

# L'evoluzione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa ed in Italia

## 1. Le principali tendenze nei sistemi d'istruzione superiore in Europa

I sistemi d'istruzione superiore in Europa sono sottoposti da tempo ad un processo di trasformazione che negli anni più recenti ha fatto registrare un'accelerazione in conseguenza dell'incremento costante della domanda di conoscenza e di competenze identificate come una chiave di volta per il progresso della società. L'acuita percezione del ruolo della conoscenza nel processo di sviluppo della società si è aggiunta alla ormai tradizionale corsa al titolo di studio quale credenziale per il processo di mobilità sociale.

All'aumento della domanda sociale d'istruzione si sono aggiunti ulteriori elementi di trasformazione, quali:

- (i) la riduzione progressiva della spesa pubblica a favore dell'istruzione superiore,
- (ii) lo sviluppo delle tecnologie applicabili ai processi formativi,
- (iii) le tendenze al decentramento dei sistemi tradizionalmente accentrati,
- (iv) il progressivo processo di globalizzazione delle economie.

In particolare sulla pressione di quest'ultimo fenomeno, si assiste allo sviluppo delle relazioni tra istruzione superiore e mondo economico con intrecci ed influenze reciproche crescenti. Ne derivano alcuni fenomeni di valenza ed effetti sovente contraddittori.

La qualità dei programmi formativi tende ad innalzarsi per la crescente richiesta di competenze, ma le spinte alla diffusione dell'istruzione terziaria operano nel senso di adattare il livello dell'offerta alla eterogeneità dei diversi bagagli formativi dei nuovi utenti.

La ricerca della qualità spiega anche la tendenziale diversificazione dei percorsi formativi in livelli sequenziali che comprendono un primo ciclo multidisciplinare, teso a preparare gli studenti all'entrata nel mercato del lavoro, un secondo ciclo (al livello detto comunemente di Master) che offre una formazione specialistica, assai spesso con orientamento alla ricerca, e un terzo ciclo (a livello di Dottorato) fortemente orientato alla ricerca.

Un settore in grande sviluppo appare quello dell'educazione permanente, sotto forma di istruzione superiore accessibile ad ogni età.

La mobilità di studenti e docenti tende a crescere sia per la maggiore possibilità di conoscere le diverse offerte a livello europeo, sia grazie agli specifici programmi tesi a favorire gli scambi internazionali (Erasmus, Socrates).

Tra questi ultimi sono da sottolineare lo sviluppo dei sistemi di crediti (per il riconoscimento generalizzato degli studi compiuti) e la trasferibilità dei crediti tra istituzioni, settori dell'istruzione superiore e paesi diversi.

L'insieme di queste tendenze opera per favorire la comparabilità dei titoli dell'istruzione superiore e, più in generale, per la creazione di una vera e propria "società dell'apprendimento", prodotta, appunto, dall'effetto combinato delle politiche del *life-long learning*, la flessibilità dei corsi, la trasferibilità dei crediti formativi e la mobilità degli studenti.

I sistemi formativi sono dunque sottoposti a pressioni assai forti e non sempre coerenti che comunque operano in virtù di una richiesta di cambiamento dei ruoli attribuiti alla scuola e più specificatamente all'università. In particolare il rapporto tra stato e sistema d'istruzione su-

periore è divenuto cruciale quale elemento rappresentativo della nuova dialettica tra le componenti della società interessate all'istruzione formale di alto livello.

Infatti, la rilevanza centrale della conoscenza ha fornito alla società una sorta di nuova legittimità ad esercitare pressioni sull'università, mentre in precedenza una legge non scritta preservava l'autonomia dell'università da ogni intrusione che si paventava di tipo politico-ideologico a danno della ricerca pura e dello sviluppo del libero pensiero.

Queste nuove interpretazioni del ruolo degli istituti produttori di alta conoscenza hanno urtato in particolare con il modello di università che si è storicamente sviluppato nell'Europa continentale.

