

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. L'UNIVERSITÀ PER L'EUROPA

di *Marco Meloni*

1. L'orizzonte europeo

Qual è il volto dell'Europa, oggi? In che modo le politiche europee, nella loro percezione all'interno degli Stati nazionali, si riflettono nella capacità di costruire uno sviluppo culturale, economico e sociale per il continente, a partire dalle sue fondamenta? L'esperienza, e in particolare l'esperienza della lunga crisi che stiamo ancora attraversando, ci fa conoscere l'Unione europea come un'istituzione che detta agli Stati membri indicazioni precise di politica economica. Indicazioni che negli ultimi anni hanno assunto il tratto, specialmente per i paesi euromediterranei, di un'attenzione esclusiva per il rigore finanziario, tradottosi nell'esperienza dei cittadini di una politica di austerità che non è in grado di affrontare il dramma del decadimento delle condizioni di benessere individuale e sociale, alimentando l'incertezza e il rischio politico.

Questo volume parte da un altro approccio, anch'esso possibile nella lettura delle politiche europee, seppur – e questa è senz'altro una parte del problema – rimasto in ombra, in termini di strategia complessiva. L'Europa non ha soltanto a che fare con il profilo che abbiamo sinteticamente descritto, e che deve essere considerato in ogni proposta di *policy* che vuole avere conseguenze precise sulla realtà. L'Europa è stata ed è molto altro: nella consapevolezza di aver costruito a partire dall'ultimo dopoguerra un modello unico nella storia per le sue conquiste sociali, le politiche comunitarie avanzano attraverso la proposizione di

obiettivi comuni per gli Stati membri in termini sociali e culturali. Tali obiettivi trovano in una crescita inclusiva il paradigma della nuova sostenibilità dello stesso modello sociale europeo, e i “mattoni” della crescita si possono individuare nel potenziamento degli investimenti in conoscenza e nell’innalzamento del livello e della qualità dell’istruzione. È proprio su questa “altra Europa”, senza alcuna astratta separazione dalla realtà economica e sociale, che insistono i saggi di questo volume.

Certo, tradizionalmente i vincoli all’implementazione delle diverse politiche europee sono di natura differente: incisivi e prescrittivi quelli legati all’attuazione delle politiche di bilancio e di disciplina fiscale, piuttosto generici e affidati alla discrezionalità degli Stati quelli relativi alle politiche di coesione economica e sociale e alle politiche della conoscenza. Ne consegue, come si è visto in questi anni e già in riferimento alla Strategia di Lisbona, e come peraltro si ricorda in altri saggi di questo volume, che gli Stati che presentano maggiori difficoltà sotto il profilo dell’efficienza istituzionale e del capitale sociale orientano le proprie scelte strategiche con minor efficacia, dimostrando una capacità ridotta di attenuare quelle criticità che impediscono la piena implementazione delle politiche della conoscenza, e quindi la piena “cittadinanza” in un’Europa fondata su tali obiettivi. L’incapacità di tagliare questo nodo gordiano non fa che aumentare i divari di competitività e di coesione, tra gli Stati e all’interno degli Stati: l’Italia è un esempio chiaro e paradigmatico della difficoltà di questo processo, su entrambi i livelli (differenziazione dell’Italia rispetto alla media europea e differenziazione interna secondo la faglia Nord/Sud).

Dire “università per l’Europa” significa dunque che la struttura, il funzionamento, la natura stessa della nostra istruzione superiore e delle nostre istituzioni universitarie possono essere una guida adeguata per la comprensione dell’evoluzione del processo di integrazione politica del continente. Potremmo dirlo con una formula: l’università, “invenzione europea”, è l’invenzione dell’Europa del presente e del futuro. Le università sono sempre state un luogo non solo di trasmissione del sapere e di formazione delle persone e dei cittadini, ma di elaborazione culturale, di condivisione di idee che costituiscono l’*humus* fonda-

mentale per la creazione delle culture nazionali e sovranazionali. In questo senso, proprio nelle università può nascere o morire l'Europa politica e democratica. Le politiche dell'istruzione e della ricerca costituiscono la prova cruciale del sogno che stiamo costruendo da decenni, oggi con una gradualità non più adeguata all'accelerazione impressa dagli eventi, anche per volontà europea, dal superamento dell'equilibrio dei due blocchi, dalla globalizzazione economica, dall'ingresso di nuovi attori protagonisti in una storia che appare tutt'altro che ferma. Allo stesso modo, dall'evoluzione del sistema europeo di istruzione superiore, dalla sua efficienza, dalla capacità di orientare gli investimenti sul suo miglioramento può dipendere non solo l'avanzamento del processo di integrazione europea, ma lo stesso benessere interno agli Stati membri. Possono, infatti, entrare in crisi (e ne abbiamo evidenti segnali già oggi) gli equilibri fondamentali che reggono la tradizionale struttura delle nostre economie e della nostra società, fondate su una coesione sociale e su un benessere diffuso che ha saputo armonizzare – secondo i principi ispiratori del processo di integrazione economica europea – crescita, competitività e coesione, ovvero sviluppo economico, democrazia politica, equità sociale. Lo stesso principio dell'economia sociale di mercato, che veniva tradotto da Ludwig Erhard come «prosperità per tutti», è stato interpretato da Angela Merkel nel discorso al Bundestag dell'autunno 2008 come «istruzione per tutti». L'obiettivo dell'estensione delle opportunità dell'istruzione per tutti i cittadini europei è ancora lontano: anche in questo senso, il “cammino” del modello sociale europeo non può dirsi interrotto, perché è tutt'altro che concluso il percorso, tanto ambizioso quanto necessario, intrapreso per rendere l'Unione europea «l'economia fondata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, in grado di conseguire una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». E il ritardo accumulato in passato, come viene notato da alcuni contributi di questo volume, non può essere facilmente recuperato nella nostra epoca di globalizzazione, caratterizzata dall'emergere di nuovi attori e nuove criticità, necessita della massima chiarezza nelle strategie e nelle prospettive.

