con le dovute eccezioni, le università dell'intera Europa continentale (si veda il grido di dolore sull'università francese apparso in prima pagina di «Le Monde» del 24 gennaio scorso), sempre più al margine della grande ricerca mondiale: centralismo e burocratismo che alimentano un sistema di incentivi perverso sia per gli studenti sia per i professori sia, infine, per chi amministra gli atenei.

I dati relativi al sistema universitario italiano non sono noti al grande pubblico ma ampiamente conosciuti agli addetti ai lavori. Roberto Perotti li ha sintetizzati molto bene in un lavoro pubblicato dall'Isae (R. Perotti, «The Italian University System: Rules vs. Incentives», in Isae, *Annual Report Monitoring Italy 2002*, Roma 2002). In estrema sintesi, il sistema universitario italiano soffre di una cronica scarsità di risorse e ha, al tempo stesso, una produttività, didattica e scientifica (per addetto o per euro speso) che non regge il confronto internazionale. È anche noto che vi sono alcune importanti eccezioni di dipartimenti, per non dire di singoli studiosi, di qualità e prestigio mondiali. Essi dovrebbero costituire, come vedremo, le pietre angolari per un rilancio del sistema ma la loro esistenza non può, come a volte accade, venire aneddoticamente citata per negare l'evidenza statistica circa la bassa produttività *media* delle università italiane. Un sistema universitario svolge tre funzioni principali in una società moderna: (i) la trasmissione del sapere in senso lato (una fun-

Chi sono

Nicola Rossi e Gianni Toniolo

Nicola Rossi, deputato Ds, è professore ordinario di Economia Politica all'Università di Tor Vergata.

Gianni Toniolo è professore ordinario di storia economica all'Università di Roma Tor Vergata e Research Professor presso la Duke University, Durham, Usa.



In primo piano

È possibile anche in Italia riformare l'università, guardando senza ipocrisia in faccia al sistema e proponendo soluzioni svincolate dai tabù sindacali, dall'istinto conservatore dei professori, dal compromesso di basso profilo stabilito con gli studenti e le loro famiglie: «paghi poco e ricevi poco»?

zione che non ha ruoli e riscontri economici facilmente definibili e misurabili), (ii) la formazione professionale, (iii) la ricerca scientifica (intesa come avanzamento della frontiera delle conoscenze o, se si vuole, come creazione di *nuovo sapere*).

Rispetto a queste funzioni, gli obiettivi che dovrebbe proporsi una seria politica per l'università italiana sono sostanzialmente tre. (a) Educare meglio e in tempi più brevi un numero maggiore di studenti nel cosiddetto triennio. Si tratta di trovare di volta in volta la giusta combinazione tra la trasmissione di un sapere generale e la formazione professionale. (b) Produrre formazione professionale avanzata, necessariamente destinata a un numero relativamente piccolo di studenti. (c) Migliorare notevolmente la qualità della ricerca prodotta, il che comporta, contestualmente, la creazione di dottorati competitivi a livello mondiale. Va detto subito che si tratta di obiettivi del sistema non necessariamente di tutte le sue singole parti. Ci potrebbero essere ottime istituzioni universitarie dedicate al solo insegnamento triennale, ce ne potrebbero essere altre che puntano anche alla formazione specialistica, senza ambizioni di ricerca, altre ancora che perseguono i tre obiettivi e, infine, alcune, che si dedicano esclusivamente al dottorato e alla ricerca.

Abolire il valore legale del titolo di studio

La chiave di volta di ogni ragionevole politica universitaria si chiama *autonomia*. In tutti i paesi dove le università funzionano bene esse sono libere nella scelta del personale (docente e non docente, quest'ultimo - del quale si parla poco - è assolutamente decisivo), nelle remunerazioni, nella formulazione dei programmi di insegnamento (per intenderci, anche dei corsi di laurea), nella scelta dei criteri di ammissione degli studenti e, in genere, nella gestione delle proprie risorse. L'autonomia serve soprattutto a creare, in tutta l'organizzazione dell'ateneo, un sistema di incentivi efficace. Efficace in modo particolare nell'attrarre e nel «tenere» docenti e ricercatori. Si tratta di talenti altamente mobili, il cui mercato del lavoro coincide sempre più con il mondo intero. Essi si aspettano oggi contratti, sovente tagliati su misura, basati su un legame diretto tra rendimento (didattico ma, soprattutto, scientifico) e remunerazione (che include, oltre allo stipendio, fondi di ricerca, strutture, assistenti, anni sabbatici e simili).

