

Salvare l'università italiana: oltre i miti e i tabù Tavola rotonda con Gilberto Capano, Marino Regini, Matteo Turri

discutono

Giancarlo Gasperoni, Marco Pitzalis, Gianfranco Viesti,
Marino Regini

L'università italiana: colpe, vincoli, sfide

di GIANCARLO GASPERONI

I due volumi di Gilberto Capano, Marino Regini e Matteo Turri costituiscono una stimolante disanima di alcune difficoltà centrali che da decenni affliggono il sistema universitario italiano. Con alcune sovrapposizioni – controbilanciate da focalizzazioni distinte: una prospettiva comparata, un inquadramento teorico, uno stile più «scientifico» nel volume in inglese (Capano *et al.* 2016); un profilo più «politico» e un tono più appassionato nel volume in italiano (Capano *et al.* 2017) – si tratta di letture importanti per il dibattito pubblico sulla situazione attuale e futura dell'istruzione terziaria nel nostro Paese.

Sul piano dell'efficacia dell'analisi della situazione delle università italiane, il libro in italiano (*ibidem*) risulta in parte indebolito perché talvolta gli autori cedono alla tentazione di farne un pamphlet, ossia al desiderio di esaltare gli elementi di polemica e di concentrarsi sulla valenza retorica dell'argomentazione. Questa volontà si rispecchia anche in alcune scelte terminologiche, che vanno prese in esame soprattutto perché gli autori stessi (giustamente) sottolineano l'importanza delle parole e il loro contributo nel plasmare la percezione del dibattito. Il titolo del capitolo introduttivo e quello del volume italiano menzionano espressamente la «crisi» e il proposito di «salvare» l'università italiana. Anche se le tendenze che gli autori individuano – contrazione del finanziamento pubblico a favore dell'istruzione universitaria, persistenza di diseguaglianze sociali

e territoriali, burocratizzazione del lavoro accademico¹ – sono reali e inquietanti, pare fuori luogo l'uso reiterato di termini e di espressioni come «crisi», «declino», «lenta e inarrestabile agonia» e altri ancora.

L'università italiana è davvero alla canna del gas? Sia ben chiaro: il sistema italiano dell'istruzione terziaria presenta tanti aspetti critici, che gli autori mettono abilmente in luce, ma persino loro ammettono che gli atenei italiani danno luogo, quanto meno nell'ambito della ricerca, a prestazioni più che adeguate. A me pare che, nel corso degli anni, i criteri in base ai quali le risorse vengono distribuite fra ed entro gli atenei siano diventati più ragionevoli e trasparenti; vi sia una maggiore attenzione per determinate dimensioni dell'istruzione universitaria (le esigenze degli studenti, la loro «occupabilità», le istanze provenienti dal territorio, l'«internazionalizzazione», le pari opportunità di genere); si sia diffusa una maggiore consapevolezza in merito all'opportunità di individuare obiettivi, documentare il loro grado di raggiungimento, dedicare risorse alla valutazione e tener conto dei suoi esiti. Contestualmente, è doveroso sottolineare due punti. In primo luogo, confesso che le mie convinzioni possono essere influenzate da esperienze parziali, limitate a poche istituzioni e basate su indizi di natura impressionistica. In secondo luogo, questa accresciuta sensibilità non sempre si traduce in esiti pratici, e se vi riesce è certo accompagnata da inefficienza e sprechi.

Inoltre, gli autori ricorrono spesso a formulazioni universali («fallimento di *tutte* le riforme condotte in Italia», «ogni solu-

¹ Non è quasi il caso di soffermarsi sulle condivisibili critiche mosse dagli autori al burocratismo, allo stile amministrativo del Ministero preposto al governo delle università e al ruolo progressivamente più ampio assunto dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca. Col passare degli anni ricordo con crescente affetto un'esortazione provocatoria, scritta 25 anni fa, di Vittorio Mortara (svilupata peraltro in una recensione di un volume firmato da un co-autore dei volumi qui esaminati). Per «affrontare seriamente i problemi della pubblica amministrazione» occorrerebbe (solo per fare alcuni esempi): «licenziare in tronco e senza diritto di pensione i 10.000 funzionari di grado più elevato dei ministeri e delle regioni», «introdurre un feroce numero chiuso nelle facoltà di giurisprudenza», «vietare per almeno dieci anni (il mutamento di una cultura, si sa, richiede tempi lunghi) l'ingresso di laureati in giurisprudenza nella pubblica amministrazione», «abolire la Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato», «introdurre nella Costituzione il divieto per il parlamento di legiferare in materia di pubblica amministrazione», «escludere dalla preparazione del prossimo progetto di riforma chiunque abbia una laurea in giurisprudenza o anche vagamente 'equipollente'» (*ibidem* 1993, 351). Le mie brevi esperienze in alcuni ruoli istituzionali di secondo piano mi hanno portato a guardare con favore ad almeno alcune di queste proposte: gli amici e colleghi giuristi non ne abbiano a male.

zione ha anzi portato problemi maggiori di quelli che doveva risolvere», «le ricette avanzate dalla politica italiana si sono *sempre* rivelate inadeguate»: corsivi miei), ad asserti apodittici (in parte forse dovuti alla volontà di contenere la lunghezza del testo) e, su un ventaglio di argomenti diversi, a una caratterizzazione manichea del dibattito in termini di contrapposizione fra due posizioni estreme.

Ancora, le difficoltà e le sfide che il sistema universitario si trova ad affrontare vengono ascritte a un insieme di «colpe» (tante), e quindi di «colpevoli» (tanti), e anzi la prima parte del volume si intitola «le colpe», e i titoli dei tre capitoli che la compongono iniziano con «le colpe...». Era necessario, per sviluppare un'analisi dell'attuale situazione dell'istruzione terziaria, ricorrere alla categoria della *colpa* e delle sue inevitabili sfumature *morali*? Dopo tutto, è piuttosto difficile che le riforme invocate dagli autori possano essere finalmente attuate sull'onda di un'improbabile indignazione.

Il sistema universitario, come qualsiasi altro ambito sociale, è popolato da una molteplicità di attori, i quali perseguono interessi spesso non compatibili, dispongono di risorse di diverso tipo e di entità limitata e agiscono entro un contesto di vincoli (tanti, in questo contesto) e opportunità (poche). In linea generale, ciò inevitabilmente genera esiti impreveduti, disfunzioni e inefficienze (vedi in particolare il volume in inglese, Capano *et al.* 2016) a livello sistemico, anche in assenza di orientamenti e azioni eticamente deprecabili. Gli autori, evidentemente, ne sono ben consapevoli, come emerge in ampia misura dalle loro analisi delle cause e dei meccanismi che hanno portato all'assetto attuale e condizionano pesantemente i tentativi di porvi rimedio. Analogamente, sono difficilmente superabili alcuni elementi *strutturali* della realtà italiana: la crisi fiscale dello Stato, il ruolo preminente delle piccole medie imprese nell'economia, una popolazione adulta poco istruita, una situazione demografica stagnante, con pochi giovani e flussi migratori importanti, il divario fra Nord e Sud, una pubblica amministrazione asservita a una cultura giuridica autoreferenziale, un'eccessiva centralità culturale delle discipline umanistiche, e via elencando.

Gli autori giustamente mettono in risalto la contrazione del sistema universitario italiano sotto il profilo delle dimensioni dei corpi docente e studentesco universitario. Quanto al numero di professori e ricercatori universitari, gli autori – analogamente a

quanto hanno fatto in passato analisi pubblicate sul sito web Roars (Returns on Academic Research) e persino il Consiglio Universitario Nazionale – prendono a riferimento l'anno 2008, in corrispondenza del quale si è raggiunta l'espansione massima del corpo docente universitario. Scegliere il valore massimo di una serie storica come riferimento è una strategia strumentale: un *qualsiasi* altro valore delle serie sarà per definizione inferiore, ma non per questo indicatore di «crisi». Il *declino* nel numero di studenti universitari, invece, è in qualche modo inscritto nella realtà demografica italiana, contraddistinta da tempo da bassi tassi di natalità. Nel 1984 i 19enni (il bacino primario di matricole universitarie) erano 970 mila, e oggi sono 580 mila. Secondo gli scenari mediani formulati da Istat², nel prossimo decennio il numero di 19enni crescerà, seppure di poco (senza raggiungere la soglia dei 600 mila), per poi contrarsi di nuovo (stabilmente sotto i 500 mila dal 2040). Si fatica a pensare che le eventuali variazioni nei tassi di conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, nei tassi di passaggio all'istruzione universitaria o nel numero di adulti maturi che si iscrivono a un corso di studio saranno tali da avere un grande impatto sulla domanda di istruzione.

