

L'area europea dell'istruzione universitaria: incentivi e governance

Andreu Mas-Colell*

Universitat Pompeu Fabra, Barcellona

Questa lezione offre spunti di riflessione su alcune questioni riguardanti l'effettivo sviluppo dell'area europea per l'istruzione superiore attualmente sollecitato dalle due forze rappresentate dal processo di Bologna e dalla dichiarazione dell'UE di Lisbona. Si sottolinea che l'esempio degli USA è un valido punto di riferimento ma non può essere imitato meccanicamente, data la realtà più segmentata che caratterizza l'Europa.

Si sottolinea che l'area europea potrebbe svilupparsi prima al livello post-laurea e che la competizione tra gli studenti, attraverso gli effetti di reputazione, potrebbe svolgere un ruolo essenziale. Viene evidenziata l'importanza delle politiche per la promozione di riforme. Infine, le questioni legate alla governance e agli incentivi (inclusi quelli legati ai rapporti di impiego) vengono indicate come elementi chiave della riforma. [Cod. JEL: I20; I21]

1. - Premessa

Devo anzitutto esprimere il mio sentito ringraziamento alla *Rivista di Politica Economica*, alla Confindustria e al Professor Gustavo Piga per avermi invitato a tenere la Quinta Lezione Angelo Costa. Non è una frase di circostanza. Anche essendo innanzitutto un economista teorico, in pratica ho trascorso in politica gli ultimi cinque anni della mia vita. È vero che mi sono impegnato in un settore relativamente tecnico della politica, poiché le mie responsabilità hanno riguardato il settore delle università e quello della ricerca. Si potrebbe dire che sono stato una specie di pre-

* <andreu.mas-colell@upf.edu>

side *ad honorem*. Comunque l'ambiente politico non è il migliore per sviluppare teorie. È un peccato, perché si è investiti da ogni parte da problemi interessanti, ma manca la necessaria tranquillità mentale.

Pertanto, ringrazio profondamente tutti per avermi concesso l'occasione di tornare al dialogo accademico. Non so, tuttavia, se ci riuscirò. I discorsi politici, che mi hanno occupato negli ultimi cinque anni, sono oggetti complessi molto diversi da quelli accademici. Contrariamente a questi ultimi, nei discorsi politici non esistono argomenti da trattare con l'intelligenza o con l'originalità ed è terribilmente errato rivolgere le proprie parole soltanto a coloro che contano. In effetti, occorre diventare degli specialisti nella ripetizione costante di ovvietà. La profondità del contributo finisce per essere misurata per mezzo dell'intensità e della diffusione della ripetizione di due o tre messaggi semplicissimi. Inoltre, in politica, se mi permettete di indulgere in un po' di cinismo, sempre a differenza del mondo accademico, non è necessario dichiarare le proprie fonti (a meno che, a scanso di rischi, non siano defunte). Anzi, occorre appropriarsi delle idee e far credere a tutti che siano le proprie e non certo degli oppositori politici. Infine, in un discorso politico, è necessario esprimersi con eleganza ma assolutamente non con precisione. Un buon messaggio politico deve apparire chiaro e definito ma, se è ben costruito, avrà il vantaggio che da una attenta lettura, gli si potrà attribuire pressoché il contrario di ciò che sembrava esprimere alla prima impressione.

Premesso ciò, desidero chiarire che farò un discorso accademico, anche se non pesante.

Ripeto, i miei interessi in questi ultimi anni hanno riguardato le politiche dell'università e della ricerca. Cercherò di elencare e analizzare alcuni temi che, in base alle conclusioni a cui sono giunto, sono cruciali per lo sviluppo in Europa dell'istruzione universitaria e che meritano, pertanto, di essere esaminati dagli analisti economici. Ma non svolgerò l'analisi. Il mio contributo sarà eventualmente preliminare all'aspetto teorico. In qualche caso chiamerò le mie considerazioni "congetture" ma in genere esse non rappresentano altro che le componenti di un elenco di problemi interessanti.

Le mie responsabilità politiche hanno riguardato un piccolo angolo dell'Europa, la Catalogna. Se mi concentrassi sulle caratteristiche specifiche della Catalogna, non avrebbe senso. Per cui mi concentrerò sull'Europa, convinto che le mie esperienze e i miei problemi non siano del tutto peculiari e che, sotto molti aspetti, essi siano tipicamente europei (o tipici dell'Europa meridionale). Ma forse ciò è vero solo in parte e c'è il rischio che le mie considerazioni possano apparire un po' aliene. In tal caso, mi scuso.

2. - Europa e USA

Mentre è vero che l'Europa non coincide con l'Unione Europea (questa è molto più ricca), viene spontaneo, in questi tempi, nel parlare di questioni relative all'economia della conoscenza in Europa, iniziare dalla dichiarazione un po' grandiosa fatta dal Consiglio Esecutivo dell'Unione a Lisbona 2000, dove si manifestò l'intenzione dell'Europa di diventare "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva al mondo". L'obiettivo doveva essere raggiunto entro il 2010. Non lo sarà. Ma, non ha importanza, è una sfida degna di essere lanciata, se non per il 2010, diciamo per il 2015. Dopo la dichiarazione, è stato subito chiaro che l'impegno di Lisbona (con il successivo obiettivo di Barcellona di un investimento del 3% del PIL in ricerca e sviluppo), comportasse un grosso sforzo da parte di tutti gli attori coinvolti nell'economia della conoscenza e, in particolare, delle università. In linea generale, le università europee (a Salamanca e a Graz) e le loro controparti politiche (a Bologna, Praga e Berlino) hanno accettato con entusiasmo, almeno apparentemente la sfida a loro lanciata da Lisbona.

