



Alla ricerca dell'eccellenza

**Le politiche per l'eccellenza
nell'istruzione superiore
in quattro Paesi europei**

A cura di Fiammetta Corradi



ISBN 978-88-7916-438-2

Copyright 2009

LED Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto

Via Cervignano 4 - 20137 Milano

Catalogo: www.lededizioni.com - E-mail: led@lededizioni.com

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica e pubblicazione con qualsiasi mezzo analogico o digitale (comprese le copie fotostatiche e l'inserimento in banche dati) sono riservati per tutti i paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da: AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108 - 20122 Milano
E-mail segreteria@aidro.org - sito web www.aidro.org

Pubblicato con il contributo della



FONDAZIONE
BANCA DEL MONTE
DI LOMBARDIA

Stampa 2009: Digital Print Service

INDICE

<i>Introduzione: alla ricerca dell'eccellenza</i> di Fiammetta Corradi	7
1. Il nuovo primato dell'«eccellenza»: discorsi e pratiche – 1.1. L'inflazione del termine «eccellenza» – 1.2. Le pratiche per l'eccellenza: problemi di definizione – 2. La ricerca – 2.1. Presupposti metodologici – 2.2. Rilevazioni empiriche – 2.3. Stesura dei risultati	
<i>1. La dialettica dell'eccellenza nel sistema di istruzione superiore francese</i> di Marco Pitzalis	17
1.1. L'evoluzione del sistema: da un sistema binario a un sistema pluralistico – 1.2. L'universo delle Grandes écoles – 1.2.1. Le <i>classes préparatoires pivot</i> del sistema di istruzione superiore – 1.2.2. <i>Grandes écoles</i> : un universo variegato – 1.3. Ricomposizione e concorrenza nel sistema di élite – 1.4. Il mondo dell'università – 1.4.1. Oltre la repubblica dei professori – 1.4.2. L'università: differenziazione interna e diversificazione esterna – 1.4.3. La riforma LMD – 1.5. Strategie di ricomposizione, opposizione, ibridazione – 1.6. Le nuove sfide dopo il rapporto Attali – 1.7. Il problema della <i>governance</i> interna – 1.7.1. Lo stato come garante – 1.7.2. L'autonomia delle università – 1.8. Il problema della <i>governance</i> esterna – 1.8.1. Le reti tematiche di ricerca avanzata (RTRA) – Una RTRA: la Scuola d'economia di Parigi – 1.8.2. I poli di ricerca e d'insegnamento superiore PRES – Il caso <i>ParisTech</i> – 1.8.3. L'operazione <i>Campus</i> – Il <i>Campus Condorcet</i> – 1.9. L'evoluzione del sistema di valutazione – 1.9.1. AÉRES: un'agenzia a vocazione globale – 1.9.2. Il finanziamento della ricerca: ANR – 1.10. – La competizione internazionale – 1.11. Come conclusione: quali definizioni dell'eccellenza? – Riferimenti bibliografici – Rapporti amministrativi, d'expertise e di ricerca	
<i>2. L'Exzellenzinitiative: la politica per l'eccellenza accademica in Germania</i> di Fiammetta Corradi	55
2.1. Introduzione – 2.2. Il sistema di istruzione superiore tedesco: alcune caratteristiche strutturali – 2.2.1. L'evoluzione politico-istituzionale del sistema di istruzione superiore: un breve <i>excursus</i> storico – 2.3. Alla ricerca dell'eccellenza: l' <i>Exzellenzinitiative</i> – 2.3.1. Quale definizione di eccellenza? – 2.3.2. Possibili conseguenze dell' <i>Exzellenzinitiative</i> – Fine della tradizione humbolthiana – Rafforzamento di una struttura monopolistica e oligarchica – L'incremento della selettività sociale –	

Gli Usa: ideale irraggiungibile o pessimo esempio – Il declino delle scienze umane e sociali – 2.3.3. Valutazioni <i>in itinere</i> e proposte di continuazione dell'iniziativa – 2.4. <i>Rankings</i> e <i>ratings</i> nazionali – 2.5. Due casi di studio – 2.5.1. Università di Heidelberg – 2.5.2. Università di Konstanz – 2.6. Conclusioni – Riferimenti bibliografici – Altri documenti di fonte governativa	
3. <i>Politiche per l'eccellenza e stratificazione nell'istruzione superiore inglese</i> di Massimiliano Vaira	95
3.1. Peculiarità istituzionali del sistema di istruzione superiore inglese – 3.2. Differenziazione e stratificazione: evoluzione della struttura del sistema e delle politiche – 3.2.1. Aspetti strutturali – 3.2.2. La strutturazione delle politiche per la selettività e la stratificazione – 3.3. Dinamiche di stratificazione: il ruolo del RAE – 3.3.1. Lo sviluppo del RAE – 3.3.2. Gli effetti del RAE – 3.4. Politiche per l'eccellenza nella didattica: dal <i>Teaching Quality Assessment</i> al programma CETL – 3.5. I <i>Mission Groups</i>: rappresentanza di interessi differenziati, frammentazione e ristrutturazione del campo – 3.6. Il ruolo degli attori sussidiari – 3.7. Conclusioni: rifrazione del concetto di eccellenza, frammentazione e ristrutturazione del campo – Riferimenti bibliografici	
4. <i>Autonomia delle università e ricerca dell'eccellenza in Italia</i> di Fiammetta Corradi - Michele Rostan	139
4.1. L'evoluzione del quadro legislativo: l'attuazione dell'autonomia universitaria e le sue implicazioni – 4.1.1. L'autonomia finanziaria – 4.1.2. L'autonomia didattica – 4.2. La valutazione <i>ex ante</i> della ricerca: i PRIN – 4.2.1. Gli attori – 4.2.2. La valutazione e la selezione dei progetti – 4.2.3. La definizione di eccellenza – 4.3. La valutazione <i>ex post</i> della ricerca: CIVR – 4.3.1. L'istituzione del CIVR e il primo esercizio di valutazione della ricerca – 4.3.2. Gli attori del processo di valutazione – 4.3.3. Definizione di eccellenza, costruzione di <i>rankings</i> e stratificazione – 4.4. La valutazione e l'allocatione delle risorse – 4.4.1. Valutazione e finanziamento del sistema nazionale della ricerca secondo il CIVR – 4.4.2. I risultati delle attività di valutazione e la ripartizione dei finanziamenti al sistema universitario: il modello del CNVSU – 4.4.3. Effetti dello scarso collegamento tra valutazione e finanziamento e nuove forme di rappresentanza degli interessi – 4.5. Le scuole di eccellenza – 4.5.1. Le attività didattiche – Il modello pisano – Il modello triestino – 4.5.2. Le attività di ricerca e il posizionamento delle scuole di eccellenza nei <i>rankings</i> internazionali – 4.5.3. L'esperienza delle scuole: peculiarità e implicazioni – 4.6. I Centri di eccellenza nella ricerca – 4.6.1. L'Istituto Italiano di Tecnologia – 4.7. Conclusioni – Riferimenti bibliografici	
<i>Conclusioni: politiche per l'eccellenza in Europa</i> di Michele Rostan - Massimiliano Vaira	185
1. I principali risultati dell'indagine nei quattro paesi – 2. Politiche per l'eccellenza e processi di ristrutturazione: una possibile interpretazione – 3. Il caso italiano – Riferimenti bibliografici	
<i>Gli Autori</i>	207

INTRODUZIONE: ALLA RICERCA DELL'ECCELLENZA

Fiammetta Corradi

1. IL NUOVO PRIMATO DELL'«ECCELLENZA»: DISCORSI E PRATICHE

Come noto, da diversi anni, il settore terziario dell'istruzione ha assistito alla nascita, alla diffusione e al consolidamento di una «cultura della valutazione» incentrata sul concetto di qualità, che risponde principalmente, anche se non esclusivamente, all'esigenza politica di controllare le performance delle istituzioni formative, oggi dotate di un maggior grado di autonomia rispetto al passato.

In anni più recenti, le preoccupazioni connesse alla qualità della didattica e della ricerca scientifica nell'ambito dell'istruzione superiore si sono però concentrate soprattutto sul polo migliore della qualità. Così, nel nostro come in altri paesi europei, i dibattiti politici e gli interventi pubblici che precedono e/o accompagnano le riforme nell'ambito dell'istruzione superiore fanno sempre più spesso riferimento alla nozione di «eccellenza» e quasi ovunque si assiste a un'inflazione del termine (§ 1.1.). In diversi casi, seppure in tempi e con modalità differenti, i discorsi e le dichiarazioni programmatiche sull'eccellenza si sono già tradotti in diversi tipi di pratiche volte alla sua individuazione e/o promozione entro i sistemi nazionali di istruzione superiore (§ 2.2.).

Forse proprio a causa del suo carattere di fenomeno emergente, la tendenza a ricercare l'eccellenza nel campo dell'istruzione superiore non ha finora ricevuto l'attenzione scientifica che meriterebbe. Mentre infatti la letteratura specialistica nazionale e internazionale abbonda di analisi comparative e di ricerche empiriche dedicate alle diverse trasformazioni che hanno interessato o stanno attualmente interessando i sistemi di istruzione superiore in Europa – il cosiddetto «Processo di Bologna», i cambiamenti negli assetti di *governance* interna degli atenei, i nuovi rapporti tra università e mondo economico (per citarne solo alcune) – poco, in Italia, ma anche all'estero, è stato

scritto sulla «ricerca dell'eccellenza» e sulle sue implicazioni per la forma e per il funzionamento dei sistemi di istruzione superiore.

Per iniziare a studiare questa nuova tendenza, è stata ideata e condotta una ricerca empirica in quattro paesi – Francia, Germania, Inghilterra e Italia – (§ 2.), di cui il volume intende presentare i principali risultati.

1.1. L'inflazione del termine «eccellenza»

In Italia il termine «eccellenza» si incontra oggi – usato e abusato – quasi in ogni articolo pubblicistico dedicato all'università; altrettanto spesso risuona nei dibattiti politici in corso volti a commentare più o meno favorevolmente la riforma dell'università elaborata dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Gelmini.

Soprattutto, però, la parola «eccellenza» compare con frequenza crescente nei documenti ministeriali di tipo programmatico: nel testo delle Linee guida del governo per l'università fissate nel 2008 essa si trova (una sola volta) insieme ad altri termini – autonomia, responsabilità, valutazione, merito; nella bozza del Programma Nazionale della Ricerca 2009/2013 proposta alla discussione della comunità scientifica, il termine ricorre addirittura una ventina di volte.

Da un lato, ciò conferma che il concetto di eccellenza ha assunto lo statuto di una parola d'ordine e il ruolo di un valore da perseguire e realizzare entro il sistema accademico italiano. Dall'altro, prova che anche in Italia questo concetto è ormai saldamente collocato entro una costellazione semantica con cui si configurano gli obiettivi programmatici del nostro sistema di istruzione superiore, in accordo con quanto già avvenuto in altri paesi europei.

All'inflazione del termine «eccellenza», comunque, non ha corrisposto finora (nel nostro come del resto in altri paesi europei) né una riduzione della varietà delle accezioni in cui è utilizzato, né una delimitazione dell'eterogeneità degli scopi politici per cui è messo in campo; mentre prosegue, sia nell'arena politica, sia all'interno del mondo accademico, il dibattito teorico sulla definizione di eccellenza e soprattutto sui modi in cui questa possa e debba essere valutata.

Così, per esempio, mentre ancora manca, non solo a livello nazionale, ma anche a livello internazionale, una definizione precisa, univoca e condivisa di ciò che debba intendersi per eccellenza (in generale con riferimento all'istruzione terziaria o in ambiti specifici, per esempio nella ricerca, o nella didattica), il dibattito teorico è occupato a soppesare i pro e i contro di due metodi alternativi, eventualmente complementari, di valutazione dell'eccellenza, che come si vedrà, si sono ormai consolidati nelle pratiche: uno volto a «scommettere» su un'eccellenza a venire, basato su una valutazione *ex ante* di progetti di ricerca oppure di sviluppo di strategie istituzionali ancora da realizzare; l'altro volto a

verificare *ex post* il livello di qualità o di sviluppo raggiunto da progetti conclusi, certificando un'eventuale eccellenza solo *a posteriori*.

O ancora, quando già in diversi paesi si registrano casi di riconoscimento dell'eccellenza da parte di terzi, e più numerosi casi di auto-certificazione (soprattutto nel nostro paese), rimane oggetto di accese controversie (non solo teoriche ma anche politiche) l'individuazione degli attori legittimati a riconoscere formalmente l'eccellenza ed eventualmente a premiarla mediante investimenti differenziati.

Già nell'universo dei discorsi politici e pubblici sull'istruzione superiore, nonché in alcuni importanti documenti programmatici di matrice governativa, emerge quindi chiaramente il nuovo primato, nell'ambito dell'istruzione superiore, dell'idea di eccellenza.

Sebbene la nostra attenzione si sia concentrata più sull'universo delle pratiche che su quello dei discorsi, è utile mantenere comunque distinti, almeno a livello analitico, i due universi, perché in alcuni casi, come si avrà modo di constatare, i discorsi e le dichiarazioni di intenti con riferimenti all'eccellenza precedono (di molto o di poco) le pratiche, in altri casi si arenano di fronte a qualche ostacolo – di carattere politico, culturale, strutturale o economico – che non permette una loro traduzione in fatti, in altri ancora seguono, a titolo di legittimazione, pratiche già avviate e le giustificano *a posteriori* mediante «retoriche dell'eccellenza».

1.2. Le pratiche per l'eccellenza: problemi di definizione

Il termine «pratiche», che finora è stato volutamente impiegato per la sua genericità a indicare le azioni effettivamente intraprese nell'ambito dell'istruzione superiore per promuovere l'eccellenza, necessita ora di essere specificato.

Sin dall'avvio della nostra ricerca, si è posto il problema di definire con maggiore precisione l'oggetto di studio, e di focalizzare l'attenzione solo su alcuni aspetti del fenomeno emergente della ricerca dell'eccellenza. Si è così deciso di assegnare priorità nell'analisi alle «politiche per l'eccellenza», di cui *a posteriori* (ossia dopo avere concluso le ricerche sul campo e avere condiviso e confrontato i risultati), abbiamo ricostruito una definizione, che conviene anticipare:

le politiche per l'eccellenza sono politiche pubbliche che, attraverso criteri e strumenti valutativi e selettivi, sono volte a riconoscere o a promuovere formalmente un livello di qualità massimo o almeno superiore alla media nella ricerca e/o nella didattica, sulla base del quale conferire a istituzioni, loro sub-unità, o reti tra istituzioni o tra unità di diverse istituzioni, uno status e una posizione apicale all'interno del sistema di istruzione superiore, nonché risorse finanziarie maggiori di quelle destinate ad altre.

