

## VERSO UNA NUOVA UNIVERSITÀ

Lectio Magistralis del prof. Stefano Paleari, Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

### **Abstract**

Gli avvenimenti degli ultimi anni, le trasformazioni sociodemografiche in essere e gli interventi di riforma uniti a politiche di bilancio restrittive, hanno modificato profondamente il modo di essere dell'Università italiana. Il combinato disposto di minori risorse e minore autonomia ha portato non solo al ridimensionamento del sistema ma lo ha anche privato della sua capacità progettuale trasformandolo in un comparto puramente esecutivo della Pubblica amministrazione. Tutto ciò ha indebolito la capacità del Paese di competere a livello internazionale fino a determinare un vero e proprio fenomeno migratorio dei giovani di talento verso altri Paesi, soprattutto europei. Si ha la sensazione di essere prossimi a un punto di non ritorno con gravi conseguenze per le prospettive di lungo termine della società italiana. Per questo serve una svolta che parta dalla risposta a domande fondamentali: cos'è oggi l'università? Perché serve? Chi la deve finanziare? Chi e come deve accedervi? Quale la sua organizzazione e lo status della sua comunità? Quali le relazioni con il tessuto urbano e territoriale? A questi interrogativi occorre rispondere come viatico verso una nuova università, costruendo il consenso intorno all'analisi e lasciando poi alla politica la responsabilità delle scelte. Il documento in essere vuol dare un contributo in questa direzione.

### **Indice dell'intervento**

1. Premessa
2. Ruolo dell'Università e dimensione istituzionale
3. L'idea, il "modello" di Università
4. Le fasi di sviluppo dell'Università italiana
5. Una nuova fase per l'Università
6. Lo status dei docenti e dei ricercatori
7. La Città e il territorio
8. Nuova Università, Governance e Classifiche

Magnifico Rettore, carissimo Giacomo, Autorità, Colleghe e colleghi, Studenti, Signore e Signori,  
sono davvero molto felice di partecipare all'apertura del vostro Anno Accademico, di rendere onore a questa Università, a questa città straordinaria, a tutti voi.

Quando il Magnifico Rettore mi ha detto che avrebbe gradito un mio intervento, ha subito aggiunto, “non ti accontenterai di un indirizzo di saluto? Non ti invitiamo per così poco. Noi vogliamo conoscere qual è la tua idea di Università”. La cosa mi ha preoccupato ma ho accettato la sfida, sperando di non essere troppo inadeguato.

Torno in una città che mi ha ospitato come atleta di pallanuoto della Sportiva Sturla proprio durante gli anni dell'Università. E quell'esperienza per me è stata la prima del mondo globalizzato: allenatore ungherese, giocatori brasiliani e croati e una lingua franca che era il dialetto genovese, che ho l'onore di ancora comprendere se parlato non troppo stretto.

L'invito del prof. Deferrari a intervenire sull'idea di università futura rappresenta in realtà una sfida affascinante, un tema centrale in tutto il contesto internazionale, in Europa in particolare e che dobbiamo avviare anche noi, costretti da troppo tempo al ripiego quotidiano, alla reattività puramente amministrativa, alla rincorsa degli azzeccarbugli giuridici. Occorre invece alzare la testa, guardare all'orizzonte e immaginare un nuovo corso non solo per l'Università ma per tutto il Paese e a partire proprio dalle università.

## 1. Premessa

L'Università italiana, negli ultimi anni, ha affrontato un insieme assai rilevante di trasformazioni, soprattutto con riferimento agli assetti della *governance* e ha subito l'effetto del “disimpegno” da parte dello Stato al suo finanziamento.

I cambiamenti imposti e le scelte economiche concomitanti hanno segnato profondamente questa Istituzione che vanta secoli di storia ma che solo da qualche decennio si è affermata sia come Istituzione di massa, sia come organizzazione per il sostegno della competitività degli Stati, anche di quelli “emergenti”, di fronte al diffondersi sempre più consistente del ruolo della conoscenza come chiave per lo sviluppo sociale ed economico.

**I cambiamenti introdotti raramente hanno tratto origine dalla domanda sul ruolo ultimo e sul fine dell'Istituzione universitaria.** L'attenzione ai soli mezzi può essere motivata quando i fini sono molto chiari e agiscono come vincolo; diversamente essi lavorano anche “spostando i fini” e dunque è bene che questi siano chiari da subito. Pensiamo, ad esempio, al discorso del Santo Padre a Cagliari nello scorso settembre. Papa Francesco afferma che le università sono luogo di discernimento, di cultura della prossimità e di formazione alla solidarietà. Un luogo fisico, quindi, in cui i giovani apprendono la lettura critica del mondo e sono educati alla relazione con gli altri secondo principi solidaristici. Questa visione ci riporta ai fini, siano essi o meno condivisi, e non più solo ai mezzi. Diciamo allora che **l'Università è luogo di formazione delle coscienze prima ancora che di ampliamento e trasmissione sic et simpliciter del sapere.**

La lezione del Pontefice è un'ottima occasione per riprendere il filo che porta alle finalità e non solo agli strumenti. **Servono le università in un Paese? È giusto che vi accedano tutti coloro che lo desiderano? È opportuno che si confrontino in termini quantitativi e qualitativi con quelle di altri Paesi e in che modo? È bene che competano come squadre indipendenti o è meglio che creino anche un tessuto connettivo comune pur nelle reciproche diversità?** Sono interrogativi suscitati dalle riflessioni del vescovo di Roma che riportano al giusto indirizzo anche i mezzi che poi vengono utilizzati.

**I quesiti posti sono un monito per tutti. In primo luogo, il legislatore** che, almeno in Italia, in questi anni mentre decantava l'autonomia, la riduceva sempre più, per gli atenei virtuosi e non; mentre sosteneva la necessità di dare più risorse ai meritevoli, contraeva i finanziamenti erga omnes; mentre sosteneva nei principi il diritto allo studio, lo decapitava nei fatti riducendone gli interventi.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>FFO Italia (milioni €)*</b>	7,515	7.282	7,044	7,083	6,698	6,766	6,603	6,556
<b>Variaz. assoluta (mln €)</b>		-233	-238	39	-385	68	-163	-47
<b>Variaz. assoluta cumulata (mln €)</b>		-233	-471	-432	-817	-749	-912	-959
<b>Variazione % annua</b>		-3.1	-3.3	0.6	-5.4	1.0	-2.4	-0.7
<b>Variazione % cumulata</b>		-3.1	-6.3	-5.7	-10.9	-10.0	-12.1	-12.8
<b>FFO per abitante (€)</b>	125	121	117	118	112	113	110	109
<b>Docenti e ricercatori (1.1.xxxx)**</b>	60,63 6	58,77 8	56,00 0	55,03 3	54,30 9	53,32 3		

\*stima a parità di perimetro e con l'esclusione dell'Università di Trento (46 mln). Per gli anni 2015-16 a legislazione vigente. \*\*Atenei statali, tutti i ruoli.