È un'osservazione ormai nota: si sa che gli USA possiedono un superbo sistema universitario e di ricerca. C'è meno univocità sull'istruzione elementare e media. Molti credono che in questo settore l'Europa regga molto bene il confronto. Ma in campo universitario, il verdetto è a favore degli USA. Ciò fa pensare che se (come prescritto da Lisbona), l'obiettivo europeo è di superare gli

USA potremmo trarre insegnamenti dall'esperienza americana. E questo è sicuro. Ma questa convinzione, interpretata con estrema ingenuità, potrebbe apparire come una raccomandazione a cancellare *in toto* la nostra realtà e sostituirla con una direttamente copiata dal modello americano. Non credo che ciò sia possibile e mi domando perfino se sia auspicabile. Vorrei iniziare con lo spiegare perché e quindi passare alle cose che potremmo effettivamente adottare, premesso, tuttavia, che tale adozione necessariamente non deve credersi facile, in quanto ogni singolo aspetto vantaggioso da "importare" deve calarsi in una realtà che è, nel complesso, molto diversa da quella americana.

In sintesi, il motivo principale per cui l'approccio ingenuo non può avere successo è dovuto al fatto che il funzionamento del sistema americano è essenzialmente intrecciato con la grande omogeneità geografica e linguistica della società americana. La popolazione degli USA è diversa in molte caratteristiche, ma non è segmentata come quella europea. Non so se l'Europa finirà per diventare come gli Stati Uniti. Non direi che è impossibile. Ma se succederà, richiederà secoli e certamente non decenni. E per quanto riguarda i secoli, mi atterrei al famoso detto di J.M. Keynes: nel lungo periodo siamo tutti morti.

Vorrei prendere in considerazione un esempio particolarmente illustrativo. Negli USA ci sono molti *college* e università. Eppure esiste una forte gerarchia fra loro, specialmente quando si tratta di ricerca. Quante università eccellenti esistono negli USA? Quante università di ricerca? Cinquanta, cento? In ogni caso si tratta di un numero che, rispetto alla popolazione e rispetto alla quantità delle università e dei *college*, non è enorme. La concentrazione dell'attività di ricerca negli USA è fenomenale. Se non altro per via del fatto che i finanziamenti in Europa sono prevalentemente di competenza degli Stati, mentre negli USA sono di competenza del governo federale (mi riferisco qui ai finanziamenti "finali", quelli che fanno la differenza ai fini dell'eccellenza mondiale), in Europa questa concentrazione non è prevedibile. Questo può essere considerato un *handicap*, ma io sarei del parere che per l'Europa la vera sfida sta nel trasformare questo possibile punto debole in un punto di forza. Il fatto che ogni Stato, ogni

regione e a volte ogni città abbia grandi ambizioni per il suo patrimonio universitario e di ricerca deve trasformarsi in un fattore di forza, perfino di forza relativa. Un sistema più decentrato di quello americano presenta dei rischi, ma possiede anche dei fattori di progresso. Ad ogni modo, questo è quello che abbiamo e la situazione non è affatto senza speranze. Possiamo avere un sistema universitario eccellente senza diventare americani, conservando il nostro europeismo. Comunque è necessario lavorarci sopra. Si imporranno certamente riforme, profonde riforme.

3. - L'area universitaria europea

L'università, dal punto di vista dell'interesse sociale, ha una doppia missione: deve formare le generazioni future (in senso lato, ciò significa anche aiutare a trasformare i giovani in persone libere e pensanti) e deve contribuire al progresso delle conoscenze. Due elementi molto importanti per ogni società. Virtualmente si potrebbe pensare ad una organizzazione sociale nella quale vengano esercitate separatamente entrambe le funzioni e, in effetti, si sono verificate situazioni vicine a questo modello astratto. Tuttavia, il mio punto di vista è molto tradizionale. Il sistema organizzativo dell'istruzione e della ricerca di una società deve comprendere istituzioni che svolgano ricerca e può comprendere — anche se non ne sono del tutto convinto — istituzioni che siano essenzialmente unicamente dedicate all'insegnamento (negli USA ce ne sono molte) e, soprattutto, deve comprendere istituzioni come la moderna università, che fa entrambe le cose. Istruzione e ricerca sono, nel complesso, complementari. Per la ricerca sociale, sarebbe un notevole spreco non chiedere ricerca ad un collettivo, come il personale docente universitario, straordinariamente preparato per questo compito. Per quanto riguarda l'istruzione, è evidente che per un'eccellente formazione il potenziale può essere molto rafforzato da un ambiente creativo in cui le frontiere della conoscenza sono incessantemente spinte in avanti.