Un sistema centralistico e burocratico come quello italiano produce incentivi del tutto perversi per rettori e amministratori, per il personale non docente, per la collettività nella quale ha sede l'ateneo e, soprattutto, per i professori. Quale incenti-

vo a produrre ricerca di livello internazionale viene dato a un giovane trentacinquenne approdato finalmente al ruolo (a vita) di ricercatore e a uno stipendio netto mensile attorno ai mille euro? Dovrà necessariamente arrotondare lo stipendio (le occasioni non mancano) spesso producendo ricerche applicate di qualità modesta. D'altra parte sa che, salvo poche eccezioni, il suo futuro non dipenderà dalla *performance* negli indici di citazione e penetrazione dei suoi lavori ma dalla sua fedeltà a un maestro, a una scuola, forse all'ateneo che gli «chiamerà» il posto. E che incentivi ha, se non quelli della propria coscienza o del proprio orgoglio, un professore *senior* di valore a presentare articoli alle prime riviste internazionali del suo campo quando in alternativa gli vengono offerte lucrose consulenze oppure, semplicemente, può dedicarsi a una tranquilla vita di ozi, più o meno intellettuali?

Né i governi che si sono succeduti nella storia della nostra Repubblica né la corporazione dei professori universitari hanno mai seriamente creduto all'autonomia degli atenei. Le ragioni sono molte, alcune nobili altre un po' meno. L'autonomia nega alla radice i concorsi nazionali (mai aboliti, semmai peggiorati), un mostro che, nella forma estrema italiana, esiste solo da noi. L'argomento invocato da coloro che si dicono favorevoli all'autonomia in astratto

ma non nel caso italiano è quello del cosiddetto «valore legale del titolo di studio». Si tratta di un istituto - difficile da definire sul terreno strettamente giuridico - il cui significato, rispetto al problema universitario, consiste soprattutto nel parificare - ai fini dei concorsi pubblici - la laurea ottenuta in tutte le università italiane. In questo senso, il valore legale va abolito. Esso reca un duplice danno: distorce l'efficienza delle assunzioni nella pubblica amministrazione e ingessa le università italiane.

Autonomia, autonomia, autonomia

Abolito il vincolo, vero o presunto, del cosiddetto «valore legale del titolo di studio», va preso atto che il sistema centralistico - burocratico attuale non è riformabile. Nessuna ingegneria istituzionale circa i concorsi universitari nazionali è in grado di eliminare gli incentivi perversi che essi generano. Nessun controllo dal centro è in grado di rendere efficiente la gestione di atenei governati dalla corporazione dei professori universitari. Non esiste disegno ministeriale dei *curricula* degli studi capace di dare spazio ai talenti idiosincratici delle singole sedi. Non esistono regole centrali in materia di contratti di lavoro, di rapporti con le imprese, di scambi internazionali, di uso delle risorse che possano fare meglio di quanto possa fare chi gesti-



Reset

Maggio - Giugno 2004 - Numero 83

13

In primo piano

Quale incentivo a produrre ricerca di livello internazionale viene dato a un giovane trentacinquenne approdato al ruolo a vita di ricercatore? E che incentivi ha un professore senior a presentare prestigiosi articoli quando gli vengono offerte lucrose consulenze oppure può dedicarsi a una tranquilla vita di ozi?

sce queste variabili da vicino, qualora stimolato da incentivi virtuosi piuttosto che perversi.

Una tradizione di università private, d'altra parte, è assente in Italia. Le poche esistenti sono sostanzialmente prive di una dotazione di capitale adeguata e dunque anch'esse abbondantemente finanziate dallo Stato e da esso, pertanto, anch'esse minutamente regolate. Non è affatto evidente che le università private siano, in media, migliori di quelle pubbliche. Ma università pubblica non è sinonimo di università eterodiretta da una invadente burocrazia centrale. Non è così nel sistema delle università inglesi, australiane, canadesi né in quello, per molti aspetti straordinario, delle università di Stato americane (si pensi al sistema californiano). Si tratta di ispirarsi al modello di successo dei sistemi universitari pubblici di questi paesi. In particolare, come abbiamo altre volte detto e come suggerisce ora autorevolmente Perotti, si tratta di adattare al caso italiano il *blue print* inglese.