Questa definizione, di derivazione empirica e priva di istanze normative, elenca gli elementi che possono essere costitutivi (e distintivi) di una politica per l'eccellenza: il carattere pubblico, la valutazione, la selettività, un livello di qualità massimo o almeno superiore alla media, il riconoscimento di posizioni apicali e il finanziamento differenziato. Ciascuno di questi elementi richiede un breve commento introduttivo.

In primo luogo, la sottolineatura del carattere pubblico delle politiche per l'eccellenza non è volta solo a ribadire la rilevanza pubblica dei problemi che esse tentano di risolvere o degli obiettivi che mirano a realizzare nell'ambito dell'istruzione superiore, ma rispecchia anche la nostra esigenza di impiegare il concetto di politiche in un significato più ampio di quello usuale. Con il concetto di politiche pubbliche, infatti, ci riferiremo sia a politiche di stampo governativo, contraddistinte da una direzione *top-down* (dall'alto verso il basso), sia all'apporto di iniziative o movimenti che, avendo origine in luoghi diversi dal centro del potere politico (per esempio coalizioni interne al mondo accademico), si sviluppano nella direzione *bottom-up* (dal basso verso l'alto). Queste ultime non sono prive di portata e di visibilità pubblica e possono essere favorite da iniziative politiche, per quanto non del tutto esplicite, assunte dal centro, oppure venire successivamente incorporate in esse.

In secondo luogo, valutazione e selezione sono gli strumenti con cui l'eccellenza può essere riconosciuta pubblicamente: senza una valutazione delle performance (nell'ambito della didattica e/o della ricerca) delle istituzioni interessate dalla politica, il riconoscimento dell'eccellenza rinuncia *a priori* a identificare e applicare criteri aspiranti all'oggettività e alla trasparenza; senza una distinzione dei migliori dagli altri, una politica per l'eccellenza difficilmente può procedere a ufficializzare differenze di qualità (e di status) ed eventualmente a premiare i migliori. Valutazione e selezione, in questo senso, sono interpretati come strumenti di cui può servirsi una politica pubblica per riconoscere formalmente l'eccellenza. In quanto strumenti, però, esse possono essere impiegate anche dalle istituzioni per rendere le loro regole di accesso (studenti) o di reclutamento (docenti) meritocratiche e quindi più selettive.

In terzo luogo, il riferimento a «un livello di qualità massimo o almeno superiore alla media» corrisponde a una possibile definizione di eccellenza (in proposito si veda § 2.1.).

In quarto luogo, il riconoscimento di status e posizioni apicali e il finanziamento differenziato riguardano i potenziali effetti di una politica per l'eccellenza sui sistemi di istruzione superiore. Benché, come si vedrà, i due effetti possano non essere necessariamente connessi (al riconoscimento di posizioni apicali può infatti non seguire un finanziamento differenziato), essi rappresentano condizioni di possibilità per l'avvio o il rafforzamento di una «stratificazione verticale» del sistema di istruzione superiore, un

processo che le politiche per l'eccellenza tendono a favorire, o addirittura a perseguire esplicitamente (§ 2.3.).

Infine, l'elenco dei possibili destinatari di una politica per l'eccellenza («istituzioni, loro sub-unità, o reti tra istituzioni o tra unità di diverse istituzioni»¹) permette di ampliare il campo di indagine sulle politiche per l'eccellenza, includendovi quelle iniziative che non riguardano un sistema di istruzione superiore nella sua interezza, ma solo alcune parti di esso, e aiuta a rendere conto dell'eterogeneità delle politiche già intraprese a favore dell'eccellenza.

2. LA RICERCA

L'attualità dell'argomento e la poca attenzione che finora gli è stata tributata nella letteratura sull'istruzione superiore, hanno sollecitato la realizzazione di un'indagine specifica sul tema «istruzione superiore d'eccellenza e formazione delle classi dirigenti» entro un più ampio progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN 2006) cofinanziato dal Ministero e diretto da Marino Regini, dedicato alla «riorganizzazione dei sistemi universitari e di alta formazione nelle "economie della conoscenza" europee», che ha coinvolto tre unità di ricerca (Università degli Studi di Milano, Università degli studi di Milano Bicocca e Università di Pavia)².

Il volume raccoglie e illustra i risultati delle indagini condotte dai membri dell'unità di ricerca facente capo all'Università di Pavia³ e si concentra sulle dinamiche e sugli effetti della «ricerca dell'eccellenza» nei sistemi di istruzione superiore in quattro paesi: Francia, Germania, Inghilterra e Italia.

Le analisi documentarie e le indagini sul campo nei diversi paesi (§ 2.2.) sono state condotte dai membri dell'unità di ricerca in modo indipendente, ma a partire da presupposti metodologici e i fini comuni, che in sede introduttiva devono essere esplicitati (§ 2.1.). Anche la stesura dei risultati ha richiesto la predisposizione di una griglia concettuale condivisa, per conferire una certa uniformità alle denominazioni dei processi rilevati (§ 2.3.).

L'intero progetto di ricerca si è concluso nell'autunno del 2008, e fino a quel momento i membri dell'unità di ricerca hanno aggiornato sistematicamente i risultati delle loro indagini. In alcuni casi, però, a progetto ormai concluso e mentre già era iniziata la fase di stesura, si sono verificate impor-

¹ Seguendo la terminologia diffusa nella letteratura anglosassone, useremo l'espressione «istituzione di istruzione superiore» per riferirci alle organizzazioni di istruzione superiore.

² Anno 2006 – prot. 2006145820.

³ Il gruppo era composto da: Alessandro Cavalli, Fiammetta Corradi, Francesca D'Inghiana, Marco Pitzalis, Franco Rositi, Michele Rostan (responsabile scientifico), Massimiliano Vaira.

tanti novità nell'ambito dell'istruzione superiore in rapporto alle politiche per l'eccellenza. Gli autori hanno quindi provveduto ad aggiungere alle loro analisi alcuni riferimenti agli sviluppi attualmente in corso.

2.1. *Presupposti metodologici*

L'impianto comparativo previsto dal disegno della ricerca, mirante a rilevare e confrontare le politiche per l'eccellenza in quattro paesi europei, ha richiesto che si adottasse come unità di analisi il sistema nazionale di istruzione superiore e ha prodotto una divisione del lavoro di raccolta dei dati tra i membri dell'unità di ricerca.

Dopo l'assegnazione dei casi-paese ai membri dell'unità, ha avuto luogo una riflessione preliminare sui presupposti metodologici di fondo e sulle domande comuni che avrebbero dovuto guidare i ricercatori nelle loro indagini sul campo e nella scelta dei casi di studio pertinenti al tema della ricerca.

Nel § 1.2. si è già accennato alla priorità assegnata all'analisi delle «politiche per l'eccellenza», e alla scelta metodologica di non elaborarne una precisa definizione *a priori*. Da un lato, questa scelta ha permesso ai ricercatori di recarsi sul campo liberi da pregiudizi e da schemi precostituiti, selezionando abbastanza liberamente, all'interno dei contesti nazionali, i casi di studio ritenuti pertinenti; dall'altro, ha richiesto loro di giustificare la scelta dei casi dinanzi agli altri membri dell'unità di ricerca e ai potenziali lettori. Il controllo intersoggettivo della pertinenza dei casi di studio al tema della ricerca, e il consenso che si è prodotto tra i membri dell'unità, hanno permesso di presentare i casi analizzati all'interno dei diversi paesi come esempi di politiche per l'eccellenza, pur nella loro eterogeneità.

Un altro tema di riflessione teorica e metodologica è stata la definizione stessa di eccellenza. Dopo qualche tentativo di pervenire a una definizione condivisa e univoca, abbiamo convenuto che fosse metodologicamente più euristico «scoprire» quale o quali definizioni di eccellenza fossero adottate, in modo più o meno esplicito, dalle politiche e dai movimenti per l'eccellenza effettivamente riscontrabili nei diversi paesi. Di volta in volta e da caso a caso, ne abbiamo poi individuato gli elementi costitutivi e distintivi.

Oltre ai due presupposti metodologici di fondo appena ricordati, due specifiche direzioni di ricerca hanno contribuito a indirizzare e a orientare selettivamente il nostro interesse per il tema dell'eccellenza.

Da un lato, essendo il progetto di ricerca complessivo finanziato dal Ministero volto a descrivere e a comprendere alcuni dei processi di ristrutturazione in corso nei sistemi di istruzione superiore dei principali paesi europei, ci siamo concentrati sugli effetti manifesti (attesi o inattesi) e sulle conseguenze prevedibili delle politiche e dei movimenti per l'eccellenza sulla morfologia e sulla fisiologia dei sistemi in esame.

Dall'altro, il programma di ricerca della nostra unità prevedeva un'analisi dei rapporti tra l'eccellenza e la formazione delle classi dirigenti: nonostante il divario tra finanziamento richiesto e finanziamento assegnato ci abbia costretto a ridurre la portata dell'indagine sulla formazione delle classi dirigenti, alcuni elementi conoscitivi sul tema sono stati comunque acquisiti. È così risultato come tale rapporto fosse più debole del previsto. Ciò non ha impedito una prima riflessione sulle relazioni intercorrenti tra il concetto di eccellenza e quello di élite.

Le nostre due principali direzioni di indagine hanno richiesto una ricostruzione preliminare dei contesti istituzionali e culturali entro cui il fenomeno della ricerca dell'eccellenza si colloca e si sviluppa a livello nazionale. Proprio per questo, ogni capitolo presenta un sintetico quadro descrittivo volto a illustrare le caratteristiche tipiche del sistema di istruzione superiore in esame e le peculiarità che storicamente ne hanno contraddistinto l'evoluzione istituzionale fino all'avvento delle politiche per l'eccellenza (o all'emergere di condizioni politico-istituzionali potenzialmente atte a favorirle).

2.2. Rilevazioni empiriche

I membri dell'unità di ricerca hanno prima di tutto verificato lo stato dell'arte sul tema dell'eccellenza sia nei contesti nazionali in esame sia a livello internazionale, constatandone i limiti. In seguito, la fase esplorativa della ricerca ha assunto due principali direzioni: da un lato, sono stati raccolti diversi materiali informativi sulla struttura e sul funzionamento dei sistemi di istruzione superiore nazionali (monografie, dati quantitativi, *country-reports* prodotti da organismi internazionali, documenti governativi); dall'altro, si è tentato di individuare possibili casi di studio nazionali, frequentando regolarmente la stampa estera e conducendo ricerche sul web, in certi casi anche recandosi nei rispettivi paesi per consultare esperti di istruzione superiore rinomati a livello nazionale e internazionale.

Terminata la fase esplorativa e confrontati i primi risultati, i ricercatori si sono recati sul campo per condurre interviste in profondità a diversi tipi di testimoni qualificati: esponenti del ceto accademico, rappresentanti o portavoce di enti governativi, semi-governativi, di associazioni di rappresentanza degli interessi, studiosi ed esperti di istruzione superiore.

In Francia, Marco Pitzalis ha condotto 28 interviste in università, *Grandes écoles* e associazioni di rappresentanza degli interessi, concentrando l'attenzione su reti tematiche per lo sviluppo di progetti scientifici d'eccellenza come la *Paris School of Economics*, su aggregazioni di istituzioni per la formazione di poli di ricerca e di insegnamento superiore come *Paristech* e sulla operazione «*Campus*» per la creazione di 12 poli universitari di eccellenza di livello internazionale, come il *Campus Condorcet*.

In Germania, Fiammetta Corradi ha intervistato due membri del centro di ricerca internazionale sull'istruzione superiore dell'Università di Kassel (IN-CHER) e 12 testimoni qualificati (rettori, pro-rettori, membri del senato accademico, direttori di dipartimento, direttori di centri di centri di ricerca, di laboratori e di scuole di dottorato) presso le università di Heidelberg e di Konstanz.

In Inghilterra, Francesca D'Ingianna e Massimiliano Vaira hanno realizzato 16 interviste a testimoni qualificati appartenenti a 3 enti governativi o semi-governativi, 6 organizzazioni non governative attive nel campo dell'istruzione superiore e 7 università, completando le rilevazioni empiriche con 9 ulteriori interviste: 5 a Londra con informatori presso tre organizzazioni di rappresentanza degli interessi e 4 con informatori qualificati e studiosi dell'istruzione superiore presso le università di Lancaster e di Manchester.

Nel caso italiano, studiato da Fiammetta Corradi e da Michele Rostan, la ricostruzione dell'evoluzione del quadro legislativo del sistema universitario italiano (con particolare attenzione alle riforme per l'autonomia e alle riforme dell'ordinamento didattico), e l'esame di alcune recenti esperienze in vari modi e misure connesse alla ricerca dell'eccellenza, hanno richiesto la raccolta e l'analisi di diversi tipi di documenti: leggi e decreti, linee guida, rapporti, relazioni di fonte ministeriale o prodotte da enti di valutazione istituiti dal ministero, statuti e documenti programmatici di scuole e centri di eccellenza, saggi e opere specialistiche sull'istruzione superiore in Italia, articoli di quotidiani.

Sebbene – preferendo concentrare le risorse disponibili per finanziare il lavoro sul campo all'estero – non siano state realizzate interviste formali a testimoni qualificati, lo studio del caso italiano ha potuto contare sulle competenze presenti all'interno delle tre unità di ricerca.

2.3. Stesura dei risultati

La stesura dei risultati ha fornito l'occasione per impegnarci in un lavoro di ri-definizione semantica, che ci ha portati alla elaborazione di una griglia concettuale all'interno della quale termini usati spesso come sinonimi nel linguaggio comune assumono un preciso significato tecnico.

Due concetti, in particolare, sono stati oggetto di ri-definizione: diversificazione e differenziazione. In entrambi i casi si tratta di processi che trasformano la struttura e il funzionamento dei sistemi di istruzione superiore nella direzione della eterogeneità. Siccome però nella stesura dei risultati della ricerca abbiamo distinto mediante diverse denominazioni i due processi, può essere utile esporre una sintesi delle definizioni che ne abbiamo dato ⁴.

⁴ Le definizioni estese di questi concetti con i rispettivi riferimenti bibliografici, così

Con «diversificazione» intendiamo il processo attraverso il quale sono istituite nuove e diverse organizzazioni che contribuiscono a incrementare la diversità all'interno di un dato sistema e tra sistemi. Diversificazione indica così il processo attraverso cui la diversità, cioè la varietà delle specie, dei tipi e delle entità organizzative, ha luogo e in aggregato produce la diversità tra sistemi. Ciò può avvenire sia come effetto emergente delle dinamiche di un sistema quando l'ambiente offre una varietà sufficientemente ampia di risorse, sia come risultato di azioni intenzionali di costruzione istituzionale da parte di istituzioni dotate di autorità e potere, come lo stato attraverso le sue politiche. In entrambi i casi, l'esito è l'emergere di organizzazioni distinte e specializzate. Nel caso dei sistemi di istruzione superiore, il processo di diversificazione si ha, per esempio, dove il sistema è strutturato in due distinti settori formativi, ciascuno dei quali composto da istituzioni dello stesso tipo, con missioni formative specifiche, come in Germania, o in Inghilterra tra il 1965 e il 1992, o in Francia, anche se con caratteristiche più complesse.