Questo è il punto di partenza per comprendere se l'Europa si sta ponendo correttamente obiettivi capaci di rendere le università competitive a livello globale, e capaci di assolvere a una serie di funzioni che oggi diventano essenziali, a partire da un approfondimento dell'integrazione che è intimamente legato al rafforzamento dei legami, degli scambi, della cooperazione, in modo sempre più diffuso. In *Euroclash*, Neil Fligstein ha analizzato la divergenza tra la parte della popolazione dell'Unione europea in cui l'integrazione è diventata un'effettiva identità sociale e coloro i quali mantengono un'esclusiva esperienza e identità nazionale, sottolineando che «il gruppo decisivo per il futuro dell'Europa sono quegli elettori della classe media che vedono buona parte del progetto di integrazione europea come una cosa positiva ma sono preoccupati degli effetti sul welfare e sui posti di lavoro»¹. Secondo l'analisi di Fligstein, l'istruzione è l'indicatore più importante per la costruzione di un'identità europea e gli operatori dell'istruzione sono il vero motore dell'integrazione a livello sociale, per ragioni linguistiche, storico-culturali, di mobilità e di armonizzazione dei programmi scolastici e universitari. Una sensibilità interclassista sull'istruzione e la capacità di investire fasce sempre più ampie di popolazione devono essere un obiettivo sempre più importante dei programmi di interscambio, perché costituiscono una delle ragioni per un rinnovato investimento e un'estensione del programma Erasmus. Questo tema è stato affrontato da Theresa Kuhn in una recente ricerca². Kuhn ricorda il consenso generale e di lunga data nella letteratura, nelle ambizioni politiche e negli interventi degli intellettuali sull'utilizzo dei programmi di interscambio e mobilità per la costruzione di un'identità condivisa nei popoli europei, ma riconosce come studi recenti³ mettano in discussione quest'assunto in riferimento all'Erasmus, che sembra avere effetti ridotti sulla costruzione dell'identità europea. Secondo Kuhn, il problema fondamentale dell'Erasmus, in quest'ottica, sta piuttosto nella tendenza a "predicare ai già convertiti", rivolgendosi a studenti che hanno già formato un'identità europea a fianco a quella nazionale, e che quindi non approfondiscono la loro identità europea attraverso l'esperienza formativa transnazionale. Gli studenti che partecipano all'Erasmus sono un'élite

limitata. La sfida fondamentale è invece rivolgersi anche a quelle fasce di popolazione e a quegli studenti che, avendo livelli più bassi di istruzione (anche perché appartengono a ceti sociali in difficoltà), possono essere maggiormente influenzati da un'interazione che non li faccia apparire semplicemente come i "perdenti" dell'integrazione. La ricerca verifica l'ipotesi per cui a livelli di istruzione più bassi corrisponde una relazione più forte tra la partecipazione ai programmi internazionali e lo sviluppo di un'identità europea. Pertanto, le esperienze su scala transnazionale della popolazione con bassi livelli di istruzione hanno un effetto «forte, profondo e molto significativo» nella caratterizzazione dell'identità europea: per essi, «prendere parte a un programma di scambi internazionali può essere il momento decisivo per la costruzione di un'identità europea». Le conseguenze strategiche di questa ricerca sono quindi un'estensione del programma Erasmus a fasce più ampie di popolazione, in modo da non coinvolgere esclusivamente i "già convertiti", e a fasce di età meno mature che, per via dei bassi livelli di istruzione, escono dal sistema educativo prima di avere la possibilità di partecipare ai programmi di scambi internazionali.

È proprio nel lungo periodo dell'allargamento dei processi di armonizzazione e cooperazione dei sistemi di istruzione e ricerca a livello europeo che dobbiamo collocare gli obiettivi di questo decennio, per come sono espressi nella Strategia 2020. I sistemi universitari su scala europea non partono da zero, ma debbono considerare la costruzione dello spazio europeo dell'università e della ricerca nel contesto del cammino avviato dal Processo di Bologna. Come si spiega nella risoluzione del Parlamento europeo sul Processo di Bologna, il rafforzamento del Processo «è funzionale al conseguimento degli obiettivi di crescita fissati dalla strategia Europa 2020: esso rappresenta un requisito per la piena integrazione del mercato interno dell'Ue e uno strumento indispensabile per far fronte alle sfide poste dalla crisi economica e finanziaria»⁴. Per comprendere l'entità di questa sfida, si deve però fare un passo avanti, e considerare come il Processo di Bologna non sia rivolto soltanto agli Stati membri e alle università: attori di questo processo sono anche le imprese, le famiglie, gli studenti, le opinioni pubbliche nel loro

complesso. Sono coinvolti, dunque, tutti gli attori interessati all'esercizio di un diritto fondamentale della società europea della conoscenza, il diritto che ogni studente iscritto a un'università europea ha di laurearsi e di vedere riconosciuto il proprio titolo in tutta l'Unione europea. Si tratta di un diritto "normale", all'interno di una comunità che intende avere valenza economica, sociale, politica e culturale. Ma l'Europa, appunto, può crescere solo se le esperienze di vita, di studio e di lavoro che avvengono nelle reti continentali diventano la normalità per i cittadini europei: questo è l'essenziale approfondimento dell'integrazione europea a cui può e deve concorrere l'università italiana davanti alla sfida di Europa 2020.