In un'inchiesta campionaria promossa alcuni anni fa dalla Direzione Generale Istruzione e Cultura dell'Unione Europea (Eurobarometer 2011), ai giovani di 31 paesi europei è stato posto il quesito: «L'istruzione universitaria è un'opzione attraente per i giovani del tuo Paese?». A livello europeo il 76% ha risposto affermativamente. C'è da stupirsi se in Italia solo il 57% ha risposto positivamente, e il 38% ha detto espressamente che l'università non è un'opzione attraente per i giovani. In nessun altro Paese l'istruzione universitaria è vista in termini così negativi; in nessun altro Paese c'è una visione così negativa per quanto riguarda l'impatto di un'istruzione universitaria sulla capacità di guadagno; in nessun altro Paese (tranne che in Turchia) c'è un'opinione così negativa sulla qualità dei servizi scolastici di orientamento agli studi universitari.

Occorre, per giunta, tener conto di un'altra tendenza in atto (le cui ripercussioni per l'università sono sottovalutate): la presenza in Italia di giovani di origine immigrata. Legata, evidentemente, alla dinamica dei flussi migratori, la presenza di alunni di origine

² Vedi Previsioni della popolazione, anni 2016-2065: demo.istat.it/uniprev2016/.

immigrata è destinata a crescere e a influire profondamente sul funzionamento della scuola e dell'università. Gli studenti con cittadinanza non italiana, nell'anno scolastico 2014-15, erano circa 814 mila e incidevano per il 9,2% sulla popolazione scolastica complessiva; nella sola istruzione secondaria superiore, i valori corrispondenti sono, rispettivamente, 187 mila circa e il 7,0% (Colussi, Ongini 2016). Le scelte formative post-obbligo degli studenti di origine immigrata tendono a concentrarsi nella formazione professionale e nell'istruzione professionale e (in misura minore) tecnica (Bertozzi 2016) – indirizzi che esprimono una domanda di istruzione universitaria notoriamente più debole rispetto a quella espressa dagli indirizzi liceali; gli stessi studenti hanno inoltre una maggiore probabilità di abbandonare gli studi prima di completare il ciclo. I (relativamente pochi) diplomati di origine immigrata proseguono gli studi a livello terziario in misura apprezzabilmente inferiore rispetto ai loro compagni «nativi» (MIUR 2015); e, di nuovo, anche se lo fanno, hanno una maggiore probabilità di abbandonare gli studi (Lagomarsino, Ravecca 2014). La propensione dei giovani di origine immigrata a intraprendere gli studi universitari è depressa anche dalla loro estrazione sociale relativamente bassa: gli immigrati in Italia si caratterizzano per livelli di istruzione relativamente contenuti³. Insomma, sebbene i progetti migratori siano sovente motivati dalla volontà dei genitori di procurare migliori opportunità educative per i loro figli, e anche se le seconde generazioni adotteranno, rispetto alle prime generazioni, atteggiamenti e comportamenti più simili ai nativi, ci sono buoni motivi per aspettarsi che in futuro una quota crescente di 19enni non si rivolgerà all'università (e senza che questo sia «colpa» di nessuno, ossia senza che si possa agevolmente intervenire per evitare questo fenomeno).

È difficile pensare di poter arginare uno sviluppo richiamato anche dagli autori, ossia la fuga dei giovani italiani all'estero. Non solo si tratta di un comportamento progressivamente più diffuso, che interessa prevalentemente gli studenti che godono di origini sociali più avvantaggiate e caratterizzati da percorsi scolastici universitari più brillanti (Galeazzi *et al.* 2015), ma costituisce una conseguenza piuttosto prevedibile di politiche più o

³ Vedi le statistiche Eurostat sull'integrazione dei migranti: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_-_education#Highest_educational_attainment).

meno consapevolmente perseguite (programmi di scambio e altre forme di internazionalizzazione) nell'ambito del Bologna Process e dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore. Tale emorragia potrebbe essere compensata da flussi in arrivo dall'estero (*brain circulation* al posto del *brain drain*), ma finora l'Italia non ha avuto molto successo nell'attrarre alle sue università quantità significative di studenti (bravi) da altri Paesi. Eppure, a livello mondiale, il numero di giovani che cercherà e otterrà un titolo universitario nel futuro a medio termine crescerà a dismisura; secondo stime e previsioni dell'Ocse, nel 2013 i 25-34enni (nei Paesi Ocse e/o del G20) con una laurea erano 137 milioni; nel 2030 saranno 300 milioni – un aumento davvero notevole. Mentre Cina e India davano conto del 31% del totale nel 2013, nel 2030 la loro incidenza salirà al 50%. La fetta italiana della torta globale ammontava all'1% circa nel 2013 ed è destinata a restringersi ancora. Lo squilibrio è ancora più marcato se si tiene conto dei soli laureati in ambiti STEM (scienze, tecnologie, ingegneria, matematica) (OECD 2015). Le università italiane saranno in grado di intercettare una parte (magari non la meno qualificata) di questa domanda di istruzione e a tener testa alle prestigiose università straniere che, da veri imprenditori culturali, aprono sedi decentrate in altri Paesi?

Hanno senz'altro contribuito alla «scarsa rilevanza sociale e politica dell'istruzione superiore» lamentata dagli autori il fatto che alcuni politici italiani (o loro familiari e amici), quasi del tutto impunemente, vantano titoli di studio che non hanno mai conseguito, o acquisito ricorrendo al plagio, o semplicemente acquistato; gli inviti a non «perdere tempo» nel conseguire una laurea se si vuole avere successo nella vita; la sufficienza con cui si considerano gli studenti che copiano a scuola (Dei 2011)... e anche all'università, se è per questo; il dileggio di impronta populista di cui sono oggetto intellettuali, «professoroni» ed esperti. I parlamentari della seconda Repubblica, oltre tutto, sono i meno istruiti della storia repubblicana (Galasso *et al.* 2010). Vale la pena chiedersi perché mai un ceto politico miope – incapace di trattare con il dovuto riguardo il mondo della scuola, che tutto sommato è collegato a un bacino elettorale importante – dovrebbe mostrarsi attento all'università.

Molte riflessioni che ho svolto fin qui sottolineano il nesso che intercorre fra il sistema universitario e quello scolastico. Tale nesso si esprime anche in altri modi. Il divario Nord-Sud nei

livelli di preparazione degli alunni – evidenziato ripetutamente nel corso di questo secolo dagli esiti del *Programme for International Student Assessment* (PISA), ma che è noto da decenni (Gasperoni 2009) – difficilmente non va compresa tra le concause delle differenziazioni territoriali osservate nel mondo universitario. Analogamente, la segregazione sociale e la caratterizzazione disciplinare degli indirizzi dell'istruzione secondaria superiore contribuisce a produrre alcune storture nelle scelte formative dei giovani. Ancora, gli autori accennano brevemente alle asimmetrie informative e all'inadeguatezza delle pratiche di orientamento messe in atto a livello scolastico. Alcuni lavori recenti indicano che i diplomandi italiani hanno conoscenze scarse in tema di istruzione universitaria, specie in merito ai suoi costi (che i giovani tendono a sottostimare), alle probabilità di laurearsi (che tendono, di nuovo, a sottostimare) in caso di immatricolazione a un corso di studio e ai guadagni dei laureati (che tendono invece a sovrastimare). L'imprecisione e l'incertezza delle aspettative – o, detto altrimenti, l'eccesso di pessimismo e di ottimismo – se in parte sono determinate dal ruolo di euristiche semplificatrici nei processi decisionali degli individui, sono dovute anche all'inadeguatezza dell'orientamento e dell'informazione istituzionale, rischiando così di deprimere la domanda di istruzione fra gli studenti di origini sociali più svantaggiate e, più in generale, dando luogo a scelte formative non ottimali (Abbiati, Barone 2017). Non solo, ma l'accesso a informazioni più accurate, anche se magari non impatta sulla propensione complessiva a intraprendere gli studi universitari, sembra comunque influire su aspetti specifici delle scelte formative (ambito disciplinare, durata del corso) e quindi, verosimilmente, sulle probabilità di riuscita (Barone *et al.* 2017)⁴.

Forse la critica di maggiore rilievo espressa dagli autori è «il non voler mai decidere quali obiettivi complessivi debbano essere raggiunti». In parte, questa incapacità rispecchia la molteplicità, oltre tutto crescente e quindi potenzialmente incongruente, degli obiettivi che attori diversi sono riusciti ad attribuire all'università, che comincia a soffrire di un sovraccarico funzionale (gli autori parlano anche di «stanchezza da riforme») che già da tempo

⁴ Il rapporto scuola-università, seppure asimmetrico, è comunque bidirezionale. L'università ha qualche «colpa» per quanto riguarda l'evoluzione ingarbugliata della formazione iniziale e del reclutamento degli insegnanti (Argentin 2018), altro argomento fortemente trascurato nelle politiche pubbliche.

opprime la scuola. Ma questa indecisione ha anche altre ricadute negative, note a chiunque lavori nell'università. L'individuazione di obiettivi stabili, condivisi e comunicati con ampio anticipo è essenziale per un'efficace programmazione e per il corretto funzionamento di qualsiasi attività di controllo organizzativo – che sia di «comando centrale» o di «governo a distanza» – specie in un settore dove le «riforme», grandi o piccole che siano, abbisognano di molti anni, persino di decenni, per esternare i loro effetti. Quante volte, invece, abbiamo assistito a repentini cambiamenti di percorso, dovuto modificare pratiche ancora in assestamento e scoperto di essere stati premiati (o puniti) per aver conseguito (o mancato) obiettivi che neppure sapevamo di dover realizzare?