**Ma il messaggio va anche alla comunità accademica** che è venuta progressivamente meno alla sua capacità progettuale, trasformata da soggetto spesso autoreferenziale in un comparto puramente esecutivo della Pubblica amministrazione.

A partire da questi interrogativi vorrei sottoporre alcune valutazioni e aiutare la formazione di un percorso verso una nuova Università.

## 2. Ruolo dell'Università e dimensione istituzionale

La prima questione che dobbiamo affrontare è quella più semplice. Perché l'Università esiste nella sua dimensione istituzionale? A quali bisogni risponde? Chi può accedervi?

**L'Università è riconosciuta nella sua natura istituzionale**, cioè è ritenuta una delle Istituzioni all'interno di una comunità. Ma che cosa è una istituzione? E perché l'università è percepita come tale?

Secondo la teoria dell'istituzione sorta in Francia (Maurice Hauriou 1856-1929, Teoria dell'Istituzione e della Fondazione, Giuffrè 1967), alla base di ogni istituzione corporativa, ossia quella riguardante le persone, vi è l'idea dell'opera da compiere, il potere organizzato per l'affermazione della stessa, l'azione che porta alla sua fondazione e alla sua determinazione.

Inoltre, secondo la teoria dell'ordinamento giuridico (Santi Romano 1875-1947, L'ordinamento giuridico, Pisa, 1918), **le caratteristiche di un'Istituzione** dovrebbero essere:

- **l'esistenza obiettiva e concreta:** consistente in un collegamento di persone e mezzi destinati permanentemente a un determinato fine, come manifestazione della natura sociale e non puramente individuale;
- **il carattere chiuso**, nel senso che l'istituzione deve venire in considerazione in sé e per sé, in quanto dotata di una propria individualità, pur in collegamento con altre istituzioni;
- **il carattere statico e permanente**, nel senso che l'istituzione non perde la propria identità al mutare dei suoi elementi.

Pare allora ancora attuale, in considerazione dei grandi cambiamenti in atto, cercare di capire, in un'ottica comparata, qual è, in definitiva, "l'idea direttiva" e in che termini va declinato il "potere organizzato" che sta alla base della fondazione dell'università come istituzione.

**In termini più moderni, ma in fondo corrispondenti, potremmo interrogarci sulla “mission” e sulla “governance” dell'Università ai nostri tempi.** Tuttavia, questi termini anglosassoni sono ormai utilizzati in ogni contesto e rischiano di mettere sullo stesso piano soggetti privi di essenza istituzionale a tutto discapito delle Istituzioni propriamente dette.

Gli interrogativi che accompagnano, non solo nel nostro Paese, le riforme universitarie, potrebbero essere ricondotti a una questione di fondo tesa a chiarire in che termini le modifiche di volta in volta proposte, in concomitanza con i cambiamenti sociali ed economici in essere, incidano sul carattere “istituzionale” dell'Università.

Da questo di vista, si può dire che **l'Università dovrebbe essere una istituzione imparziale, ossia non soggetta a logiche di parte.** Questo fatto contraddistingue il comportamento degli organi di governo ed il modo con cui ci si relaziona alle altre Istituzioni, anche quelle che possono rappresentare legittimamente un orientamento dichiaratamente di parte.

**L'Università, poi, non è un'istituzione a sovranità popolare:** chi governa l'università non è un rappresentante del popolo, sebbene in alcuni sistemi esistano meccanismi per cui il Rettore, ad esempio, è designato direttamente o indirettamente da un rappresentante del popolo (in Olanda, per esempio, il Rettore è eletto da un Supervisory Board nominato dal Ministro).

**L'Università non è poi un'istituzione politica:** non si occupa cioè di tutti gli interessi della collettività ma solo di alcuni specifici.

**L'Università è, invece, un'istituzione tecnica,** in quanto i meccanismi di ingresso presuppongono la dimostrazione di specifiche conoscenze.

**È inoltre un'istituzione sociale e della società tutta** in quanto condiziona e contribuisce a determinare le dinamiche sociali, divenendo spesso punto di riferimento per l'intera collettività. Questo carattere si è accentuato con la trasformazione dell'Università in istituzione di massa dopo che per secoli, come vedremo, è rimasta un'istituzione elitaria. Quella che si è determinata nel corso del XX secolo, con l'affermarsi della scolarizzazione e del progresso scientifico è un'Istituzione che, viceversa, tende a garantire il diritto di accesso per tanti ed è un luogo di espressione dell'interesse pubblico.

**In sintesi, l'Università del nostro tempo è un'istituzione imparziale, non a sovranità popolare, apartitica, tecnica, sociale, di massa e della società tutta.**

### **3. L'idea, il “modello” di Università**

La seconda questione che vogliamo affrontare è quella del “modo” con cui l'Università assolve al compito a cui è chiamata. **Modo o modi, da cui il termine “modello” da intendersi come risposta, tra l'altro, ai seguenti quesiti: a) chi e a quali condizioni accede all'Università b) come deve essere finanziato il suo funzionamento? c) come si deve insediare un'Università nel tessuto urbano e territoriale? d) quali le sue dimensioni “ottimali”? d) quale lo status di chi partecipa alla sua vita?**

Occorre in altri termini considerare, relativamente ai modelli assunti in ambito europeo e internazionale, le condizioni di accesso, le fonti e i meccanismi di finanziamento, il grado di autonomia, il ruolo che essa è chiamata a svolgere nella società moderna e l'assetto attuale di governo delle università.

**Questo compito si scontra con la difficoltà derivante dall'assenza di un modello di riferimento, non solo a livello europeo, ma anche all'interno dei singoli Stati,** ove le soluzioni adottate sono molteplici, il che è da vedersi in senso positivo in quanto a diverse e specifiche finalità da assolvere corrispondono distinti modelli organizzativi. L'operazione che merita di essere

compiuta, in tale ottica, è quella di **prendere atto di una fisiologica eterogeneità dei modelli universitari, cercando, però, di individuarne principi e obiettivi comuni.**

**In quanto espressione dell'interesse pubblico, un aspetto da ponderare sono le condizioni di accesso:** occorre chiedersi, cioè, se l'accesso debba essere gratuito o, e in che modo, oneroso; rivolto a un élite o a tutti; generalizzato, regolato o limitato. A seconda delle risposte date risulta modificata profondamente la natura pubblica dell'istituzione universitaria.