2. L'Italia europea: vincoli, ritardi e prospettive

In Italia, ragionare del ruolo dell'università e della ricerca rispetto alle politiche europee significa anche tenere in considerazione l'Europa in un modo "tradizionale" nel nostro dibattito pubblico e nella nostra storia politico-economica, ovvero come vincolo esterno, e allo stesso tempo approfondirne e attualizzarne il significato. Nella tradizionale formula di Guido Carli⁵, il vincolo esterno del dopoguerra aveva il ruolo di «innestare nel ceppo della società italiana un insieme di ordinamenti che essa, dal suo intimo, non aveva avuto la capacità di produrre» e che erano legati all'assetto economico di un'economia di mercato, in modo da rafforzare il suo radicamento politico nell'assetto delle democrazie parlamentari dell'Occidente (pur con le eccezioni del "caso italiano" che fanno parte della nostra specifica storia politica, e una cui analisi esula dallo specifico di questo scritto). Il vincolo esterno europeo si confronta poi, a cavallo tra i due secoli, con le difficoltà mai sopite del sistema politico italiano e con una situazione geopolitica ed economica radicalmente mutata, a cui corrispondeva la necessità di una direzione precisa, nelle riforme dell'assetto economico e istituzionale, che il paese non è stato in grado di intraprendere. Senza tralasciare i profili critici che caratterizzano l'assunzione della teoria del vincolo esterno nel rapporto tra le classi dirigenti e l'evoluzione

della democrazia, il vincolo esterno come occasione di confronto con l'Europa rimane un'essenziale chiave di lettura per le vicende italiane, e in particolare per un'analisi dei processi di riforma, di sostegno e di amministrazione delle istituzioni. Nel nostro tema specifico, la domanda sotto questo profilo è piuttosto semplice: l'Italia è allineata all'evoluzione dei sistemi universitari degli europei? L'Italia possiede, quindi, livelli di investimento, efficienza istituzionale, partecipazione degli studenti, apertura e mobilità comparabili con quelli del resto d'Europa? La risposta a queste domande è, purtroppo, negativa. Ne consegue che, per noi italiani, discutere di università ed Europa significa anche, più semplicemente, elaborare una strada per essere pienamente europei, ovvero raggiungere gli obiettivi e integrare le caratteristiche di sistema che consentono di partecipare allo sviluppo delle politiche che riguardano l'intero ciclo dell'istruzione. Significa attivare un circolo virtuoso tra ricerca, innovazione, impresa e istruzione che solo può portare la nostra economia a un livello di competitività comparabile a quello dei paesi europei che hanno dimensioni paragonabili alla nostra.

Proprio alla luce di queste considerazioni preliminari, abbiamo articolato lo studio contenuto in questo volume in tre parti. Nella prima, gli autori hanno concentrato l'attenzione sull'evoluzione del sistema universitario in Italia, con un'analisi comparativa rispetto agli altri paesi europei, con la considerazione del percorso italiano nella "lunga durata" dei 150 anni dell'Unità e nel periodo, più breve ma parimenti significativo, di quell'ultimo ventennio irto di occasioni perdute per il sistema economico e istituzionale del paese e in cui il tema dell'università è stato affrontato attraverso l'evocazione di quelle che possono essere forse definite "eterni riforme".

Nella seconda parte, sono state in considerazione nel dettaglio le modalità di funzionamento del sistema universitario italiano, mantenendo un'ottica comparativa e di analisi delle politiche pubbliche: si analizza la direzione del sistema attraverso il nodo centralizzazione/autonomia nella governance, si pone la questione delle risorse del sistema (che, come vedremo, è centrale anche in riferimento al *benchmark* europeo), si utilizza la riorganizzazione contabile come paradigma di gestione strategi-

ca e si considera nel dettaglio la grande questione della valutazione, sia attraverso un'analisi degli strumenti di valutazione adottati in Italia, sia nella prospettiva comparata europea.

Nella terza parte, nell'ottica dell'evoluzione del sistema europeo della ricerca si sono affrontati i temi fondamentali del legame tra università e crescita economica, tra università e mobilità sociale. Nella consapevolezza che le politiche europee e la stessa Strategia Europa 2020 non si muovono nel "vuoto" internazionale, si accenna un confronto con i principali altri attori geopolitici. L'università e il rapporto tra università e lavoro vengono considerati a partire dalla teoria e dalla comunicazione di un nuovo concetto del bene "conoscenza", che viene inteso in senso relazionale. Infine, l'università come spazio in cui si incontrano diverse generazioni e quindi in cui affrontare quella questione generazionale che è una delle cause della crescita asfittica italiana.

Le considerazioni che seguono sono rivolte ad argomentare, alla luce delle analisi contenute nel volume, i punti essenziali sui quali si fondano le proposte in forma di raccomandazione che, insieme a Giliberto Capano, formuliamo quali auspici per l'azione di governo del sistema universitario italiano. A questo proposito, partiamo da alcuni punti di analisi oggettiva che costituiscono la base delle proposte di intervento su cui si conclude il volume: la prima è legata alla affermazione della funzione dell'università rispetto allo sviluppo economico culturale e sociale del paese, nonché rispetto alle prospettive di vita professionale e non solo delle persone. Su questi aspetti l'Italia sconta un ritardo di analisi e di condivisione: nel discorso pubblico infatti abbiamo assistito, perlomeno negli ultimi dieci anni, a considerazioni cangianti e spesso poco fondate, che hanno messo seriamente dubbio alcuni assunti fondamentali alla base di una considerazione concreta delle questioni principali che riguardano le politiche dell'istruzione. Occorre richiamare, non solo attraverso i dati ma anche attraverso l'analisi razionale, le connessioni essenziali tra innalzamento del livello di istruzione e progresso economico e sociale. Se non vi è un ampio accordo sul rapporto tra istruzione e crescita economica e sulla situazione dell'università italiana, non è infatti possibile elaborare una strategia dotata

di qualsivoglia efficacia. È pertanto sulla posta in gioco e sui dati di partenza che ci si deve immediatamente intendere, per guardare l'università italiana in uno specchio che non sia deformato dalle esigenze di un osservatore interessato, ma cerchi di rispecchiare il più possibile la realtà dei fatti.