In proposito, occorre rifarsi all'origine del modello europeo (dell'Europa continentale) che ha visto lo stato/nazione divenire il partner centrale per l'università moderna in virtù delle riforme introdotte dal sistema napoleonico e dal modello tedesco proposto da Wilhelm von Humboldt, mentre, parallelamente, si andava sviluppando un modello anglosassone (riguardante la Gran Bretagna e gli Stati Uniti) dove il ruolo dello stato risultava molto più marginale se non assente. In particolare il modello europeo ha comportato il trasferimento dell'università nella proprietà legale dello stato, al fine di assicurare la priorità degli interessi nazionali e costituire attorno all'università un'area regolata, definita e protetta dalla legge. Questa "area regolata legalmente" è stata collegata al mondo esterno attraverso la mediazione del potere politico centrale (il corrispondente ministero)<sup>1</sup>.

Per contro, nei paesi anglosassoni l'interesse della collettività non si è originariamente identificata con il concetto di stato-nazione bensì con quello dell' "individualismo proprietario". Secondo tale impostazione, l'acquisizione e accumulazione di beni e ricchezze attribuiva all'individuo la responsabilità di possedere una parte del bene collettivo e in conseguenza lo rendeva responsabile dell'interesse comune e dell'ordine sociale esistente (che gli aveva consentito l'acquisizione dei beni e della ricchezza). Da qui una diversa definizione di comunità concepita in termini economici e collegata alla proprietà: dunque Comunità come bene comune (letteralmente *common wealth*).

Le differenze tra la teoria dell' "omogeneità legale" e quella dell' "individualismo proprietario" si riflettono sui rapporti tra università e società. Mentre nell'Europa continentale si viene creando un'area regolamentata legalmente attorno all'università, intesa come istituzione al servizio dello stato, nei paesi anglosassoni il concetto di individualismo proprietario pone in rapporto diretto l'istituzione universitaria con i cittadini che sono considerati dei portatori di diritti e interessi individuali (o anche collettivi se aggregati per qualunque affinità) nei confronti dei servizi forniti dall'istituzione e come tali considerati non solo utilizzatori o fruitori o clienti ma, appunto, come veri e propri *stakeholders*.

Le differenze tra il modello europeo e quello anglosassone sono evidenti. Il vero punto di interesse da cui è utile muovere per comprendere l'attuale situazione dell'istruzione superiore consiste – sotto questo profilo – nel domandarsi come mai il modello anglosassone che attri-

---

<sup>1</sup> Il modello di controllo statale che si è imposto nell'Europa continentale con tali caratteristiche si è fondato dunque sul principio dell'"omogeneità legale", secondo una logica centralistica propria allo stato-nazione, sviluppata con la rivoluzione francese del 1789. È noto in particolare, come l'istruzione secondaria superiore e quella universitaria avessero come compito fondamentale quello di formare, spesso ex-novo, i quadri dell'amministrazione pubblica. In quel contesto il rapporto fra stato e autonomia accademica assumeva differenti aspetti, dovendo rispondere a diverse finalità. Con l'autonomia ci si proponeva di proteggere il mondo della formazione dalle pressioni degli interessi costituiti e dei privilegi ereditari, in nome della universalità della scienza e del valore della competenza: era questo il senso che le attribuiva Wilhelm von Humboldt. Ma lo stato centralistico non voleva altresì rinunciare ad una qualche forma di controllo sulla omogeneità (quando non sulle caratteristiche) del funzionamento del sistema formativo e traduceva questo desiderio di controllo nella strutturazione omogenea dei programmi e nella garanzia di protezione attribuita agli insegnanti resi dipendenti pubblici o "pubblici ufficiali" (modello napoleonico).

buisce diretta rilevanza agli *stakeholders*, soprattutto esterni, abbia assunto così rapidamente negli ultimi anni un ruolo centrale anche nei paesi dell'Europa continentale<sup>2</sup>.