**Le condizioni di accesso possono portare con sé il problema di chi finanzia l'università:** fino a che punto è giusto che sia finanziata da chi fruisce del servizio e fino a che punto invece debba essere sostenuta dalla collettività in quanto la sua attività rientra nell'interesse pubblico. Deve valere lo stesso principio per esempio esistente per alcuni servizi pubblici, come trasporti o sanità, in cui l'utente corrisponde un contributo largamente inferiore al costo effettivo in considerazione degli "obblighi di servizio pubblico"? Ci si può spingere oltre rispetto alla situazione attuale. In Italia e in Europa verso una caratterizzazione anglosassone? È giusto che lo Stato o le comunità locali contribuiscano in gran parte al suo funzionamento? E a che prezzo, cioè con quali implicazioni?

**È ampiamente riconosciuto come il conseguimento di un titolo di studio universitario generi effetti positivi sia sul singolo individuo, che avrà maggiori entrate finanziarie nel corso della sua vita grazie alle competenze acquisite durante gli studi universitari, sia sulla collettività.** L'evidenza, dal dopoguerra in avanti, mostra come **lo sviluppo dell'istruzione sia strettamente legato al tasso di crescita economica e sociale.** Questa considerazione potrebbe giustificare un'università onerosa, in cui gli studenti sopportano parte del costo attraverso il pagamento delle rette; tuttavia questo principio potrebbe escludere una porzione della popolazione dal diritto di accesso, in particolare quella che non ha le capacità economiche per sopportare tale onere con conseguente riduzione del cosiddetto "capitale sociale".

Queste tematiche vanno affrontate con attenzione. Osservando i modelli oggi presenti in Europa, le soluzioni che emergono sono le più diverse. **In tutti i Paesi, però, lo Stato ha un peso rilevante anche se non necessariamente esclusivo.** Si osserva, per esempio, che nel Regno Unito il finanziamento pubblico copre meno della metà del costo complessivo. In tutti gli altri principali Paesi europei, viceversa, le fonti pubbliche finanziano oltre la metà degli investimenti nei sistemi di istruzione terziaria. Tuttavia, perfino all'interno degli stessi Paesi, si sono determinate nel tempo notevoli differenze.

Ad esempio, ancora nel Regno Unito le università inglesi chiedono, a partire dalle fine degli anni Novanta, il pagamento di rette universitarie talvolta anche molto elevate, e la nuova legge ha ulteriormente aumentato il limite massimo di retta che le università inglesi hanno la possibilità di imporre ai propri studenti. A fronte di tale richiesta sono però affiancate politiche per il diritto allo studio e un sistema di prestiti d'onore che potranno essere rimborsati senza interessi al termine degli studi e che sono garantiti dallo Stato; sempre nel Regno Unito c'è, tuttavia, anche l'esempio della Scozia, in cui le università sono praticamente gratuite: non richiedono cioè alcun contributo agli studenti.

**In Italia l'ecosistema tra Università statali finanziate prevalentemente da risorse pubbliche e Università non statali sostenute dalle rette universitarie è sufficientemente assestato con benefici anche di tipo comparativo per tutta la collettività.**

**In Germania, le Università sono finanziate in gran parte dai sistemi regionali;** ciò determina profonde differenze tra una Regione e l'altra. La maggior parte dei Länder ha università gratuite, altri (Baden-Württemberg, Baviera, Bassa Sassonia) chiedono invece il pagamento di contributi (abbastanza contenuti) agli studenti in un contesto che negli ultimi anni si è reso molto più articolato che in passato.

**Differente da Stato a Stato è anche l'entità del contributo pubblico in termini assoluti e per abitante al sistema di istruzione terziaria.**

In questo contesto si osserva come l'Italia sia fra i grandi Paesi europei quello con il minor finanziamento pubblico per abitante. **Anche il Regno Unito, dove il contributo pubblico è percentualmente molto inferiore rispetto all'Italia, presenta un finanziamento pubblico all'università in valore assoluto molto superiore a quello dell'Italia.**

Country	Funding 2012 - (mln €)	Population 2011 ('000)	Funding per citizen	Change 2008-2012	Change 2008-2012 Inflation-adjusted
Norway	3.621	4.953	731	22,0%	21,0%
Sweden	6.235	9.449	660	22,0%	21,0%
Germany	24.900	81.798	304	23,0%	20,0%
France	19.800	65.434	303	8,8%	6,4%
Iceland	87	319	273	13,0%	7,2%
Ireland	1.236	4.576	270	-20,0%	-21,0%
Austria	2.169	8.424	257	15,0%	13,0%
Netherland	3.232	16.693	194	10,0%	7,5%
Spain*	7.258	46.175	157	-9,5%	-11,0%
UK	9.815	62.744	156	-10,0%	-13,0%
Italy	6.633	60.724	109	-12,0%	-14,0%
Croatia	369	4.403	84	5,3%	1,8%
Slovakia	447	5.398	83	2,1%	-1,5%
Poland*	3.015	38.534	78	12,0%	8,6%
Czech Republic	802	10.496	76	-14,0%	-17,0%
Lithuania	189	3.030	62	-19,0%	-22,0%
Portugal	602	10.557	57	-1,5%	-4,1%
Hungary	542	9.972	54	-20,0%	-24,0%
Greece	200	11.300	18	-25,0%	-25,0%
Belgium - French Community	585	n.a.	0	19,0%	16,0%

Source Reprocessing EUA's Public Funding Observatory and Word Bank Statistics

#### 4. Le fasi di sviluppo dell'Università italiana

Le considerazioni svolte ci portano ad affermare che **non possiamo più immaginare una politica universitaria fondata su aggiustamenti progressivi o, peggio, su imitazioni "à la carte" di modelli altrui essi stessi in fase di superamento.** Occorre, invece, entrare in una fase nuova e questo può essere fatto in primo luogo prendendo atto di quello che è accaduto fino a oggi.

