

Concorrenza e merito nelle università *

Sommario:

- I. Dalle disfunzioni della singola università a quelle di tipo sistemico
- II. Concorrenza e merito, valori ordinali
- III. Promuovere la concorrenza e il merito attraverso il mercato
- IV. Promuovere la concorrenza e il merito attraverso i controlli
- V. L'urgenza del provvedere

Nota bibliografica

* Relazione introduttiva all'incontro di studio organizzato a Roma dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma – Tor Vergata su “Concorrenza e merito nelle università”, 12 marzo 2009. Ringrazio Fabrizio Fracchia, Claudio Franchini e Aldo Sandulli per i commenti a una prima versione.

I. 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, soprattutto in una prospettiva dinamica, attenta alla capacità di un sistema di adeguarsi. Diversamente, si può affermare che il problema che quei dati fanno intravedere va visto nella specificità di ciascun caso. Ma 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. Chiamano in causa i rapporti di complementarità e di concorrenza che ciascun ateneo ha con il resto del sistema.

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 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, brandita contro ogni disegno di riforma.

II. Concorrenza e merito, valori ordinali

Poche proposizioni bastano a spiegare perché concorrenza e merito siano – invece - 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”. Non a caso, riconosce loro “il diritto di darsi ordinamenti autonomi” nei limiti stabiliti dalle leggi statali (articolo 33, ultimo comma, della Costituzione). Non a caso, il ruolo dello Stato consiste nel porre limiti alle diversità, per renderle tollerabili, all'interno di un sistema e in presenza di diritti a ricevere prestazioni non inferiori a determinati standard minimi (articolo 117, secondo comma). Nel novero di quei diritti, vi sono il diritto al libero esercizio della scienza e 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; le “provvidenze” servono a valorizzarlo; devono ispirarsi a criteri di rigorosa selettività (Guido Corso).

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 problema concerne semmai 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. Una volta sancito il principio dell’equivalenza dei titoli di studio, ove ricorrano determinati requisiti, si reintroduce – per parafrasare le parole di Guido Carli – una fondamentale libertà dei discenti, conculcata al tempo dei nazionalismi e dell’autarchia. Si permette d’iniziare, proseguire, concludere in luoghi diversi i percorsi di studio. Si dà impulso a una dinamica concorrenziale.

III. Promuovere la concorrenza e il merito attraverso il mercato

Contro quella dinamica, generatrice di concorrenza, agiscono in Italia numerosi impedimenti, non soltanto il valore legale dei titoli di studio, di cui Luigi Einaudi è stato tra i più autorevoli sostenitori, per dare il giusto risalto ai talenti individuali. Tra i giuristi vi è consenso forse soltanto sulla necessità di distinguere il valore extrascolastico dei titoli da con quello scolastico, necessario per accedere ai livelli successivi. Per il resto, le ragioni della teoria giuridica restano irrimediabilmente divise fra vantaggi e svantaggi

possibili. Essa ha dimostrato l'esistenza di pro e contro, non è riuscita a quantificarne la rispettiva rilevanza in modo risolutivo, per se ottiene adesioni la tesi che una reale autonomia didattica si avrebbe soltanto se le università "tornassero a competere sul miglior modo di trasmettere il sapere" (Fabio Merusi).

Dall'analisi economica, invece, 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. Tuttavia, non si tratta d'una condizione sufficiente. 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. Rimuoverli 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 effettuino stime, avvalendosi delle metodologie messe a punto in sede internazionale.

IV. Promuovere la concorrenza e il 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 “*concurrence 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. 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. La commissione tecnica per la finanza pubblica nel 2007 ha meritoriamente intrapreso la *spending review*; quella esperienza è stata inopinatamente interrotta, ma il Ministero potrebbe mutuarne la metodologia, applicarla su larga scala. Con il supporto del CUN, gli organi di valutazione potrebbero mostrare consapevolezza dell’importanza che le pubblicazioni in lingua inglese hanno, non soltanto per matematici ed economisti, ma anche per filosofi e giuristi. Singoli atenei potrebbero dimostrare di saper essere selettivi nel valutare la *performance*, nel distribuire utilità riservate. Probabilmente, ciò

richiederebbe adeguamenti dalla *governance*, rispetto all'auto-amministrazione di tipo corporativo. Esse sarebbero con ogni probabilità utili in sé, oltre che in chiave strumentale.

V. 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: nell'azione riformatrice delle istituzioni centrali; nello svolgimento d'una supervisione intelligente, né di facciata, né intrusiva. Ma è urgente porvi mano: per evitare che le opportunità dischiuse anche per noi dall'integrazione più stretta in Europa non siano colte, che si concretizzino – invece – i rischi di marginalizzazione che si prospettano, 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 Giannini nel *Rapporto* del 1979 – che ci si impegna <<in un cammino di spine senza attendere ricompense>>. Ma è impensabile che quell'azione ottenga risultati di rilievo senza il concorso di quanti – a vario titolo – operano all'intero delle università. Essi, 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, non l'unico, della serietà del loro impegno e della congruità delle obiezioni mosse alle critiche indiscriminate cui le università italiane sono da tempo esposte.

Nota bibliografica

Gli studi ai quali viene fatto riferimento nel testo sono: G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 785 ss.; F. Merusi, *Legge e autonomia nelle università*, in corso di pubblicazione; L. Einaudi, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, Einaudi, 1959, p. 15; G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari-Roma, Laterza, 1993.

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 *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 722.

Tra gli studi recenti sull'università, R. Perotti, *L'università truccata*, Torino, Einaudi, 2008; Fondazione Magna Charta, *Più merito nell'università. Le proposte della Fondazione Magna Charta*, Roma, 2009.