Al riguardo occorre considerare come lo stato centralistico abbia progressivamente perso parte della sua legittimità. Tra le ragioni esplicative di questa tendenza si possono considerare sia l'effetto indiretto del modello americano, nel quale si opera per ridurre al minimo il peso dello stato sui cittadini; sia la crisi non solo finanziaria ma anche della qualità dei servizi pubblici (o del modello del Welfare State); sia, infine, la perdita di consapevolezza nell'opinione pubblica della funzione dello stato come garante delle libertà individuali. Lo stato viene dunque sempre più percepito negativamente, come peso per il cittadino: peso burocratico, finanziario, limitatore di libertà individuali e creatore di ingiustizie e disparità a favore dei suoi dipendenti, ritenuti ingiustamente privilegiati.

Tutte queste spinte hanno collaborato a rendere obsoleto il modello dello stato centralistico, operante nei confronti del sistema formativo secondo il principio dell' "omogeneità legale".

Questo modello dunque ha richiesto una trasformazione, soprattutto nei paesi europei che lo hanno maggiormente rappresentato, mentre hanno acquistato rilievo i modelli sviluppati in altri paesi, principalmente quelli anglosassoni, dove è prevalsa l'autonomia delle istituzioni collegate con l'interesse collettivo.

Ma in sistemi dell'Europa continentale come quello italiano il passaggio al modello anglosassone urta con tradizioni e consuetudini radicate nel tempo e attive sia nel mondo accademico sia nella struttura statale.

L'accademia resiste ai controlli esterni in nome della libertà di insegnamento e di ricerca come dell'autonomia delle istituzioni nei confronti delle richieste della società. Il principio dell'università che risponde ai bisogni di competenze professionali, di ricerca applicata, di utilizzo delle expertise interne (cioè che si adegua al modello della "multiversity" teorizzato negli anni '60 dall'allora presidente dell'Università di California, Clark Kerr) non trova una convinta accoglienza.

Dal canto suo anche lo stato non sembra sempre pronto a trasformare il proprio ruolo da quello di controllore a quello di supervisore. Il dibattito, al riguardo, è aperto in tutta Europa. Dovunque si confrontano i modelli di autonomia di cui devono disporre gli atenei (e correlativamente le forme di controllo attribuite allo stato). In varia misura si combinano gradi di autonomia "sostantiva" (relativa alla determinazione dei fini) e gradi di autonomia "procedurale" (attinente ai mezzi da utilizzare). La figura (relativamente) nuova è in ogni caso quella dello "stato valutatore".

Ad accrescere la rilevanza di tale ruolo interviene la generale crisi di risorse pubbliche destinate all'istruzione superiore. Infatti, all'aumentare delle necessità di spesa che i sistemi formativi incontrano per far fronte alla crescente domanda formativa e di ricerca applicata non corrisponde un analogo incremento degli investimenti pubblici nel settore, ma piuttosto la richiesta di una sempre più attenta verifica della produttività degli investimenti da parte del principale organismo finanziatore (che resta comunque lo stato e/o gli enti pubblici locali). Ne derivano – per le istituzioni di formazione superiore – sia la necessità di reperire risorse aggiuntive da fonti diverse, sia l'esigenza di procedere a valutazioni sempre più puntuali del proprio operato.

<sup>2</sup> Questa relazione diretta (e non mediata dall'autorità statale, come nell'Europa continentale) tra singola istituzione e portatori di interessi nei suoi confronti ha comportato diverse concezioni ed estrinsecazioni dell'autorità all'interno dell'università. Nel caso inglese, l'autorità era inizialmente attribuita agli "stakeholders" interni, appartenenti all'accademia (i "fellows" o i "Dons"), direttamente discendenti dalle Gilde accademiche medioevali e da sempre amministratori delle istituzioni. Nel caso statunitense, lo status di "stakeholders" venne attribuito alle comunità locali rappresentate dalle figure dei *Regents* o dei *Trustees*, quindi a un potere esterno che tuttavia ha costantemente delegato l'esercizio dell'autorità a figure accademiche come il Presidente dell'università che a sua volta lo delega ai Presidi (*Deans*).

