

CONCORRENZA E MERITO NELLE UNIVERSITÀ

Problemi, prospettive e proposte

a cura di Giacinto della Cananea e Claudio Franchini

G. Giappichelli Editore Torino 2009

Giacinto della Cananea

CONCORRENZA E MERITO NELLE UNIVERSITÀ: PROBLEMI, PROSPETTIVE ^{1*}

Sommario: 1. Dalle disfunzioni della singola università a quelle di tipo sistemico. – 2. Concorrenza e merito, valori ordinali. – 3. La promozione della concorrenza e del merito attraverso il mercato. – 4. La promozione della concorrenza e del merito attraverso i controlli. – 5. L'urgenza del provvedere.

1. Dalle disfunzioni della singola università a quelle di tipo sistemico.

Esistono studi recenti, a volte accurati, riguardanti il sistema universitario italiano, considerato in sé e per sé. Ma, come per altre attività pubbliche (si pensi ai disavanzi nei bilanci pubblici o ai tempi di approntamento delle infrastrutture), così per quelle relative alla ricerca e alla didattica, sono soprattutto i confronti internazionali a fornire spunti per valutarne l'adeguatezza. Da quei confronti emerge che, se il nostro sistema è stato esposto più o meno alle medesime sollecitazioni che si riscontrano altrove, ha reagito con modi che hanno accentuato i non pochi punti di debolezza, senza dare maggior nerbo ai punti di forza. Le statistiche indicano con chiarezza che poche università italiane occupano posizioni di prestigio, esercitano una forza attrattiva su studenti e docenti d'altri paesi, anche di comune civiltà o vicini.

I dati che quelle statistiche forniscono possono essere, ovviamente, valutati in modo diverso. Si può sostenere che quei dati consentono soltanto valutazioni quantitative, d'incerto significato. Ma quelle valutazioni colgono pur sempre variazioni relative, che non è possibile sottovalutare. Non lo è soprattutto in una prospettiva dinamica, attenta alla capacità di un sistema di adeguarsi ai cambiamenti della domanda e delle condizioni di offerta dei servizi. Diversamente, si può affermare che il problema che quei dati fanno intravedere va visto nella specificità di ciascun caso. Tuttavia, né i dati riguardanti il numero e la distribuzione (tra le varie aree) dei laureati, né quelli relativi alle pubblicazioni scientifiche che hanno rilievo al di là della cerchia degli studiosi nazionali riguardano la singola università, in sé riguardata. Essi chiamano in causa i rapporti di complementarità e di concorrenza che ciascun ateneo ha con il resto del sistema, anche nella logica dell'efficienza della spesa cui la Commissione tecnica per la finanza pubblica ha ispirato la propria azione.

Una scala di rilevazione più elevata fa emergere la bassa elevata complementarità (in contrasto con la possibilità d'iniziare un master *post-lauream* in diritto della concorrenza nel Regno Unito e di concluderlo negli Usa) e, soprattutto, la riluttanza ad accettare la concorrenza. Questa si

¹ Ringrazio Fabrizio Fracchia, Claudio Franchini e Aldo Sandulli per i commenti a una prima versione. Sono l'unico responsabile, peraltro, per eventuali errori od omissioni.

manifesta nelle sollecitazioni culturali – non solo d'impronta marxista - a relativizzare l'importanza del merito; nel rifiuto aprioristico della possibilità d'introdurre gli enzimi della concorrenza all'interno del sistema universitario; nella concezione che può dirsi demonologica del mercato, che viene brandita contro ogni disegno di riforma, non di rado nell'inconsapevolezza delle iniquità, oltre che delle disfunzioni, che denotano il sistema attuale.

2. Concorrenza e merito, valori ordinali.

Poche proposizioni bastano a spiegare perché concorrenza e merito siano valori prioritari, ordinali, non suscettibili di essere posposti ad altri. Più che alle dichiarazioni d'intenti, alle cosiddette decisioni strategiche, ai singoli atti di governo, che sono molteplici e non possono essere elencati tutti, quelle proposizioni annettono rilievo a due fatti, di agevole constatazione. Essi concernono l'ordinamento italiano e quello europeo.