**Si può dire che l'Italia repubblicana ha vissuto due grandi fasi nello sviluppo del sistema universitario.** La prima, a partire dal Dopoguerra, che ha portato verso la fine degli anni Sessanta **all'Università cosiddetta di massa.** Nel primo decennio successivo al dopoguerra gli studenti universitari italiani erano circa 300 mila; verso la fine degli anni Sessanta il loro numero è cresciuto a

circa un milione. **Un aumento consistente a cui ha corrisposto principalmente la crescita dimensionale degli Atenei storici.**

Sono queste le ragioni che, in una prima fase, hanno giustificato la nascita di nuovi Atenei, come risposta alla crescita abnorme di quelli esistenti. E sono spesso nati in città italiane con una lunga storia civica. **Così si esprimeva il savonese Vittore Branca (1913-2004)**, filologo e letterato, laureatosi a Pisa e docente a Firenze, Roma, Catania, Padova e primo rettore dell'Università di Bergamo dal 1968 al 1972 a conclusione del suo mandato rettorale: **“Questa Università è nata in un momento particolarmente delicato della società italiana, in un momento di dissoluzione e crisi delle università dovute, soprattutto, di esplosione della popolazione universitaria, inspiegabilmente non prevista dalla classe politica e causa prima delle agitazioni studentesche.** L'Italia è di fronte ad una situazione drammatica: allo studente universitario non è nemmeno assicurato l'elementare diritto del posto a sedere in aula. Dall'Ottocento e sino a questi ultimi anni è prevalso il concetto di concentrare le attrezzature universitarie; e questo indirizzo si è rivelato in tutta la sua inconsistenza con la creazione – come è successo negli Stati Uniti – di grandi “campus” universitari che si sono rivelati veri e propri ghetti avulsi dal tessuto sociale”. E prosegue: “Da molto tempo sostengo che l'Italia ha un patrimonio immenso di piccole città storiche o di quartieri storici in grandi città che, per il loro tessuto urbanistico non possono accogliere la vita della civiltà industriale e tecnocratica... Ebbene, una funzione che non li sconvolge o deturpa ma, anzi, ne sfrutta la suggestione storica, artistica e culturale è proprio quella di cittadelle degli studi, specie a tipo umanistico. Si parla con invidia dei “campus” americani, specialmente da parte di chi non li ha visti o non ci ha vissuto. Sono belli, funzionali ma spesso incredibilmente freddi e astratti, fuori dalla vita normale, come dei ghetti. Lo studente viene separato dalla vita normale d'una città, non incontra che studenti e professori, nelle aule, nei campi da gioco, nei bar. Noi dobbiamo trasformare, invece, i nostri centri urbanistici storici in tante sedi di studio. Gli studenti apprenderanno proprio dall'ambiente stesso lezioni non meno utili di quelle impartite nelle aule”.

**Il discorso di Branca, di fatto, dà l'avvio alla seconda fase che è quella della crescita del numero di Università italiane.** Il numero di Atenei, pari a 39 nel 1950, è 52 alla fine degli anni Ottanta e 78 all'inizio del nuovo secolo. E, in alcuni casi, come spesso avviene alla fine di un ciclo si assiste a fenomeni di eccesso, l'apertura cioè di nuove Università e sedi più per rispondere a pressioni politiche e corporative locali che a precise esigenze di decongestionamento delle grandi sedi.

N° Atenei	Statale	Non Statale Tradizionale	Non Statale Telematico	Totale
1950	35	4		39
1960	36	4		40
1970	41	5		46
1980	46	6		52
1990	53	6		59
2000	65	13		78
2010	67	18	11	96

Bari - Politecnico	1990
Castellanza - Università "Carlo Cattaneo"	1991
Napoli - Seconda Università degli studi	1991
Roma - III Università degli studi	1992
Roma - Università "Campus Bio-Medico"	1993
Teramo - Università degli studi	1993
Casamassima - Libera Università Mediterranea "Jean Monnet"	1995
Milano - Università Vita-Salute San Raffaele	1996
Roma - LUSPIO	1996
Bolzano - Libera Università	1997
Pavia - Istituto universitario di studi superiori	1997
Benevento - Università degli studi del Sannio	1998
Catanzaro - Università degli studi "Magna Grecia"	1998
Milano-Bicocca - Università degli studi	1998
Roma - Università degli studi del "Foro Italico"	1998
Varese - Università dell'Insubria	1998
Vercelli - Università degli studi del Piemonte orientale "A. Avogadro"	1998
Foggia - Università degli studi	1999
Università degli Studi "Link Campus University"	1999
Aosta - Università degli studi	2000
Firenze - Istituto Italiano di Scienze Umane	2002
Bra (CN) - Università di Scienze Gastronomiche	2004
Enna - Libera Università della Sicilia Centrale "KORE"	2005
Lucca - Scuola IMT Alti Studi	2005
Roma - Università Europea	2005
Reggio Calabria - Università per Stranieri	2007

(escluse telematiche)

**Le politiche degli ultimi anni hanno posto fine a questa fase senza tuttavia indicarne una nuova.** Quello che è avvenuto per il sistema educativo è l'affermarsi di una visione puramente economica sulle trasformazioni in atto nella società. Con ciò invertendo la scala dei valori o, alternativamente, immaginando l'autosufficienza del pensiero economico. Viceversa, **l'idea di società e delle sue Istituzioni precede l'idea di economia anche se non ne può prescindere.** Da qui parte la necessità di proiettare l'Istituzione universitaria nella nuova società trovando, se non successivamente almeno contestualmente, le compatibilità economiche. E soprattutto sapendo che, per dirla come Sir Kenneth Robinson, **i sistemi educativi rifiutano la logica standardizzata e lineare delle riforme europee degli ultimi anni.** Serve, secondo Robinson, un cambiamento radicale nella Scuola e nell'Università, e un approccio che lui definisce "agricultural" per sottolineare come i sistemi educativi siano organismi che evolvono e rifiutano le logiche lineari. Si chiede al riguardo Robinson: forse un bambino di 3 anni vale la metà di un bambino di 6?