Da quanto sin qui osservato appare chiaro come per comprendere i processi di trasformazione che interessano i diversi sistemi d'istruzione superiore sia necessario osservare contemporaneamente l'intreccio tra:

- (i) il tipo di gestione/controllo (quello che in Francia si chiama la *tutelle*) esercitato dalla società sul settore della formazione,
- (ii) le caratteristiche delle istituzioni universitarie,
- (iii) le peculiarità della professione accademica.

## 2. Il caso italiano

Nel quadro qui sommariamente tracciato si inserisce il sistema universitario italiano, caratterizzato innanzitutto dalla ritardata presa di coscienza delle nuove richieste ed esigenze legate al passaggio dall'università di élite all'università di massa e dalla subitanea accelerazione imposta dalla recente riforma degli ordinamenti didattici.

I problemi aperti sono nella gran maggioranza quelli indicati a livello europeo, con alcune accentuazioni e specificità in parte legate al ritardato inserimento nel generale processo di cambiamento. Tre dimensioni problematiche sembrano particolarmente centrali.

- (a) Il tipo di autonomia attribuita alle università non appare definitivamente chiarita.
- (b) Le finalità proprie all'istruzione superiore non sono del tutto condivise nè sono state sino ad ora oggetto di approfondita e diffusa riflessione.
- (c) La soluzione dei gravi problemi finanziari degli atenei sembra non trovare uno sbocco convincente.

**L'autonomia dei singoli atenei** ha trovato limiti progressivi nella elaborazione delle norme di attuazione della riforma degli ordinamenti didattici e nella non soluzione dell'annoso problema del valore legale dei titoli di studio. Ma concorrono a ridurla la crisi finanziaria della gran parte degli atenei e le prospettive di riforma dello stato giuridico dei docenti (concorsi nazionali invece che locali). In particolare l'autonomia "procedurale" tende a ridursi sempre più.

**Le modifiche delle finalità del sistema d'istruzione superiore** non sono state realmente dibattute e ripensate collegialmente. Ne deriva una commistione di compiti tradizionali e di compiti nuovi che producono frizioni e incongruenze sia a livello di percorsi formativi (funzioni delle lauree di primo livello e delle specialistiche con ricadute sulla struttura e i contenuti dei programmi e dei curricula), sia a livello di politiche di ricerca (ricerca pura e ricerca applicata su commessa esterna). Il risultato è la tendenziale perdita di identità dell'università e della sua "mission", che non può che contenere compiti tradizionali (formazione della classe dirigente e ricerca pura) e compiti rispondenti alle nuove richieste della società (formazione di terzo livello sempre più diffusa, *life-long learning*, ricerca applicata "in conto terzi", consulenza diffusa per rispondere a richieste di enti pubblici e privati). Il nodo da sciogliere è naturalmente quello della composizione di tali finalità contraddittorie.

**La soluzione dei problemi finanziari** trova ostacoli assai seri nel non aumento della quota del PIL attribuita dallo stato al settore, e dalla mancanza di un sistema di finanziamento aggiuntivo alle università per endemica carenza del contributo privato alla ricerca e per l'inesistenza di incentivi ai trasferimenti finanziari a favore della cultura superiore e della ricerca. Tuttavia si sconta qui anche la inesistenza di una tradizione di vera autonomia finanziaria delle università che si traduce in una carenza nelle capacità di raccolta di risorse e più in generale di gestione manageriale degli atenei. La pressione per l'incremento delle tasse di iscrizione degli studenti non sembra destinata a risolvere il problema anche se ha una rilevanza sul versante dell'autonomia universitaria nella misura in cui implica una liberalizzazione dei limiti generali imposti ai contributi (il noto 20% del Fondo di dotazione ordinario).

### 3. L'importanza della valutazione

Nel complesso delle problematiche sin qui evidenziate si colloca il **sistema di valutazione** del sistema d'istruzione superiore e delle singole università.