Pertanto conveniamo che gli obiettivi sociali del sistema universitario siano ben compresi e che, come indicato, comprenda-

no un'efficiente offerta per una adeguata combinazione tra istruzione e innovazione o, se si preferisce, tra istruzione e ricerca. Quali saranno le caratteristiche di una buona politica sociale orientata a questo obiettivo? Raggiungere un traguardo di eccellenza dipenderà da tre fattori: (i) la struttura dei rapporti tra le università — il “mercato” per così dire — deve stimolare l'efficienza; (ii) gli obiettivi e gli scopi delle *governance* delle singole università devono allinearsi agli interessi sociali e all'efficienza; (iii) il fattore umano è essenziale per l'effettivo funzionamento dell'università. L'organizzazione, naturalmente, è importante. Ma un'organizzazione non realizzerà molto se, per qualunque ragione, le persone che fanno parte dell'organizzazione non vengono responsabilizzate (nel contesto universitario ciò avviene specialmente per il personale accademico). In Europa, avviene a volte, che non si ha il coraggio di riconoscere questo e si preferisce celebrare l'istituzione, il centro o il gruppo di ricerca, invece che il particolare docente e ricercatore. Credo che questo sia uno sbaglio. Il singolo accademico è il punto chiave e deve essere ben motivato e impegnato. Gli incentivi sono perciò molto importanti.

Analizzerò ora alcuni argomenti che riguardano il primo punto, vale a dire la struttura del mercato. Quindi passerò all'argomento della *governance* delle istituzioni e quindi al tema degli incentivi per il personale accademico delle università.

Ammetto di avere un pregiudizio. In particolare, credo che sia buona e sana l'esistenza della concorrenza tra le istituzioni universitarie. Ma a questo punto temo che per giustificare questa opinione potrò appellarmi solo agli esempi americani o a casi aneddotici europei. Sarebbe bello avere dei teoremi, o almeno qualche teoria. È ovvio che il “mercato” universitario non è un mercato economico nel senso rigoroso del termine. Di fatto, i recenti dibattiti sul ruolo dei servizi universitari nel commercio internazionale (nel contesto dei negoziati della WTO) indicano che neanche negli Stati Uniti esiste un forte sostegno all'idea di trasformare il settore universitario in un vero e proprio mercato economico. Il recente libro di Derek Bok (2003) (che è stato Rettore dell'Università di Harvard), è una lettura interessante a questo riguardo. Quindi ci troviamo di fronte a un interessante tema di ri-

cerca: qual è il significato del termine “competizione”, se ne esiste uno, che sia adeguato e auspicabile per il settore universitario?

Azzardo la congettura che per attrarre gli studenti la competizione giocherà un ruolo centrale nella risposta a questa domanda. Immagino inoltre che si concluderà che in Europa ce ne è poca di questa competizione.

A questo punto è necessario un avvertimento: perché la competizione sia importante, ossia in grado di attrarre gli studenti, è necessario che avvenga per i giusti motivi. Ad esempio, non sarebbe accettabile che si basasse sul rendere più facile l'ottenimento della laurea. Perché la competizione sia proficua deve basarsi sugli effetti di reputazione che generino riconoscimenti nei mercati di sbocco professionale (quanto meno in quelli più orientati verso campi economici). In questo caso, una versione più raffinata della congettura comprenderebbe l'affermazione che le modalità competitive che non si basano sulla reputazione non accrescono l'efficienza.

In Europa, per quanto riguarda l'insufficienza della competizione, ho già osservato che esiste una vera e propria segmentazione nei mercati universitari. Questo vale particolarmente per gli studenti dei corsi di laurea. Nei corsi *post*-laurea esistono alcune importanti eccezioni, e in particolare nelle scuole di specializzazione di amministrazione aziendale. Tornerò tra breve su questo argomento. La segmentazione è dovuta a molti fattori. Ci sono, ad esempio, motivi linguistici. Ma c'è anche il fatto che le università pubbliche sono fortemente finanziate dalle rispettive giurisdizioni fiscali ed è naturale aspettarsi che le stesse preferiscano offrire servizi ai loro elettori e contribuenti. Tuttavia, questo fattore, probabilmente, non rappresenta una difficoltà insormontabile. Gli accordi multilaterali possono fornire un contributo e l'esperienza americana è incoraggiante.

Inoltre, e soprattutto, anche nell'ambito di particolari stati e giurisdizioni, l'Europa non ha ancora sviluppato forti effetti di reputazione. In complesso, siamo tuttora dominati da una generica cultura basata sulla produzione di certificati, dove, per esercitare e per giungere ad esercitare una professione, la cosa importante

è avere un certificato, mentre è molto meno importante chi sia l'emittente del certificato.