Capano, Regini e Turrini cercano di navigare fra il pessimismo della ragione e l'ottimismo della volontà e di individuare «detonatori del cambiamento». Probabilmente è fondata la loro convinzione che valga la pena concentrarsi su interventi limitati anziché su un grande ridisegno sistemico; e paiono ben argomentate le loro due proposte (che tanto «limitate» non sono) incentrate sull'introduzione della contrattualizzazione nei rapporti Ministero-ateneo e sulla concentrazione dei dottorati di ricerca in poche scuole. Nel contesto italiano, le strategie incrementalì costituiscono una strada obbligata.

Tra Scilla e Cariddi. Alla ricerca di una rotta per l'università italiana

di MARCO PITZALIS

Capano, Regini e Turri hanno animato nel corso di questi ultimi dieci anni un ampio e articolato programma di ricerche comparative internazionali. I due testi oggetto di questa nota rappresentano, dunque, una tappa avanzata di un lungo percorso di ricerca. Nello stesso tempo, i due testi presentano caratteristiche differenti, se non opposte. Uno, *Changing Governance in Universities* (in seguito *Changing*), è rivolto al pubblico internazionale degli esperti e degli studiosi di *higher education studies* e inserisce il caso italiano all'interno del dibattito internazionale sulle riforme dei sistemi universitari e i loro effetti. L'altro – *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù* (in seguito *Salvare*) – è invece un testo divulgativo sullo stato del sistema universitario

italiano e sulle sue prospettive, rivolto a un ampio e variegato pubblico italiano di «portatori di interesse», amministratori, politici e universitari. Un testo che, da una parte, assume il tono del pamphlet – a tratti provocatorio e corrosivo – e, da un'altra, è diretto a presentare delle proposte di riforma ad amministratori e politici. I due libri contengono innumerevoli spunti di riflessione sia sotto il profilo teorico e metodologico che sotto quello politico e culturale. Quindi, analizzerò solo gli spunti principali di un lavoro destinato ad arricchire e stimolare il dibattito scientifico e politico sulla riforma dell'università.

Nonostante questo apparente contrasto, la lettura «parallela» dei due testi è molto interessante, sotto il profilo sociologico, giacché congiuntamente finiscono per costituire un dispositivo articolato di credibilità scientifica e di legittimazione politica molto coerente. Da una parte, infatti, in *Changing* si pongono i fondamenti di una teoria socio-politologica del successo/fallimento delle riforme, di cui il caso del sistema di istruzione superiore universitario in Italia costituirebbe l'esempio paradigmatico. L'obiettivo di fondo è dimostrare che il successo di una riforma dipende, in primo luogo, dalla progettazione della stessa, quindi dalla competenza tecnica dei consulenti dei governi. In *Salvare*, invece, si pone in essere un posizionamento accademico e politico attraverso il quale gli autori intendono allontanarsi dalla *Scilla* del conservatorismo accademico, senza cadere nella *Cariddi* del riformismo liberista dei loro «competitors» diretti nel mercato dell'expertise, ovvero gli economisti. Da una parte, si «dimostra» che le riforme hanno bisogno di «progettisti» competenti. Dall'altra si propone lo schizzo di un progetto di riforma che dovrebbe evitare di cadere nelle aporie di un riformismo di matrice neo-liberista ignaro della complessità politica, sociale e organizzativa dei mondi ai quali intende applicare le proprie ricette.

Changing si sviluppa intorno alla seguente domanda di ricerca: perché le riforme dei modelli di governance dei sistemi nazionali di istruzione superiore hanno avuto differenti gradi di successo nei diversi Paesi? La risposta a questa domanda è cercata nelle relative politiche. E specificamente nella dimensione programmatica delle riforme, relativa, cioè, alla loro effettiva efficacia nel realizzarne gli obiettivi e di ottenere i risultati desiderati (Capano *et al.* 2016, 11).

L'analisi di Capano, Regini e Turri presenta alcune proposte innovative da un punto di vista teorico. Innanzitutto, sotto il

profilo della lettura dei processi di riforma, tenta di superare la nozione di «resistenza al cambiamento» che ha costituito il concetto *pivot* intorno al quale ha ruotato una parte importante della letteratura nazionale e internazionale sull'HE dagli anni Settanta in poi. Gli autori propongono di discutere l'implementazione delle riforme in termini di «conseguenze non volute» piuttosto che di «resistenza al cambiamento» e di sostituire questo concetto con quello di «resilienza».

Il concetto di «conseguenze inattese» è applicato innanzitutto all'analisi di quei processi di riforma portati avanti, in Europa – sotto l'aura delle politiche neo-liberiste – il cui obiettivo è la trasformazione dello spazio dell'istruzione superiore secondo uno specifico modello di mercato (quasi-mercato) e il governo delle università secondo il modello del New Public Management, al fine di trasformarle in attori capaci di raccogliere le sfide dell'ambiente circostante. Le quattro componenti del cosiddetto «corporate enterprise model» (tra virgolette nel testo) danno però luogo, secondo gli autori, ad altrettanti «effetti inattesi»:

L'apertura al mondo esterno – che trova la sua traduzione nell'inclusione di membri *laici* (attori esterni) negli organismi di governo – fallisce nell'intento di controbilanciare il potere dei rettori.

Superare l'autogoverno del corpo accademico al fine di indebolire le forme del tradizionale potere accademico: l'effetto inatteso è costituito dalla «resilienza» dell'autogoverno della comunità accademica, che si sarebbe ripresa gli spazi non occupati dal potere centrale.

La *verticalizzazione dei processi di decisione* come soluzione per rendere più efficienti le università grazie all'esercizio di una forte leadership: qui l'effetto inatteso sarebbe costituito dall'emergere di una leadership collettiva, costituita dai prorettori, che limiterebbe dunque il potere personale del rettore.

La *razionalizzazione* delle strutture universitarie e la loro riorganizzazione (l'abolizione delle facoltà): l'effetto inatteso è indicato nella fluttuazione tra centralizzazione e decentralizzazione, causata dalle incertezze dei processi di riorganizzazione prodotti dalle riforme.

Questi «effetti inattesi» sono, secondo gli autori, l'esito di due particolari debolezze, di cui il caso italiano sarebbe un esempio paradigmatico: la debolezza nella progettazione e quella politica. Inoltre, si afferma l'opportunità di un cambio di paradigma

nell'elaborazione delle politiche che dovrebbero abbandonare il modello di expertise «evidence based» per passare a un modello «designed based». Tale obiettivo mette in luce la competizione esistente tra differenti frazioni delle élite accademiche nel mercato professionale dell'expertise tecnico-politica.

Gli autori oppongono due tipi principali di situazioni di progettazione e implementazione di policy: una in cui la progettazione della politica si fonda su saperi esperti, obiettivi chiari e strumenti di policy coerenti; all'opposto le policy in balia alle dinamiche politiche interne (Capano *et al.* 2016, 33). Da qui discende uno schema ideal-tipico degli spazi della formulazione delle policy – le due variabili principali sono costituite dalla forza/debolezza di governo e da una coerente/incoerente progettazione politica – in cui emergono quattro dimensioni caratterizzate da gradi differenti di coerenza tra capacità di governo e capacità tecnica. Sotto un profilo teorico-metodologico e epistemologico, la comprensione del «perché» e del «come» i governi progettino le politiche nel campo dell'istruzione superiore dipende dalla definizione logica della «catena causale» dello sviluppo delle politiche in termini di processo e di contenuto (*ibidem*, 36). In definitiva, il successo di una politica sarebbe determinato dal suo «disegno» e dalla serie logica delle azioni di governo. Non mi addentrerò, nella discussione portata avanti dagli autori, se non per osservare che nel caso della Legge Gentile (1923) l'obiettivo storico della riduzione della pletera dei laureati (Barbagli 1974; Miozzi 1993) non venne conseguito e che l'introduzione di una differenziazione delle università – quelle di tipo A, a carico dello Stato e quelle di tipo di B, a carico delle comunità locali o di finanziamenti privati – fallì anche a causa dell'opposizione delle università coinvolte e delle comunità locali. Ora, questo caso mi sembra contro-intuitivo rispetto al postulato degli autori, infatti, il fallimento di questa policy si è concretizzato in una condizione «ideale» di governo forte, Parlamento debole, forte centralizzazione e con una progettazione di alto livello sotto il profilo contenutistico e tecnico.

Gli studi delle micropolitiche dell'educazione mostrano, al contrario, che le riforme non sono semplicemente «implementate» ma bensì attuate (policy enactment) dagli stessi attori sociali che – come policy actors – la interpretano e la traducono, nell'ambiente universitario (Braun *et al.* 2010).