– La Strategia Europa 2020 punta al raggiungimento del 40% di laureati entro il 2020 nella fascia tra 30 e 34 anni, mentre nel 2012 il dato italiano si collocava poco sopra il 20%, contro una media Ue superiore al 35%⁶; punta inoltre a giungere a meno del 10% di dispersione scolastica entro il 2020: il dato italiano del 2011 si attesta al 18,2%, con punte molto più alte nel Sud e nelle isole, a fronte di una media europea del 13,5%⁷. Il Programma Nazionale di Riforma presentato dal governo italiano nel 2011 ha indicato obiettivi inferiori rispetto non alle ambizioni europee per il 2020, ma alle medie europee del 2010: il 26-27% di laureati, il 15-16% di dispersione scolastica.

– L'investimento dell'Italia in istruzione universitaria ammonta a poco più della metà della media Ue (0,8% del Pil contro 1,3%). Tra il 2009 e il 2013, il finanziamento statale alle università è diminuito del 12%, in controtendenza rispetto alle strategie di altri paesi europei a seguito della crisi. Come si evince dal Rapporto Giarda, l'Italia negli ultimi 20 anni ha ridotto enormemente il peso di istruzione e ricerca nella composizione della spesa pubblica complessiva, che è passato dal 23,1% della spesa del 1990 al 17,7% della spesa nel 2009 (-5,4%). Tale pianificazione, peraltro, è avvenuta in “deficit democratico”, perché è mai stata avvalorata da una scelta trasparente in merito a tale disinvestimento, che non ha paragone in nessun altro comparto della spesa dello Stato (che registra aumenti nei servizi generali, nella difesa, negli affari economici, nella protezione dell'ambiente, nella protezione sociale e in particolare nella sanità, mentre l'unico altro settore che registra un calo significativo, seppur dall'8,9% al 7,9%, è relativo a ordine e pubblico e sicurezza).

– In Italia, non ha avuto luogo alcuna “quadratura del cerchio” nella relazione tra la tassazione e le misure di sostegno per gli studenti capaci e meritevoli: infatti, si coniugano le tasse

più alte nel sistema continentale (terza in Europa dopo Regno Unito e Paesi Bassi, paesi nei quali, peraltro, il costo per studente è quasi doppio rispetto all'Italia) e un sistema di diritto allo studio assolutamente non competitivo, in termini quantitativi e qualitativi, con i paesi europei a cui l'Italia è paragonabile. Ottengono borse (secondo dati 2010) solo il 7% degli studenti, con 258 milioni di euro di fondi pubblici, contro il 25,6% della Francia (1,6 miliardi di euro), il 30% della Germania (2 miliardi di euro) e il 18% della Spagna (943 milioni di euro)⁸. Gli ultimi anni, inoltre, evidenziano un ulteriore calo, in netta controtendenza rispetto agli altri paesi: in 5 anni il nostro dato è calato dell'11,2%, mentre aumenta negli altri sistemi di riferimento (Francia +25,9%, Germania +18,6%, Spagna +39%)⁹. Inoltre, il diritto alla mobilità per i meritevoli è negato dallo scandalo italiano degli idonei senza borsa, che evidenzia drammaticamente il divario geografico italiano tra Nord e Sud: nel 2010-2011, dei 181.312 studenti aventi diritto a una borsa di studio hanno avuto la borsa solo in 136.222: dei 45.090 aventi diritto non beneficiari di borsa, più della metà (28.561) sono nel Mezzogiorno.

– Per quanto riguarda la classe docente, negli ultimi anni si è registrata una notevole diminuzione degli organici (dal 2009 al 2012 è avvenuta una diminuzione del 10% di docenti e del 10% di personale tecnico e amministrativo)¹⁰, nonostante l'Italia presenti, a tutt'oggi, un rapporto tra docenti e studenti inferiore alla media Ue. L'Italia, infatti, è al diciottesimo posto su 20 paesi Ocse per rapporto fra ricercatori e occupati (con un rapporto dello 0,38%, mentre al primo posto si colloca la Finlandia con 1,61%)¹¹. Rispetto ai paesi con cui il nostro sistema è paragonabile, la classe docente italiana è la più anziana d'Europa: oltre il 22% dei docenti ha più di 60 anni, contro il 5,2% in Gran Bretagna, il 6,9% in Spagna, l'8,2% in Francia, il 10,2% in Germania; solo il 4,7% dei docenti ha meno di 34 anni, contro il 31,6% in Germania, il 27% in Gran Bretagna, il 22% in Francia e il 19% in Spagna¹². La quota di laureati nei flussi della popolazione in uscita è più che raddoppiata, passando dall'11,9% nel 2002 al 27,6% nel 2011¹³.