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

Inutile dire che il passaggio al nuovo sistema richiederebbe una serie di misure di accompagnamento. Lo stato giuridico pubblico dei professori non dovrebbe più applicarsi ai nuovi assunti e si dovrebbero introdurre incentivi per un passaggio al nuovo regime privatistico alme-

no dei più giovani (e produttivi) tra i docenti oggi in servizio. La gestione degli atenei non dovrebbe essere più appannaggio dei docenti ma di *manager* con specifiche competenze. La libertà degli atenei di fissare rette, dovrebbe utilmente accompagnarsi (oltre che alle borse di cui si è detto) a una legislazione che favorisse al massimo l'accensione dei prestiti d'onore, il modo socialmente più equo di finanziare la formazione universitaria. La gestione delle residenze universitarie, oggi largamente di competenza regionale entro le norme del diritto allo studio, dovrebbe essere restituita alle università che dovrebbero potere competere tra loro nell'attrarre gli studenti anche sulla base dei servizi complessivamente offerti. Il finanziamento dei privati alle università dovrebbe godere di importanti vantaggi fiscali. Infine, sarebbe probabilmente desiderabile che nel passaggio al nuovo regime venisse favorito lo scorporo delle facoltà di medicina - che hanno problemi propri del tutto disomogenei con quelli delle altre facoltà - dagli atenei, creando autonome strutture di ricerca e didattica medica.

Le possibili obiezioni

Le prevedibili obiezioni sia del mondo

accademico sia di quello politico a queste ipotesi di riforma sono o conosciute o facilmente immaginabili.

Un'obiezione facilmente prevedibile è che l'autonomia radicale (con finanziamenti legati alla performance) distruggerebbero il sistema universitario meridionale. Noi non siamo così pessimisti. Da Catania a Napoli, il Mezzogiorno possiede strutture universitarie che attendono solo di essere liberate da costrizioni burocratiche e corporative per dare buoni risultati. Non c'è ragione a priori di pensare che il sistema degli incentivi non possa funzionare anche a sud di un dato parallelo scelto a piacere. Se tuttavia così non fosse, se le cose dessero davvero ragione a chi teme gli effetti distruttivi dell'autonomia su tutte le università meridionali, che senso avrebbe, per il bene dei giovani meridionali, mantenere in loco un sistema universitario inefficiente che li condanni a essere meno istruiti dei loro colleghi norvegesi o milanesi? Meglio sarebbe favorire, con borse e altri strumenti, la formazione altrove dei giovani meridionali. Formazione che già oggi, in molti casi e, avviene altrove ma senza il sostegno di una borsa di studio.

Un'altra obiezione comune (vale ahinoi anche per i concorsi) è quella di chi sostiene che un sistema di valutazione rigorosa dei meriti scientifici semplicemente non può esistere. Concesso che i singoli criteri di valutazione soffrono di limiti e controindicazioni, un insieme bilanciato degli stessi garantisce giudizi che approssimano molto da vicino il valore della ricerca e dei singoli ricercatori. L'allocatione delle risorse di ricerca sulla base di criteri condivisi dalla comunità scientifica ha dato ottimi risultati nei soli sistemi universitari al mondo che funzionano bene. Purtroppo, dicono molti, quello che funziona all'estero non può funzionare da noi. Per motivi storici, di tradizione, culturali: noi siamo diversi. Portata alle estreme conseguenze, questa tesi, assai diffusa, afferma che viviamo nel migliore dei mondi possibili (date, appunto, le nostre tare avite) e che ogni tentativo di cambiare le cose può solo peggiorarle. Per parte nostra riteniamo che la storia testimoni che il buon governo funziona anche in Italia. La storia, la cultura e, soprattutto, gli interessi costituiti nel tempo in rendite di posizione hanno, in Italia come altrove,



In primo piano

Il primo passo da fare è l'abolizione del valore legale del titolo di studio. Dopo di che, gli atenei dovrebbero essere assolutamente autonomi nell'assunzione del personale, nell'organizzazione dei corsi, nel fissare l'ammontare delle tasse. A questa autonomia corrisponderebbe una piena responsabilità di bilancio

un peso enorme, mai però tale da rendere immodificabile il cammino di una collettività. Si potranno facilmente trovare i modi per superare le difficoltà iniziali di funzionamento del sistema di valutazione, per esempio utilizzando anche esperti stranieri.