Con «differenziazione», ci riferiamo invece al processo in base al quale le organizzazioni in un dato sistema diventano strutturalmente e funzionalmente più complesse, in risposta all'aumento di complessità dell'ambiente in cui operano oppure per reazione a stimoli competitivi in condizioni di risorse scarse o diminuite.

Nel primo caso, la differenziazione è un processo di elaborazione della complessità, che può tradursi nell'assunzione, da parte delle strutture organizzative, di compiti e funzioni che in precedenza non erano chiamate a svolgere. L'incorporazione delle richieste provenienti dall'ambiente non implica quindi necessariamente l'emergere di nuovi e diversi tipi di organizzazioni, distinti da quelli esistenti. Nel secondo caso, la competizione per le risorse può incentivare le organizzazioni ad ampliare le proprie funzioni e a optare per soluzioni generaliste, contrapposte alla specializzazione tipica dei processi di diversificazione.

Nel caso dei sistemi di istruzione superiore i processi di differenziazione si hanno prevalentemente nei sistemi dominati da un unico tipo di istituzione di istruzione superiore (come l'università in Italia), oppure nei sistemi

come le definizioni di altri concetti che abbiamo ridefinito, si trovano nel rapporto comparativo finale presentato al ministero al termine del progetto di ricerca: M. Rostan e M. Vaira, *Politiche per l'eccellenza e ristrutturazione dei sistemi di istruzione superiore in quattro paesi europei*, 2008, Dipartimento di Studi Politici e Sociali, Università di Pavia, Pavia. Per ulteriori approfondimenti si vedano anche: M. Vaira, *Toward Unified and Stratified Systems of Higher Education? Systems Convergence and Organizational Stratified Differentiation in Europe*, in B. Kehm e B. Stensaker (a cura di), *University Rankings, Diversity, and the New Landscape of Higher Education*, Rotterdam, Sense Publisher, 2009; M. Rostan e M. Vaira, *Politiche per l'eccellenza e ristrutturazione dei sistemi di istruzione superiore*, in *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, R. Moscati, M. Regini e M. Rostan (a cura di), Bologna, Il Mulino, (in corso di pubblicazione).

unificati, come quello inglese, o ancora nei sistemi che cominciano a manifestare tendenze alla convergenza verso un modello unificato. Il processo di differenziazione delle organizzazioni generalmente comporta un aumento della complessità strutturale anche del sistema in cui operano.

Infine, c'è un terzo concetto chiave che si troverà più volte impiegato in questo libro in un'accezione tecnica, ossia «stratificazione» (talvolta accompagnato dalla specificazione «verticale»). Questo termine è usato qui per individuare il processo che conduce a uno stato del sistema di istruzione superiore in cui le istituzioni che lo compongono sono ordinabili in base alla differenza di qualità della loro didattica e/o della loro ricerca e/o in base alla differenza di reputazione e di prestigio che da questa può derivare. Come si vedrà, la presenza in un dato sistema di (poche) istituzioni che si collocano in una posizione di vertice può essere il risultato di un prestigio storicamente acquisito e/o socialmente riconosciuto e accordato (stratificazione informale), o di una valutazione volta a individuare e ufficializzare differenze di qualità tra istituzioni (stratificazione formale).

La struttura espositiva del volume rispecchia abbastanza fedelmente il modo in cui le indagini e l'analisi dei risultati sono state condotte. A ciascuno dei quattro paesi considerati è dedicato un capitolo, e ogni capitolo richiama l'attenzione su alcune peculiarità strutturali e istituzionali del sistema di istruzione in esame, presenta l'analisi dei casi di studio selezionati e termina con brevi conclusioni in cui si evidenziano le definizioni di eccellenza implicite nei casi di studio e si riassumono i principali effetti delle politiche per l'eccellenza esaminate sul rispettivo sistema di istruzione nazionale. Le conclusioni contengono un'analisi comparativa dei risultati, un'interpretazione del fenomeno della ricerca dell'eccellenza e una riflessione sul caso italiano.

1.

LA DIALETTICA DELL'ECCELLENZA NEL SISTEMA DI ISTRUZIONE SUPERIORE FRANCESE

Marco Pitzalis

1.1. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA:

DA UN SISTEMA BINARIO A UN SISTEMA PLURALISTICO

Il sistema di istruzione superiore francese ha conosciuto nel corso degli ultimi 50 anni dei profondi cambiamenti che riguardano la sua articolazione interna, le tipologie di formazione e di diplomi, le modalità d'accesso, i curricula, l'organizzazione e il governo delle università, le relazioni rispetto al potere politico e all'amministrazione centrale, i modi di reclutamento, le relazioni tra ricerca e insegnamento.

Il sistema appare caratterizzato – storicamente – da una dialettica tra due segmenti principali, quello delle università e quello delle *Grandes écoles* [Prost 1992; 2004]. Dopo quasi un secolo di preminenza delle *Grandes écoles*, a partire dal 1896, sotto la Terza Repubblica, si osserva la rinascita dell'università ispirata al modello universitario tedesco [Renaut 1995] – il cui prestigio risultò accresciuto dalla vittoria militare prussiana – e dalla volontà del nuovo regime di costruire una nuova classe dirigente repubblicana.

Tale modello di università presenta una forte centralizzazione politica e amministrativa a livello ministeriale e una corrispondente debolezza degli atenei. Questi elementi ne hanno costituito, fino ai giorni nostri, i tratti caratteristici. Questo centralismo si declina attraverso due modi di regolazione della vita universitaria, quello nazionale delle discipline e quello locale delle facoltà e delle cattedre. Modello definito con i concetti di «repubblica delle facoltà» [Prost 1992] o di «repubblica dei professori» [Charles 1994], che in-

dicano una sostanziale debolezza degli atenei come istanze regolatrici all'interno del sistema.

Il sistema è rimasto a lungo di tipo binario e costituito dai due segmenti: le *Grandes écoles* e le *universités*.

In realtà, già a partire dalla fine degli anni '30, la nascita degli organismi di ricerca (CNRS, fondato nel 1939, l'INRA per agricoltura, 1944; la CNET per le telecomunicazioni, 1944; il *Commissariat à l'énergie atomique*, CEA, 1945) complica il quadro del sistema pubblico sul lato della ricerca: infatti una parte fondamentale della ricerca verrà sviluppata proprio all'interno di questi organismi (cui si aggiungeranno nel 1967 l'*Institut national d'astronomie et de géophysique* e nel 1971 l'*Institut national de physique nucléaire et de physique des particules*).

Negli anni '60 del secolo, inoltre, lo sviluppo di un settore di formazione tecnica superiore (STS) legato alla scuola secondaria arricchisce ulteriormente lo scenario. Da quel momento in poi è più corretto parlare di «sistema pluralistico». A rinforzo di questa definizione, si aggiunge il fatto che mentre le università mantengono un assetto unitario sotto l'egida del Ministero dell'educazione nazionale, le *Grandes écoles* sono sottoposte alla tutela di diversi ministeri così da configurare non tanto un sistema quanto un «universo». Universo che nel corso degli anni si diversificherà ulteriormente con la nascita di numerose «scuole» pubbliche e private in tutte le regioni della Francia.

Gli anni '60 rappresentano un periodo di cambiamento accelerato sia nel campo delle *Grandes écoles* che in quello universitario. Si tratta di mutamenti di segno opposto, che imporranno la propria impronta ai due grandi segmenti del sistema di istruzione superiore.

L'università infatti è investita – in ragione della sua apertura – dalla moltiplicazione delle iscrizioni. Essa assorbe così una parte fondamentale della nuova domanda sociale di formazione superiore. Le università si diffondono, quasi per sporulazione, in tutto il paese. Anche le *Grandes écoles* devono affrontare il cambiamento. Ma assorbono il mutamento attraverso un processo di diversificazione istituzionale che permette alle istituzioni esistenti di conservare le caratteristiche iniziali (modalità di reclutamento, selettività, modello pedagogico, numerosità degli studenti).

Da un punto di vista istituzionale, i due settori conoscono dunque un processo differente. Il sistema universitario si sviluppa attraverso la creazione di strutture organizzative simili anche se spesso caratterizzate da diversità di dimensioni (modello di sviluppo per frattali). Il ministero di riferimento costituisce – in questo quadro – il garante della conservazione del modello istituzionale. La frammentazione della Sorbona dopo il 1968 esemplifica chiaramente questo processo: dalla sua scissione nascono le diverse università parigine. L'istituzione universitaria si adatta dunque all'ambiente circostante ampliando l'offerta formativa e le proprie capacità ricettive.

Al contrario, le *Grandes écoles* mantengono la loro configurazione iniziale in termini di taglia e di modello, ma reagiscono al cambiamento determinato dall'accresciuta domanda esterna attraverso una duplice strategia: la diffusione e la diversificazione.

Da una parte, in varie città di provincia vengono aperte scuole con caratteristiche identiche a quelle della scuola originaria (per esempio, *le écoles des mines, les écoles de telecoms, gli instituts d'études politiques*). Ma queste scuole rimangono sotto-ordinate rispetto alla scuola «madre». Da un'altra, si realizza una vera e propria diversificazione istituzionale, attraverso la creazione di scuole di natura differente, spesso private o a carico delle comunità locali che si ispirano in maniera più o meno fedele al modello «*Grande école*».

L'universo delle *écoles* ha dunque conosciuto un allargamento dell'offerta formativa, ma il processo di diversificazione ha consentito di conservare le caratteristiche iniziali delle principali *Grandes écoles* che costituiscono un nucleo intorno al quale prende forma un universo che a queste si ispira (e da cui riceve lustro e legittimazione).

L'università invece ha subito gli effetti perversi dell'allargamento del reclutamento. Da una parte ha dovuto assumere una funzione sociale – garantendo un accesso quasi universale – e dall'altra ha conosciuto un cambiamento nella taglia delle organizzazioni che ha determinato la mutazione profonda dei processi organizzativi, lavorativi e pedagogici.

1.2. L'UNIVERSO DELLE *GRANDES ÉCOLES*

Il sistema di formazione superiore francese non è paritario, cioè i suoi diversi segmenti non godono di uguale trattamento da parte dello stato. Le *Grandes écoles* godono di un trattamento finanziario privilegiato rispetto alle università e anche il sistema di selezione degli studenti gioca tutto a loro favore. Si può dire che tutta la logica scolastica sia diretta a dare senso al percorso nelle *Grandes écoles* e a considerare residuale la scelta delle università.

Prost sottolinea il fatto che la selezione all'ingresso delle *Grandes écoles* ha garantito ai diplomati da queste rilasciati una protezione rispetto alla svalorizzazione conosciuta dai titoli rilasciati dall'università. Inoltre, le *Grandes écoles* costituiscono il canale privilegiato della formazione e del reclutamento delle classi dirigenti nazionali. Per quanto concerne il mercato, infatti, si osserva che il 68% dei quadri dirigenti è stato reclutato tra i diplomati delle *Grandes écoles* e solo il 6% tra i diplomati delle università. La sola *École polytechnique* forniva, ancora negli anni '60, il 38% dei dirigenti di impresa, seguita da HEC (*Hautes études de commerce*) e da *Sciences Po* [Prost 2004, 449; Bourdieu e de Saint-Martin 1988].

1.2.1. *Le classes préparatoires pivot del sistema di istruzione superiore*

Il sistema di selezione in ingresso degli studenti e i meccanismi del reclutamento costituiscono una caratteristica che dà senso e forma all'intero sistema di istruzione superiore.

Il sistema francese si distingue da quello italiano non solo per la sua struttura ma per la filosofia che anima i processi pedagogici fin dalla più tenera infanzia. Si tratta di una pedagogia della competizione per il successo individuale che porta a esaltare la performance, la riuscita, il risultato del bambino e poi dell'allievo e dello studente. Da un punto di vista scolastico si tratta di orientare i bambini verso le migliori sezioni, le migliori filiere al fine che possano percorrere la via regale verso le posizioni di élite nella società e nello stato.

Da un punto di vista dello stato questa pedagogia ha a che fare con la selezione di una classe dirigente nazionale che nei settori dell'amministrazione, della cultura, della tecnica, della scienza rappresenti il meglio di ogni generazione. Dal punto di vista individuale, i destini scolastici costituiscono la promessa di un destino sociale. Si tratta dunque di un sistema «meritocratico» che vuole incarnare lo spirito del sistema repubblicano.

Il cuore di questo sistema è rappresentato dalle cosiddette «*classes préparatoires*» (CPGE) per la preparazione del concorso di entrata alle *Grandes écoles*. Si tratta di corsi biennali di formazione per preparare gli studenti che provengono dalla scuola secondaria ad affrontare il concorso di selezione per essere ammessi in una *Grande école*. Anche all'interno delle CPGE si entra per concorso e il sistema appare dunque in ogni sua articolazione altamente selettivo.

Nonostante questa selettività, il sistema si è negli anni relativamente democratizzato. Il sistema delle CPGE interessava ancora fino agli anni '60 soltanto alcuni prestigiosi licei parigini, oggi si è allargato su scala nazionale a numerosi licei di provincia. Ciononostante, ancora oggi le CPGE accolgono solo il 5% degli studenti.

Questi studenti, al termine del loro percorso, si presenteranno ai concorsi di ammissione alle *Grandes écoles* e sceglieranno in virtù della loro performance tra le diverse offerte. Tra questi studenti solo una ristretta élite riuscirà a entrare nelle *Grandes écoles* veramente «grandi», gli altri si indirizzeranno verso scelte meno prestigiose all'interno di un universo variegato di «piccole» grandi scuole sparse oramai su tutto il territorio nazionale.

La preparazione nelle *classes prépas* è l'elemento centrale del loro percorso di formazione, tanto da far dire, ad alcuni osservatori, che una volta ammessi nelle *Grandes écoles* gli studenti, a volte, reputano che «il lavoro è finito» [Veltz 2007].

Appare chiaro dunque che il *pivot* del sistema d'eccellenza francese è situato non tanto a livello di istruzione superiore quanto di istruzione seconda-

ria. Infatti, le *classes préparatoires* sono gestite nei licei dai professori di liceo. E costituiscono anche l'elemento che qualifica l'intero sistema scolastico in termini «finalistici» infondendo a esso la filosofia pedagogica che lo caratterizza: un maltusianismo scolastico che si traduce, attraverso questi meccanismi istituzionali, in maltusianismo sociale [Prost 2004, 454].

Ancora oggi, le *classes préparatoires* rimangono il nucleo di un sistema di orientamento e di selezione che dà il senso all'intero sistema di istruzione (primario, secondario e terziario) e costituiscono un elemento fondamentale nelle strategie di successo scolastico delle famiglie [Dutercq 2008; Albouy, Wanecq 2003 ; Lahire 2003]. Esse forniscono una formazione generale e insieme specializzata che consente agli studenti di accumulare un bagaglio culturale (e simbolico) fondamentale per il successo negli studi superiori successivi.