L'ordinamento costituzionale italiano non tutela l'università, concepita come categoria unitaria e uniforme, bensì “le università”, che costituiscono varie specie, composite al loro interno. Non a caso, la Costituzione riconosce loro “il diritto di darsi ordinamenti autonomi” nei limiti stabiliti dalle leggi statali (articolo 33, ultimo comma). Non a caso, il ruolo dello Stato consiste nel porre *limiti* alle diversità indotte dall'esercizio dell'autonomia, per contenerle entro margini tollerabili. Lo impone la circostanza che i vari atenei operino pur sempre all'interno di un “sistema”, ancorché sempre più articolato nel numero e nella tipologia delle università. Ne costituiscono altrettante e significative dimostrazioni il valore dei titoli di studio e il regime d'impiego del personale docente. Lo impone, altresì, il riconoscimento costituzionale d'una serie di diritti. Nel novero di quei diritti, vi è il diritto al libero esercizio della scienza. Vi è, inoltre, il diritto dei capaci e dei meritevoli – ancorché sprovvisti di mezzi – a raggiungere i gradi più elevati degli studi. Dunque, la “capacità” non è “un” fattore rilevante, ma “il” parametro basilare ai fini dell'accesso ai gradi più elevati degli studi. Per rendere effettivo quel diritto, le norme costituzionali configurano come doverosa l'erogazione di borse di studio e altre “provvidenze”, in base a criteri di rigorosa selettività (Corso). La rilevanza del diritto a ricevere prestazioni non inferiori a determinati standard minimi è enfatizzata dall'apposita clausola (articolo 117, secondo comma) che assegna la competenza esclusiva allo Stato in rapporto alla legislazione.

La prospettiva europea, del 1992 e oltre, è sovente evocata da quanti lamentano l'inadeguatezza delle risorse stanziare nei bilanci pubblici italiani rispetto a quelli degli altri principali paesi, dimenticando che, se la spesa pubblica italiana, nel suo complesso, è superiore a quella britannica, il vero problema concerne la sua distribuzione. Minor consapevolezza sembra esservi dell'essere l'Europa unita il fattore che ha promosso, avviato, orientato una trasformazione di tutti i sistemi universitari nazionali. Lo strumento principale è stato il principio dell'equivalenza dei titoli di studio. Quel principio - giova chiarirlo - non è volto a dare luogo a una specifica identità culturale europea, ma, piuttosto, a promuovere l'interazione tra le diverse culture. Non ha neppure la finalità di perseguire un'armonizzazione, sia pure parziale: essa non sarebbe conciliabile con il dovere -che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 22, ribadisce - di preservare la diversità culturale, pur favorendo l'integrazione di singoli e gruppi. Un'ulteriore riprova – se ve ne fosse bisogno – può essere tratta dalla circostanza che il metodo introdotto dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 per promuovere il miglioramento dell'istruzione sia il metodo di coordinamento aperto. Esso consente di combinare la determinazione di obiettivi comuni con ampi margini di discrezionalità nel perseguirli.

Questi ulteriori elementi confortano la ricostruzione secondo cui l'equivalenza dei titoli di studio ha una funzione d'impulso alla circolazione, alla mobilità degli studenti. Il principio dell'equivalenza dei titoli di studio, dunque, reintroduce una fondamentale libertà dei discenti, conculcata al tempo dei nazionalismi e dell'autarchia. Questa libertà, favorita dal riconoscimento dei crediti conseguiti altrove, rafforza e amplia il confronto tra gli atenei. Permettere d'iniziare,

proseguire, concludere in luoghi diversi i percorsi di studio significa imprimere un forte impulso a una dinamica di tipo concorrenziale. È una dinamica simile a quella analizzata tempo addietro da Guido Carli, secondo cui il completamento delle condizioni che consentono la libera circolazione dei capitali crea opportunità per i governi che abbiano bisogno di finanziamenti, li mette in concorrenza tra loro, disgiunge il voto espresso nella *constituency* politica da quello che viene espresso in altre arene.

3. La promozione della concorrenza e del merito attraverso il mercato.

Contro quella dinamica, generatrice di concorrenza, agiscono in Italia numerosi impedimenti. L'impedimento di gran lunga più discusso, certamente non l'unico, è il valore legale dei titoli di studio, della cui abolizione Luigi Einaudi è stato tra i più autorevoli sostenitori. La tesi di Einaudi è nota: "la fonte dell'idoneità scientifica, tecnica, professionale ... non è la pergamena dichiarativa del possesso del diploma". È, piuttosto, il merito, che va accertato e valorizzato. Quella posizione non è rimasta isolata. Ha riscosso consensi anche in momenti storici a noi più vicini.