Qui sarebbe opportuno fare almeno un breve riferimento alla cosiddetta procedura di Bologna. Su questa procedura le mie opinioni sono contrastanti. Penso che tutto quanto attiene a questa procedura sia importante. La configurazione di un'area universitaria europea verrà immensamente valorizzata impiegando sistemi di pesi e misure omogenei, con *standard* comparabili e con la possibilità di scambio reciproco di conoscenze. Qualsiasi passo avanti in questa direzione è perciò valido. Ciononostante ho la sensazione che esistano molti aspetti importanti che non vengono considerati in questa procedura. Concedo la possibilità che ancora non siano stati considerati unicamente per valide tattiche politiche. Ritengo, in particolare, che non venga dato un sufficiente risalto ai corsi *post*-laurea, alla ricerca e alla necessità di sviluppare la competizione. Non comprendo fino a dove è possibile arrivare con le pratiche di valutazione e di certificazione attualmente in vigore¹. Queste pratiche possono essere in grado di generare competizione se vengono svolte da terze parti non coinvolte. Cioè, idealmente, non da università e non dallo Stato. Temo che non resti molto spazio. Ma, siamo ottimisti, e speriamo ce ne sia abbastanza per lo sviluppo di un mercato secondario di reputazione. Con questo intendo istituzioni capaci di conferire una reputazione perché esse stesse hanno una reputazione, in particolare una reputazione di indipendenza. Nel segmento delle scuole *post*-laurea, ciò sembra funzionare nel campo delle scuole di specializzazione di amministrazione aziendale (specialmente al livello MBA (Master of Business Administration), nel quale esistono molte classifiche, ma alcune hanno un peso maggiore di altre.

Vorrei tornare al problema laurea-*post*-laurea. Mi sembra che molte considerazioni suggeriscano che la costruzione di un'area universitaria europea non debba necessariamente svilupparsi in modo simmetrico a tutti i livelli. È logico dedurre che si svilupperà molto più rapidamente al livello *post*-laurea e che forse dovremmo concentrarci su di esso per il prossimo futuro. Non sarà

¹ v. UNESCO (2002).

una cosa semplice ma tutto (ad esempio, per questioni linguistiche e finanziarie) risulterà più semplice in questo settore. Un segmento del livello *post*-laurea è quello della formazione di ricercatori, ossia, i programmi dei dottorati di ricerca (Ph.D.). Questo segmento può beneficiare del fatto che esiste in Europa un movimento parallelo verso lo sviluppo di un'Area di Ricerca Europea. Una questione interessante è la possibilità di creare istituzioni di ispirazione europea esclusivamente *post*-laurea (*graduate schools*). Già oggi abbiamo alcuni modelli. Un esempio sul territorio italiano è l'Istituto Universitario Europeo, a Fiesole, che non è soltanto di ispirazione europea, ma anche di proprietà europea. Negli USA esistono alcune (ma non molte) istituzioni unicamente *post*-laurea. Ciò potrebbe far pensare a un precedente non incoraggiante per l'Europa. Tuttavia, si potrebbe sostenere che, per la considerevole segmentazione del settore dei corsi di laurea, un particolare molto diverso da quanto riscontrato negli USA, le scuole *post*-laurea a livello europeo si adatterebbero particolarmente all'Europa. Anche se potrebbe essercene l'esigenza, la verità è che esiste un grave problema finanziario. Questo tipo di iniziative non è a buon mercato. Come per l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole, forse l'iniziativa potrebbe venire dall'Unione Europea, ma è improbabile. E, inoltre, potrebbe non essere auspicabile. Troppi vincoli imposti. Tuttavia, delle iniziative autonome, addirittura private, non sono impossibili (anche qui, le scuole di specializzazione di amministrazione aziendale ne forniscono alcuni esempi).

4. - Il problema della *governance*

Vorrei ora concentrarmi sul problema della singola istituzione e, più specificamente, sulla questione della *governance* interna.

È noto che le università sono organizzazioni complesse. Tanto per cominciare, le università costituiscono un tipo di organizzazione di vecchia data. Come istituzione, forse solo la chiesa sopravvive da tempi più remoti. Ovviamente ci sono università che sono molto recenti ma, in linea generale, il loro modello di legittimazione organizzativa implica in alcune caratteristiche basilari,

l'accettazione dello stampo tradizionale. Una di queste caratteristiche è il ruolo del dottorato di ricerca come credenziale per accedere all'insegnamento. Un'altra è quella che ci interessa ora: almeno nel contesto europeo, le università godono di un alto grado di autogoverno. Il grado esatto varia da paese a paese, o da università a università. Ad esempio, può dipendere molto dalla natura, privata o pubblica, dell'istituzione. Il tratto dell'autogoverno, spesso noto con il termine di "autonomia delle università", si fonda sul principio della libertà accademica e nacque naturalmente dal desiderio di proteggere l'istituzione dell'università da interferenze politiche. Si potrebbe pensare che, in un mondo pienamente democratico, la libertà accademica possa essere garantita attraverso norme, statuti e applicazioni non necessariamente giudiziali e che, pertanto, ci sia una minore esigenza di autogoverno. Può darsi, ma in una materia fondamentale come questa forse è meglio essere conservatori. Pertanto, non pensate che quella che sto per fare sia una proposta per eliminare l'autogoverno. In una forma o nell'altra l'autogoverno resterà, ed è un bene che sia così.