## 5. Una nuova fase per l'Università

Consapevoli del percorso svolto, l'Università italiana del nuovo millennio dovrebbe individuare un nuovo inizio dalle esigenze degli studenti e della società nel nuovo contesto educativo internazionale. Ed essere consapevole della **necessità per la collettività di misurare il livello medio del servizio reso, piuttosto che riproporre approcci “fordisti e lineari” che si limitano alle punte, trofei da esibire in chiave internazionale.**

**Chiediamoci quindi per chi, cioè per quali bisogni degli studenti e dell'avanzamento scientifico, e come, cioè in quali forme, con quali sostegni e attraverso quali percorsi, costruire una nuova idea di Università.**

In Italia, oggi, abbiamo 1,8 milioni di studenti universitari. Dubitiamo che vederli concentrati in 10 enormi Atenei da 180 mila studenti ciascuno rappresenti una grande idea di futuro per l'Università italiana. Il MIT conta 11.000 studenti, Harvard 27.000, Stanford 20.000, Yale 12.000, Chicago 15.000, Princeton 8.000 e si potrebbe giungere fino al Regno Unito e all'Europa continentale. Se è vero che l'obiettivo è quello della qualità da realizzarsi con numeri non elitari, perché è questa la sfida di un Paese che vuol dirsi democratico, quali sono gli argomenti e i confronti internazionali che spingono a dire che in Italia ci sono troppe Università? Una riflessione è oggi oltremodo necessaria, ma il mezzo non va confuso con il fine. **Se l'obiettivo è quello di giustificare tagli al finanziamento del sistema brandendo la questione del numero di Università, chi si muove libero da questa impostazione ideologica ha il dovere di confutare una tesi priva di fondamento economico e scientifico.**

Nemmeno dimezzando il numero di studenti universitari la proposta “solo 10” è sostenibile. Quest'ultima è invece compatibile con l'esistenza di università per pochi. E qui il discorso si sposta su un piano politico e non tecnico. **Quandanche all'Università non vi accedessero i più facoltosi ma i migliori a prescindere, resterebbe comunque da dimostrare che l'idea di una società oligarchica sia portatrice di un nuovo sviluppo.** Per dirla come Marc Augé è più probabile la formazione da una parte di un'oligarchia del potere, del denaro e del sapere, dall'altra di una massa di esclusi e di rivoltosi.

**Una nuova terza fase evolutiva del sistema universitario italiano non può quindi nascere come ripiego alla miopia politica, né come inganno ideologico.** Siamo passati dall'Università per pochi all'Università di massa, ora la questione è come difendere l'accesso al sapere superiore con il buon uso del denaro pubblico, ipotizzando che il mercato da solo non riesce a portare a un tale obiettivo.

**D'altro canto, è pur vero che l'Università di massa finanziata in gran parte dallo Stato ha portato sia a comportamenti opportunistici e irresponsabili, sia a un bisogno di accentramento che sottrae ai meritevoli la possibilità di confronto alla pari con altre realtà, soprattutto in un contesto internazionale** caratterizzato da una sempre maggiore mobilità degli studenti e dei ricercatori. Anche solo rispetto a dieci anni fa la mobilità giovanile è oggi molto maggiore, sia per le minori barriere normative, sia per i minori costi, sia per la contaminazione offerta dalla diffusione delle tecnologie di rete.

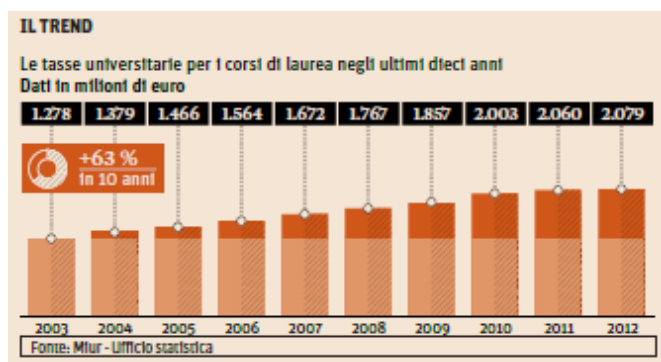
Occorre quindi seppellire un'ampia stratificazione di norme e cavilli e costruire un quadro di regole che porti evolutivamente le Università a promuovere ciò che è necessario, accentuando la specializzazione e la capacità di attrarre oltre che di essere in sintonia con un sistema territoriale, non in una logica di “assestamento delle decadenze” ma di scommessa sulle traiettorie future, cercando anche di valorizzare il know how esistente.

**Questo percorso può portare a modificare il perimetro attuale degli Atenei italiani, forse anche il numero ma non secondo una logica contabile che rischia di costruire una società**

duale, cioè dei pochi che hanno tanto e dei tanti che non hanno nulla, bensì seguendo un preciso indirizzo sotto il profilo della scelta politica.

Un buon modello di finanziamento può assecondare questo percorso. È giusto, in primo luogo, che le Università vengano finanziate dallo Stato o in generale con risorse pubbliche in relazione a quello che fanno e non solo perché esistono. Questo approccio può correggere sul nascere le derive opportunistiche e favorire comportamenti virtuosi. È questa la direzione che l'Europa ha intrapreso, peraltro con un impegno pubblico ben superiore a quello italiano.

Negli ultimi dieci anni mentre l'impegno dello Stato passava da 6,2 a 7,4 miliardi di euro per poi ritornare ai valori iniziali nel 2013 a valle dei tagli imposti dai vari Governi, la contribuzione studentesca cresceva da 1,3 a 2,1 miliardi di euro. I valori medi assoluti sono di poco superiori ai mille euro all'anno per studente e rappresentano percentualmente una frazione significativa del finanziamento complessivo.



Fonte: Il Sole 24 Ore, 4 novembre 2013

**LE RICHIESTE DELLE UNIVERSITÀ STATALI...**  
La contribuzione media degli studenti paganti; valori 2012 in euro all'anno

Ateneo	Tasse	Ateneo	Tasse
1 Milano Politecnico	1.711,9	30 Macerata	943,5
2 Venezia Iuav	1.687,9	31 Roma Foro Italico	933,2
3 Urbino	1.657,0	32 Firenze	922,6
4 Varese - Insubria	1.652,9	33 Benevento Sannio	877,8
5 Pavia	1.590,8	34 Roma Tre	866,6
6 Milano Statale	1.548,9	35 Roma Tor Vergata	865,9
7 Modena e Reggio E.	1.522,6	36 Roma La Sapienza	854,3
8 Siena	1.495,8	37 Messina	822,6
9 Verona	1.466,7	38 Campobasso	814,5
10 Padova	1.465,2	39 Cassino	793,8
11 Siena stranieri	1.446,6	40 Reggio Calabria	772,8
12 Bologna	1.422,1	41 Catania	763,0
13 Venezia Ca' Foscari	1.310,5	42 Foggia	752,8
14 Genova	1.266,6	43 Viterbo	743,5
15 Torino	1.241,7	44 Perugia stranieri	739,7
16 Udine	1.210,3	45 Lecce	729,3
17 Brescia	1.204,8	46 Chieti e Pescara	726,3
18 Milano Bicocca	1.188,7	47 Bari	717,1
19 Trieste	1.137,6	48 Salerno	706,2
20 Ferrara	1.131,2	49 Napoli Federico II	706,2
21 Bergamo	1.095,5	50 Arcavacata di Rende	670,0
22 Torino Politecnico *	1.078,2	51 Cagliari	659,2
23 Perugia	1.061,0	52 Napoli Parthenope	639,9
24 Pisa	1.016,0	53 Napoli Orientale	638,2
25 Napoli II Università	965,6	54 Bari Politecnico	617,9
26 Parma	953,9	55 Sassari	594,1
27 Camerino	947,1	56 Teramo	576,0
28 Piemonte Orientale	946,8	57 Catanzaro	531,3
29 Ancona Politecnica	943,7	58 Palermo	471,8
		59 Potenza	436,6