Veniamo ora ai due strumenti concettuali centrali dell'argomentazione degli autori: quello di «effetto inatteso» e quello di «resilienza». Il primo, non viene utilizzato per rendere conto dell'azione collettiva come appreso dalla tradizione dell'individualismo metodologico ma per smascherare l'incompetenza dei governi nella costruzione di un processo di policy che segua senza incidenti il suo percorso. L'effetto inatteso non è altro che un effetto di composizione relativo a concreti processi sociali e alle pratiche degli attori sociali, o come direbbe Friedeberg, le dinamiche dell'azione organizzata. Al contrario, in *Changing* le «buone» ragioni degli attori sociali non sono prese in conto e in *Salvare* finiscono per essere connotate da un giudizio morale negativo. Anzi, esse sono la patologia da curare. Il ricorso al concetto di resilienza non aiuta. Finisce – come quello di resistenza – per essere una «scatola nera» o un concetto passpartout che risolve la complessità del mondo sociale in modo tautologico. Non è dunque preferibile al concetto di resistenza, già esso criticabile e criticatissimo in sociologia (cfr. Friedberg 1993, 319; Pitzalis 2002) per il fatto di considerare solo il punto di vista dell'amministratore e del riformatore, e ridurre l'azione degli attori sociali a una sorta di forza negativa, un'inerzia che si mette di traverso rispetto al cammino trionfale di una riforma. Il concetto di resilienza sostituisce quello di «resistenza al cambiamento» e finisce col togliere agli attori sociali anche quel minimo di razionalità che la resistenza concede loro. Sotto l'azione della riforma, la vita universitaria appare essere «un muro gomma»: nonostante le pressioni, finisce per ri-occupare lo spazio rimasto libero. L'uso del concetto di «effetti inattesi» rivela, inoltre, una non celata visione positivista e funzionalista delle politiche, il cui processo di implementazione è immaginato in termini razionalistici come lineare. Per Crozier e Friedberg (1977), invece, l'aspetto determinante in un processo di cambiamento non può essere il rigore dei principi o la razionalità del progetto ma l'impatto che una riforma produce sui modelli esistenti di azione collettiva. Per questo, raccomandavano di concentrarsi sulla conoscenza dell'insieme delle pratiche e dei comportamenti che effettivamente formano dei modelli di azione collettiva. Insomma sparisce la lezione di Weick (2001) rispetto al ruolo dell'improvvisazione e dell'interpretazione nelle organizzazioni.

La redistribuzione del potere politico a livello periferico non è dunque un effetto patologico ma il normale effetto di una

riforma che chiede agli attori sociali una maggiore implicazione nei processi organizzativi (Dubois 1997; Moscati 2015). Gli universitari sono chiamati, a tutti livelli, a coordinare o gestire processi organizzativi complessi. Per esempio, i processi di valutazione, accreditamento e «quality assurance» – e il proliferare di organismi di autovalutazione – producono forme collettive di partecipazione (e di autocoscienza) che richiedono una maggiore e non una minore implicazione nella governance. Poiché la natura del potere è relazionale, come ci insegna Bourdieu, la «resilienza» dell'auto-governo non è altro che il lavoro organizzativo e politico richiesto dal lavoro accademico oggi. Gli autori rilevano l'inefficacia di questi processi e rimarcano il ritualismo dei docenti, ma non analizzano le capacità trasformative di questi dispositivi.

È dunque evidente che il potere burocratico si redistribuisca all'interno di queste reti ed è illusorio ritenere che esso possa essere situato solo nelle funzioni apicali. In realtà, anche la concettualizzazione binaria centro/periferia non aiuta a rendere conto della dimensione sociale e politica dei processi organizzativi.

Questo porta gli autori a considerare il mondo universitario come ingessato (punto di vista che emerge specialmente in *Salvare*) e a sottovalutare il profondo cambiamento che ha investito le pratiche del lavoro quotidiano, il linguaggio e i contenuti del lavoro accademico, modificandone in maniera sempre più netta la natura (e l'esperienza). Inoltre, proprio le vicende legate alla valutazione – e allo smisurato ruolo dell'Anvur – mettono in luce l'adesione degli universitari al processo di riforma e la loro sostanziale mobilitazione. Questa mobilitazione (dopo decenni di «resistenze») rimane senza spiegazione.

In sostanza, mi sembra che gli autori abbiano inforcato una lente teorica che enfatizza la continuità e sottovaluta il cambiamento finendo col dipingere i sistemi nazionali in modo ideal-tipico e sostanzialmente omogeneo. Visione già entrata crisi alla fine degli anni '90, quando Dubois (1997) affermava che le università si erano talmente diversificate da vietare l'appellarsi a leggi generali del cambiamento e/o a modelli nazionali di università. Inoltre, il personale amministrativo e la dirigenza sono diventate figure centrali del governo degli atenei. L'università dei professori è morta non tanto per la compressione delle forme di autogoverno, ma perché l'amministrazione è diventata il vero attore della riforma, di cui vede l'interesse rispetto alla redistribuzione del potere burocratico e simbolico all'interno del campo universitario.

Se in *Changing* è presente soprattutto una «cosmologia» (i principi di funzionamento delle università) e una «cosmogonia» (la genesi delle riforme), in *Salvare*, emerge compiutamente una *soteriologia*. Una teoria della salvezza che prende corpo a partire dall'indicazione delle colpe degli universitari e del mondo politico.

I primi sono rappresentati attraverso un'opposizione tipologica tra «umanisti di sinistra» ed «economisti liberisti». Queste definizioni – che rimandano alle prese di posizione rispetto alla riforma – meriterebbero un'analisi sociologica sul legame tra prese di posizione, posizione nel campo universitario e la distribuzione oggettiva delle risorse (Moscati 1997, 114-15) e del relativo interesse per una maggiore eteronomia o autonomia dell'università rispetto allo Stato o al mercato (Bourdieu 1994). La stigmatizzazione del conservatorismo accademico è liquidata come meramente ideologica, mentre la confutazione del riformismo neo-liberista impegna gli autori in una più puntuale confutazione delle principali tesi portate avanti in questi anni. L'ultima parte del libro presenta una critica puntuale e sferzante nei confronti dei sostenitori del «ruolo salvifico del mercato». Si tratta di argomentazioni che considero molto convincenti. Veniamo ora alla rotta indicata da Capano, Regini e Turri per tirar fuori l'università dalle cattive acque di una navigazione perigliosa tra queste Scilla e Cariddi. Qui siamo su un terreno eminentemente politico, vale la pena sottolineare che gli autori sostengono una linea di mantenimento di una strategia di sistema che tenga conto delle differenze esistenti e della fondamentale multidimensionalità dei processi (Capano *et al.* 2016, 124). Così, un sistema di valutazione, quale quello attuale, largamente unidimensionale e di tipo punitivo finisce con il congelare lo status quo e produrre degli effetti di adattamento opportunistico da parte dei ricercatori. A questo si contrappone un modello di valutazione che premi i progetti piuttosto che i risultati passati e una maggiore centralità della didattica e del diritto allo studio.

Infine, la proposta conclusiva si articola intorno all'idea di un modello di governance fondato sulla «contrattualizzazione» delle università, già sperimentato in Paesi come la Francia da circa 20 anni. In questo modo, gli autori sottolineano in particolare la necessità di salvaguardare una dimensione di sistema, di tenere conto delle esigenze di perequazione a livello nazionale, ma che deve produrre il medesimo risultato, differenziare le università, al fine di fare emergere le eccellenze universitarie destinate a

competere sul piano internazionale. Gli autori prendono come riferimento specialmente la Francia e la Germania. A mio modo di vedere, le politiche per l'eccellenza condotte in quei Paesi possono essere lette in modo diverso: in termini di strategia di cooperazione e non solo di competizione interna. In Francia sono stati creati poli e aggregate università e laboratori di ricerca a livello sub-regionale o regionale, in Germania, la creazione di «clusters» di eccellenza ha permesso, a sua volta, di connettere università e istituti di ricerca. Dove i nostri autori leggono una tensione a differenziare, io vedo una strategia di connessione.

L'obiettivo di differenziazione delle università in Italia, sottovaluta la gravità dei divari tra le diverse aree del Paese. Esiste un sistema-Italia nel Centro-Nord, cioè un sistema di connessioni altamente ramificato, non esiste affatto un sistema meridionale. Il meridione non è altro che un arcipelago con scarse connessioni interne. Insomma, il meridione non esiste! In questa condizione di squilibrio geopolitico ed economico la partita della differenziazione, intesa fondamentalmente come «concentrazione» delle risorse e delle funzioni, è presto giocata. È velleitario pensare che le università del Sud possano sopravvivere o rimane su un piano di parità, il loro destino sarebbe di passare, in modo definitivo, da una condizione di oggettiva debolezza a una di una definitiva subalternità. Di buone intenzioni è lastricata la via per l'inferno.

In medio stat virtus? Alcune riflessioni su università e politiche universitarie in Italia

di GIANFRANCO VIESTI

In medio stat virtus? A questa famosa locuzione, credo risalente ai filosofi scolastici, sembrano ispirarsi Giliberto Capano, Marino Regini e Marco Turri nel loro recente libro *Salvare l'università italiana*. Essi si collocano nel «medio» del sistema, osservano, e distribuiscono colpe alla politica, all'accademia e al dibattito pubblico. In base a questa osservazione virtuosa, formulano poi una serie di raccomandazioni e suggerimenti.