Dall'analisi economica si traggono risultati con un convincente grado di approssimazione, nel senso che intervenire sul valore legale sia una condizione necessaria per dare avvio alla concorrenza tra gli atenei nell'attrarre i migliori studiosi e studenti. Né varrebbe obiettare che ciò recherebbe danno ai meno abbienti, come tempo addietro ha apoditticamente affermato l'ex-ministro dell'Università Fabio Mussi. In realtà, il sistema universitario italiano ha l'effetto perverso di far finanziare a tutti, anche a chi ha di meno, i corsi frequentati anche da chi dispone di mezzi per sostenerne i costi, senza fornire adeguate borse di studio per quanti siano sprovvisti di quei mezzi (Libertini). L'equiparazione dei titoli di studio, semmai, agisce in senso opposto alla selettività di cui si gioverebbero soprattutto questi ultimi. Non è senza interesse, nella prospettiva europea più volte evocata, la circostanza che si sia acquisita consapevolezza dei limiti che l'uniformità incontra proprio nell'ordinamento nel quale essa è stata perseguita più a lungo e in profondità, quello francese. Alcuni economisti francesi hanno dimostrato che l'azione delle istituzioni volte a perseguire l'eguaglianza non sempre supplisce alle carenze del mercato. Spesso crea disuguaglianze ulteriori, favorendo gli esponenti di alcuni ceti rispetto ai più. Non riesce, d'altro canto, a conseguire l'obiettivo dell'eccellenza. Rende più arduo, di conseguenza, non solo la "pratica" dell'eccellenza (contrapposta alla sua enunciazione retorica), ma anche il perseguimento dell'obiettivo – condiviso da tutti – consistente nel mantenere posizioni di un certo rilievo su scala europea e globale. Si concretizza, all'opposto, il rischio che gli atenei francesi siano tutti declassati.

Detto ciò, si deve constatare tra i giuristi vi è dissenso per quanto concerne la abolizione del valore legale del titolo di studio relativamente all'Italia. Vi è consenso forse soltanto sulla necessità di distinguere il valore extrascolastico dei titoli da quello scolastico, che è necessario per accedere ai livelli successivi e non può quindi in alcun caso essere eliminato (Cassese). Per il resto, le ragioni della teoria giuridica restano irrimediabilmente divise fra vantaggi e svantaggi possibili. Essa ha dimostrato l'esistenza di *pro* e *contra*, non è riuscita a quantificarne la rispettiva rilevanza in modo risolutivo. Tutte le tesi sono state sostenute e contraddette, dal riconoscimento costituzionale degli istituti preesistenti alla previsione dell'esame di Stato come momento di riscontro circa il possesso dei requisiti per l'accesso ad alcune professioni, non a tutte.

Si può allora ricercare, a mò di artificio retorico, non una linea mediana tra posizioni assai polarizzate, ma un punto sul quale si registra una significativa convergenza di opinioni, ossia che una reale autonomia didattica rappresenti una soluzione coerente con l'impianto complessivo della Costituzione. A tal fine, non è indispensabile la concorrenza perfetta, ma è indispensabile introdurre nel sistema universitario gli enzimi della concorrenza. In altre parole, per rendere effettiva l'autonomia occorre che le università tornino "a competere sul miglior modo di trasmettere il sapere" (Merusi). In questa prospettiva, è necessario far sì che il riconoscimento di un determinato percorso di studio non abbia valenze ulteriori, indebite. Occorre eliminare gli ingiustificati privilegi

che annettono importanza al conseguimento di questo o quel titolo ai fini dell'accesso ai pubblici impieghi o alle professioni regolamentate (la legge 19 novembre 1990, n. 341, all'articolo 3, prevede decreto interministeriali volti a individuare i profili professionali per i quali il diploma costituisce "titolo valido" per l'esercizio delle corrispondenti attività e per l'accesso alle qualifiche funzionali nel pubblico impiego). Rimuovere quei privilegi, dare spazio alla competizione, impedirebbe a tanti di lucrare benefici immeritati. Non dovrebbe destare timori in chi realmente abbia a cuore le sorti dell'eguaglianza.

Dalla letteratura esistente e dalla prassi di altri paesi possono trarsi ulteriori spunti. Anziché finanziare le università con il denaro dei contribuenti, lo Stato potrebbe destinarlo agli utenti, con *vouchers*, dando concretezza – à la Friedmann - al diritto allo studio. Ma, se il prodotto fornito dalle università è giuridicamente equiparato, vi è il rischio che la buona moneta sia scacciata da quella cattiva. Non vi è alcun ostacolo, invece, a un'azione in funzione di trasparenza. Affinché il mercato funzioni, occorre che il pubblico disponga di informazioni adeguate. Negli Stati Uniti d'America, questa funzione è assolta dal mercato, da riviste specializzate, sulla base di parametri largamente condivisi dagli atenei. Da noi, essa potrebbe essere assolta da istituzioni pubbliche, al centro. Ma nulla impedisce che uno o più atenei, una o più associazioni esponenziali di comunità di studiosi predispongano parametri ed effettivo stime, avvalendosi delle metodologie messe a punto in sede internazionale.