Cionondimeno, l'auspicabilità della conservazione dell'autogoverno non significa né che tutte le forme di autogoverno si equivalgano né, soprattutto, implica che una università che si autogoverni abbia obiettivi, o meglio prenda decisioni, automaticamente conformi agli obiettivi sociali. Temo, se ora entro in una descrizione dettagliata delle molteplici distorsioni che possono verificarsi, di offendere l'uno o l'altro componente della comunità universitaria. Perciò, lo lascerò alla vostra analisi e alla vostra immaginazione. O, meglio ancora, lo lascio all'osservazione casuale dei vostri ambienti. Sarete fortunati se non troverete facilmente nessun esempio dimostrativo.

Per cui si ha un problema grave: quello di trovare dei modi per determinare un *trade-off* adeguato tra il rispetto del principio dell'autogoverno (o meglio, del principio dell'autonomia) e l'efficienza complessiva dell'organizzazione.

Si potrebbe sostenere che, per la tipologia già dominante di università nell'Europa continentale, l'università pubblica, esiste un approccio ovvio al problema. Le università pubbliche sono in larga misura finanziate pubblicamente. Di conseguenza, se pensiamo

all'autorità pubblica come ad un mandante (principale) e all'università come a un mandatario (agente), il principale potrebbe cercare di imporre all'agente un adeguato comportamento, mediante un contratto. In Europa qualcosa di simile viene sempre più fatto dallo Stato e dalle autorità regionali; spesso sotto il nome di origine francese di "contratto-programma". In che misura funzioni questo metodo è materia che merita una profonda attenzione teorica. Ritengo che i problemi di asimmetria informativa, indubbiamente presenti, non saranno insormontabili. Il principio della responsabilizzazione dopo tutto, è largamente invocato e accettato dalle autorità delle università pubbliche. Penso che il vero limite e, in realtà, un limite molto serio, deve cercarsi altrove: in particolare, nell'impossibilità di impedire la rinegoziazione. O, in altri termini, nell'impossibilità di far rispettare meccanismi tramite i quali le università possano essere severamente penalizzate in caso di comportamento deviante. In un certo senso, una università è "troppo grande per fallire". Dietro i finanziamenti pubblici c'è l'educazione dei giovani. Penalizzare l'università significherebbe penalizzare gli studenti e questo non può essere accettabile. Pertanto, è corretto presumere che le università pubbliche possano contare su solide basi di finanziamento, correlate in modo più o meno lineare alla quantità dei servizi di insegnamento resi. Molto semplicemente si potrebbe ipotizzare che il finanziamento pubblico possiede un'altra componente che può essere efficacemente affidata in appalto. Pensate, ad esempio, al finanziamento di una infrastruttura di ricerca condizionato ai risultati della ricerca stessa o alla qualità di progetti di ricerca accuratamente valutati. In tal caso, il problema è stabilire se l'entità del finanziamento condizionato sia sufficiente ad indurre il "giusto" comportamento. La mia impressione è che attualmente, in Europa, tale entità sia insufficiente e che, pertanto, l'autogoverno imponga veri e propri limiti al successo di politiche di riforma. Ma non oso fare una previsione su quanto siamo distanti da un ragionevole traguardo.

Si consideri un esempio particolarmente pertinente, che illustra bene un'importante differenza tra gli USA e l'Europa. Si supponga di avere un'università per la quale sia desiderabile disporre di un eccellente dipartimento di matematica (magari è la sola

università del paese con tale dipartimento, per cui è necessario che sia di ottima qualità). Ma il dipartimento di matematica è mediocre. Cosa succederà? Negli USA probabilmente lampeggeranno delle luci rosse nell'ufficio del Rettore o del Pro-Rettore e si metteranno in moto le ruote di un processo che con ogni probabilità condurrà ad un miglioramento della situazione². Purtroppo in Europa, dove è forte l'autogoverno, probabilmente non succederà niente. È vero che in Europa potremmo avere un tipo di contratto con la clausola: «se il Dipartimento non è valido non otterrà finanziamenti per la ricerca». Una clausola simile può persino essere fatta rispettare. Comunque, il problema è che il dipartimento può non considerarla una vera e propria penalità perché, forse in quel dipartimento non c'è alcun interesse nella ricerca. In questo esempio c'è un altro insegnamento: l'università non è un agente singolo, ma una comunità di agenti il cui comportamento complessivo non ha la coerenza di un singolo agente. L'autogoverno funziona più come un gioco strategico in cui diversi giocatori hanno differenti possibilità di prendere, o bloccare, delle decisioni. Burton Clark (1998, p. 5), nella sua classica opera sull'università imprenditoriale, lo chiarisce bene: «le università europee tradizionali hanno da tempo dimostrato una capacità notoriamente debole di autoamministrarsi». Una grande componente del problema di *governance* è questa incapacità, ossia l'incapacità di prendere decisioni.

A questo punto sorge una domanda: chi saranno gli agenti decisivi del cambiamento per la necessaria riforma dell'università europea? Considerato il problema di *governance*, non credo che si possa fare affidamento esclusivamente sulle università stesse. Il settore privato e non statale può certamente svolgere un ruolo, specialmente nello sviluppo di iniziative esemplari. Ma, data l'ampiezza del campo universitario, è molto improbabile che sia sufficiente. Restano le autorità pubbliche e le loro iniziative politiche. Forse questo può riflettere i miei pregiudizi e le mie esperienze, ma mi aspetterei la spinta al cambiamento dalla politica pubblica (non necessariamente dalle "grandi" iniziative).