Si tratta, come si proverà ad argomentare, di una scelta che ha indubbi vantaggi e permette di formulare giudizi interessanti e ben fondati su molti aspetti del sistema; ma che ha anche, a parere di chi scrive, un forte svantaggio: la voluta medietà, la

decisione di non «prendere parte», sembra impedire di individuare come nell'ultima decade si sia determinato una profonda trasformazione politica, che ha già prodotto effetti radicali sul sistema universitario italiano e che ancora ne produrrà con i suoi meccanismi cumulativi, la cui responsabilità non è generale ma specifica. Un po' come avere costruito tante pregiate tessere di un puzzle, ma senza montarle insieme per vedere l'immagine che ne scaturisce.

Partiamo proprio dalle tessere, e dal contributo più importante degli autori. Va innanzitutto notato che, con il parallelo volume *Changing governance in universities. Italian higher education in comparative perspective*, essi forniscono una interessante comparazione del caso italiano in chiave europea, e mettono a disposizione del lettore internazionale, cui sovente il nostro Paese può apparire confuso o di difficile comprensione, materiali approfonditi, anche da un punto di vista storico, su un importante istituzione. Riconosciuti esperti della materia, gli autori forniscono una lettura critica spesso piuttosto interessante di tanti aspetti del sistema. Soprattutto per un lettore che segua il tema solo nel dibattito pubblico, sono analisi preziose. Non a caso gli autori mettono sull'avviso che «il modo in cui i mass media trattano l'università è spesso professionalmente imbarazzante, caratterizzato come è da un approccio scandalistico e di denuncia continua, senza mai spiegare quali sono i problemi veri»; e allo stesso tempo notano che le proposte nel dibattito pubblico sono caratterizzate dalla «condivisione, spesso acritica, di alcune parole d'ordine come valutazione, merito, eccellenza». E dunque, entrando nel merito, provano ad andare «oltre i miti e i tabù», come recita il sottotitolo del libro. Fra i non pochi aspetti analizzati, se ne possono ricordare alcuni, forse particolarmente importanti. Ad esempio la netta presa di posizione degli autori contro una visione neoliberale dell'università, per cui il suo beneficio collettivo consiste unicamente nella somma dei benefici individuali; presa di posizione che li porta a criticare le proposte di forte, ulteriore aumento delle tasse universitarie e l'idea che la mobilità degli studenti sia senza ostacoli; sottolineando anzi, il carattere classista delle migrazioni universitarie. Critica che li porta, ancora, a concludere che «lo sviluppo dell'università sulla base di regole di mercato» non dà «alcuna garanzia di rispondere all'interesse pubblico».

Ancora, la forte critica all'utilizzo dei ranking, data l'assurdità di cumulare in un punteggio unico le prestazioni di un ateneo

«in funzioni così diverse come l'insegnamento, la ricerca o il contributo allo sviluppo territoriale». Tema interessante e anche di attualità, dato che abbiamo recentemente appreso dall'ex Presidente dell'Anvur (Graziosi 2018) che la graduatoria che quella istituzione produce, e che è utilizzata da tempo in misura assai rilevante in quanto tale per distribuire risorse alle università, «non deve essere impiegata in nessuna circostanza per rappresentare la reale posizione di un Ateneo». Capano, Regini e Turri non risparmiano valutazioni critiche sulla stessa Agenzia di Valutazione. Ad essa la legge Gelmini assegna un «ruolo eccessivo e spesso improprio», tali da farne un unicum nel panorama europeo. Il discorso però si amplia, nel volume, ad un tema fondamentale, centrale anche nella discussione pubblica. Secondo gli autori «la valutazione è entrata nel nostro sistema in modo sbagliato», soprattutto per le finalità che ad essa sono state di fatto attribuite. In realtà, è anche molto vivace nel nostro Paese la discussione su come essa è realizzata dalla stessa Anvur: tema importante, dato che troppo spesso i suoi esiti sono presi come una verità rivelata, e non invece come il prodotto di un meccanismo assai discutibile e influenzato radicalmente dalle scelte metodologiche, anche mutevoli, dei suoi realizzatori⁵. Nel volume di cui si sta parlando si coglie un tema di fondo: la valutazione è stata introdotta per punire e premiare. In realtà si è trattato molto più di punizioni – in termini di minori allocazioni di risorse finanziarie e umane – che di premi; ma il senso è quello. «Ma davvero una valutazione che ha come obiettivo il punire e il premiare ha senso?», si chiedono opportunamente gli autori. E forniscono una risposta in senso negativo, dato che il suo obiettivo primario dovrebbe invece essere quello di innescare dinamiche di miglioramento. Ne individuano possibili, fondamentali effetti collaterali, la cui considerazione sembra nel tutto assente nel dibattito corrente; e invece tali da segnare profondamente gli sviluppi della ricerca nel nostro Paese: la concentrazione dell'attenzione dei ricercatori verso la ricerca mainstream, a sfavore dell'interdisciplinarietà e dell'impatto della stessa nella società. E questo li porta anche a una motivata critica al meccanismo dei «dipartimenti di eccellenza». Insomma la valutazione all'italiana è «una specie di ordalia», a seguito della quale c'è chi vive e chi si arrangia.

⁵ Si veda esemplificativamente il recente contributo di Baccini e de Nicolao (2018).

Altre pagine del volume riprendono le colpe degli accademici. Esse ripercorrono temi già presenti tanto nell'analisi quanto nel dibattito pubblico. Sono il frutto di lunghe attività di studio dei tre autori, che li collocano in una posizione di particolare competenza anche quando si tratta di descrivere ed esprimere giudizi su situazioni e comportamenti che non si prestano ad una facile misurazione. È quindi un punto di vista esperto, a partire dal quale si argomenta intorno alle colpe dei professori, o all'autonomia sprecata. Alcune di esse sono, mi pare, patrimonio comune dell'analisi; altre meriterebbero forse una maggiore ricerca, con dati empirici, e discussione.

Molto pregevole appare la capacità degli autori di ripercorrere i cambiamenti del sistema universitario italiano nel tempo lungo, ricordando passaggi fondamentali tanto nella storia unitaria, quanto nelle vicende del secondo dopoguerra; approccio opportuno, dato che ci ricorda come le trasformazioni in un sistema così complesso sono necessariamente di lunga lena; e che è necessario tempo affinché le correzioni riescano a modificare la situazione.

Ma proprio per questo motivo, laddove l'analisi di Capano, Regini e Turri, come si anticipava, sembra meno convincente è nell'inquadrare le tendenze dell'ultimo decennio. Essi sostengono che la regolazione a distanza del sistema non ha funzionato, e ha finito per affidarsi a meccanismi tecnocratici gestiti in modo scoordinato e frammentato; e, questo è il punto centrale, «privi di un disegno politico complessivo». Ora a me pare, che a partire dalle Legge 240 (la cui importanza è giustamente sottolineata dagli autori) si sia invece venuto dipanando proprio un disegno politico complessivo⁶. È vero che il governo del sistema è stato attuato attraverso interventi parcellizzati, ma tutti i frammenti vanno nella stessa direzione e permettono di ricostruire, ex post, un indirizzo di tutta evidenza. La circostanza che questo disegno non sia stato esplicitato ex ante, cioè non abbia formato oggetto di un complessivo documento di analisi e di proposta a partire dal quale si sono poi prodotti i frammenti decisionali, nulla toglie al fatto che la tendenza sia stata chiara ed univoca. Anzi, proprio l'assenza di una esplicita dichiarazione di intenti meriterebbe un'analisi – da chi ha competenze per farlo – su come nel nostro Paese vengono attuate le azioni di governo. Gli autori sottolineano la deriva tecnocratica: ma forse non

⁶ Questa tesi è già in Viesti (2016; 2018), cui ci si permette di rinviare.

sottolineano a sufficienza quanto la miriade di provvedimenti che hanno cambiato il volto dell'università italiana siano stati in larghissima misura (dopo l'approvazione della 240) sottratti alla discussione, alla decisione e al controllo del Parlamento. Si è trattato in larga misura di disposizioni regolamentari; e laddove vi sono state norme approvate dal Parlamento, come sistematicamente avvenuto negli ultimi anni, esse non hanno mai formato provvedimenti appositi ma sono state sempre inserite nelle leggi di bilancio, sulle quali poi l'Esecutivo ha sempre richiesto il voto di fiducia. Esemplare è la vicenda del costo standard: la sua definizione tecnica è decisione di grandissimo momento politico, perché stabilisce i principi in base ai quali viene ora in parte e dovrebbe essere in futuro in grande parte, basato il finanziamento delle università. La norma è stata prodotta nelle chiuse stanze del Ministero. Solo un ricorso al TAR di uno dei pochi protagonisti coraggiosi degli ultimi anni, l'ex Rettore di Macerata Luigi Lacchè, ha determinato poi una pronuncia della Corte Costituzionale che ha indicato la necessità che su materia così politica vi fosse un'esplicita pronuncia delle Camere; e quindi l'inserimento della norma in un decreto, discusso e modificato – in maniera sostanziale – dalle Camere grazie all'azione, quasi solitaria, di un altro «coraggioso protagonista», cioè l'allora senatore Walter Tocci.