– Come scrive Giliberto Capano nel suo contributo a questo volume, non è vero che in Italia vi siano troppe università. Nel

nostro paese, infatti, sono presenti 67 istituzioni universitarie pubbliche e 26 private, per un totale di 93 università. Nel Regno Unito ne possiamo contare 117 (a cui aggiungere i 24 *Colleges* d'istruzione superiore). Nei Paesi Bassi, con un decimo degli abitanti dell'Italia, hanno sede 14 università e 41 istituti superiori vocationali. In Germania ci sono 83 università e 184 *Fachhochschule*. In Francia, 83 università sono affiancate da più di 400 *Grandes Ecoles*. Negli Stati Uniti vi sono più di 4.300 istituzioni di *Higher Education*. In sintesi, come chiarisce Capano, un eccesso di università non è una vera lacuna del sistema italiano, in cui invece bisogna includere l'assenza di una vera filiera vocazionale di istituti superiori e la presenza di troppe sedi decentrate.

Questi dati sono il punto di partenza per riflettere sulla funzione dell'università nella nostra società e nella nostra economia e per immaginarne il futuro, secondo alcune direttive principali, che qui enunciamo in forma discorsiva per riprenderle nello specifico nelle raccomandazioni di policy.

Anzitutto, l'università risponde a numerose funzioni: il miglioramento del livello di istruzione di base, la qualificazione del capitale umano, la veicolazione plurale dell'eredità e dell'identità culturale, la preparazione per il mondo del lavoro, l'accompagnamento dei processi di revisione, innovazione e organizzazione del sistema produttivo nel territorio, la formazione della classe dirigente nel settore pubblico e nel settore privato, la connessione tra reti locali, reti nazionali e reti internazionali, la ricerca, di base e applicata. A questa molteplicità funzionale, e al profilo relazionale che incide su uno sviluppo armonico delle funzioni, non può che corrispondere un sistema di governo nella forma della "regolazione intelligente", che, invece di operare attraverso dinamiche di omogeneizzazione coercitiva, persegua una maggiore qualità diffusa e una più elevata coesione sistemica proprio attraverso un orizzonte di differenziazione funzionale. Questa strada può essere perseguita con un coordinamento macro-regionale dell'offerta formativa, coerente con la strategia di specializzazione dei territori, anche attraverso una strategia di incentivazione mirata fondata sulle

risorse regionali. Le università devono riprendere a giocare un ruolo di primo piano di ascensore sociale, di motore di integrazione dei processi economico-produttivi, in particolare nei territori del paese dove è necessario un maggiore investimento per la coesione territoriale.

“Pensare” il sistema universitario significa, anzitutto, realizzare con chiarezza l’obiettivo di un’università per gli studenti e per i cittadini, in cui il ruolo di promozione della mobilità sociale e di qualificazione del capitale umano sia chiaro ed evidente. La consapevolezza diffusa del ruolo dell’università nella società è un passaggio cruciale per realizzare un circolo virtuoso: l’investimento collettivo di un paese nei servizi pubblici trova efficacia e legittimazione nella comprensione che tali servizi incidono realmente nei percorsi individuali e nel cammino collettivo del paese. A ciò si lega la necessità di profonda riflessione, resa ancor più urgente dalla durezza della crisi economica e sociale, ma su cui vi è ormai un’ampia casistica internazionale, sul costo del rendimento dell’istruzione (un aspetto particolare del “costo dei diritti” menzionato in uno dei contributi a questo volume). In ogni caso, il rapporto tra la crescita dell’istruzione e la crescita dell’occupabilità permane, in contrasto con i pregiudizi sull’inutilità dell’istruzione superiore. Per usare i termini di un recente rapporto:

«I laureati, in particolare, sono in grado di reagire meglio ai mutamenti del mercato del lavoro, perché dispongono di strumenti culturali e professionali più adeguati. Nell’intero arco della vita lavorativa (fino a 64 anni), la laurea risulta premiante: chi è in possesso di un titolo di studio universitario presenta un tasso di occupazione di oltre 11 punti percentuali maggiore di chi ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore (76 contro 65%). Anche le retribuzioni sono premiate dai titoli di studio superiore: i dati Oecd (2011) mostrano che, in Italia, le retribuzioni dei laureati sono del 50% più elevate rispetto a quelle dei diplomati di scuola secondaria superiore. Un differenziale retributivo tutto sommato in linea con quanto rilevato in Germania (+57%), Regno Unito (+59%) e Francia (+46%)»¹⁴.

Semmai, il basso rendimento italiano degli investimenti in istruzione va inquadrato, come mostra Rosina nel suo contribu-

to, nei problemi italiani della crescita asfittica e di un inadeguato impiego dei talenti presenti nel paese. Ciò vale in particolare per quanto riguarda le fasce sociali con minore disponibilità economica e influisce nel mantenimento di una disparità radicale nella produzione e nella distribuzione di ricchezza, accentuando una “ereditarietà” delle posizioni sociali e professionali, e l’esclusione dai rendimenti dell’istruzione delle fasce più povere della popolazione. Da dove partiamo? Un ulteriore campanello d’allarme giunge dalle rilevazioni di Eurobarometro¹⁵ secondo cui l’Italia è all’ultimo posto in assoluto in Europa per l’attrattività dell’educazione superiore: solo il 57% degli intervistati italiani considera l’educazione superiore un’opzione attrattiva, contro il 38% degli intervistati che non la considera un’opzione attrattiva. Questo *spread* tra le due opzioni non ha eguali in tutta Europa. Anche il dato dell’Italia in riferimento all’orientamento fornito durante la scuola sulle diverse opzioni di formazione e sulle future possibilità occupazionali è molto negativo, dato che presenta l’occorrenza di diversi giudizi insoddisfacenti e pessimi. Questo fenomeno italiano, già presente nella nostra società e accentuato dalla caduta di aspettative della crisi, richiede anzitutto una più attenta politica di orientamento, capace di coinvolgere in modo capillare un tessuto fatto di studenti, docenti, famiglie e imprese, oltre a interventi specifici per incentivare la mobilità e l’apertura del sistema.