² v. BOWEN W. - SHAPIRO H. (1998) o LEVIN R.C. (2003).

Vorrei però concludere con un avvertimento: la linea di pensiero che sto seguendo va, a rigore, oltre la semplice critica della “poca capacità di autoamministrarsi” delle università. Infatti, considero scontato che l'autorità pubblica sia il principale e l'università l'agente. Ciò significa, in particolare, che gli obiettivi da far rispettare idealmente sono quelli dell'autorità pubblica. Pertanto, il governo “sa cosa fare” e, per definizione, il principale non commette errori. Di conseguenza, a meno che gli obiettivi dell'università non coincidano con quelli della autorità pubblica, idealmente, l'evoluzione dell'università non dovrebbe essere stimolata dall'università stessa. Certo che tutto ciò è un po' difficile da digerire. I governi non sono perfetti. Se tra voi ci fossero dei teorici di economia politica, sono sicuro che potreste fornire qualche ragionevole intuizione su come procedere con le iniziative di analisi. Ma devo confessare che io non le ho. Detto questo, procedo oltre.

5. - Incentivi: insegnamento e ricerca

L'offerta dei servizi delle università, istruzione e ricerca, non è compatibile con la meccanizzazione. Di conseguenza, le università sono organizzazioni ad alta intensità di lavoro. Inoltre, il lavoro è altamente qualificato e incorpora considerevoli quantità di capitale umano. Spesso, il capitale umano, non è molto specifico, cosicché ha a disposizione interessanti alternative esterne. Nel complesso, è un contesto dove la produttività è destinata ad essere altamente influenzata da sistemi di incentivazione. Vorrei ora parlare di questi ultimi. Particolarmente, in questa parte, dei problemi di remunerazione e nella prossima di quelli della durata del contratto.

Vorrei proporre un modello molto semplice di produzione congiunta di insegnamento e ricerca da parte di un singolo docente. Ci sono cinque variabili indipendenti: capitale umano (essenzialmente formazione accumulata), talento nell'insegnamento, talento nella ricerca, impegno svolto nell'insegnamento e impegno nella ricerca. Naturalmente, esiste un vincolo (di ineguaglianza)

complessiva sul vettore degli sforzi. Le due variabili del talento sono genetiche. La produzione di servizi di insegnamento è direttamente proporzionale al capitale umano, allo sforzo svolto nell'insegnamento e al talento nell'insegnamento. Analogamente, la produzione di ricerca è direttamente proporzionale al capitale umano, allo sforzo svolto nella ricerca e al talento nella ricerca. È necessaria una precisazione circa il significato dell'espressione "servizi di insegnamento", dato che per ogni quantità di sforzo la qualità del prodotto dipenderà, per così dire, dalla quantità delle ore di insegnamento. Pertanto ipotizzerò, in quanto segue, che le ore di insegnamento siano fisse, in modo tale che ci sia un rapporto uno a uno tra lo sforzo di insegnamento svolto e la qualità dell'insegnamento. Per livelli dati di capitale, esiste una differenza fondamentale tra insegnamento e ricerca, che riguarda il ruolo del talento e dello sforzo svolto: il tasso marginale di trasformazione lungo l'isoquanto talento-sforzo rende lo sforzo comparativamente di maggior valore nell'insegnamento e il talento comparativamente di maggior valore nella ricerca. Semplificando al massimo, potremmo dire che la qualità dell'insegnamento è fondamentalmente una questione di sforzo e perciò è aperta a qualsiasi individuo, a prescindere dal suo naturale talento nell'insegnamento, mentre la qualità della ricerca richiede, oltre lo sforzo, una componente essenziale di talento.

Supponiamo che ognuno abbia la medesima quantità di capitale umano. La carenza di capitale umano non sembra essere il fattore limitante nel panorama europeo. Diciamo che lo sforzo e il talento sono perfettamente osservabili. Tuttavia, forse per via della prevalenza di norme egualitarie, le istituzioni che assumono, vale a dire le università, non possono offrire contratti che dipendano direttamente dal talento. Per cui le istituzioni offriranno contratti che possono dipendere parametricamente da caratteristiche fisse osservabili (ad esempio: esperienza di insegnamento e di ricerca) e nell'ambito dei quali il pagamento sia in funzione di due variabili: sforzo svolto nell'insegnamento e sforzo svolto nella ricerca. In linea di principio e a parità degli altri fattori, ogni contratto offerto dalle istituzioni avrà un insieme di concorrenti (tale insieme dipenderà dalle alternative esterne). Tra costoro, l'istituzione sce-

glierà il candidato che considera migliore. In tal caso, il lavoro di ottimizzazione, che naturalmente richiederebbe di essere precisato meglio, si applicherà anche alla scelta del piano di incentivi.