Note: L'Aquila non è riportata; \* dato 2011

Fonte: Il Sole 24 Ore, 4 novembre 2013

**...E QUELLE DELLE UNIVERSITÀ NON STATALI**  
Valori 2012 in euro all'anno

Ateneo	Tasse
1 Milano Bocconi	9.501,2
2 Bra Scienze gastronomiche	8.915,0
3 Roma Luiss	7.531,5
4 Roma Lumsa	7.327,3
5 Milano San Raffaele	6.965,6
6 Castellanza	6.707,6
7 Roma Campus Biomedico	6.159,6
8 Milano Iulm	5.077,2
9 Milano Cattolica	4.849,5
10 Roma Europea	4.624,4
11 Università e-Campus	4.211,7
12 Roma Lussip	3.825,9
13 Bari Jean Monnet	3.460,6
14 Roma Unitel	2.222,5
15 Benevento G. Fortunato	2.193,9
16 Roma Marconi	1.998,2
17 Roma Niccolò Cusano	1.998,1
18 Napoli Pegaso	1.922,6
19 Enna Kore	1.804,5
20 Napoli Suor Orsola	1.800,0
21 Firenze - Italian Univ. Iine	1.412,1
22 Telematica L. Da Vinci	1.315,2
23 Trento	1.248,4
24 Bolzano	1.136,1
25 Roma Unitelma Sapienza	1.098,1
26 Aosta	923,9
Universitas Mercatorum	902,3
Reggio Calabria Stranieri	627,7
Roma Uninettuno	359,4

Fonte: elaborazione del Sole 24 Ore su dati MIUR - Ufficio Statistica

**Nel confronto europeo, come sopra evidenziato, non appaiono sostenibili ulteriori appesantimenti della contribuzione studentesca e, anzi, si rende quanto mai essenziale la costruzione di un pieno sistema di diritto allo studio e al merito, oggi modesto e insufficiente.** Nell'Europa continentale il finanziamento pubblico copre i tre quarti del costo dell'Università e la contribuzione studentesca il 10%. Questa percentuale sale al 30% nel Regno Unito. Ovunque, tuttavia, i valori assoluti sono assai più consistenti: Francia e Germania, come evidenziato, hanno un finanziamento ordinario dello Stato che è 3 volte il nostro a parità di popolazione e anche quello del Regno Unito è significativamente superiore a quello italiano.

**La nuova Università si può fondare su un finanziamento pubblico competitivo, su un nuovo e maggiore diritto allo studio, su una maggiore responsabilizzazione di tutta la comunità accademica.**

Conservare un accesso di massa, peraltro, in un Paese che non riesce a colmare il gap di laureati con gli altri Paesi europei, è una premessa per un nuovo sviluppo sociale ed economico.

Western European nations considered	Share (%)	People (thousands)
Germany	25	11.315
United Kingdom	33	9.844
France	27	8.814
Spain	29	7.663
Italy	14	4.754
Netherlands	32	2.871

**Table 1** Population 25-64 years old with tertiary Education

Fonte: Education at a glance, 2010, OECD data

Oggi i giovani sanno che il welfare dei padri non sarà più il loro. Non cercano “qualcosa da avere” ma “qualcosa da fare”, cercano opportunità, esperienze. Queste, se ben concepite, hanno persino la precedenza nel breve periodo sugli aspetti economici. Sembra paradossale ma l'arresto dell'ascensore sociale è più pericoloso delle disuguaglianze. **Sopprimere in un giovane la possibilità di crescere, di valorizzare il suo talento è più deleterio di qualunque livello di disuguaglianza, perché chiude la speranza.** E la crescita di una comunità si realizza certamente quando le disuguaglianze sono ben temperate ma, soprattutto, quando nulla è precluso al talento e all'impegno.

L'impegno della comunità accademica richiama, viceversa, il tema dell'autonomia responsabile.

**Ma in cosa consiste l'autonomia delle Università?** In tutta Europa lo Stato come detto ha un peso rilevante, anche se non esclusivo. Le tre richieste che vengono di solito sottoposte alle istituzioni universitarie sono quelle di essere **autonome, responsabili e differenziate.**

**Per quanto riguarda l'autonomia, le singole istituzioni necessitano innanzitutto di libertà nel raggiungere i propri obiettivi,** nonostante il finanziamento sia interamente o prevalentemente pubblico.

**Un secondo aspetto dell'autonomia consiste in una maggiore indipendenza finanziaria** (a fronte di una minore incidenza del finanziamento pubblico sul totale delle entrate dell'Università). Tale indipendenza non può però affrancare l'università dal relazionarsi e

confrontarsi con lo Stato: esso deve comunque essere presente esercitando un “controllo vigile a distanza”, definendo obiettivi, strumenti di valutazione e responsabilizzando le stesse università in un contesto di sostenibilità finanziaria, dal momento che anche per le Istituzioni private in un contesto di valore giuridico del titolo di studio accorrono precisi obblighi per lo Stato in caso di inadempienza o di dissesto.

Anche nel Regno Unito, dove le università sono percepite come enti autonomi e dove peraltro il finanziamento pubblico copre meno della metà del costo complessivo, lo Stato è comunque molto presente, esercitando un controllo “a distanza” che lascia però alle singole istituzioni notevole autonomia nel raggiungere i propri obiettivi.

**L'autonomia e la responsabilità non sono quindi in relazione alla natura del finanziamento dell'Università.** L'autonomia è una condizione necessaria affinché l'Università svolga bene il suo compito. **La verifica che ciò sia avvenuto deve però trovare riscontro in responsabilità precise. Ciò presuppone il controllo ex post e non ex ante delle attività.** Tutta la prassi legislativa e normativa italiana degli ultimi anni si è, viceversa, orientata verso forme di controllo ex ante, aventi natura formalmente prescrittiva e che quindi hanno sottratto alle Università tanto l'autonomia quanto la responsabilità.