4. La promozione della concorrenza e del merito attraverso i controlli.

Pur se rimuovere gli impedimenti istituzionali alla concorrenza è a un tempo più agevole e maggiormente suscettibile di accrescere in concreto la mobilità degli studenti e dei docenti, esistono altre misure, sperimentate altrove. Ve ne sono più specie: la valutazione delle carriere degli studenti, i vari tipi di *research assessment*, la *spending review*. Essi realizzano una sorta di "concorrenza sur papier". Questa può orientare le scelte degli studenti, delle famiglie, di quanti siano disposti a finanziare cattedre e ricerche. È funzionale al "buon andamento" delle istituzioni scientifiche e didattiche, nella logica dell'articolo 97 della Costituzione. Permette di fare riferimento al merito nell'allocazione delle risorse finanziarie, tra i vari atenei (*teaching universities* e *research universities*) e dipartimenti e al loro interno.

È in questo senso, ed entro questi limiti, che è sostenibile che si possa fare di più e di meglio con le risorse di cui disponiamo, nell'"ambiente" in cui operiamo. Alcuni esempi valgono a chiarirlo. La commissione tecnica per la finanza pubblica nel 2007 ha meritoriamente intrapreso la *spending review*. Nell'ambito universitario, ha definito una serie di criteri direttivi (definire le responsabilità dello Stato e degli atenei; programmare le spese su scala decennale, anziché triennale; ridefinire i vincoli entro bilanci consolidati), tra i quali spicca la ripartizione delle risorse con finalità di riequilibrio e premio. Ciò comporta, ovviamente, una deviazione rispetto al criterio della spesa storica. La sperimentazione avviata dalla commissione è stata inopinatamente interrotta in questa legislatura. Pure, una quota delle risorse è stata utilizzata in base a criteri premiali, secondo quanto previsto dalla legge finanziaria. Se considerata in termini assoluti, quella quota è senz'altro esigua. Se considerata in termini dinamici, tuttavia, essa mostra un cambiamento rispetto alla spesa storica e alla dispersione delle risorse disponibili. Si tratta, quindi, d'un cambiamento nella direzione dell'efficienza, che andrebbe consolidato con interventi che non comportino tagli di tipo lineare, uguali per tutti gli atenei, ma soltanto per quelli che si rivelino incapaci di usare proficuamente le risorse finanziarie di cui a vario titolo dispongono.

Anche l'organo di consulenza del Ministero, il Consiglio universitario nazionale potrebbe utilmente manifestare la volontà di collaborazione – più volte affermata - in direzione della modernizzazione delle tecniche di valutazione. Segnatamente, il CUN potrebbe mostrare maggiore consapevolezza dell'importanza che le pubblicazioni su riviste internazionali in lingua inglese hanno non soltanto per matematici ed economisti, ma anche per filosofi, letterati e giuristi. Non

mancono altri esempi di segno negativo, che vanno disincentivati, consistenti nel valutare negativamente i periodi di studio e d'insegnamento trascorsi all'estero, perfino in prestigiose istituzioni universitarie.

Last but not least, nulla impedisce agli atenei, singoli e associati, di dare il proprio contributo: nella raccolta e nell'organizzazione delle conoscenze relative alle varie esperienze di studio e d'insegnamento; nella gestione delle risorse finanziarie; nella revisione degli strumenti organizzativi esistenti. Nulla impedisce neppure che le strutture (poli, dipartimenti e loro articolazioni) in essi adibite alla ricerca dimostrino di saper essere selettive nel valutare la *performance*, nel distribuire utilità riservate. Probabilmente, ciò richiederebbe adeguamenti dalla *governance* degli atenei rispetto all'auto-amministrazione di tipo corporativo. Esse sarebbero con ogni probabilità utili in sé, oltre che in chiave strumentale, rispetto alle attività da svolgere, ai risultati da conseguire.