Suppongo che, per una analisi preliminare alla fase teorica, sia spontaneo formulare delle congetture. In questo caso, la congettura sarebbe la seguente: per modelli ragionevolmente specificati, un'istituzione che valuta insegnamento e ricerca tenderà a scegliere talenti relativamente elevati per la ricerca e si affiderà agli incentivi per l'insegnamento. In altri termini: consideriamo due situazioni estreme (sicuramente *sub-ottimali*). Per ottenere una data combinazione insegnamento e ricerca, l'istituzione può scegliere prima un talento elevato per l'insegnamento, allo scopo, in pratica, di garantire un buon insegnamento senza molto sforzo e quindi affidarsi agli incentivi per raggiungere il livello di ricerca desiderato. Oppure, può concentrarsi prima sul talento nella ricerca e affidarsi agli incentivi per garantire l'obiettivo sul livello dell'insegnamento. La congettura è allora che questa seconda alternativa sia superiore alla prima. Questo è importante per i dibattiti europei per un interessante motivo.

In Europa, l'idea di selezionare il personale accademico principalmente per le sue potenzialità di ricerca è controversa ed è meno praticata che negli USA o, quanto meno, praticata di meno rispetto alle istituzioni di *élite* di questi ultimi. Non è esagerato dire che in molti casi le università europee assumono inizialmente in un modo un po' arbitrario in base alle esigenze dell'insegnamento (non oso dire in base all'eccellenza dell'insegnamento). Poi, nel migliore dei casi, possiedono degli elaborati schemi di incentivazione per stimolare la ricerca ma molto spesso poco sviluppati per l'insegnamento. Quello che vorrei dire è che così è sbagliato: un'università funziona meglio se si dedica soltanto a selezionare talenti nel campo della ricerca e naturalmente attuando schemi di incentivazione in materia di insegnamento per indurre ad una maggiore dedizione all'insegnamento. La maggior parte delle persone dotate di una buona formazione può, con impegno, offrire un insegnamento di livello tra il sufficiente e l'eccellente. Per la ricerca ciò non è valido.

Spesso in Europa si sente dire che la sfida americana sta spin-

gendo le nostre università a dare troppa importanza alla ricerca e a trascurare l'insegnamento. Non condivido questa opinione che, se prevalente, equivarrebbe ad ammettere la superiorità americana e ad abbandonare la risoluzione di Lisbona. Ma, per i motivi già detti bisogna convenire che, insieme agli incentivi per la ricerca, devono esserci incentivi per un buon insegnamento. Non sono d'accordo, per inciso, sul fatto che la qualità dell'insegnamento sia meno osservabile della qualità della ricerca. Certamente, le pubblicazioni, le citazioni, *etc.* sono dati oggettivi, ma le fondamenta di questo edificio è l'*iter* che porta all'accettazione per la pubblicazione, ossia la valutazione da parte di colleghi esperti. Se si ammettono anche elementi soggettivi di questo tipo (ma probabilmente molto meno soggettivi delle valutazioni degli studenti!), non è poi così difficile valutare l'impegno dedicato all'insegnamento. D'altronde, non sappiamo tutti quali sono gli insegnanti eccellenti nei nostri ambienti?

6. - Incentivi: durata e protezione implicita dei contratti

Proseguendo la nostra analisi dei contratti accademici, un altro argomento interessante riguarda la durata dei contratti e, più in particolare, il problema della tutela dal licenziamento. La protezione dal licenziamento nelle università comporta un grado di stabilità superiore alla migliore situazione presente negli altri mercati del lavoro. Questo certamente è valido per gli USA³. In Europa, dove generalmente la legislazione è molto più protettiva dell'impiego che negli USA, la maggior tutela universitaria viene data dalla garanzia, spesso praticamente assoluta, offerta da un posto di lavoro pubblico. Inoltre, il contratto temporaneo (che tratterò in dettaglio appresso) volto all'ottenimento di un posto a vita nell'università è molto meno diffuso in Europa che negli USA. In Europa, la tendenza è che il contratto senza protezione dal licenziamento non è altro che un contratto temporaneo.

La durata ottimale dei contratti accademici dovrebbe essere

³ v. CHAIT R.P. (2002).

un obiettivo primario dello studio teorico⁴. Alcune osservazioni sono necessarie: (i) un'analisi adeguata richiede che il problema si ponga in un contesto più ampio, e che venga studiato congiuntamente alle strutture dei riconoscimenti e degli incentivi; (ii) dal punto di vista delle singole istituzioni, sarebbe interessante creare un contratto ottimale di occupazione accademica. In particolare, ciò potrebbe implicare di determinare un livello di tutela scelto tra infinite possibilità (come, ad esempio, specificare i trattamenti di fine rapporto); (iii) oltre al problema della decisione del singolo individuo, sarebbe anche interessante analizzare il problema dell'equilibrio in un settore istituzionale competitivo. Nascono i relativi quesiti come: in che misura il ricorso da parte di diverse istituzioni a contratti con clausole di tutela si rafforza reciprocamente? Un'altra è: quali sono le caratteristiche ottimali degli equilibri con diversi livelli di tutela?