Un diritto allo studio in grado di portare l’Italia all’altezza dell’offerta dei partner europei è la chiave di volta per tradurre in modo operativo e capace di incidere nella società molte delle indicazioni quantitative e qualitative della Strategia 2020. Attraverso il diritto allo studio, infatti, si possono conseguire tre obiettivi, tutti fondamentali per il paese: (a) aumentare il numero dei laureati, per portarlo nel più breve tempo possibile nelle medie europee, con una netta inversione della tendenza in corso; (b) fare dell’università “il” luogo per eccellenza della mobilità sociale, consentendo la piena attuazione del principio costituzionale di assicurare ai “capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi”, di completare il percorso di studi in tempi rapidi, come richiesto dal mercato del lavoro; (c) spingere il sistema universitario alla coesione “competitivo/cooperativa”, che può essere

assicurata accompagnando la possibilità per gli studenti di spostarsi più liberamente nelle diverse sedi universitarie ad un costante e rigoroso “controllo di qualità” sui titoli, e ad una politica di equa distribuzione di “poli di eccellenza” sul territorio nazionale. Questi obiettivi si possono perseguire attraverso una sorta di “diritto allo studio mobile”, che consenta agli studenti di contribuire alla valutazione delle università attraverso le loro scelte, rendendole uno degli elementi per la valutazione e per l’assegnazione delle risorse, ad esempio attraverso l’introduzione di un costo standard per studente. In altri termini, un diritto allo studio che garantisca parità di trattamento indipendentemente dal luogo di origine e di destinazione dello studente e che pertanto dia un rilievo effettivo alla scelta vocazionale, senza legarla in modo necessario alla capacità di spesa della famiglia, con impatto negativo tanto sulla performance nello studio che sulla piena espressione del proprio talento.

L’università è in grado di fornire un servizio adeguato agli studenti e alla cittadinanza solo attraverso un’organizzazione attenta e puntuale della “macchina”, che deve comprendere tre punti principali:

a) La *governance del sistema* riflette la scelta strategica sul tipo di università che vogliamo per l’Italia. Per capire l’importanza di questo passaggio, è essenziale analizzarlo in prospettiva storica. Come ricordano Guido Melis e Giuseppina Fois nel loro contributo, tra la seconda metà degli anni Sessanta e i primi anni Settanta si avvia un processo di democratizzazione degli atenei, tenendo conto della nuova domanda degli studenti e del sistema produttivo. Proprio quegli anni decisivi evidenziano un fallimento rispetto alle “serie revisioni dei rispettivi modelli universitari” portate avanti dagli altri paesi europei. Lo sbocco delle “eterne riforme” in una soluzione di “semplicistica” ricentralizzazione, i cui limiti vengono analizzati criticamente con dovizia di particolari nei contributi qui presentati, fa pensare a una simile e ancor più grave occasione perduta, ancor più se si considera la peculiarità del nostro sistema universitario, in cui la strada dell’autonomia (ben governata) può essere il veicolo per un sistema diffuso, realmente aperto alla cooperazione e alla differenziazione.

b) Le *risorse* sono una parte ineliminabile della strategia di governo delle università. Non dovrebbe essere necessario specificarlo, ma lo è, se partiamo dall'analisi dei dati italiani. Come è stato autorevolmente sottolineato, “Le ridotte dotazioni di bilancio destinate al conseguimento degli obiettivi sono una delle ragioni di parte delle stesse critiche: l’illusione che il Processo di Bologna possa essere realizzato a costo zero”¹⁶. Ancora una volta, l’Italia rappresenta una chiara illustrazione dei pericoli di un processo che si promette di intervenire a saldi invariati, con un effetto a cascata che riguarda anche la stessa sostenibilità della quota premiale del finanziamento, che è invece fondamentale.

c) La *governance* pone la questione dell’efficienza all’interno degli atenei. Come ricordano numerosi contributi del volume (e in particolare Capano e Marrucci, il quale pone giustamente l’accento anche sugli obiettivi qualitativi di Europa 2020), in Italia resta aperto il problema del funzionamento dell’autonomia universitaria, al contrario di altri paesi che hanno incontrato problemi analoghi e non li hanno affrontati con un ritorno al centralismo, «bensì con riforme ancora più incisive nella direzione di un’autonomia responsabile degli atenei». In questo caso si propone la questione dell’efficienza e della professionalità – e la necessità di introdurre strumenti e capacità manageriali – all’interno del governo degli atenei stessi.

Il buon funzionamento del sistema universitario necessita di un corpo docente motivato, giudicato per i risultati e incentivato attraverso una retribuzione adeguata e competitiva. La riqualificazione della docenza non può che passare per una considerazione della grande questione generazionale italiana affrontata da Rosina nel suo contributo, e che è fondamentale, nel reclutamento e nell’accesso, per costruire un Paese a misura di ricercatori. In questo senso, l’apertura internazionale deve diventare un paradigma generale per la riorganizzazione del sistema universitario italiano. È essenziale – a livello culturale e a livello legislativo – passare da un paradigma di fuga dei cervelli (fondato sul rimpianto per i talenti perduti e su un presunto “dovere di ritorno” dei ricercatori italiani all’estero, in contraddizione con la struttura internazionale delle reti globali dei talenti) a un paradigma di circolazione dei

cervelli (fondato su un “diritto al ritorno” che si basa sulle opportunità, ma soprattutto sull’apertura ai talenti che vengono dall’estero, di qualunque nazionalità, e che hanno il diritto di confrontarsi con un sistema aperto, semplice ed inclusivo). Questo cambio di prospettiva si basa anche su un impegno più sostenuto degli stati membri sui programmi di mobilità internazionale (a partire dal programma Erasmus) e sull’incremento dei fondi europei (ma anche nazionali) per questo capitolo di spesa.