Chi decide nel nostro Paese? Uno sguardo a posteriori a questi processi di trasformazione dell'università indica che il vero potere decisionale non è stato nelle mani del Parlamento, ma di alcuni dei ministri tecnici che si sono susseguiti, dalle alte burocrazie del MIUR, di alcuni consulenti della Presidenza del Consiglio, dei Commissari, nominati, dell'Anvur. Essi hanno condiviso e attuato una linea molto forte di cambiamento, realizzato anche attraverso il proprio «potere dei grandi numeri»⁷: non solo quello di detenere i dati, ma anche di produrre indicatori coerenti con le finalità che si volevano raggiungere; e quindi di forte significato politico, ma presentati come scelte tecniche oggettive. Il governo degli «eletti» attraverso i «numeri»; che pone a mio avviso un rilevante problema di democrazia.

⁷ Su questo fondamentale tema si veda il numero monografico 3-4, luglio-dicembre 2015, della «Rassegna Italiana di Sociologia», *Il potere dei grandi numeri*, curato da Ota De Leonardis e Federico Neresini.

Come non considerare che la cosiddetta quota «premia» di finanziamento degli atenei è stata basata, da parte del Ministero, su indicatori che sono mutati ogni anno, e sono stati sempre costruiti dopo aver avuto a disposizione i dati di base utilizzati (potendo teoricamente simulare le variazioni delle allocazioni al mutare dei parametri) per costruire un sistema tanto barocco e complicato da ridurre le possibilità di comprensione e di analisi, quanto esplicitamente indirizzato? Come non considerare che con gli stessi identici dati (quelli dell'indicatore *Iras3* della VQR), riferiti allo stesso identico periodo, il Ministero ha discrezionalmente prodotto due chiavi di riparto completamente diverse nel 2013 e nel 2015? Come non considerare l'assoluta discrezionalità, l'evidente particolarismo, in alcune scelte (come la decisione di allocare due ricercatori RTD-B ad ogni ateneo indipendentemente dalla dimensione, con evidenti effetti di premio per i micro-atenei, o la scelta di includere le università private fra i beneficiari delle Cattedre Natta pagate con i denari dei contribuenti)? La stessa esistenza di conflitti di interesse? La questione tocca poi il suo culmine con l'attività dell'Anvur, che per produrre le sue graduatorie ha goduto e gode di amplissime potestà discrezionali, non soggette neanche a scrutini a posteriori data l'indisponibilità a fornire i dati di base su cui si è lavorato (come nel recente caso dei dipartimenti di eccellenza)⁸.

Questo interessante, e preoccupante, processo di decision-making ha attuato un disegno politico, evocato ad esempio pubblicamente dall'allora Presidente del Consiglio Matteo Renzi (che ad esso, per il tramite di Ministri e Consiglieri, ha dato straordinario impulso) a Torino nel febbraio del 2015. Ridisegnare il sistema universitario riducendone le dimensioni; creare un gruppo di atenei di élite, concentrato nelle città e nelle regioni più forti del Paese, e un gruppo, più folto, di atenei destinati a didattica e ricerca di serie B; equiparare strumentalmente la «qualità» delle università alla «qualità» della ricerca così come misurata dall'Anvur e usare i relativi dati come un passe-partout per scardinare il sistema nazionale; selezionare i docenti esclusivamente in base alla loro corrispondenza ad un idealtipo definito dalla stessa Anvur. Tutte le frammentate decisioni sono andate coerentemente in questo senso. Si pensi al meccanismo dei pun-

⁸ Cfr. Redazione Roars, *Dipartimenti di eccellenza: Anvur secreta i calcoli. Cantone se ci sei batti un colpo*, disponibile online su: www.roars.it, consultato il 5.2.2018.

ti organico che ha regolato e regola il modesto turnover negli atenei: decisivo, in un periodo in cui i docenti sono diminuiti di un quinto. Capano, Regini e Turri sottolineano che questi contingenti sono «calcolati in base al numero di cessazioni intervenute e al rispetto di altri criteri di bilancio». Ma sarebbe stato opportuno forse anche sottolineare l'importanza della decisione del Ministro Profumo di differenziare fortemente il turnover fra gli atenei, del Ministro Carrozza di rendere il meccanismo ancora più forte eliminando le soglie minime e massime (con il risultato di avere atenei con un turnover superiore al 100%) e di entrambi di basare l'indicatore di calcolo anche sul gettito contributivo degli studenti, premiando così il «merito» degli atenei di avere studenti provenienti da famiglie a maggior reddito, per collocazione geografica o per capacità di selezione dei «clienti». I dati dell'ultima VQR, dopo che sono stati resi noti, vengono utilizzati per una parte importante della quota «premiata» di finanziamento; ma anche per il «premio» al quadrato, quello ai dipartimenti di eccellenza (norma varata proprio perché già si sapeva come, in linea di massima, sarebbero state distribuite le risorse); ma anche per l'attribuzione dei nuovi ricercatori RTD-B. A me pare un disegno assai coerente⁹.

Si potrebbe continuare a lungo. Ma è il caso invece di concludere discutendo le proposte degli autori. Difficile non condividere la loro opinione che non sia il caso di produrre un interminabile elenco di necessità; e ancor più la loro indicazione strategica: di «premiare i progetti più che le performance passate». In questa logica essi individuano due esempi di interventi: l'introduzione di forme di contrattualizzazione fra il centro del sistema e ogni ateneo, «con il quale ogni università accetta, in cambio di risorse finanziarie, di darsi un profilo chiaro e definito e obiettivi specifici da raggiungere» (ridisegnando profondamente a tal fine anche il ruolo dell'Anvur); differenziare il sistema partendo dalla creazione di scuole di dottorato. Essi appaiono condivisibili¹⁰. Ma richiedono una condizione politica di fondo: quella di mutare l'indirizzo degli ultimi anni, di cui si è detto. Sistemi contrattuali dovrebbero infatti essere complementari solo ad un finanziamento di base degli atenei basato sul costo standard; e quindi sostitutivi rispetto alla panoplia di meccanismi premiali

⁹ Per tutti gli esempi portati sia consentito rimandare a Viesti (2018).

¹⁰ Sul primo aspetto cfr. anche Viesti (2016, 56).

discrezionali creati ad hoc cui si accennato. La costruzione di scuole di dottorato dovrebbe muovere dal contributo di tutte le università che compongono il sistema nazionale, differenziate tematicamente ma non collocate artificialmente in gironi di qualità; e quindi essere anche frutto di una allocazione di risorse umane, soprattutto a favore delle sedi che sono state maggiormente penalizzate, completamente diversa da quella attuale, eliminando il sistema (e i criteri di calcolo) dei punti organico e l'utilizzo della VQR per determinare l'ingresso di nuovi ricercatori.

Il volume di Capano, Regini e Turri dunque pare un contributo importante tanto per l'analisi di molti aspetti specifici, quanto per capire che ciò di cui si parla è una questione non solo di interesse per gli accademici ma decisiva per il futuro a medio-lungo termine del Paese. Contribuisce a fare luce su molti temi, andando effettivamente «oltre i miti e i tabù». Può opportunamente stimolare sforzi per unire le tessere che essi presentano e ricavarne un'immagine complessiva tanto della situazione quanto soprattutto delle dinamiche in corso. E trarne l'implicazione di fondo: che il punto chiave delle politiche universitarie non sono tanto le sue complessità tecniche (che vanno attentamente tenute da conto, ma che possono essere superate), quanto il suo indirizzo politico.

Risposta: la «via italiana alla modernizzazione» dell'università. Rifiutarla o cercare di indirizzarla?

di MARINO REGINI

Anche se i due volumi che sono oggetto di questa discussione (Capano *et al.* 2016; 2017) non intendevano collocarsi «nel medio del sistema decidendo di «non prendere parte» (come ritiene Gianfranco Viesti), ovvero «tra Scilla e Cariddi» (come afferma Marco Pitzalis), sono le convinzioni espresse dai tre commentatori, per molti versi opposte fra di loro, a fare apparire quei volumi in una posizione mediana.

Nel recensire i due libri, Giancarlo Gasperoni avanza infatti una critica di eccesso di pessimismo nella visione negativa che offrirebbero dell'università italiana. Non si dovrebbe generalizzare a partire da alcuni difetti, parlare di declino, o addirittura ricorrere alla categoria della «colpa» con le sue sfumature mo-

rali. Soprattutto, non si dovrebbe discutere di crisi prendendo a riferimento il 2008, perché scegliere il valore massimo di una serie storica come riferimento fa sì che qualsiasi altro valore sia per definizione inferiore (strana argomentazione questa: dopo una crescita ininterrotta da decenni del numero di iscritti e di docenti, non è forse al momento in cui questa tendenza si arresta e si inverte che si deve guardare?).