Se dovessi fermarmi qui temo che non mi sarei sbilanciato a sufficienza. Pertanto forse è il caso che, mettendo da parte il termine "congettura", io riveli alcune delle mie credenze. Non mi sorprenderei se i risultati dell'analisi andassero principalmente nella direzione di raccomandare livelli di tutela che vanno oltre — ma non molto oltre — il livello di stabilità e di continuità implicito in un contratto di lavoro a tempo indeterminato *standard*, senza speciali clausole di fine rapporto. In ogni caso, tale livello sarebbe distante da un'assunzione a tempo indeterminato come si ravvisa in un contratto di pubblico impiego. Tuttavia laddove, come negli USA, il contratto di lavoro *standard* comporta un basso grado di garanzia di stabilità, può succedere che questo contratto con tutela "ottimale" sia notevolmente migliore.

Per proseguire l'analisi, vorrei chiamare "con tutela forte" il contratto di pubblico impiego e "con tutela debole" il contratto di lavoro a tempo indeterminato *standard*. In un contesto in cui le considerazioni sulla libertà accademica sono importanti, considererei la possibilità di una tutela forte di primaria importanza. In caso contrario, forse perché la libertà accademica è già saldamente garantita, potrei formulare qualche riserva che immagino emergerebbe an-

⁴ V. CARMICHAEL H.L. (1988).

che da una analisi teorica interamente sviluppata: (i) dal punto di vista degli incentivi, è importante che le istituzioni, le università, ma anche i centri di ricerca, siano i principali dei contratti di impiego del loro personale. Una tutela forte e non debole, tende a distaccare il dipendente dall'istituzione; (ii) forse non in teoria, ma certamente in pratica, la tutela forte tende ad essere associata ad un insieme di diritti acquisiti in certe attività accademiche (come ad esempio l'insegnamento in certi settori). Questo fatto è destinato ad introdurre un forte grado di rigidità nella gestione dell'istituzione.

Vorrei infine fare una considerazione sul concetto di lavoro temporaneo volta all'ottenimento di un posto a vita. Questo tipo di contratto è molto sviluppato negli USA ed è uno dei sistemi che probabilmente merita di essere imitato in Europa. All'apparenza è semplicemente un contratto temporaneo. Ma in effetti è molto di più. Il contratto temporaneo comporta (molto spesso solo implicitamente, ma in modo molto affidabile) l'impegno ad una valutazione e alla tutela, se la valutazione è positiva. È importante, se pensiamo di importare questo sistema americano, rendersi conto che c'è un'enorme differenza tra l'offrire a qualcuno un contratto quinquennale *tout court* piuttosto che un contratto destinato ad essere prorogato (e inoltre questa volta con una permanenza molto maggiore) se la valutazione risulta positiva. Oserai affermare che la disponibilità di sistemi di contrattazione temporanea di questo tipo risulterà essere una parte essenziale di un sistema contrattuale ben ordinato.

7. - Conclusione

È ora di concludere. Lo farò con tre osservazioni (ovvietà?) rapide e prevedibili: (i) come è stato fatto per lo studio dell'impresa, l'insieme degli strumenti della moderna microeconomia deve essere utilizzato per studiare le università e le istituzioni di ricerca. Ed è importante che le politiche di riforma si ispirino ai risultati di tali studi⁵; (ii) l'impegno di Lisbona, perfino se se ne

⁵ v. DEWATRIPONT M. *et AL.* (2001).

proroga la scadenza, non sarà facile da rispettare. Ma non ci si deve rinunciare. Dal punto di vista politico, la strada più promettente (meglio di quella di Bologna, che solo ora, tardivamente, sta iniziando a parlare di dottorati e di ricerca) è aprire in ogni angolo dell'Europa, un processo di riforma ispirato ad una potente domanda di qualità, competitività ed eccellenza; *(iii)* in questa lezione non ho detto che bisogna dedicare più risorse alle università e alla ricerca. Questo rappresenterebbe certamente un problema se si pensasse che per l'assegnazione di fondi, le università vivessero al limite della operatività.

Ma non credo che sia questo il caso e, perciò, c'è molto spazio, credo, per una fruttuosa analisi di efficienza. In ogni modo e per memoria, lasciatemi dire che per poter rispettare l'impegno di Lisbona e fronteggiare la sfida americana saranno necessarie più risorse (specialmente nell'insegnamento *post-laurea*). Date le realtà fiscali europee, una buona parte di tali risorse dovrebbe provenire da flussi finanziari privati e non governativi⁶.

⁶ V. CLARK B. (1998).

BIBLIOGRAFIA

- BOK D., *Universities in the Marketplace, the Commercialization of Higher Education*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2003.
- BOWEN W. - SHAPIRO H. (a cura di), *Universities and Their Leadership*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1998.
- CARMICHAEL H.L., «Incentives in Academics: Why is There Tenure?», *Journal of Political Economy*, vol. 96, 1988.
- CLARK B., *Creating Entrepreneurial Universities*, London, Pergamon, 1998.
- CHAIT R.P. (a cura di), *The Question of Tenure*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2002.
- DEWATRIPONT M. - THYS-CLEMENT F. - WILKIN L., *The Strategic Analysis of Universities. Microeconomic and Management Perspectives*, Brussels, Editions de L'Université de Bruxelles, 2001.
- LEVIN R.C., *The Work of the University*, New Haven (CT), Yale University Press, 2003.
- UNESCO, *Globalization and the Market in Higher Education*, Paris, Unesco, 2002.