Per quanto il sistema di reclutamento abbia conosciuto un forte allargamento – dal 1947 a oggi il numero di studenti che accede alle *classes préparatoires* è passato da 8.600 a 58.600 – le sue caratteristiche sono rimaste immutate e il sistema non appare messo in questione [Baudelot *et. al.* 2003].

L'incremento del numero di studenti nelle CPGE non ha ridotto la forbice rispetto all'università, infatti la proporzione tra i due gruppi di studenti rimane costante nel tempo.

Il sistema di selezione scolastico è inoltre legato alla definizione delle gerarchie simboliche che definiscono l'eccellenza nel sistema di istruzione superiore francese.

Come scritto sopra, le *Grandes écoles* sono un universo particolarmente diversificato. Così appare che la «strada regale» delle Cgpe non è quella esclusiva per entrare nelle *Grandes écoles*. Per esempio, nelle *Grandes écoles* per la formazione degli ingegneri su 100 studenti iscritti, 72 sono passati da una qualche *classe préparatoire*, 14 vengono dall'università e altri 14 da percorsi di STS e IUT. Per le scuole di commercio e management abbiamo una situazione ancora più complessa. Qui una parte degli studenti sono addirittura reclutati direttamente dopo il diploma (24%)¹.

Nonostante l'efficienza di questo sistema, oggi sempre di più emerge un'esigenza di apertura e di differenziazione (in termini di titoli richiesti) nel reclutamento.

¹ Atelier 6, Gruppo di lavoro al convegno: *Démocratie, classes préparatoires et grandes écoles*, Colloque à l'École Normale Supérieure, mai 2003, <http://www.prepas.org/coomunication/colloquedemocratie/Atelier6.htm>.

1.2.2. *Grandes écoles: un universo variegato*

Quello delle cosiddette *Grandes écoles* è un universo estremamente variegato e vasto ².

Il rapporto Attali [1998] – che ha prefigurato le linee programmatiche di evoluzione del sistema d'istruzione superiore – distingueva l'universo delle *Grandes écoles* nelle seguenti categorie:

1. «*très grandes écoles*», ovvero l'*École Polytechnique*, l'*École Nationale d'Administration*, e l'*École Normale Supérieure* che formano gli alti funzionari dello stato;
2. «*grandes écoles*», cioè le 180 scuole pubbliche e le 68 private abilitate a rilasciare il titolo di ingegnere;
3. «*écoles*», le restanti scuole che aderiscono alla *Conférence des grandes écoles*.

In realtà, la situazione sembra essere molto meno chiara. Per esempio, alla *Conférence des grandes écoles* aderiscono oramai anche le *Écoles polytechniques universitaires*.

Il *Libro Bianco* della *conférence* enumerava, al 2004, i seguenti tipi di aderenti all'associazione: 144 *écoles d'ingénieurs*; 28 *écoles de management*; 15 *écoles* di diverse *spécialité* (ENA, 4 ENS, 4 *écoles vétérinaires*, 2 *écoles militaires de médecine*, 1 *école d'économie et statistique*, 3 *école d'architecture, des beaux-arts et de création industrielle*).

A questo universo, si aggiungono le scuole private o a finanziamento pubblico locale che non vengono riconosciute dalla *Conférence des grandes écoles* pur assumendo il *label* di scuola superiore o di *grande école*. D'altronde, la *Conférence* ha come funzione principale quella di presidiare i confini, non soltanto nei confronti delle università, ma soprattutto nei confronti delle *petites écoles* in cerca di legittimazione.

Da questo punto di vista il *Libro Bianco* permette di analizzare la strategia delle *Grandes écoles* in un momento in cui – a partire dal rapporto Attali – più forti si sono fatte le spinte verso una messa in discussione del loro «modello». Il *Libro Bianco* testimonia di una volontà di resistenza al processo di «ibridazione» con il sistema delle università e si appella al principio universalistico (e quindi repubblicano) della selezione dei migliori e alla specificità del modello pedagogico.

Un'ulteriore tipologia distingue le *Grandes écoles* in relazione al loro status: 1) a «statuto pubblico» nel quadro di una tutela ministeriale (*Education Nationale, Industrie, Equipement, Défense, Agriculture*); 2) a «statuto privato», in prevalenza come associazione «*loi 1901*», più raramente sono società o dipendono da una Camera di Commercio.

² *Conférence des grandes écoles*, Livre Blanc, *Eléments de stratégie*, septembre 2004.

1.3. RICOMPOSIZIONE E CONCORRENZA NEL SISTEMA DI ÉLITE

Il sistema delle *Grandes écoles* è come detto sopra un sistema fortemente gerarchizzato. Questo sistema vede al suo apice l'*École polytechnique* seguita e affiancata principalmente da ENS (*École nationale supérieure*), ENA (*École nationale d'administration*), ECP (*École centrale de Paris*), HEC (*Hautes études commerciales*), IEP (*Sciences politiques de Paris*). Questo primato e l'intera classificazione del sistema delle scuole – secondo un grado decrescente di prestigio – è definito sulla base del reclutamento dei migliori studenti.

L'ordine di scelta degli studenti – selezionati attraverso i concorsi di accesso alle diverse *Grandes écoles* – stabilisce il primato di una scuola rispetto a un'altra. Il prestigio relativo della scuola e non i suoi contenuti di insegnamento o la sua vocazione professionale (ingegneria mineraria, civile, telecomunicazioni, chimica e fisica ecc.) determinano la scelta di uno studente. Scegliere la scuola più prestigiosa ha delle conseguenze dirette sulla posizione che in seguito si potrà occupare e sulla stessa remunerazione iniziale che si potrà ottenere.

Questo secondo elemento rimanda a un altro aspetto fondamentale nella definizione del sistema di istruzione di élite: la capacità di garantire – soprattutto grazie alle reti di relazioni stabilite dagli ex-allievi – un reclutamento nelle posizioni apicali dello stato e delle imprese ai diplomati delle *Grandes écoles*.

Nell'ambito delle *Grandes écoles* d'ingegneria (*École Polytechnique*, *École Centrale de Paris*, *École des Mines* ecc.) il sistema di classificazione sembra essere condiviso e sufficientemente cristallizzato nelle rappresentazioni collettive. Non esistono classifiche ufficiali ma classifiche stilate da alcuni giornali. La stessa *Conférence des grandes écoles* individua soltanto i criteri minimi di accesso alla *conférence* come associazione, ma non è consentito alla stessa di produrre un *ranking* degli associati.

Non di meno, tale universo è interessato da processi di cambiamento in cui emergono tre fattori fondamentali:

1. la concorrenza interna al campo delle *Grandes écoles*;
2. la concorrenza internazionale nella formazione delle élite e la definizione della posizione delle *Grandes écoles* a livello planetario;
3. i processi di ricomposizione e la concorrenza con il sistema universitario.

Prost ha osservato come già nel corso degli anni '60 e '70, il campo delle *Grandes écoles* fosse caratterizzato da un processo di ricomposizione e di concorrenza e sottolinea l'ascensione delle grandi scuole non scientifiche – in particolare HEC (alti studi commerciali), ESSEC (scuola di studi economici e commerciali), *Sciences Po* [Prost 2004, 449].

Questo processo si fonda su una richiesta di managerialità proveniente dalle imprese. D'altronde questa ascensione consente agli studenti della borghesia meno dotati da un punto di vista scolastico di trovare un canale prestigio-

so che garantisca loro una carriera di alto profilo [Prost 2004; de Saint Martin 2008].

L'articolazione del campo delle *Grandes écoles* con la crescita di importanza delle grandi scuole di commercio non rappresenta un elemento di democratizzazione del sistema, semmai il contrario.

Infatti, mentre la selezione sulla base delle competenze in matematica e fisica garantiva un reclutamento maggiormente universalistico, l'avvento delle scuole di management permette di far avanzare un reclutamento dove pesano maggiormente il capitale economico, il capitale culturale e il capitale sociale (relazioni) della famiglia. Come scrive Prost, «mentre il diploma dell'*École Polytechnique* costituisce sempre un buon passaporto per le categorie dirigenti, quello di HEC e di *Sciences Po* è più efficace se può venire in aiuto a una situazione di vantaggio di partenza» [Prost 2004, 450].

Occorre osservare che proprio queste scuole, in particolare le HEC, hanno maggiormente puntato sull'internazionalizzazione [de Saint-Martin 1992; 2008; de Saint Martin e Gheorghiu 1997]. ESSEC, per esempio, ha aperto una sede a Singapore.

In termini di campo, HEC o ESSEC hanno dunque introdotto un criterio esogeno di legittimità.

L'internazionalizzazione diventa così un elemento che modifica i principi tradizionali di definizione dell'eccellenza (basati sul reclutamento) che costituiscono l'oggetto principale della lotta all'interno del campo.

Questa osservazione è coerente con il fatto che, per quanto riguarda il reclutamento, le HEC entrano solo parzialmente in concorrenza con le «*très grandes écoles*». Infatti queste ultime reclutano tra le élite selezionate più duramente dal sistema scolastico e dei concorsi di entrata nelle *Grandes écoles*.

Il fenomeno – che approfondiremo oltre – relativo alla costruzione di poli e reti tra istituzioni differenti come il caso *ParisTech*, polo costituito dalle *Grandes écoles* parigine o *ParisEst*, polo costituito dall'università di Marne La Vallée e dall'*École de Mines*, mette in luce il fatto che il campo delle *Grandes écoles* appare attraversato non solo dalla concorrenza tra le diverse *Grandes écoles*, ma anche da processi di ricomposizione.

1.4. IL MONDO DELL'UNIVERSITÀ

L'università è oggi un mondo variegato e diversificato. Ed è un universo che ha riconquistato un suo protagonismo a partire dalle riforme che hanno seguito la crisi del 1968.

Il processo di cambiamento che ha interessato l'università negli ultimi quaranta anni ha a che fare, da una parte, con il modello di governo degli atenei e del sistema universitario, dall'altra, con la struttura interna ed esterna dell'offerta formativa, la sua distribuzione nel territorio e la sua differenziazione.

1.4.1. Oltre la repubblica dei professori

La legge Faure del 1968 costituisce un passaggio essenziale per ciò che Musselin definisce «l'emergere dell'università» rispetto a quella condizione di repubblica delle facoltà cui abbiamo accennato. Questo processo proseguirà fino ai giorni nostri con l'attribuzione di una larga autonomia alle università e di un potere accresciuto al presidente e al consiglio di amministrazione.

Fino alla *Loi Faure* l'università è simile a quella conosciuta sotto la Terza Repubblica. Le università appaiono come delle confederazioni di facoltà in cui la figura centrale è rappresentata dal Preside di facoltà (*Doyen*) mentre il Rettore (*Recteur*) di nomina amministrativa e ministeriale ha una scarsa legittimazione interna [Prost 1992]. Si tratta di un sistema centralizzato a livello ministeriale dotato di una logica di tipo burocratico-corporativo in cui le discipline dominano sul campo universitario. L'ateneo dunque non emerge ancora come soggettività istituzionale forte e il presidente dell'università opera da mediatore tra le diverse spinte interne [Friedberg e Musselin 1989].

Con la legge Faure vengono abolite le facoltà e i *doyens* (presidi) e le università vengono dotate di una certa autonomia, al posto delle facoltà vengono istituite le UER (*Unité d'enseignement et de recherche*), in seguito denominate UFR (*Unité de formation et de recherche*). I nuovi organismi di governo delle università – *President*, *Conseil d'université* e *Conseil scientifique* – devono garantire l'interdisciplinarietà e dare forza all'università. L'obiettivo centrale di questo disegno istituzionale è garantire la rappresentanza delle diverse componenti universitarie e la partecipazione democratica. Gli atenei diventano, in questo modo, sempre di più delle arene politiche in cui emergono facilmente logiche corporative [Musselin 2001].

La legge Faure realizza però un'autonomia debole e di facciata che non riesce a superare né la debolezza degli atenei né il centralismo e il corporativismo delle discipline a livello ministeriale.

Musselin mette in luce il fatto che tutte le leggi e i progetti presentati a partire dalla legge Faure avevano come obiettivo di modificare le strutture universitarie percepite come «troppo» o «troppo poco» partecipative. Tali leggi, secondo Musselin, non hanno inciso su un aspetto centrale della struttura universitaria, cioè il nodo burocratico-centralista e corporativo [Musselin 2001, 69].

Il 1989 costituisce un momento di rottura. Sotto il governo Jospin, il ministro Rocard avvia la cosiddetta «contrattualizzazione». Cambiamento che – secondo Musselin – avrebbe consentito di uscire dalla «logica per facoltà» che imperava da un secolo negli uffici ministeriali e di far emergere le università come soggetti istituzionali forti. Gli attori politici cercano dunque di rinforzare l'autonomia delle università [Mignot-Gerard 2003], che diventano quindi delle istanze di governo reale e i loro organismi di governo ca-

paci di amministrare e decidere soprattutto in materia di richiesta e distribuzione di posti di docente e ripartizione interna del budget [Musselin e Paradeise 2009, 28-29].

La critica al modello di funzionamento universitario è rimasta negli anni molto forte e la recente LRU (legge sull'autonomia universitaria, 2007) ha portato, come vedremo nei prossimi paragrafi, al superamento del modello collegiale puro introducendo elementi di un modello «manageriale».

1.4.2. *L'università: differenziazione interna e diversificazione esterna*

In un sistema universitario che non ha cessato di incrementare il numero di studenti, l'egualitarismo e l'uniformità sono rimasti a lungo i principi legittimi (e dunque dati per scontati) che orientano le scelte di governo. Ancora negli anni '50 le facoltà francesi offrivano una formazione uniforme sul territorio nazionale ed è a partire dalla metà degli anni '60 che si è avviata una differenziazione che ha cambiato la tradizione universitaria.

Un esempio importante è rappresentato dalla creazione – nel 1966 – degli *institut universitaire de technologie* (IUT) che offrono una preparazione breve fortemente professionalizzante. I punti di forza di questi istituti sono il numero chiuso e gli stage in impresa. Due elementi che rinviano al modello di inquadramento pedagogico delle *Grandes écoles*. Il successo degli IUT è stato sancito dall'apprezzamento degli imprenditori e dagli studenti che ne hanno fatto un tassello di una strategia formativa che spesso prosegue con ulteriori studi accademici.

Accanto a questa formazione tecnica, vi è quella impartita dal sistema post-secondario attraverso le *section de techniciens supérieurs* (STS). Gli STS sono dunque a tutti gli effetti parte di quel settore professionalizzante non universitario degli studi terziari in cui insistono anche le *Grandes écoles*. La loro presenza è uno degli elementi che impedisce di parlare di sistema di istruzione superiore binario, ma piuttosto di sistema plurale.

Il sistema di istruzione superiore in Francia ha dunque reagito alla crescita della domanda di formazione attraverso la differenziazione interna e la diversificazione esterna.