**Occorre un'inversione di rotta; il controllo prescrittivo è giustificato solo da situazioni di non sostenibilità finanziaria e di gravi responsabilità.** L'autonomia può allora essere variabile e configurarsi in modo tanto più netto quanto più sotto il profilo della gestione è virtuoso il singolo Ateneo. Ciò comporta una revisione degli attuali assetti normativi e la non assimilazione del sistema universitario al perimetro della pubblica amministrazione.

**La differenziazione all'interno del sistema è una delle sfide del prossimo futuro** rispetto alla quale l'autonomia responsabile è una condizione necessaria. Ogni Ateneo dovrebbe poter rispondere alla domanda circa la sua specializzazione, soprattutto sul secondo e sul terzo livello della formazione. **La vocazione dei vari Atenei piuttosto che il numero e la dimensione è l'obiettivo della terza fase del sistema universitario italiano.** Così come la capacità di fare rete su cui si ritornerà nel seguito.

È preoccupante che l'esigenza di una focalizzazione sia fatta coincidere al desiderio di ridurre il numero di Atenei. **Con 1,8 milioni di studenti l'Italia potrebbe disporre di 100 Università aventi un numero medio di studenti pari a 18.000.** Si tenga conto del fatto che, ad eccezione delle University of Applied Sciences (Fachhochschule) che contano in media circa 5.000 studenti, le Università tedesche hanno in media 17.000 studenti. Non solo, nelle Università l'ideologia della dimensione sottopone ad altissimi rischi tanto in un senso quanto nell'altro. **Nessuno, infatti, dubita sulla necessità di masse critiche, quest'ultime peraltro molto legate alla natura delle singole discipline, ma il gigantismo fine a sé stesso gioca contro l'autonomia, la responsabilità e la capacità di rispondere con immediatezza alle dinamiche del contesto così presenti in questa fase storica.**

In ogni caso non pare che esistano, ad oggi, studi volti a individuare la dimensione ottima di un'Università. **Esiste la realtà internazionale, levigata anche dal mercato, che dimostra come non vi sia correlazione tra dimensione e performance.**

Questo approccio permette peraltro di creare un tessuto che valorizza la qualità media piuttosto che le sole “cattedrali nel deserto”. **Le eccellenze sono ancora di maggior valore se inserite in un contesto di buona e diffusa qualità.** La sanità europea è al momento un esempio in questa direzione, come le vicende recenti che hanno malauguratamente colpito persone molto note testimoniano e per le quali una buona qualità capillarmente diffusa ha permesso di dare risposte adeguate.

## 6. Lo status dei docenti e dei ricercatori

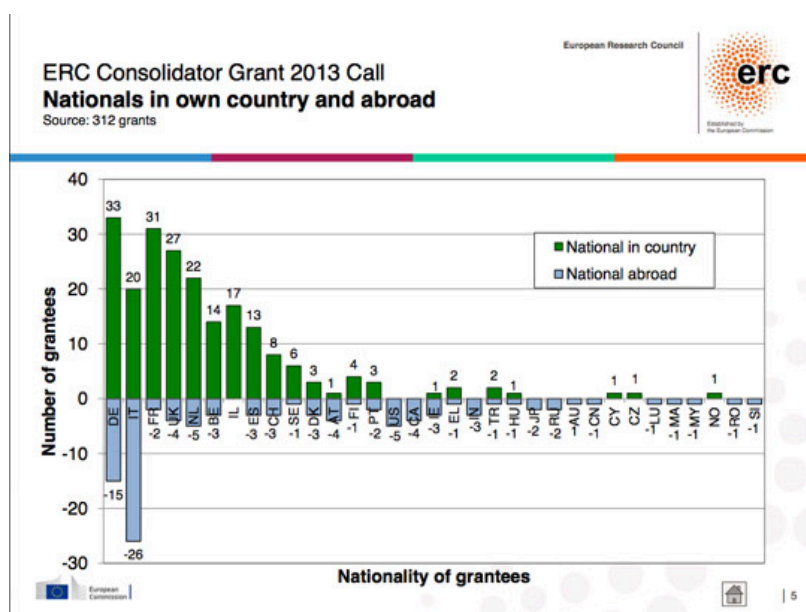
La promozione di un sistema universitario differenziato pur nelle sue articolazioni chiama in causa direttamente la questione dello status di chi partecipa alla vita accademica. Lo status e le modalità di reclutamento di docenti e ricercatori, e anche del personale tecnico e amministrativo, non sono disgiunti né dalla natura giuridica dell'Università, né dalla questione relativa all'autonomia responsabile.

Per la prima, la collocazione dell'Università all'interno del perimetro della pubblica amministrazione ha conseguenze ben precise sulle modalità di organizzazione e gestione del personale. Questo è molto se si pensa che il capitale umano è tutto in un'organizzazione come quella universitaria.

Per quanto riguarda il reclutamento, negli ultimi trent'anni l'Università italiana è oscillata tra un "modello nazionale" a intervalli irregolari e irragionevoli e un "modello locale" privo del deterrente alla responsabilità delle azioni. È sempre mancata, inoltre, e le attuali Abilitazioni Scientifiche Nazionali non si sottraggono, la capacità di dimensionare il sistema in modo sostenibile quando non sono i meccanismi di mercato a poterlo fare.

Ciò premesso, nella nuova fase dell'Università italiana occorre almeno far riprendere la circolazione dei docenti e dei ricercatori fra le varie Università.

Oggi tutto depone contro questa possibilità; gli economisti direbbero che sono alte le barriere all'ingresso e altrettanto quelle all'uscita. Senza contare la stanzialità della società italiana per ragioni oggettive di costo e di rigidità giuridica. La natura quasi monopsonistica del sistema universitario impone un prezzo rilevante alla qualità e alla motivazione della comunità accademica. Si può prescrivere a un docente di fare più ore di didattica ma non si può prescrivere o delimitare la sua creatività e la sua capacità di ricercare e di scoprire. Le condizioni ambientali sono fondamentali e trovano nutrimento in una facilità di spostamento. L'idea di un "passaporto europeo dei ricercatori" che faciliti gli spostamenti anche sotto il profilo previdenziale, assistenziale e familiare e la possibilità di incentivi monetari a tempo determinato rappresentano condizioni necessarie per l'avvio di un nuovo corso. Non deve stupire che i ricercatori italiani vincitori di ERC non scelgano in prevalenza le Università italiane per svolgere la propria ricerca, ma stupisce che non lo facciano gli stranieri. Le Università inglesi in occasione del Research Assessment Exercise svolgono un vero e proprio "ingaggio internazionale" di talenti, così come l'Olanda con la fiscalità di favore per i cosiddetti High Skill Workers.