5. *L'urgenza del provvedere.*

Questa linea di ragionamento può essere spinta sino a sostenere che non vi è una rigida alternativa tra le misure idonee a rimuovere le disfunzioni esistenti. Mercato e controlli sono sostituiti molto imperfetti l'uno degli altri. Tra di essi può, deve, esservi utile complementarità, sia nell'azione riformatrice delle istituzioni centrali nel perfezionamento delle regole esistenti, sia nello svolgimento d'una supervisione intelligente, né di facciata, né intrusiva. In ogni caso, è urgente porre mano alle riforme: per evitare che le opportunità dischiuse anche per noi dall'integrazione più stretta in Europa non siano colte; per scongiurare i rischi di marginalizzazione che si prospettano, che evitare che l'*exit* dal sistema si confermi l'unica (o quasi) soluzione praticabile per chi aspiri a studi di prim'ordine o ad accedere agli impieghi nella ricerca.

Poiché non si possono attendere risultati a breve termine, è indispensabile che quell'azione riformatrice sia perseverante, pur nella consapevolezza – come osservò Massimo Severo Giannini nel *Rapporto* del 1979 – che ci si impegna “in un cammino di spine senza attendere ricompense”. Tuttavia, è impensabile che quell'azione ottenga risultati di rilievo senza il concorso di quanti – a vario titolo – operano all'intero delle università, studiando e insegnando. I professori ordinari, per primi, debbono esser pronti ad abbandonare vecchie e discutibili prassi, come il premiare l'anzianità in luogo del merito. Gli imminenti concorsi costituiscono un banco di prova, della serietà del loro impegno e della congruità delle obiezioni mosse alle critiche indiscriminate cui le università italiane sono da tempo esposte. Non è l'unico, peraltro. L'inazione sul delicato versante della valutazione dell'attività scientifica e didattica sarebbe esposta non meno dell'azione inefficace a critiche ben più ampie da parte dell'opinione pubblica. Rischierebbe di essere percepita come una mera, indebita, difesa d'una situazione esistente per più aspetti inaccettabile.

Nota bibliografica

Data la natura di questo scritto, i riferimenti sono limitati ai lavori ai quali si è fatto riferimento nel testo e a quelli più recenti, dai quali è possibile risalire a quelli meno recenti.

Quelli richiamati nel testo sono, nell'ordine: G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 785 ss.; G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, Laterza, 1993; L. Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, 15; S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, 2002, n. 6, 9; M. LIBERTINI, *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in www.federalismi.it; F. MERUSI, *Legge e autonomia nelle università*, in *Diritto amministrativo*, 2009, n. 1. La citazione di Giannini è tratta dal Ministro per la funzione pubblica,

Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, 722.

Alle disfunzioni del sistema italiano ha fatto riferimento, tra gli altri, P. PRODI, *Atenei irresponsabili*, in *Il Mulino*, 1996, 565. Della Commissione tecnica per la finanza pubblica, si vedano le *Misure per il risanamento finanziario e l'incentivazione dell'efficacia e dell'efficienza del sistema universitario*, doc. 2007/3, Roma, 31 luglio 2007. Tra gli studi recenti sull'università, sottolineano l'importanza della concorrenza R. PEROTTI, *L'università truccata*, Torino, Einaudi, 2008; FONDAZIONE MAGNA CHARTA, *Più merito nell'università. Le proposte della Fondazione Magna Charta*, Roma, 2009; CONFINDUSTRIA, *Conoscere per crescere. Istruzione e sviluppo economico in Italia*, Roma, gennaio 2007. Un punto di vista assai diverso, rispetto alla ricostruzione qui prospettata circa il valore della concorrenza e del merito, è in G. AZZARITI *et al.*, *Manifesto per l'università pubblica*, Roma, Derive e approdi, 2008. Sulle riforme necessarie per le università francesi, *Universités: nouvelle donne*, a cura di J.P. POLLIN, Paris, PUF, 2009.

Sui mutevoli indirizzi seguiti dalla legislazione, rinvio a quanto osservato in G. DELLA CANANEA, *Università e professioni tra pseudoriforme e riforme a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, n. 1, 102-110. Sulla rilevanza dei principi europei, M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, Milano, Giuffrè, 2006. La necessità di modificare gli indicatori di attività di ricerca elaborati dal CUN è stata persuasivamente sostenuta da F. DENOZZA, L. ENRIQUES, G. FERRARINI, *Concorsi, allargare i requisiti*, in *Il Sole-24 ore*, 20 gennaio 2009, 12. Le considerazioni qui espone in forma sintetica sulla valutazione traggono spunto dall'analisi svolta più distesamente altrove, in G. DELLA CANANEA, *Sulla valutazione dell'attività scientifica e didattica nel diritto amministrativo*, in Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, *Annuario 2007*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, 281.