Il processo di tendenziale universalizzazione dell'istruzione terziaria ha però pesato e pesa soprattutto sulle università. L'università si è fatta carico, infatti, della domanda sociale di formazione, mentre le *Grandes écoles* hanno mantenuto una politica altamente selettiva.

La stessa creazione degli STS e di nuove *écoles* non ha infatti condotto a un riequilibrio della distribuzione dell'offerta formativa.

Nel 2005, in Francia, quasi il 50% dei giovani di una medesima coorte accedeva all'insegnamento superiore. L'università (compresi gli IUT) accoglie da sola ben oltre la metà degli studenti, mentre gli STS si attestano intorno al

12%. Il sistema delle *écoles* copre nel suo insieme circa il 10% della domanda di formazione superiore.

Oltre alla diversificazione esterna – a livello di sistema (STS, università, *écoles*, altre formazioni), l'università ha conosciuto una grande differenziazione interna: per tipologie di formazione e per gradi (o livelli) di formazione. Accanto al sistema universitario tradizionale che conduceva alla *licence* (3 anni) e alla *maîtrise* (4 anni), si sviluppano gli IUT ma anche formazioni lunghe come quelle per gli ingegneri universitari (*Universités de technologie* e *écoles d'ingénieurs* all'interno delle università) o altri corsi selettivi lunghi come i MIAGE (*Méthodes informatiques appliquées à la gestion des entreprises*)³.

Evidentemente, la differenziazione si riferisce anche alla tipologia dei diplomi conferiti all'interno del percorso universitario, quindi l'allargamento dell'offerta formativa ha contribuito ad assorbire l'aumento della domanda. La differenziazione ha riguardato infine anche il contenuto delle formazioni realmente impartite nei diversi corsi di studi universitari che pur hanno conservato la medesima denominazione.

La tabella 1.1. permette di osservare la grande diversificazione del sistema di formazione francese.

Tab. 1.1. Studenti iscritti nelle diverse filiere di formazione superiore e terziaria anno 2005-2006

Licence	787.599
Master	453.333
Doctorat	68.190
TOTALE UNIVERSITÀ*	1.309.122
Istituti universitari di tecnologia (IUT)	112.597
Istituti per la formazione degli insegnanti (IUFM)	81.565
Sezioni dei tecnici superiori (STS)	230.403
Corsi di preparazione per le <i>Grandes écoles</i> (CPGE)	74.790
Suole di ingegneria**	108.057
Suole di commercio, vendita, gestione, contabilità	87.666
Altri tipi di scuole (scuole giuridiche, artistiche, paramediche ecc.)	296.450
TOTALE***	2.275.044

* Sono compresi gli studenti delle scuole di ingegneria universitarie e sono esclusi gli IUT.

** Comprendono anche le formazioni universitarie.

*** Al netto degli studenti contati due volte nella riga delle scuole di ingegneria.

Fonte: Ministère de l'éducation nationale, de la recherche e de la technologie.

³ <http://formationmiage.univ-paris1.fr/>.

1.4.3. La riforma LMD

Gli ultimi anni in Francia hanno visto svilupparsi il dibattito sull'autonomia delle università. Certamente, anche qui, uno degli elementi centrali è costituito dal processo di Bologna che fornisce gli obiettivi e il quadro ideologico all'interno del quale si legittimano le riforme universitarie nazionali. L'autonomia delle università va infatti abbinata alla riforma del 3+2+3 (LMD: *licence* + *master* + *doctorat*). Il processo di convergenza europea e di riconoscibilità che mira alla globalizzazione dei titoli va di pari passo con una sorta di «individualizzazione» universitaria. In Francia e, in generale, nei paesi in cui lo stato garantisce l'equivalenza nazionale dei titoli, fondata sulla sostanziale uniformità nazionale dei processi formativi e didattici, il sistema dei crediti introdotto con il 3+2 (in francese LMD) permette, invece, di mettere le università in concorrenza proprio sul piano della qualità e della specificità dell'offerta formativa.

La riforma LMD è stata implementata in Francia senza soffrire degli effetti perversi macroscopici registrati nel caso italiano. In Francia le università avevano infatti già una struttura per livelli che sembra aver consentito una più semplice traduzione del vecchio sistema nel nuovo⁴.

Infine, l'adesione delle *Grandes écoles* al modello LMD – per i livelli *master* e *doctorat* – che affianca i nuovi diplomi di modello europeo alle formazioni tradizionali (impartite per il conseguimento del diploma della scuola) favorisce gli scambi e i passaggi di studenti dal sistema universitario a quello delle *Grandes écoles* e l'internazionalizzazione.

1.5. STRATEGIE DI RICOMPOSIZIONE, OPPOSIZIONE, IBRIDAZIONE

Dalla lettura dei paragrafi precedenti appare chiaro che il sistema di istruzione superiore sta conoscendo una fase di trasformazione accelerata. Sia l'università che le *Grandes écoles* stanno trasformando il loro progetto educativo e la loro collocazione nel campo dell'istruzione superiore francese e internazionale [Cytermann 2008]. Musselin interpreta queste trasformazioni come una «interpenetrazione». Con questo concetto Musselin [2001] vuole significare un processo di ibridazione tra segmenti differenti e tradizionalmente concorrenti del sistema di istruzione. Questo modello viene opposto a quello dell'*academic drift* che rappresenta un modello di isomorfismo, per il quale le istituzioni meno prestigiose tendono ad adottare i modelli propri delle istituzioni più prestigiose. Nel sistema francese dunque cia-

⁴ La riforma ha suscitato ampie opposizioni. Per una critica della riforma vedere il lavoro del gruppo Abélard [2003] e Charles e Soulié [2008].

scuno degli attori tende ad assumere alcune caratteristiche proprie dell'altro segmento.

Musselin [*ibidem*] osserva che da una parte gli IUT – che avrebbero dovuto costituire un segmento indipendente – pur conservando l'autonomia, sono rimasti parte integrante delle università. Le università dal canto loro hanno, da una parte, integrato la dimensione professionalizzante tra i propri obiettivi, dall'altra hanno introdotto diplomi e corsi lunghi selettivi. Questo esempio successivamente si è arricchito dell'esperienza delle *écoles universitaires polytechniques*.

Secondo Musselin [*ibidem*], i processi di differenziazione e ibridazione producono la «singolarizzazione» di ciascuna delle istituzioni universitarie francesi. L'offerta formativa di ciascuna istituzione universitaria è divenuta specifica della stessa, e ciò costituisce un cambiamento importante rispetto all'università pre-sessantotto, caratterizzata dall'omogeneità dei programmi e dei curricula. Si osserva dunque un accrescimento della varietà istituzionale.

Possiamo ipotizzare che – alla luce della riforma LMD – i due processi si sovrappongano: da una parte, il processo di «ibridazione» concerne l'avvicinamento di modelli istituzionali entro il quadro nazionale (professionalizzazione dei corsi universitari e maggiore intersezione con la ricerca per le *Grandes écoles*); da un'altra, l'*academic drift* si riferisce al processo isomorfo che prende a modello il sistema americano.

Inoltre le politiche nazionali stanno contribuendo a far emergere le università come segmento centrale del sistema di insegnamento e ricerca. Questo processo incontra però delle resistenze legate alla storia del sistema e alla sua attuale struttura. Ancora oggi, il modello prestigioso rimane nel campo francese quello delle *Grandes écoles*, a parte alcune eccezioni universitarie, mentre a livello internazionale è il modello universitario che ha un maggiore prestigio. L'integrazione della ricerca di base accanto a quella tecnologica nelle *Grandes écoles* (alcune sono da sempre impegnate nella ricerca) così come la creazione di percorsi di formazione più aperti non significa affatto una rinuncia al proprio modello tradizionale, ma testimonia di una strategia di legittimazione e diversificazione dell'offerta formativa.

Le *Grandes écoles* hanno vissuto con timore il momento delle riforme e l'introduzione della LMD – come testimonia il documento del 2004 della *Conférence des grandes écoles*. Oggi questa paura dell'«ibridazione» è totalmente passata. Infatti, l'introduzione di corsi LMD non ha costituito un'ibridazione ma uno strumento per allargare l'offerta senza rinunciare alla propria tradizione.

1.6. LE NUOVE SFIDE DOPO IL RAPPORTO ATTALI

Nel febbraio 1998, il rapporto *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* presentato dalla Commissione Attali – per conto del *Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie* – faceva il punto sull'evoluzione del sistema di istruzione superiore in Francia e invitava gli attori politici a mettere in atto una politica di riforme.

Il rapporto partiva dalla constatazione che il sistema di istruzione francese è stato caratterizzato storicamente dalla dialettica di due istituzioni principali (le *Grandes écoles* e le università) e preconizzava l'emergere di un mercato mondiale dell'istruzione superiore sotto la spinta dei processi di mondializzazione in atto. Secondo i redattori del rapporto, una riforma era ormai necessaria e si denunciava il rischio di uno scivolamento verso un modello di mercato che avrebbe costituito un tradimento dello spirito repubblicano che ha animato il sistema di istruzione francese.

Nel rapporto Attali, il concetto di eccellenza viene utilizzato in due modi distinti: da una parte indica gli obiettivi pedagogici e la filosofia di fondo che deve animare l'intero sistema di istruzione superiore, si tratta cioè di «consentire a ogni studente di raggiungere il proprio livello di eccellenza»; da un'altra parte, è utilizzato per descrivere il sistema stesso e la sua articolazione o «stratificazione», in questo senso il concetto di eccellenza è utilizzato per indicare il modello delle *Grandes écoles*.

Questo modello ha uno dei suoi punti di forza nel sistema di reclutamento e uno dei più importanti punti di debolezza nel fatto di minare, a causa del *bias* rappresentato dalle origini sociali degli studenti, il principio di uguaglianza garantito dalla Repubblica. Il rapporto oppone al concetto di «eccellenza» quale principio pedagogico che deve guidare il rapporto con ciascuno studente, un concetto di eccellenza utilizzato come elemento di potere simbolico nelle lotte tra i diversi segmenti del sistema.

Le proposte di riforma e le raccomandazioni contenute nel rapporto Attali hanno costituito negli anni successivi gli elementi fondamentali del processo riformista: il dibattito sulla giustizia sociale, la contrattualizzazione, l'internazionalizzazione, la valutazione, l'autonomia. In particolare, il processo riformista si focalizzerà sulla trasformazione del sistema di governo delle università e sulla ristrutturazione dell'intero sistema, fino a preconizzare il superamento della separatezza di *Grandes écoles* e università.

Inoltre, la riforma del sistema di istruzione superiore e della ricerca deve essere interpretata nel quadro della riforma complessiva dello stato. Le politiche dell'eccellenza dell'insegnamento e della ricerca vanno infatti lette nel quadro della riorganizzazione dello stato attraverso la decentralizzazione e la riforma del bilancio. I due processi conducono alla creazione di reti e di poli che costituiscono delle strutture di *governance* che rispondono ai due obiettivi fondamentali del processo di riforma budgetario:

1. produrre un'allocazione delle risorse più efficace;
2. mettere in moto un sistema di *accountability*.

La LOLF⁵ (Legge quadro di riorganizzazione budgetaria dello stato) ha infatti prodotto delle conseguenze sul piano della *governance* delle amministrazioni periferiche e, tra queste, la *governance* dell'università.

Gli strumenti di *governance* di sistema, che analizzeremo nei prossimi paragrafi, mirano infatti a creare delle aggregazioni sotto forma di poli o di reti al fine di selezionare le istituzioni «capaci» di accedere ai finanziamenti pubblici mettendo in moto un processo di selezione istituzionale. Nello stesso tempo, questa politica di attribuzione delle risorse, dovrebbe costringere un universo frantumato, come quello dei laboratori di ricerca, a forme di coordinamento e di integrazione.

Diversi interventi legislativi hanno messo in campo vari strumenti che sembrano andare in questa direzione. Ne sono un esempio i PRES, i *Pôles de compétitive*, le RTRA, gli *Instituts Carnot*.

Un ruolo importante lo ricoprono inoltre le agenzie di valutazione della ricerca e dell'insegnamento (AERES) e l'agenzia di valutazione dei progetti di ricerca (ANR)⁶.

Le politiche budgetarie e la trasformazione dei modelli di *governance* hanno dunque una grande influenza nella ridefinizione del campo dell'insegnamento superiore e della ricerca, favorendo processi di integrazione tra istituzioni. D'altro canto, emergono strategie di posizionamento all'interno di un campo che viene percepito «in movimento» e dove conviene adottare strategie «multiple», cioè occupare più posizioni in attesa di osservare come evolve il quadro.

⁵ La *Loi organique relative aux lois des finances* varata nell'agosto 2001 riorganizza il budget dello stato secondo le 34 «missioni» che si suddividono in programmi (133) a loro volta distinti in azioni (580). La missione si riferisce a una politica di stato che coinvolge più ministeri e costituisce un'unica voce di voto della legge finanziaria. Il programma si riferisce ai mezzi che vengono impiegati nell'ambito di una politica pubblica definita da un ministero. Le azioni si riferiscono a un segmento di un programma e si riferiscono ai mezzi e ai modi di azione di un gruppo di attori.

⁶ <http://www.agence-nationale-recherche.fr/actualite/13?lngInfoId=205>. Resta da analizzare in questo quadro, il ruolo e l'influenza dell'ENQA (*European Association of Quality Assurance Agencies in Higher Education*) nell'evoluzione delle politiche dell'istruzione all'interno di un quadro nazionale e nei processi di legittimazione, tra gli attori sociali e istituzionali.

1.7. IL PROBLEMA DELLA GOVERNANCE INTERNA

A partire dalla critica al modello di università disegnato dalla *Loi Faure* (1968), si è sviluppato un dibattito che ha posto al centro due questioni: la prima si riferisce al ruolo dello stato; la seconda al significato dell'autonomia delle università.

1.7.1. Lo stato come garante

Nell'anno 2000 viene promulgato il *code de l'éducation*, un testo unico che ordina e assembla l'intera materia legislativa nel campo dell'istruzione. L'elemento centrale che caratterizza il *code de l'éducation* è costituito dall'affermazione della centralità dello stato come regolatore e garante dell'intero sistema di istruzione superiore.

Il *code* stabilisce solennemente il principio dell'universalità dell'accesso all'istruzione superiore, ma stabilisce nello stesso tempo la notevole eccezione delle *Grandes écoles*. Lo stato, inoltre, si fa garante del valore legale e nazionale dei titoli di studio [L. 613-1].

Il valore legale del titolo di studio è sancito dal seguente passaggio «*Un diplôme national confère les mêmes droits à tous ses titulaires, quel que soit l'établissement qui l'a délivré*»⁷. Lo stato stabilisce le regole comuni e le condizioni per l'ottenimento di questi diplomi così come stabilisce le modalità di controllo. Anche gli istituti privati possono rilasciare diplomi con un valore nazionale (riconosciuti dallo stato) purché, avendo stipulato una convenzione con un istituto d'istruzione superiore statale, sottopongano i propri studenti a valutazione tramite un esame pubblico.