3. Conclusione. La conoscenza come priorità, l’istruzione come bene pubblico

Nel dibattito pubblico e sulle politiche pubbliche, l’Europa delle prospettive economico-finanziarie ha conquistato una netta preminenza rispetto all’Europa dell’istruzione e della ricerca, fino a consegnare quest’ultima a una sorta di preoccupante irrilevanza. Eppure, come abbiamo cercato di argomentare in queste brevi note, proprio le istituzioni della conoscenza ricoprono un ruolo essenziale nel disegnare le prospettive economiche e sociali del continente, e nello stabilire quale possa essere il posto dell’Italia in un orizzonte condiviso. La posta in gioco è stata analizzata con grande lucidità e in tempi non sospetti da Mario Draghi, nella *lectio magistralis* “Istruzione e crescita economica”, pronunciata all’Università Sapienza di Roma nel 2006, in occasione del centenario della Facoltà di Economia. A detta di Draghi, l’istruzione è il fattore essenziale che

«aumenta le probabilità che i più capaci e meritevoli accedano a funzioni di governo nell’organizzazione dei fattori produttivi. Anche per questa via influisce positivamente sulla crescita economica: una buona istruzione incide sulla efficienza delle imprese, pone le condizioni affinché il processo di selezione concorrenziale degli imprenditori più innovativi, più adatti a sospingere lo sviluppo economico, si dispieghi senza i freni esercitati da diritti di casta e da posizioni di rendita».

Il “costo dell’ignoranza”, in questi termini, non è limitato al sistema universitario, ma si riflette sul corretto funzionamento delle istituzioni economiche e sociali.

Allo stesso tempo, sullo sfondo di queste riflessioni c'è anche la questione della mera considerazione del sistema universitario come “costo” e della riduzione dell'università da servizio che agisce su diversi campi e diverse “missioni” (la differenziazione funzionale a cui abbiamo fatto spesso riferimento) a servizio individuale agli studenti volto all'arricchimento personale. Questa tendenza, anche se va considerata nell'accelerazione, talvolta drammatica, delle prospettive del nostro tempo, non è nuova nei sistemi universitari: già nel 2003 Derek Bok¹⁷ apriva la sua analisi sul rapporto tra le università e il mercato negli Stati Uniti riprendendo il suo celebre *commencement address* agli studenti di Harvard del 1988, in cui descriveva una sorta di “incubo”, in cui il governo dell'università si affidava sempre più ai consigli degli investitori finanziari, che giungevano infine a consigliare di mettere letteralmente in vendita l'accesso all'università ai migliori offerenti. In realtà, la stessa analisi di Bok usa la distopia per affrontare la realtà, per separare il campo della mera riduzione economicista della missione universitaria alle opportunità per l'affermazione della “terza missione”. Per usare il lessico di Michael Sandel¹⁸, la difficile quadratura del cerchio sta nella connessione dell'università in un'economia di mercato, con i suoi vincoli e le sue aspettative in termini di organizzazione del lavoro e di innovazione, che non la trasformi tuttavia nel mero ingranaggio di una “società di mercato”.

Le riforme non sono mai partite astratte: si giocano sul terreno democratico e hanno bisogno di un'analisi condivisa ed empiricamente fondata, che può scaturire soltanto da un dibattito aperto, informato e democratico capace di coinvolgere realmente i portatori di interesse nel Sistema-università, che, come ricorda il contributo di Di Lorenzo a questo volume, sono gli studenti, le famiglie, il personale degli atenei, il mondo del lavoro nella sua accezione più ampia, la comunità locale, la comunità scientifica, le strutture di governo del sistema universitario. A questo proposito, uno strumento essenziale è un adeguato lavoro preparatorio, da parte dei governi, di analisi dello stato dell'arte del sistema (anche guardando alle migliori esperienze straniere), di giustificazione delle prospettive adottate e di spiegazione delle proprie scelte. Mettere per iscritto questo processo, con trasparenza e

chiarezza (come avviene nella produzione dei *green paper* e *white paper* del mondo anglosassone) è fondamentale per evitare gli errori e per garantire una più larga condivisione delle riforme da parte degli attori coinvolti e di tutti i cittadini. Oltre ai lavori che caratterizzano il sistema anglosassone, un importante esempio viene dalla Francia, dove il 14 gennaio 2013 il deputato Jean-Yves Le Déaut ha presentato il rapporto *Refonder l'Université. Dynamiser la Recherche. Mieux coopérer pour réussir*, che, come è stato notato, propone di «passare da un modello di eccellenza attuato attraverso la competizione ad un modello di *performance* basato sulla cooperazione». È urgente adottare anche in Italia questa metodologia, basata sulla conoscenza e sulla condivisione dei problemi e non sulla mera diffusione del “dettato” del governo del sistema dal centro alla periferia. Il miglior servizio al governo dell'università è quello di un dibattito franco, diffuso e coraggioso, all'altezza di una reale *parrhesía*, per riprendere il termine che Juan Carlos de Martin ha associato alla missione dell'università nei cambiamenti economici, sociali e tecnologici dell'epoca della rete¹⁹. L'università non è una politica settoriale, pertanto la discussione sul futuro non riguarda esclusivamente gli specialisti o i polemisti di professione, proprio perché il campo dei portatori di interessi coincide con l'intera cittadinanza. Anche per questo motivo, è essenziale collegare il sistema universitario all'investimento strategico nell'intero ciclo dell'istruzione: sebbene questo tema vada oltre lo scopo specifico di questo volume, il nostro lavoro vuole esserne una parte, consapevole della necessità di un approccio integrato nel circuito istruzione-formazione-lavoro, che rientra anche nella logica della stessa Strategia Europa 2020.