Il processo di valutazione dell'istruzione superiore è iniziato da diversi anni in numerosi paesi europei. Le forme che la valutazione ha assunto sono molteplici e i nodi che le caratterizzano non appaiono del tutto risolti neppure laddove esse sono state introdotte da maggior tempo. Vi sono sistemi dove la valutazione viene condotta in forme indipendenti dal potere politico ad opera di istituzioni prive di potere sanzionatorio (il caso francese), altri dove la verifica è legata all'attribuzione di risorse secondo un meccanismo di premio/punizione (il caso inglese), altri ancora dove la situazione varia a livello regionale e dove le resistenze del mondo accademico sono tuttora rilevanti (il caso tedesco).

Nel procedere della riforma degli ordinamenti didattici nel nostro paese l'articolarsi progressivo dell'offerta formativa ha accentuato l'importanza delle specificità dei singoli atenei. L'attivazione di nuovi percorsi in funzione di un rapporto più preciso con nuove o tradizionali figure professionali ha contribuito infatti a sollecitare tra i possibili fruitori un confronto tra alternative possibili (quantomeno a livello regionale) ed ha consentito, almeno in parte ma per la prima volta in forma allargata, una reale scelta tra sedi accademiche diverse.

Si sono venute a creare di fatto alcune delle condizioni di base per una competizione tra università. Ad un tempo, le università sono costrette a ricercare il reclutamento di nuovi studenti per il peso crescente assunto dai loro contributi d'iscrizione nei bilanci istituzionali.

In questa situazione, la valutazione acquista un ruolo sempre più centrale di certificazione delle qualità dell'offerta formativa come elemento di sostegno alle politiche dell'università in una prospettiva che comprende altresì riconoscimenti concreti di tipo istituzionale quali le quote di riequilibrio del Fondo di finanziamento ordinario. Ne deriva la sempre maggiore rilevanza del ruolo dei Nuclei di valutazione nell'assistenza dei ruoli elettivi degli atenei.

La normativa nazionale al riguardo ha mirato a disciplinare e standardizzare la valutazione al fine di meglio assicurare il miglioramento qualitativo delle attività degli atenei attraverso la verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle attività didattiche, di ricerca e di gestione amministrativa.

Al crescere di centralità del ruolo interno della valutazione si viene affiancando peraltro la dimensione esterna della valutazione non tanto ad opera del Comitato nazionale per la valutazione, come ci si poteva forse attendere, quanto attraverso la diffusione del progetto CampusOne e alla generalizzazione di alcune sue procedure di valutazione tese al miglioramento della qualità delle performances dell'università.

I Nuclei di Valutazione, in sintesi, sembra siano avviati a diventare lo strumento di un processo di filtro e garanzia qualitativa a priori dell'operare degli atenei e delle loro proposte formative. Questa tendenza appare orientata alla combinazione di valutazioni non solo sui fini ma anche sulle modalità di attuazione dei fini degli atenei con incidenza diretta sugli ambiti di autonomia "sostantiva" e "procedurale" insieme. Il rischio implicito in tali politiche è quello di introdurre, anche indirettamente, forme di standardizzazione di procedure fini/mezzi che mal si conciliano con le specificità delle singole istituzioni formative. Sembra dunque stia prevalendo una tendenza alla proposizione di standard omogenei cui gli atenei sono chiamati ad uniformarsi a detrimento degli ambiti di autonomia che meglio potrebbero essere salvaguardati da politiche valutative più fondate su analisi dirette (sul campo) dei singoli casi ad opera di commissioni itineranti con fini cooperativi più che ispettivi. Ma si tratta probabilmente di una fase di oscillazione del pendolo che risente di una deriva centralistica in contrapposizione ad una opposta di diffusa autonomia. Le forme di valutazione naturalmente risentono delle tendenze prevalenti nel clima politico e delle politiche dell'istruzione superiore.