L'aspetto della regolazione nazionale emerge in particolare nella questione più specifica del titolo di ingegnere. Il codice dell'educazione ribadisce il ruolo della *Commission nationale des titres d'ingénieurs* e stabilisce la possibilità di organizzare nelle università gli *instituts polytechniques*. Questa iniziativa costituisce un tentativo di avvicinamento – come nel caso della rete *Polytech* – del modello universitario a quello delle *Grandes écoles*. Questi centri universitari godono di una certa autonomia all'interno delle università, ma, soprattutto, introducono una ulteriore differenziazione rispetto alle formazioni di ingegneria che erano nate a partire dal 1984, in particolare per ciò che concerne la selezione in ingresso.

⁷ «Un diploma nazionale conferisce gli stessi diritti a tutti i titolari qualsiasi sia l'istituto in cui è stato conseguito».

1.7.2. L'autonomia delle università

La legge relativa alle «libertà e alle responsabilità delle università» (LRU) è stata adottata dal parlamento francese nell'agosto del 2007. Le modifiche introdotte al *codice dell'educazione* dalla LRU (*Loi Pécresse*) sono importanti soprattutto sotto il profilo della struttura del governo degli atenei. Viene infatti introdotta una sezione che porta il titolo «*Governance*», ma che tratta in particolare della struttura di governo degli atenei.

Vengono modificati i poteri del presidente che viene eletto dal consiglio di amministrazione (CDA) (anche tra personalità esterne a esso). La durata del mandato viene fissata in quattro anni (rinnovabile una volta), e il diritto d'elettorato passivo viene esteso ai docenti di ogni fascia. Il potere del rettore si esprime in particolare nella nomina del *jury* per i concorsi. Il controllo del reclutamento passa quindi dai dipartimenti all'amministrazione centrale dell'università, così come viene stabilita una maggiore autonomia nella gestione del personale.

Il CDA diviene un organo strategico e cambia la sua composizione, in particolare viene introdotta una cospicua componente «esterna» (7/8 membri) costituita da rappresentanti delle imprese, del mondo economico e degli enti locali.

Al CDA viene attribuito il potere statutario di deliberare sulla fusione dell'università con altre università e vengono rinforzate le competenze in materia di bilancio e di gestione; acquisisce il potere di creazione diretta delle UFR (facoltà) e di reclutamento dei docenti (materia prima subordinata alle proposte del *Conseil scientifique*). I beni dello stato vengono attribuiti alle università autonome che possono disporne e, infine, le università possono creare delle fondazioni, anche in partenariato con le imprese, con la finalità di raccogliere finanziamenti.

Autonomia amministrativa, regolamentare e di gestione del personale e un rinforzato rapporto con gli attori esterni costituiscono gli elementi centrali del processo di riforma. Si tratta della conferma di una linea già tracciata.

Già nel 2000, la redazione del codice dell'educazione, portò all'abolizione dell'articolo 3 della legge Savary (1984) [Ordinanza 2000-549, art. 7, 22 giugno 2000]. L'articolo recitava: «il servizio pubblico dell'insegnamento superiore è laico e indipendente da ogni influenza politica, economica, religiosa o ideologica; tende all'oggettività del sapere; rispetta la diversità delle opinioni. Deve garantire all'insegnamento e alla ricerca le possibilità di libero sviluppo scientifico, creativo e critico»⁸. Oggi i CDA delle università si aprono invece ai poteri economici e politici locali.

⁸ Traduzione mia.

1.8. IL PROBLEMA DELLA GOVERNANCE ESTERNA

Il problema della *governance* esterna si riferisce a diversi piani del processo di costruzione e di realizzazione delle politiche pubbliche relative all'insegnamento e alla ricerca in un sistema complesso. Sul piano verticale osserviamo che un problema di strategia è costituito dal *pilotage* del sistema da parte dell'amministrazione centrale (governo, ministeri e le agenzie a questi collegate), sul piano orizzontale si tratta di modificare le relazioni tra istituzioni di ricerca e di formazione superiore costringendole a forme di collaborazione, di integrazione e insieme ponendole su un piano di concorrenza per le risorse. Le politiche governative mirano, da questo punto di vista, a determinare una riconfigurazione del sistema d'istruzione superiore in Francia.

In particolare, questa riconfigurazione ha l'obiettivo di razionalizzare l'offerta formativa sul piano locale e regionale: *Grandes écoles*, università, enti di ricerca, imprese sono spinte a fare sistema a livello regionale. L'internazionalizzazione si coniuga così con una strategia di sviluppo economico regionale in cui il sistema di istruzione superiore dovrebbe giocare un ruolo di primo piano.

Con il *Pacte pour la recherche* (tradotto nella legge del 18 aprile 2006) la definizione di una politica territoriale costituisce il fondamento della politica della ricerca e dell'insegnamento superiore⁹.

Nel corso degli anni recenti la politica ministeriale ha cercato di incentivare questi processi mettendo a punto gli strumenti giuridici che dovrebbero sostenere la riconfigurazione del sistema¹⁰.

Tra questi strumenti ci sembrano particolarmente rilevanti: le reti tematiche di ricerca avanzata (RTRA) e i poli di ricerca e insegnamento superiore (PRES), che si aggiungono ad altri strumenti quali *la rete nazionale dei politecnici* e il più recente *Plan Campus*.

1.8.1. Le reti tematiche di ricerca avanzata (RTRA)

Le RTRA sono concepite come strumenti per permettere alla comunità scientifica di strutturare, con il sostegno finanziario dello stato, delle reti tematiche per lo sviluppo di progetti d'eccellenza scientifica. L'obiettivo è di far emergere alcuni poli scientifici d'eccellenza capaci di essere riconosciuti a livello internazionale.

La strategia è di assemblare intorno a un nucleo duro di unità di ricerca – geograficamente prossimi – una massa critica di ricercatori di altissimo livello federati sulla base di un comune obiettivo scientifico e di una strategia condi-

⁹ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pacte/index.htm>.

¹⁰ http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/pacte/pacte/Fiche4_120107.pdf.

visa. Queste reti hanno la funzione di affiancare ricerca e formazione di alto livello.

Tali reti dovrebbero assumere lo statuto di diritto privato di Fondazione di cooperazione scientifica (Fcs) al fine di dare al governo della rete una maggiore flessibilità nella gestione e attrazione delle risorse umane (in particolare in materia di reclutamento di ricercatori stranieri) e finanziarie (grazie ai vantaggi fiscali previsti per i donatori).

Le unità di ricerca – pur continuando ad appartenere alle istituzioni di origine – entrano a far parte del CDA della fondazione. Le Fcs non sostituiscono dunque gli organismi e le istituzioni pre-esistenti.

Una commissione indipendente ha selezionato i progetti scientifici e approvato la costituzione, il 4 ottobre 2006, di 13 fondazioni alle quali sono attribuiti complessivamente 200 milioni di euro.

La distribuzione territoriale delle prime RTRA presenta una forte concentrazione su Parigi e la regione parigina (55% *Paris-IdF*), mentre il resto della Francia vede due grosse concentrazioni nella zona di Marsiglia-Toulouse e nella regione di Lione¹¹.

Le 13 RTRA ricoprono differenti domini disciplinari:

- Scienze e tecnologie dell'informazione: 1. Paris-Saclay (Digiteo)
- Matematica: 1. Paris-centre.
- Fisica: 1. Orsay-Saclay-triangle de la physique; 2. Grenoble-nanosciences.
- Chimica: 1. Strasbourg.
- Tecnologia: 1. Toulouse-aéronautique et espace.
- Agronomia: 1. Montpellier.
- Biologia e discipline sanitarie: 1. Paris-Curie; 2. Paris-neurosciences-Paris; 3. Lyon-infectiologie.
- Scienze umane e sociali: 1. Lyon-Aix-Marseille-Nantes-Paris-Instituts d'études avancées; 2. Toulouse-économie; 3. Paris-économie.

Una RTRA: la Scuola d'economia di Parigi

La scuola di economia di Parigi nasce come RTRA. Questa forma di rete permette la creazione di una «fondazione» il cui principale vantaggio è di potere accedere a finanziamenti privati e avere una maggiore autonomia nel reclutamento e nella remunerazione del personale.

PSE è l'acronimo di *Paris school of economics* (*école d'économie de Paris*, EEP), appellativo che al nostro orecchio suona familiare rimandando alla celeberrima *London school of economics* [Charles e Soulié 2008].

Per quanto concerne il caso PSE, l'obiettivo – fortemente perseguito dal governo – è di costituire a Parigi un polo universitario d'eccellenza degli stu-

¹¹ <http://www.maisondelachimie.asso.fr/evenements/la-chimie-et-la-lopr/2007-02-06.8518601650>.

di economico-sociali che si ponga in concorrenza con l'università di Harvard e con la *London school of economics*.

L'obiettivo di fondo è di raggruppare delle équipes di ricerca di eccellenza in modo da migliorare la visibilità internazionale e la capacità di attrazione nell'ambito disciplinare dell'economia teorica e applicata alle politiche pubbliche.

Tre elementi ci sembrano influenzare il processo:

1. l'egemonia culturale del modello anglo-americano;
2. la concorrenza interna al campo degli economisti in Francia; in particolare, in riferimento all'affermarsi del polo di eccellenza Toulouse (al settimo posto nelle classifiche mondiali, e al primo in quelle europee) intorno a personalità come Jean-Jacques Laffont e Jean Tirole;
3. l'imperativo dell'internazionalizzazione e la necessità di rendere attrattivo il sistema francese ai migliori ricercatori stranieri. La fondazione dovrebbe conferire maggiore elasticità nei contratti in modo da attrarre le «star» dell'economia mondiale.

La PSE nasce dalla federazione di due gruppi preesistenti: il *Campus Jourdan* (EHESS, ENS) e il CES (Centro di economia della Sorbona). L'obiettivo principale è quello di creare una «massa critica» di ricercatori ad alta produttività scientifica che permetta di costituire una capitale di citazioni capace di acquisire maggiore visibilità internazionale. La strategia messa in atto è dunque diretta principalmente a modificare la posizione nelle classifiche internazionali, nelle quali le diverse istituzioni e laboratori parigini singolarmente hanno difficoltà a emergere a causa della frammentazione istituzionale.

Tale «strategia bibliometrica» consentirebbe il raggiungimento delle posizioni più alte dei *rankings* internazionali in economia. La *Paris school* si troverebbe in questo modo sopra la *London school* all'interno della nuova classifica bibliometrica.

La costituzione di PSE come *Fondazione di cooperazione scientifica* ha rappresentato un passaggio fondamentale, infatti la partnership si è allargata ad altre istituzioni scientifiche pubbliche (quali l'INSEE) e a dei partner privati (una «misteriosa» *American Foundation for the PSE* e due importanti società finanziarie e assicurative). Il governo ha messo a disposizione 20 milioni di euro, e altrettanti dovranno essere reperiti entro il 2011 tramite finanziamenti privati. In questo modo la fondazione dovrebbe essere capace di autofinanziarsi.

Quindi la rete comporta la nascita della PSE come struttura forte «indipendente» dai partner che richiede lo spostamento dei laboratori e quindi degli studenti e degli insegnanti, e l'organizzazione di percorsi in comune.

Alcune domande rimangono aperte: quanto la PSE sarà realmente indipendente dai partner fondatori? Quali saranno i reali margini di manovra? I partner sono eguali o vi è il rischio di forme di dominio? Cosa cambia nelle differenti istituzioni a livello sostanziale? In che modo queste saranno in-

fluenzate dalla politica di immagine e simbolica sostenuta dal governo e da eminenti autorità del mondo economico? Chi sono queste «entità» private che finanziano la PSE e chi c'è dietro?

Da un punto di vista dell'offerta didattica emerge un elemento problematico. La PSE nasce infatti come RTRA. Si tratta dunque di una rete istituzionalizzata di ricercatori appartenenti a strutture diverse: università, ENS, CNRS, INSEE. L'etichetta di scuola è dunque aggiuntiva rispetto alle formazioni tradizionali (e secondo un intervistato, «abusiva»). Infatti, i corsi etichettati «PSE» sono corsi di master (laurea magistrale) e dottorato incardinati nelle diverse istituzioni confederate.

Per il momento, dunque, la PSE appare come un progetto ambizioso ma che incontra forti resistenze di natura istituzionale (in particolare ENS e PARIS I) e che non ha ancora risolto tutte le contraddizioni legate alla sua debole istituzionalizzazione.

1.8.2. I poli di ricerca e d'insegnamento superiore PRES

La politica dei PRES ha come obiettivo di promuovere la cooperazione tra le istituzioni della formazione superiore e di porre fine allo sbriciolamento del quadro universitario e della ricerca. La questione della visibilità internazionale e della misurabilità è al centro delle preoccupazioni del legislatore e dei riformatori [Aust *et al.* 2008].

La strategia dei PRES sembra corrispondere a due obiettivi fondamentali: 1) promuovere la cooperazione tra le istituzioni; 2) permettere una maggiore visibilità su scala internazionale.

Il PRES è concepito dunque come strumento per favorire la cooperazione stretta tra organizzazioni dislocate in un medesimo ambito geografico. In questo modo, la politica universitaria si intreccia con un processo di pianificazione e di integrazione su base territoriale. L'idea è che la concentrazione geografica degli attori e delle istituzioni di insegnamento superiore possa facilitarne la collaborazione. La logica inoltre è quella di far acquisire a tali poli locali o regionali una visibilità internazionale.

Inoltre, l'obiettivo di avvicinare *Grandes écoles* e università costituisce un elemento centrale della strategia governativa e un elemento di valutazione e apprezzamento del successo dei PRES¹². Rispetto a questo obiettivo le priorità sono però mutate. Ancora intorno al 2003 si discuteva la fusione delle università e *Grandes écoles* dei grandi agglomerati metropolitani. Oggi invece si tratta di un progetto globale di *governance*. Tale cambiamento ha comun-

¹² Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche – *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES) [Rapport n. 2007-079 – settembre 2007, p. 4].

que consentito di superare l'iniziale diffidenza delle *Grandes écoles* rispetto ai PRES.

La creazione di tali poli è incentivata con lo stanziamento di 4 milioni di euro e l'attribuzione di tre posti per personale amministrativo per ciascuno di essi e prende la forma di una convenzione tra i membri fondatori. In realtà, essi possono assumere differenti vesti giuridiche ed è libera la dotazione di risorse umane e finanziarie. Concretamente, sono emersi diversi tipi di associazione che si differenziano per il grado di integrazione e di volontà di cooperazione tra i soggetti fondatori (*Groupement d'intérêt scientifique* – GIS; associazione Legge 1901; *Groupement d'intérêt public* – GIP; *Etablissement public de coopération scientifique* – EPCS; *Fondation de coopération scientifique* – FCS).