Benché con argomentazioni differenti e piuttosto criptiche, anche Pitzalis sembra avanzare una critica ai due libri di eccessivo pessimismo nell'enfatizzare l'immobilismo del mondo universitario italiano. Si sottovaluterebbe in tal modo il profondo cambiamento che ha investito le pratiche del lavoro quotidiano, la natura del lavoro accademico e anche l'adesione degli universitari al processo di riforma.

Dal canto suo, invece, Viesti articola in modo molto lucido una critica per certi versi opposta: i due volumi offrirebbero «tante pregiate tessere di un puzzle», cioè una lettura critica interessante di molti aspetti del sistema, «ma senza montarle insieme per vedere l'immagine che scaturisce». Questa immagine complessiva, a parere di Viesti, è quella di un disegno politico che si è dipanato nell'ultimo decennio attraverso una serie di decisioni frammentate ma che hanno avuto l'obiettivo ben preciso di scardinare il sistema universitario nazionale. Un disegno lucido di ridimensionamento e differenziazione del sistema portato avanti da ministri tecnici, alte burocrazie del Miur, consulenti della Presidenza del Consiglio, commissari dell'Anvur.

Le analisi condotte nei due libri in discussione, e le proposte avanzate in quello del 2017 (proposte a cui stranamente i tre commentatori accennano appena, sia pure in termini per lo più positivi), non si collocano però in una qualche posizione mediana fra quelle dei tre commentatori. Provano invece ad adottare una prospettiva diversa da quelle che dominano il dibattito pubblico e accademico e che spesso riecheggiano «miti» o «tabù» (per richiamare il sottotitolo del libro del 2017). Poiché non avrebbe senso cercare di riassumere in poche pagine le analisi e le proposte presentate per esteso nei due volumi, cercherò qui di chiarire alcuni presupposti, forse non sufficientemente esplicitati nei volumi stessi, da cui quelle analisi e quelle proposte hanno preso il via.

Negli ultimi 30 anni, le università di tutta Europa sono state investite da un'ondata di «modernizzazione» che ha introdotto

un vocabolario completamente nuovo nei sistemi di istruzione superiore. Si sono affermati obiettivi quali l'eccellenza, la differenziazione, l'impatto economico-sociale; strumenti come la competizione e la valutazione; modelli di governance quali la «guida a distanza» di università rese autonome e gestite in modo meno collegiale e più manageriale. Il successo di questo lessico, e degli stessi processi di «modernizzazione», è stato in parte conseguenza dell'egemonia del pensiero neoliberista e dei modelli di New Public Management nel settore pubblico.

Ma se ci si ferma a questa constatazione si commette un grave errore di prospettiva. Questi processi sono stati infatti delle risposte complesse e contraddittorie a pressioni emerse in Europa fin dagli anni '60 e provenienti da direzioni molto differenti fra loro. In un primo periodo, che arriva sino alla fine degli anni '80, le pressioni più forti al mutamento venivano «dal basso», cioè dagli studenti e dalle loro famiglie. La transizione da una università di élite a una di massa, infatti, poneva per la prima volta all'ordine del giorno l'esigenza per gli atenei di preoccuparsi dell'occupabilità dei loro laureati e delle aspettative di mobilità sociale di studenti provenienti da background economici e culturali molto diversi da quelli degli studenti «tradizionali». E al tempo stesso poneva un problema di finanziamenti, di differenziazione del sistema e di governance degli atenei adeguati a questa profonda trasformazione.

È solo in un secondo periodo, dagli anni '90 in poi, che a queste pressioni si affiancano anche spinte «dall'alto», cioè dai governi e dall'UE. Alle università, ormai diventate di massa, viene chiesto di contribuire più direttamente a uno sviluppo economico interpretato secondo il paradigma dell'«economia della conoscenza», ma anche di assumersi una maggiore responsabilità nei confronti dei sistemi sociali in cui sono inserite, e di attrezzarsi a competere nel contesto sempre più globale in cui si attraggono studenti e professori, circolano i risultati della ricerca e si acquisiscono risorse e reputazione.

Nei sistemi universitari europei le risposte a questo duplice ordine di pressioni, in cui le spinte dall'alto si affiancano ma non sostituiscono quelle dal basso, sono state molteplici e talvolta contraddittorie. Quasi tutti i governi hanno messo in atto strategie di differenziazione di questi sistemi, hanno cercato di responsabilizzare gli atenei concedendo loro autonomia per governarli «a distanza», e più di recente hanno adottato meccanismi di valu-

tazione, incentivi a «eccellere» nella competizione internazionale e misure per favorire la «terza missione», cioè il trasferimento di conoscenze ai sistemi socio-economici in cui sono radicati.

Proprio per questa pluralità di spinte e questa varietà (quando non contraddittorietà) di motivazioni delle risposte, è riduttivo considerare – come molti fanno – le politiche di modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore adottate in Europa negli ultimi 30 anni come l'esito di una lineare strategia neoliberista volta a introdurre nell'università logiche di mercato. Vi sono state naturalmente spinte in questa direzione, che però si sono mescolate con spinte di carattere molto differente. Minore autoreferenzialità da parte dell'accademia, maggior competizione e valutazione del merito, maggiore trasparenza e rispondenza alla domanda sociale, possono essere ingredienti di una «mercattizzazione» dell'università ma anche richieste ispirate a obiettivi di equità oltre che di efficienza. Chi si ostina a identificarle semplicemente con una strategia neoliberista finisce perciò con il respingere anche le richieste di maggiore efficienza ed equità rivolte all'università e con il legittimare di fatto l'immagine della «torre d'avorio» in cui resta arroccata la vecchia università d'élite.

Dunque le politiche di modernizzazione delle università europee, ben lungi dall'essere guidate da qualcosa di simile a un «piano del capitale», sono state l'esito di spinte differenti e di logiche molteplici, che non vanno accolte o respinte in blocco – come l'eccessiva ideologizzazione del dibattito sull'università sembra imporre – ma vanno esaminate con attenzione per coglierne gli elementi positivi e respingere quelli negativi. Si tratta di una posizione «mediana»? Io ritengo che si tratti piuttosto di un invito alla buona analisi.

Ma come si colloca in questo quadro la situazione italiana? Naturalmente anche nel nostro Paese si sono manifestate spinte e tendenze analoghe a quelle degli altri Paesi europei. Tuttavia, come dimostra l'ampia analisi storica contenuta nel volume in inglese (Capano *et al.* 2016) e nella prima parte di quello in italiano (Capano *et al.* 2017), il nostro sistema di istruzione superiore è stato caratterizzato da un permanente fallimento di questo tipo di riforme guidate da obiettivi di «modernizzazione», che non sono state portate a termine, o sono state attuate male, o hanno prodotto rilevanti conseguenze non previste. È stato così, per ragioni e con modalità diverse, per tutte e quattro le principali ondate di riforma del secondo dopoguerra: il DDL

Gui degli anni '60, le riforme Ruberti del 1989-1993, la riforma Berlinguer-Zecchino del 1999 e quella Gelmini del 2010.

Dunque, se un disegno politico c'è, questo è fallito in primo luogo per l'incapacità politica e tecnica dei governi, come si argomenta diffusamente nel volume del 2016. Quanto ai provvedimenti più recenti (dall'istituzione dell'Anvur ai fondi premiali, dalle cattedre Natta ai dipartimenti di eccellenza), più che tasselli di un'ampia e consapevole strategia appaiono come tentativi, spesso improvvisati ed estemporanei, di imitare le tendenze europee senza il respiro di lungo periodo, senza l'entità di risorse, e senza la capacità di utilizzarli per indirizzare il sistema verso obiettivi condivisi, che queste tendenze hanno avuto.

La valutazione della ricerca affidata all'Anvur e risultante nell'allocazione di fondi premiali è stata usata non come uno strumento per guidare il sistema verso obiettivi strategici ma come un sostituto dell'incapacità di guida. Governi incapaci politicamente e tecnicamente di ridisegnare il funzionamento del proprio sistema universitario, per renderlo più efficace ed equo nel conseguimento di beni pubblici essenziali nella transizione a una società della conoscenza, hanno preferito affidarsi a organismi tecnici e a meccanismi presentati come neutrali per allocare risorse senza assumersene la responsabilità politica. Quanto a provvedimenti quali le cattedre Natta e i dipartimenti di eccellenza, potremmo definirli come una «spruzzata di politica per l'eccellenza», spinti forse dal desiderio di emulare simbolicamente gli ambiziosi progetti tedesco e francese di alcuni anni fa più che dagli stessi obiettivi strategici di quei progetti, che consistevano nel differenziare i loro sistemi universitari secondo criteri ampiamente discussi e condivisi.