A questo giro di boa epocale, le università devono essere protagoniste necessarie di un cambiamento, che può partire da quella che – con un approccio al contempo appassionato, realista e radicato nelle trasformazioni sociali – Alfonso Fuggetta ha sintetizzato come «la sfida +1» che anima le tre funzioni essenziali di ricerca, innovazione e formazione:

«La necessità di cambiare ed evolversi, tenendo conto che il mondo sta cambiando a una velocità mai vista nel passato (...). I cambiamenti

radicali richiedono un ripensamento radicale e una capacità di mettere in gioco l'intera organizzazione, il focus e il modello operativo delle università»²⁰.

Proprio sotto questo rilievo, è essenziale considerare il legame università-Italia-Europa. Nel descrivere l'Europa dopo Lisbona, in un'analisi che può essere raffrontata a quella della comparazione di aree geopolitiche proposta da Alessandro Aresu e Raffaele Mauro in questo volume, Jo Ritzen e Luc Soete hanno parlato della storica incapacità europea di integrare gli investimenti in conoscenza nei termini di un "decennio perduto"²¹, espressione purtroppo a noi familiare per le vicende complessive italiane. Come ha notato ancora Ritzen, in osservazioni formulate in una prospettiva continentale ma che si adattano particolarmente al caso italiano, le università possono "salvare" l'Europa, «se saranno governate dall'autonomia e non da una stretta regolamentazione burocratica, ma con una chiara comprensione da parte della società del futuro verso cui guarda l'università». Per questo «abbiamo bisogno in Europa di un nuovo patto tra l'università e la politica, che la liberi dalla pressione del ciclo elettorale, allo stesso tempo stringendo il legame con le aspettative della società»²². Non trovo parole migliori per descrivere i compiti, ardui ma crucialissimi, che attendono l'università, la società e la politica italiana.

Note

¹ Neil Fligstein, *Euro-Clash: The EU, European Identity, and the Future of Europe*, Oxford University Press, 2008, p. 253.

² Si veda Theresa Kuhn, *Why educational exchange programmes miss their mark: Cross-border mobility, education and European identity*, «Journal of Common Market Studies».

³ In particolare l'evidenza empirica presentata in E. Sigalas, *Cross-border Mobility and European Identity: The Effectiveness of Inter-group Contact during the Erasmus year abroad*, *European Union Politics*, Vol. 11, No. 2, 2010, pp. 241-265; Id., *The Role of Personal Benefits in Public Support for the EU: Learning from the Erasmus Students*, *West European Politics*, Vol. 33, No. 6, 2010, pp. 1341-136; I. Wilson, *What Should We Expect of "Erasmus Generations"?*, «Journal of Common Market Studies», Vol. 49, No. 5, 2011, pp. 1113-1140.

⁴ Riprendo qui Luigi Berlinguer, “Relazione sul contributo delle istituzioni europee al consolidamento e all’avanzamento del Processo di Bologna”, Commissione per la cultura e l’istruzione, Parlamento Europeo, 9/2/2012.

⁵ Si veda Guido Carli (in collaborazione con Paolo Peluffo), *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari 1996, Laterza.

⁶ Italia 21,3%, Ue-27 35,5%. Fonte: Eurostat 2012.

⁷ Eurostat, 7 giugno 2012 <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-577_it.htm>.

⁸ Federica Laudisa, Elaborazione Osservatorio sul diritto allo studio della Regione Piemonte su dati Miur; Bmbf; Ministère de l’Enseignement supérieur et de la Recherche; Deutsches Studentenwerk; Anciaux (2008); Eurydice; Eurostudent (2008), Unef (2010), Ministerio de Educación (2010).

⁹ Laudisa, cit.

¹⁰ Cun, *Le emergenze del sistema*, Gennaio 2013.

¹¹ Oecd Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics. <http://dx.doi.org/10.1787/820871730225>.

¹² Key Data on Education in Europe, Commissione Europea, 2012.

¹³ Istat, *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*, 2012.

¹⁴ Silvia Ghiselli e Claudia Girotti, *Il Rapporto della Fondazione per la Sussidiarietà nell’ambito delle indagini AlmaLaurea*, in *Sussidiarietà e... neolaureati e lavoro. Rapporto sulla sussidiarietà 2012/2013*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano, 2013, p. 30.

¹⁵ Flash EB Series #319b, Youth on the move, Gallup, Maggio 2011.

¹⁶ Luigi Berlinguer, cit.

¹⁷ Cfr. Derek Bok, *Universities in the Marketplace. The Commercialization of Higher Education*, Princeton University Press, 2004.

¹⁸ Cfr. Michael Sandel, *What Money Can’t Buy. The Moral Limits of Markets*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2012.

¹⁹ Cfr. Juan Carlos de Martin, *The Post-Humboldtian University: Re-thinking the University’s Role in Society in the Network Age*, Berkman Center for Internet and Society, Harvard University, 17/05/2011.

²⁰ A. Fuggetta, *3+1 Challenges for the future of universities*, «The Journal of Systems and Software», 85 (2012), p. 2423.

²¹ Cfr. Jo Ritzen, Luc Soete, *Research, Higher Education and Innovation: Redesigning European Governance in a Period of Crisis*, Policy Paper, Notre Europe, Novembre 2011.

²² Jo Ritzen, *Can the University Save Europe?*, Iza Policy Paper n. 44, Luglio 2012, p. 22.