Fonte: Catteneo (2014)

## 7. Città, Territori e nuova Università

**Questi nuovi profili portano a un ripensamento anche degli obiettivi e delle funzioni delle università stesse:** a fianco delle preminenti funzioni educative e scientifiche, in aggiunta alla ormai ben nota terza missione che prevede una funzione di apertura e servizio al territorio, **occorre interrogarsi circa l'Università come infrastruttura di attrattività e di rinascita di un tessuto cittadino**, sia esso metropolitano sia più provinciale. Le parole di Vittore Branca riprese all'inizio di questo documento sono emblematiche al riguardo. Non solo, **interrogiamoci quali potrebbero essere le conseguenze della chiusura di alcune Università sulle città di riferimento.** Anche nelle grandi città le Università sono state spesso lo strumento di recupero di interi quartieri, di uso di spazi antichi altrimenti in stato di abbandono, di rivitalizzazione anche edilizia. **Questa "strumentalità" non è sufficiente a giustificare la presenza dell'Università, ma è molto sottovalutata nel dibattito nazionale come se si discutesse di una presenza facilmente sostituibile.** E questo non vale per le sole città cosiddette universitarie, storiche e no, ma anche in quelle che si avvalgono dell'Università in un quadro socioeconomico di autosufficienza.

## 8. Nuova Università, governance e classifiche

**A diverse e specifiche finalità da assolvere possono anche corrispondere diversi modelli organizzativi.** Gli interventi legislativi degli ultimi anni, come già ricordato, sono stati invece più attenti al processo che al risultato, coerenti con la logica del controllo e della prescrizione preventiva piuttosto che della valutazione del risultato.

In questo contesto è richiesta quindi una maggiore libertà ma anche una maggiore responsabilità dell'università verso lo Stato ed i propri stakeholder in generale. Proprio per tenere in considerazione gli interessi esterni si è assistito in Europa a una crescente partecipazione dei cosiddetti membri laici, ossia non appartenenti alla comunità accademica, negli organi decisionali e di governo.

**La partecipazione di membri esterni, appartenenti alla comunità territoriale di riferimento è giustificata e giustificabile per favorire un maggiore grado di apertura delle università verso il proprio territorio per la nuova funzione di servizio e di radicamento.** Tuttavia, la partecipazione dei membri esterni alla governance universitaria è molto diversa da nazione a nazione e, spesso, presenta differenti modelli anche all'interno dello stesso Paese. **Non è quindi identificabile un unico modello di riferimento a livello europeo per quanto riguarda la governance universitaria.**

Nel Regno Unito, ad esempio, sono riconosciuti più modelli di governance a livello di Ateneo, in cui i membri laici sono in maggioranza negli organi strategici. Anche qui tuttavia fa eccezione il modello denominato Oxbridge, in quanto proprio delle storiche università di Oxford e Cambridge, il quale, al contrario, è un esempio di auto-governo accademico: gli esterni possono rappresentare una minoranza nell'organo di governo oppure essere completamente esclusi.

**Dall'osservazione dei modelli europei emerge quindi una notevole varietà. I policy-makers non dovrebbero perciò avere l'intento di mutuare modelli ottimi non esistenti quanto piuttosto cercare le buone pratiche e riflettere sui "colli di bottiglia" giuridici e normativi che bloccano sul nascere anche le migliori intenzioni.**

Per esempio, occorre chiedersi se coloro che governano l'Università, interni e laici, percepiscono la stessa come è stata definita all'inizio di questo documento e cioè come istituzione imparziale, non a sovranità popolare, apartitica, tecnica, sociale, di massa e della società tutta e con tutti i requisiti dell'autonomia definiti nei principi della Costituzione e dalla natura stessa dell'attività di insegnamento e di ricerca.

Quanto sopra descritto ci porta a una visione meno affrettata delle cosiddette “classifiche” o ranking universitari. Esse partono dal presupposto che le Università competano per la leadership come se si trattasse di una competizione sportiva e aziendale.

**Ma se fosse una competizione sportiva, ogni Università dovrebbe essere per esempio libera di reclutare chi vuole, di licenziare chi vuole e così via.** Perché allora parlare tanto dei meccanismi concorsuali ottimi come di quelli che sottraggono l'arbitrio valutativo alle singole Università? Se le Università si vedessero come avversarie l'una dell'altra perché mai dovrebbero chiedere a un “giocatore” di un'altra squadra di scegliere i propri “giocatori”? **La competizione poi non è nemmeno aziendale perché un'impresa non è tenuta ad essere un'Istituzione.** Da ultimo ogni competizione richiederebbe un quadro di regole e un arbitro. E il dibattito è molto aperto su questi due aspetti.

**Negare la natura prettamente sportiva e aziendale dell'agire universitario non significa però rifiutare stimoli, incentivi e confronti.** Un'Università che si chiude al confronto, al bisogno di crescere e di premiare i migliori, magari ripetendo slogan che sono l'analogo di quelli che abbiamo criticato all'interno di questa analisi, è destinata a morire non già per decreto del Governo di turno ma sotto il profilo sociale, perché non è più riconosciuta come tale.

La nuova idea di Università è quindi la consapevolezza del ruolo in un quadro di obiettivi competitivi. Dove il concetto di competere è quello della sua etimologia ovvero quello di mirare a un obiettivo comune e dove ognuno si spende per ottenerlo. La competizione fra Atenei è quella che conduce a una migliore qualità, quella che porta anche il peggiore a essere migliore di prima. E i primi sono tali anche perché esistono i secondi e i terzi. **Concorrere significa gareggiare insieme e, possibilmente, non decidere a tavolino e al di fuori di un insieme di regole chi alla fine “vincerà”.**

**La nuova Università sarà migliore non se avrà portato un'Università italiana nelle prime dieci in classifica e oppresso tutte le altre,** ma se avrà creato le condizioni per il miglioramento di tutti che poi è il compito di ogni Istituzione sociale.

Il treno verso una nuova Università, pertanto, è in movimento. Dobbiamo sapere che, nel percorso che ci attende, non è irrilevante scegliere la meta, la direzione ed i compagni di viaggio. Se non lottiamo noi per farlo qualcun altro sceglierà per noi e per i nostri figli.