Questa «via italiana alla modernizzazione», consistente nell'imitare singole idee e strumenti senza inserirle in una strategia di lungo periodo consapevole, discussa pubblicamente e ampiamente condivisa – e senza comunque disporre delle capacità politiche e tecniche per progettare e implementarla in modo adeguato – ha prodotto l'esito peggiore possibile. Perché, da un lato, l'assenza di strategie esplicite di differenziazione del sistema, di perseguimento dell'eccellenza, di incentivazione del rapporto con il tessuto socio-economico, non ha consentito di utilizzare questi processi per rendere il sistema universitario italiano più efficiente ed equo. Dall'altro lato, non ha però impedito che questi processi si manifestassero comunque, in forma «strisciante» e spesso

deteriore. Quando non sono guidate e utilizzate per raggiungere obiettivi di efficienza ed equità, le spinte a differenziare si traducono in frammentazione anziché in vantaggio sistemico; quelle all'eccellenza si trasformano in vuota retorica o in competizione fine a sé stessa; mentre la spinta a migliorare il rapporto con il contesto territoriale finisce facilmente con l'assumere caratteri strumentali.

Passando dall'analisi alle proposte, perciò, il libro del 2017 invita a non proseguire la politica dello struzzo, nascondendo metaforicamente la testa nella sabbia (quella dorata delle università d'élite) per non vedere che le politiche di modernizzazione non possono essere semplicemente fermate ma vanno guidate verso risultati socialmente accettabili. Molte delle pressioni sopra ricordate e ampiamente discusse nel libro sono intrinsecamente ambivalenti da questo punto di vista, nel senso che possono ricevere risposte diverse e produrre esiti molto differenti. Ad esempio, la richiesta alle università di aprirsi di più all'esterno può tradursi in maggiori spazi offerti al mercato e alle sue logiche, o invece in più stretti rapporti con le comunità e i territori in cui sono inserite. Ancora: le politiche per l'eccellenza possono ridursi a un semplice slogan usato come strumento di marketing e denso di conseguenze negative, oppure possono tradursi (come in Germania e Francia negli anni 2000) in una strategia molto seria, guidata dalla convinzione che sono ormai molti gli attori che – in uno scenario sempre più globale in cui la mobilità di docenti, ricercatori e studenti è altrettanto elevata di quella delle imprese più innovative – orientano le proprie scelte in funzione di quelle che vengono percepite come situazioni di eccellenza.

È proprio perché queste tendenze sono intrinsecamente ambivalenti e possono portare a esiti molto diversi che il libro del 2017 aspira a lanciare un dibattito aperto contro «i miti e i tabù»; un dibattito che miri a capire in presenza di quali condizioni, e adottando quali strategie, l'esito di quelle tendenze possa essere un sistema universitario non solo più efficiente ma anche più equo. I due capitoli finali del libro sono perciò dedicati a proposte precise che vanno in questa direzione, e che non è possibile riassumere in questo breve scritto.

Qui si può solo citare la proposta finale per una strategia di «differenziazione intelligente» del sistema universitario, da contrapporre all'ormai vuota retorica dell'omogeneità formale di questo sistema, che serve solo a coprire le modalità incontrollate

quando non «selvagge» in cui una differenziazione avviene comunque. In estrema sintesi, sosteniamo che una decisione nazionale di concentrare i programmi di dottorato di una specifica area disciplinare o tematica in pochi dipartimenti, che presentino la migliore qualità della ricerca in quell'area e i migliori progetti, favorirebbe una differenziazione interna a ciascun ateneo anziché fra atenei. Si eviterebbe il rischio di avere atenei di serie A e serie B, mentre ciascun ateneo avrebbe dipartimenti più competitivi nella ricerca e altri nella formazione di base o permanente. Se ben congegnata, questa scelta produrrebbe una serie di «effetti benefici a cascata» che sono discussi nel libro e che porterebbero a migliorare la qualità complessiva del sistema universitario.

Ma per le argomentazioni a favore di questa e delle altre proposte che avanziamo, come per un'analisi estesa delle ragioni del declino, naturalmente non possiamo che rinviare a una lettura diretta dei due volumi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abbiati, G., Barone, C. (2017) *Is University Education Worth the Investment? The Expectations of Upper Secondary School Seniors and the Role of Family Background*, in «*Rationality and Society*», 29, 2, pp. 113-59.
- Argentin, G. (2018) *Gli insegnanti nella scuola italiana. Ricerche e prospettive di intervento*, Bologna, Il Mulino.
- Baccini, A., de Nicolao, G., (2018) *How Pseudoscientific Rankings Are Distorting Research*, in «*Institute for New Economic Thinking*», disponibile online su: www.ineteconomics.org, consultato il 18.1.2018.
- Barbagli, M. (1974) *Disoccupazione Intellettuale e Sistema Scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, Il Mulino.
- Barone, C., Schizzerotto, A., Abbiati, G., Argentin, G. (2017) *Information Barriers, Social Inequality, and Plans for Higher Education. Evidence from a Field Experiment*, in «*European Sociological Review*», 33, 1, pp. 84-96.
- Bertozzi, R. (2016) *Transizioni e scelte formative. Opportunità per gli allievi stranieri nelle diverse aree territoriali*, in M. Santagati, V. Ongini, a cura di, *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali*, Milano, Fondazione ISMU, pp. 81-108.
- Braun, A., Maguire, M., Ball, S.J. (2010) *Policy enactments in the UK secondary school: examining policy, practice and school positioning*, in «*Journal of Education Policy*», 25, 4, pp. 547-60.
- Bourdieu, P. (1984) *Homo Academicus*, Paris, Ed. du Seuil.

- Capano, G., Regini, M., Turri, M. (2016) *Changing Governance in Universities. Italian Higher Education in Comparative Perspective*, London, Palgrave Macmillan.
- Capano, G., Regini, M., Turri, M. (2017) *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna, Il Mulino.
- Colussi, E., Ongini, V. (2016) *Quadro generale sugli alunni con cittadinanza non italiana*, in M. Santagati, M., V. Ongini, a cura di, *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali*, Milano, Fondazione ISMU, pp. 17-44.
- Crozier, M., Friedberg E. (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Ed. du Seuil.
- Dei, M. (2011) *Ragazzi, si copia. A lezione di imbroglio nelle scuole italiane*, Bologna, Il Mulino.
- de Leonardis, O., Neresini, F., a cura di, (2015) *Il potere dei grandi numeri*, numero monografico di «Rassegna Italiana di Sociologia», 3/4.
- Dubois, P. (1997) *L'organisation des universités: complexification, diversification, rationalisation, évaluation*, in «Sociétés contemporaines», 28, pp. 13-32.
- Eurobarometer (2011) *Youth on the Move, Flash Eurobarometer n. 319b*, Gallup Organisation, disponibile online su: ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_319a_en.pdf.
- Friedberg, E. (1993) *Le Pouvoir et la Règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Ed. du Seuil.
- Galasso, V., Landi, M., Mattozzi, A., Merlo, A. (2010) *Il mercato del lavoro dei politici*, in T. Boeri, A. Merlo, A. Prat, a cura di, *Classe dirigente. L'intreccio tra business e politica*, Milano, Egea, pp. 11-82.
- Galeazzi, S., Ghiselli, S., Guerriero, A. (2015) *Emigrazione per studio e lavoro: dalla fuga allo scambio, paper preparato per la presentazione del Rapporto Italiani nel mondo 2015*, 7 ottobre, Roma.
- Gasperoni, G. (2009) *Meno bravi degli altri. Il livello di preparazione degli studenti italiani*, in R. Catanzaro, G. Sciortino, a cura di, *La fatica di cambiare. Rapporto sulla società italiana*, Bologna, Il Mulino, pp. 201-21.
- Graziosi, A. (2018) *Atenei, l'arte di valutare*, in «La Repubblica», 19.1.2018.
- Lagomarsino, F., Ravecca, A. (2014) *Il passo seguente. I giovani di origine straniera all'università*, Milano, Franco Angeli.
- Miozzi, M.U. (1993) *Lo Sviluppo Storico dell'Università Italiana*, Firenze, Le Monnier.
- Moscato, R., a cura di (1997) *Cchi Governa l'università? Il mondo accademico italiano tra conservazione e mutamento*, Liguori, Napoli.
- Moscato, R. (2015) *Sistemi di governance*, in P. Trivellato, M. Triventi, a cura di, *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento e risultati*, Roma, Carocci.
- MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2015) *Notiziario. Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.s. 2014/15*, Roma, MIUR.
- Mortara, V. (1993) *Recensione di L'improbabile riforma. Le politiche di riforma amministrativa nell'Italia repubblicana*, di G. Capano, in «Polis», VII, 2, pp. 349-52.
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (2015) *How is the Global Talent Pool Changing (2013, 2030)?*, in «Education Indicators in Focus», 31, Paris, OECD.

- Pitzalis, M. (2002) *Réformes et continuités dans l'université italienne*, Paris, L'Harmattan.
- Viesti, G. (2016) *Il declino del sistema universitario italiano*, in G. Viesti, a cura di, *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*, Roma, Donzelli.
- Viesti, G. (2018) *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Roma-Bari, Laterza.
- Weick, K.E. (2001) *Making sense of the organization*, Malden, Blackwell Publishers.