I partner di un PRES conservano una personalità giuridica propria e possono decidere di creare un EPCS (per il quale ci vuole un decreto ministeriale), che è una forma associativa perenne dotata di personalità morale e di un CDA di cui fanno parte i rappresentanti delle istituzioni consorziate. L'EPCS offre il vantaggio di poter utilizzare in maniera più elastica (addirittura privatistica) il personale allocato alla struttura¹³.

I PRES dunque conoscono differenti traiettorie. In alcuni casi, anticipano una concreta possibilità di fusione (come quelli di Nantes e di Aix-en-Provence). In altri casi, viene scelta una forma associativa più lasca.

Il 22 marzo 2007 è stato pubblicato sul *Journal Officiel* il decreto che istituisce i primi nove istituti di cooperazione scientifica a supporto dei primi nove poli di ricerca e insegnamento superiore: *Aix-Marseille Université*, *Université de Lyon*, *Université de Bordeaux*, *Université de Toulouse*, *Université Européenne de Bretagne*, *Nancy*, *Université Universud*, *Paris Universitatis*, *ParisEst*, *ParisTech*.

Le diverse associazioni hanno una dimensione metropolitana, regionale, di area geografica e nell'unico caso di *ParisTech* abbiamo un raggruppamento di sole *Grandes écoles* su base geografica. Inoltre, ancora salvo il caso di *ParisTech*, i diversi raggruppamenti hanno scelto la denominazione di «università». Tale *label* sembra assumere oggi in Francia un forte valore simbolico grazie al prestigio e al dominio delle grandi università inglesi e americane.

I PRES si sono sviluppati secondo modelli differenti nelle diverse aree geografiche rispondendo a diverse esigenze di natura strategica a livello territoriale. Il caso della regione di Parigi (Ile-de-France) è considerato dagli estensori del rapporto come un caso a parte ma, come vedremo, comun-

¹³ La forma giuridica propria degli istituti di ricerca «tradizionali» è costituita dall'EPST «istituzioni pubbliche a carattere scientifico e tecnologico», definita dalla legge Chevènement del 1982. Gli EPST sono persone morali di diritto pubblico dotati di autonomia amministrativa e finanziaria. Esempi di EPST sono il CNRS (*Centre national de la recherche scientifique*) e l'INRIA (*Institut national de recherche en informatique et automatique*).

que paradigmatico della trasformazione del settore di eccellenza del settore di istruzione superiore in Francia.

Nei due modelli «metropolitano» e «regionale», i PRES vengono paragonati ai sistemi regionali universitari americani, come l'Università della California. Vengono invece distinti dalla *Exzellenzinitiative* (cfr. cap. 2.) per il fatto che il modello cui questa si ispira sembra essere di tipo competitivo mentre quello dei PRES sarebbe di tipo cooperativo. In realtà, tale opposizione non è del tutto corretta, infatti i cluster nel modello tedesco sono cooperativi.

I PRES permetterebbero di integrare in un unico polo un sistema già stratificato in senso orizzontale e verticale. Tra i nove creati inizialmente, ben sette integrano università e *Grandes écoles*. Non si tratta però di un effettivo superamento della separatezza istituzionale di *Grandes écoles* e università. Al contrario, l'attuale successo relativo dei PRES sembra risiedere nel fatto che gli attori lo percepiscono come non ostile rispetto ad altre forme di appartenenza e solidarietà istituzionale (come le associazioni che legano tra loro le *Grandes écoles* delle differenti specialità).

Infine, come testimonia il rapporto di ricerca dell'Ispettorato Generale (n. 2007-079), l'obiettivo principale è di misurare gli effetti nel breve periodo – di queste scelte di *governance* e di allocazione delle risorse – sulla classifica di Shanghai. Questo risultato dovrebbe essere prodotto attraverso la firma sotto un unico *label* di tutte le pubblicazioni dei ricercatori appartenenti a istituzioni federate in un PRES.

Il caso ParisTech

Il caso della regione di Parigi e del PRES *ParisTech* costituisce una notevole eccezione. Questo PRES si costituisce inizialmente con la partecipazione di sole *Grandes écoles d'ingénieurs* – raggiunte recentemente da HEC, scuola di management. Questa scelta sembra configurare una scissione del segmento di eccellenza delle *Grandes écoles* rispetto alle scuole di provincia che sembrerebbero «attirate» verso le nuove galassie istituzionali rappresentate dai PRES metropolitani o regionali.

Il caso di Parigi è dunque lontano dall'essere residuale. Non soltanto perché le *Grandes écoles* che aderiscono a *ParisTech* costituiscono le capofila del gruppo delle scuole del medesimo tipo, ma soprattutto perché la regione parigina – nonostante lo sviluppo dei poli universitari nel resto della Francia – continua a concentrare la parte fondamentale del potenziale di ricerca nazionale.

ParisTech, federando il segmento di eccellenza nell'ambito delle *Grandes écoles*, crea una dinamica istituzionale nuova ma in una logica conservatrice.

ParisTech nasce nel 1996 grazie a una convenzione che stabilisce i principi e gli obiettivi dell'associazione di dieci grandi scuole. Il 21 marzo 2007 è

stato promulgato un decreto del governo che istituisce il polo di ricerca e di insegnamento superiore (PRES) che riunisce le dieci più prestigiose *Grandes écoles d'ingénieurs* di Parigi¹⁴. *ParisTech* si presenta come un'istituzione con soggettività giuridica e rispetto all'esterno vuole essere percepita come un'entità unica (o unitaria)¹⁵.

I principali elementi che costituiscono la ragion d'essere di *ParisTech* rispecchiano la retorica dominante dell'eccellenza, dell'internazionalizzazione e della competizione globale. La strategia che emerge da *ParisTech* può essere sintetizzata nei punti seguenti:

- difesa del modello d'eccellenza delle *Grandes écoles* fondato sulla selezione rigorosa degli studenti in entrata attraverso il percorso delle CPGE e difesa del proprio modello pedagogico;
- visibilità internazionale attraverso la creazione della massa critica di citazioni capace di far salire il gruppo – con il suo nuovo *label* – nelle classifiche internazionali;
- internazionalizzazione della formazione degli studenti attraverso il reclutamento di studenti stranieri e lo scambio di studenti con università partner a livello mondiale, l'invio di studenti in stage in impresa fuori dai confini francesi (e all'adesione a reti internazionali come l'IDEA league)¹⁶.
- Inoltre, la ricerca ha uno spazio importante nel progetto. Gli obiettivi sono particolarmente ambiziosi e vanno dalla costruzione di laboratori comuni, alla condivisione delle attrezzature, all'organizzazione del reclutamento.
- Il rapporto con le imprese e l'apertura al mercato costituiscono gli strumenti strategici che caratterizzano la strategia del polo. In particolare, *ParisTech* dovrebbe avere un ruolo di cinghia di trasmissione tra le diverse strutture di insegnamento e ricerca e le imprese.
- La creazione di percorsi comuni di formazione è un campo di sviluppo per il polo e per la cooperazione tra le *Grandes écoles* associate e prende le strade della mutualizzazione di formazioni, dell'organizzazione di forme di reclutamento comune, della costruzione di percorsi di formazione comuni (per esempio di livello master e scuole dottorali).

¹⁴ Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Décret n. 2007-378 du 21 mars 2007, portant création de l'Institut des sciences et technologies de Paris. École nationale des ponts et chaussées (ENPC); École nationale supérieure d'arts et métiers (ENSAM); École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE); École nationale supérieure de chimie de Paris (ENSCP); École nationale supérieure des mines de Paris (ENSM); École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA); École nationale supérieure des télécommunications (Enst ou Télécom Paris); École polytechnique (EP); École supérieure de physique et de chimie industrielles de la ville de Paris (ESPCI); Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement.

¹⁵ <http://www.paristech.org>.

¹⁶ IMHE General Conference, 2002, *Ideals of IDEA League*, H. G. Büttner, Secretary of the IDEA League T.U. Delft, Netherlands, 16-18 September 2002.

Per quanto gli obiettivi retorici siano ampiamente condivisi dagli attori, *ParisTech* presenta al suo interno una realtà fortemente variegata. L'adesione delle diverse istituzioni e degli attori sociali e istituzionali ai diversi livelli è fortemente differenziata.

Non tutti per esempio hanno incluso il *label* «*ParisTech*» nella propria denominazione. Due casi interessanti sono quello dell'*École Polytechnique* «X» e dell'*École des Mines* situata a Marne la Vallée. Nel primo caso, l'adesione sembra essere puramente formale e le persone intervistate non paiono considerare opportuna né possibile alcuna forma di fusione istituzionale con le altre scuole. «X» non ha d'altronde inserito il *label* «*ParisTech*» nella propria denominazione. L'*École Polytechnique* non sembra avere interesse a rinunciare alla propria posizione dominante. L'*École des Mines* aderisce inoltre al PRES *Université ParisEst* rinforzando un partenariato già consolidato e configurando un PRES di carattere regionale.

Questi casi mettono in luce le strategie degli attori nel mantenimento sia della loro indipendenza e visibilità (individualità) istituzionale sia nel costruire ulteriori reti di relazioni e solidarietà inter-istituzionali. In alcuni casi emergono dunque strategie multiple che – in un fase di cambiamento accelerato del panorama istituzionale – permettono agli attori di occupare diverse posizioni in attesa di valutare le migliori opportunità.

1.8.3. L'operazione Campus

L'operazione *Campus* prende avvio con l'annuncio, nel gennaio 2008, da parte del Ministro Valérie Pécresse, della creazione di 12 poli universitari di eccellenza di livello internazionale. Come vedremo questa iniziativa si intreccia e sovrappone a quelle descritte nei paragrafi precedenti.

Il progetto ha concretamente preso avvio a partire dal maggio 2008 con la prima di tre serie successive di bandi di gara per la selezione dei progetti. Per il 2008, il finanziamento per l'investimento immobiliare ammonta a 1 miliardo di euro (700 milioni nel 2007). I progetti sono cofinanziati dalle comunità regionali. La fase di finanziamento effettivo ha preso avvio a partire dal novembre 2008; gli esiti di questa azione non sono dunque al momento valutabili.

Il primo bando di gara si è concluso nel mese di maggio 2008, e ha visto la partecipazione di 46 progetti e l'approvazione di sei che riguardano i seguenti poli universitari: *Bordeaux, Lione, Strasburgo, Montpellier, Grenoble, Toulouse*¹⁷.

¹⁷ V. Bertereau, «Opération campus: dernier oral avant financement pour les 6 premiers projets», *L'Etudiant*, 18/11/2008.

Questa fase si è conclusa il 25 novembre 2008 con una valutazione che ha portato all'approvazione definitiva di due soli di questi progetti, quelli di Lione e Strasburgo. Per gli altri quattro vi è stato un rinvio e una richiesta di riprogettazione. L'università di Bordeaux ha ricevuto l'assicurazione del finanziamento del suo progetto nel maggio 2009 (475 milioni di euro)¹⁸.

Il secondo bando (27 giugno) ha visto la partecipazione di 20 progetti e la selezione nel luglio 2008 di 4 progetti: 1) *Aix-Marseille Université*; 2) *Campus Condorcet Paris-Aubervilliers*; 3) *Campus di Saclay*; 4) *Paris Intra-muros* (accolto sulla base di una valutazione politica dei bisogni e non su presentazione di un progetto).

Nell'autunno 2008 è stato lanciato un ulteriore bando e nel dicembre del 2008 sono stati selezionati i seguenti progetti: l'università della Lorena, progetto di fusione delle università di Nancy e Metz; università «Grand Lille» che raggruppa le tre università di Lille.

L'operazione *Campus* si intreccia quindi con le altre iniziative descritte nei capitoli precedenti. Si tratta di un intervento eccezionale che prevede un investimento di 5 miliardi di euro (che dovrebbero essere ricavati dalla vendita di Électricité de France – EDF) per iniziative di carattere immobiliare.

Il *Campus Plan* si configura come un piano strategico di investimento straordinario sull'edilizia universitaria che in realtà costituisce un ulteriore strumento di trasformazione della morfologia del sistema.

Infatti, la mobilitazione delle risorse finanziarie e degli attori locali si intreccia e in qualche misura supera o almeno integra gli strumenti strategici di *governance* del sistema dell'insegnamento e della ricerca precedentemente messi in campo. Il *Campus Plan* infatti ristrutturava l'ambiente universitario «costringendo» le diverse istituzioni a ricollocarsi geograficamente costruendo dei poli a carattere regionale.

Il Campus Condorcet

Il *Campus Condorcet* vede coinvolte sei istituzioni d'insegnamento superiore: *École des hautes études en sciences sociales* (EHESS), *École pratique des hautes études* (EPHE), Paris I, Paris XIII, Paris VIII, *École d'économie de Paris* e cinque organismi di ricerca – CNRS, INED, INRA, INSERM, IRD. A sua volta il *Campus Condorcet* si colloca in un più vasto progetto che concerne la ridefinizione strategica dell'intero panorama della ricerca e dell'insegnamento superiore nella regione di Parigi (Ile-de-France).

Questo *Campus* si riferisce alle «scienze umane e della società» e risponde all'obiettivo strategico della conservazione di una posizione egemonica nel campo della cultura e della scienze umane e sociali a livello mondiale. Quel-

¹⁸ Libération, Plan campus: Bordeaux «ne répond pas aux critères du cahier des charges», 25/11/2008.

lo del *Campus Condorcet* appare come un progetto federatore di istituzioni di insegnamento e di ricerca caratterizzato dalla multidisciplinarietà e dall'autonomia delle istituzioni che ne fanno parte. Il progetto mette l'accento sulla «diversità» dei progetti intellettuali iscritti nella storia delle diverse istituzioni che ne fanno parte. Il Progetto si presenta inoltre come progetto federatore di «eccellenze».

Vale la pena dunque analizzare il significato che questa nozione assume per i redattori del progetto.

L'eccellenza è definita innanzitutto in relazione ai riconoscimenti ottenuti in termini di premi e in termini di posizione nelle classifiche a base bibliometrica. Il successo conseguito dalle équipes nel raccogliere finanziamenti legati ai differenti programmi di ricerca (per esempio, le medaglie d'oro, d'argento e di bronzo del CNRS), l'affiliazione dei docenti come membri dell'*Institut Universitaire de France*, del *Collège de France* o altre accademie scientifiche, la classifica delle équipes di ricerca secondo standard bibliometrici come viene elaborata dall'*Institut Montagne* [2008], il numero di progetti ANR (*Agence nationale pour la recherche*) e il numero di progetti relativi al PCRD (Piano quadro di ricerca e sviluppo) finanziati ai quali accedono le équipes delle diverse istituzioni federate sono esempi di indicatori di «eccellenza».

Una ulteriore definizione di eccellenza si basa sul potenziale di ricerca determinato dalle forze da mettere in campo. Ancora una volta l'idea di «massa critica» è legata alle strategie per l'eccellenza messe in atto attraverso le politiche governative dell'istruzione.