Un'altra obiezione facilmente immaginabile è quella di coloro che «temono» la «creazione» di università di serie A e B. A essa non è difficile rispondere dicendo anzitutto che si creerebbe un bel niente: le serie A, B e C esistono già e la finzione del «valore legale del titolo» la maschera solo in minima parte. In secondo luogo, non vi è motivo di «temere» una differenziazione di offerta e anche di qualità tra le strutture di insegnamento superiore e ricerca. Il pernicioso messaggio sessantottino che - anche per quanto riguarda l'intelligenza e il sapere - dobbiamo essere tutti uguali ha fatto sin troppi danni: le sue vestigia vanno dimesse in fretta. La «classifica», d'altronde sarebbe più variegata di quanto si pensi: accanto a ottime strutture di formazione per il triennio potrebbero cercare di sopravvivere pessimi atenei di ricerca. Quale dei due modelli sarebbe più interessante, soprattutto per una città relativamente piccola?

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

Una modesta proposta

Entro una data prefissata, le università (pubbliche o private) che, nel rispetto delle loro attuali procedure statutarie, lo decidessero potrebbero trasformarsi in Fondazioni universitarie e godere della più completa autonomia finanziaria, gestionale, didattica e scientifica. Esse, e solo esse, sarebbero libere di assumere il personale



docente e non docente con contratti di diritto privato sottoposti solo al vincolo della legge, di organizzare l'intera struttura della didattica (dai corsi di laurea di primo livello ai dottorati di ricerca), di stabilire le norme per l'ammissione degli studenti e di fissare le tasse di frequenza, di provvedere in piena autonomia ai servizi connessi (dalle mense agli alloggi per gli studenti o per i docenti), di acquisire risorse da destinare esclusivamente alle attività statutarie della Fondazione.

Contestualmente, nel bilancio dello Stato verrebbe creato un «Fondo per le Università autonome» costituito dai trasferimenti già in essere verso le università che avessero optato per la trasformazione ed aumentato di una significativa percentuale. Il fondo verrebbe ripartito in due distinti capitoli. Il capitolo della ricerca verrebbe allocato inizialmente secondo le quote di allocazione preesistenti e successivamente sulla base di una rigorosa valutazione dei risultati scientifici a livello di singolo dipartimento effettuata, almeno inizialmente, con l'ausilio di docenti stranieri. Il capitolo della didattica verrebbe, invece, interamente utilizzato per il finanziamento di un massiccio programma di borse di studio (inclusive del pagamento delle tasse di frequenza) riservato alle università che avessero optato per la trasformazione ed agli studenti capaci e meritevoli e privi di mezzi che volessero accedervi. Al personale docente e non docente in servizio presso le università che avessero

optato per la trasformazione e che preferisse conservare lo status precedente verrebbe data la possibilità di trasferirsi - entro un congruo periodo di tempo - in altra università che non avesse optato per la trasformazione e che ne avesse fatto richiesta o, se del caso, in altro impiego pubblico. Le università che non optassero per la trasformazione permanerebbero nella loro situazione - giuridica, finanziaria, gestionale, didattica e scientifica - attuale. Come si vede, nessuno sarebbe costretto ad essere «autonomo» ma sarebbero le singole università a deciderlo. Gli oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato - che sarebbe qualitativamente più che quantitativamente modificato - sarebbero con ogni probabilità molto modesti. Qualora alcune coraggiose università decidessero di spingersi sulla via della trasformazione, il Paese avrebbe una semplice ed immediata possibilità di valutare l'entità e la distribuzione degli oneri impliciti nella situazione attuale.

Inutile dire che sarebbe necessario studiare disposizioni transitorie sia per quanto riguarda il personale che non optasse per il nuovo regime privatistico sia per le diverse poste del bilancio sia, infine, per il passaggio ai nuovi atenei fondazione dei compiti relativi al diritto allo studio (in particolare mense e alloggi) oggi facenti capo alle regioni.

L'abolizione del cosiddetto valore legale del titolo di studio costituirebbe una precondizione di questa riforma.

Maggio - Giugno 2004 - Numero 83

15