L'idea della forza lavoro scientifica e d'insegnamento, oltre che quella tecnica e di supporto, che le università sono in grado di dispiegare è un tema che è presente nei siti web delle singole istituzioni universitarie dove la numerosità di docenti, non docenti, dottorati viene considerata come indicatore di qualità.

La diversità dei partner che partecipano alla costruzione del *Campus* mette in luce una volontà di complementarità e non solo di competizione tra segmenti differenti del sistema di istruzione superiore. Nel caso del *Campus Condorcet* i partner del progetto sono differenti in riferimento alla natura istituzionale: la PSE è una rete istituzionalizzata (RTRA), il CNRS è coinvolto sia direttamente che indirettamente attraverso i ricercatori appartenenti ai gruppi di ricerca dell'EHESS, dell'EPHE e dell'Università di Paris I, a questi si aggiungono i laboratori appartenenti alle università di Paris I, XIII e Paris VIII che mantengono la loro identità e specificità istituzionale. La diversità non viene condotta a unità. Le diverse istituzioni godono inoltre di un prestigio relativo differente e si rivolgono a pubblici diversi oltre a offrire formazioni di livello e selettività molto differenziati. Si può osservare che il *Campus* sembra aprirsi a utenze fortemente differenziate e il ruolo sociale (nel territorio) viene declinato insieme all'eccellenza delle formazioni dottorali di livello internazionale.

L'elemento che merita di essere sottolineato è che le istituzioni che entrano a far parte del «polo» non intendono rinunciare alla loro autonomia. Esse fanno parte di altre reti, poli e associazioni o addirittura costituiscono a loro volta delle associazioni di altre istituzioni.

Dentro il progetto urbanistico e di politica edilizia si incardina dunque il progetto scientifico. Il *Campus Condorcet* si articola in sei «poli per la ricerca dell'eccellenza» in cui si declinano gli assi di ricerca principali e tre «assi trasversali», volti alla promozione di nuove sinergie con altri attori della ricerca e dell'economia a livello territoriale (nel nord di Parigi insistono i *pôles de compétitivités* di *Cap Digital*, *Medicen*, *Finance Innovation*).

Il progetto del *Campus Condorcet* situato ad Aubervilliers è uscito vincente dalla seconda fase di selezione. Così come il caso di Saclay, il Ministero ha premiato la scelta di localizzazione esterna alle mura di Parigi. Un'altra caratteristica importante del progetto è costituita dal fatto di essere il solo progetto focalizzato sulle scienze umane e sociali.

Le due dimensioni della vocazione territoriale e regionale e della vocazione internazionale costituiscono i volani del progetto strategico del *Campus Condorcet* ed esemplificano il passaggio da strumenti di rete «sovraterritoriale» (le RTRA e in parte i PRES) a un progetto che riconfigura la morfologia del sistema a partire dalla ricollocazione territoriale dei laboratori.

La sfida costituita dal *Campus* è in sostanza quella di rilanciare la ricerca nelle scienze dell'uomo e della società sul piano della competizione internazionale a partire dalla promozione della capacità di accoglienza di ricercatori e studenti. Evidentemente, questa sfida incontra molte resistenze da parte del personale di ricerca e non docente costretto a trasferire gli uffici in una regione meno prestigiosa e decentrata.

1.9. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI VALUTAZIONE

L'evoluzione del sistema di valutazione, ma forse di tutto il sistema in generale, può essere sintetizzata dalla seguente affermazione del Presidente della Repubblica Sarkozy: «*la première grande orientation, c'est de mettre l'Université au centre de notre dispositif de recherche. [...] Il faut le faire parce que les systèmes de recherche les plus performants du monde sont construits sur la force des universités et non pas sur leurs faiblesses*» (Discorso del Presidente della Repubblica, 28/01/08)¹⁹.

¹⁹ «Il primo grande orientamento è di mettere l'università al centro del nostro sistema di ricerca. [...]. Occorre farlo perché i sistemi di ricerca più competitivi del mondo sono costruiti sulla forza delle università e non sulle loro debolezze».

Nel 1984 la riforma Savary crea il CNE (*Comité National d'Evaluation*), *authority* indipendente per la valutazione del sistema di insegnamento e di ricerca. La sua missione fondamentale è quella di valutare le università. Dopo il 1989 è divenuto uno degli strumenti della politica della contrattualizzazione. La logica d'azione del CNE è fondamentalmente quella della *peer review*. Questa logica corrisponde a una necessità politica: l'università e la ricerca non avrebbero accettato una valutazione esterna che non si configurasse come valutazione da parte di pari.

Il 9 maggio 1989 viene creato il *Comité national d'évaluation de la recherche* (CNER), la cui missione consisteva nel valutare i risultati delle politiche nazionali della ricerca e dello sviluppo, esercitando in particolare la propria funzione nella valutazione degli enti di ricerca. Nel rapporto del 2005 del CNER viene ricordato come la funzione della valutazione fosse in generale aleatoria e comunque giudicata come «inopportuna». Il rapporto sottolinea il cambiamento di prospettiva culturale: «la valutazione è oggi riconosciuta da tutti come la condizione essenziale della qualità e dell'efficacia di ogni attività nel settore della ricerca in modo particolare»²⁰.

Prima della fondazione di AÉRES, un altro organismo importante era la *Mission scientifique technologique et pédagogique* (MSTP). Si trattava di un organismo al servizio del Ministero dell'*Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche* che aveva come compito quello di elaborare le *expertise* e proporre progetti. La sua valutazione era preliminare alla stesura dei contratti quadriennali con gli atenei per quanto riguarda la parte dedicata alla ricerca e alla formazione. I suoi più importanti compiti erano: la valutazione dei laboratori; la valutazione delle filiere di insegnamento superiore; l'esame quadriennale delle attività delle scuole dottorali e la proposta di attribuzione delle borse di ricerca dottorale. Lavoro svolto, in generale, attraverso l'analisi di documentazione e senza riunioni di gruppo.

1.9.1. AÉRES: un'agenzia a vocazione globale

Fino al 2006 il sistema di valutazione comprendeva dunque diverse organizzazioni consacrate alla valutazione di differenti istituzioni e di differenti missioni. Negli ultimi due anni si registra un importante cambiamento con la creazione di una nuova agenzia che assorbe CNE, CNER e MSTP.

La trasformazione del sistema di valutazione in Francia va letta, da un lato, nel quadro della complessiva ristrutturazione che interessa tutto il panorama dell'insegnamento superiore e della ricerca; dall'altro, nel quadro della trasformazione dei sistemi di valutazione sotto la spinta del processo di Bolo-

²⁰ Rapporto al Presidente della Repubblica: *Les Activités du CNER en 2005*, p. 5. Su questo tema vedere i rapporti di ricerca in bibliografia elaborati da CNE e dal CNER.

gna e della creazione nel 2000 dell'ENQA (*European association for quality assurance in higher education*).

La promulgazione nel 2006 del *Pacte pour la recherche* ha portato alla definizione di nuovi strumenti di pilotaggio della ricerca pubblica. L'elemento centrale è costituito, con la legge per la ricerca, dall'istituzione dell'AÉRES (*agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement*) e dell'ANR (*agence nationale de la recherche*).

Bruno Curvale (vice direttore dell'ENQA e direttore per gli affari internazionali dell'AÉRES) sottolinea che queste agenzia ha la funzione di contribuire insieme alla LRU (2007) e ai PRES alla riorganizzazione del sistema di istruzione e della ricerca. In particolare, si sottolinea il tentativo di amalgamare, fondere e comunque avvicinare enti di ricerca, università e *Grandes écoles*²¹.

L'AÉRES è una *authority* amministrativa indipendente, per quanto di nomina ministeriale. Il problema dell'indipendenza è dunque centrale per la sua legittimazione agli occhi degli attori nelle istituzioni di insegnamento e di ricerca.

La nuova agenzia ha un approccio globale alla valutazione, infatti copre il campo delle agenzie di valutazione pre-esistenti (CNE, CNER, MSTP) e si occupa di valutare le facoltà, i laboratori e le équipes di ricerca. Il campo della valutazione va inoltre dall'insegnamento alla ricerca. Tre elementi appaiono importanti: 1) l'approccio olistico; 2) la volontà di sviluppare metodi e criteri di valutazione in linea con gli standard internazionali; 3) la persistenza del metodo della *peer review* intrecciato con indicatori di performance.

Il processo di valutazione è diretto a produrre due effetti principali:

1. è alla base della stesura dei contratti quadriennali tra istituzioni universitarie e ministero;
2. consente di stabilire una classifica dei migliori dipartimenti e di allocare maggiori risorse al fine di «differenziare», così come affermato dal delegato del ministero F. Goulard nel marzo del 2007.

1.9.2. Il finanziamento della ricerca: ANR

La creazione dell'ANR rappresenta un cambiamento importante. Infatti la nuova agenzia di finanziamento rappresenta un organismo di pilotaggio (*steering*) del sistema della ricerca nel suo complesso.

L'agenzia nasce nel febbraio 2005 attraverso una convenzione che istituisce il *Groupement d'intérêt public – Agence Nationale de la recherche* (GIP ANR). La convenzione vede la partecipazione dello stato (cui spettano il 52%

²¹ Bruno Curvale, *Esg and current QA trends. The case of France*, Città del Vaticano, novembre 2007.

dei diritti) e di diversi enti di rappresentanza, insegnamento e ricerca che detengono ciascuno il 6% dei diritti ²².

In seguito, l'ANR ha cambiato forma giuridica diventando un «*établissement public de l'état à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche*» ²³. Diventa dunque un'agenzia con un'ampia autonomia amministrativa, anche se il consiglio di amministrazione è costituito da membri di nomina ministeriale.

La principale missione dell'ANR è di migliorare il processo di attribuzione di fondi a delle ricerche su progetto. Oltre al rafforzamento della ricerca attraverso progetti di ricerca di eccellenza, la missione dell'ANR è quella di incoraggiare l'interazione tra laboratori pubblici e privati e di sviluppare partenariati pubblico-privati.

L'allocazione dei finanziamenti avviene sulla base di *calls for proposals* competitivi che sono seguiti da una procedura di valutazione dei progetti da parte di esperti provenienti da vari settori, compresi l'industria e paesi stranieri (nel 2005 furono coinvolti circa 10.000 esperti).

La parte dei finanziamenti dedicata al finanziamento di progetti è preponderante e rappresentava nel 2006 il 77,5% delle risorse (620,6 milioni di euro) che l'ANR programmava di spendere per la ricerca.

Nel 2006 sono stati selezionati 1622 progetti con una media di successo del 25,3% (molto vicina a quella del 2005, 25,7%).

Tra le diverse istituzioni che hanno avuto accesso ai finanziamenti, quelle pubbliche hanno conservato anche nel 2006 una posizione egemonica: hanno infatti ottenuto il 78% dei finanziamenti ANR. La parte ottenuta dagli enti di ricerca (CNRS, INRA, INSERM, INRIA, CEA) è diminuita – tra il 2005 e il 2006 è passata dal 41,7% al 37,1%. Si tratta dei principali enti che hanno contribuito a creare l'ANR. Tra questi la parte principale di finanziamenti è andata al CNRS (21,5% del totale complessivo). La diminuzione della parte destinata agli enti di ricerca è avvenuta a vantaggio delle università, la cui parte di finanziamento è passata dal 22,1% al 23,9% nel 2006, mentre altre istituzioni d'istruzione superiore hanno ricevuto il 9,6% dei finanziamenti (solo il 7,8% nel 2005).

Tra i diversi settori della ricerca prevale la ricerca fondamentale, il 61% dei fondi; il 33% ha finanziato la ricerca industriale; solo il 6% la ricerca pre-competitiva. Si osserva comunque un rafforzamento della ricerca fondamentale

²² Concorrono a costituire l'ANR : Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR); Commissariat à l'énergie atomique (CEA); Centre national de la recherche scientifique (CNRS); Institut national de la recherche agronomique (INRA); Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA); Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM); Association nationale de la recherche technique (ANRT); Association de la Conférence des présidents d'université pour la recherche (ACPUR).

²³ Décret n. 2006-963 du 1er août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de la recherche.

rispetto al 2005 (54%), nonostante si registri un cospicuo aumento di capitali privati.

Occorre osservare inoltre che una parte cospicua di questi finanziamenti (51,5%) è andata a pagare i salari dei ricercatori.

La concentrazione dei finanziamenti nelle diverse regioni ci dà una visione fedele della distribuzione del potenziale di ricerca nel paese. Si rileva che i finanziamenti si concentrano soprattutto nella regione d'Ile-de-France (oltre il 41% del totale), seguita a distanza dalla regione di Rhône-Alpes (14,6%) e dalla Provenza-Alpi-Costa Azzurra che ha ricevuto il 6,8%. Tre regioni hanno dunque totalizzato oltre il 62% dei finanziamenti.

Una parte dei finanziamenti dell'ANR (oltre 154 milioni) è stata erogata su progetti di sviluppo locale e regionale. Di questi una parte è stata attribuita sulla base di piani di sviluppo definiti da accordi stato-regioni (circa il 25%), dal lancio del programma *Carnot* (circa 36%) o attribuito a enti di ricerca come l'istituto per la ricerca sul cancro (40%).

L'elemento più interessante è rappresentato dal fatto che il programma ANR definisce le priorità tematiche di ricerca sulle quali indirizzare i finanziamenti.

Infine, una parte dell'allocazione delle risorse è attribuita alla ricerca libera, cioè una bando non tematico. Nel 2006, il finanziamento è di 173,97 milioni di euro che rappresentano il 28,03% dell'intero budget. In questo ambito si privilegiano le seguenti linee di finanziamento: un approccio interdisciplinare alla sicurezza, un programma per giovani ricercatori e un programma di cattedre d'eccellenza per ricercatori stranieri.

L'emergere della ricerca universitaria nei meccanismi di finanziamento della ricerca sembra preludere all'esaurimento della funzione degli enti di ricerca – così come prefigurato dalle intenzioni della maggioranza di governo. Non si tratta però di un decentramento verso l'università, in quanto il governo conserva la direzione strategica delle politiche della ricerca attraverso i programmi che governano l'allocazione delle risorse.

1.10. LA COMPETIZIONE INTERNAZIONALE

Le istituzioni di istruzione superiore francesi, come già messo in luce dal Rapporto Attali, soffrono sempre più la concorrenza internazionale. Le formazioni più ambite a livello nazionale sono in difficoltà in un campo educativo internazionale in cui la circolazione delle élite è oramai condizionata dalla natura dell'offerta formativa e dalla gerarchia internazionale dei titoli scolastici [Darchy-Koechlin e van Zanten 2005]. In particolare, alle *Grandes écoles* mancherebbe la massa critica necessaria e sarebbero caratterizzate da una scarsa leggibilità per lo studente straniero [Veltz 2007].

Le strategie di internazionalizzazione hanno a che fare con l'eccellenza innanzitutto da un punto di vista retorico. Per questa ragione, la lotta delle classifiche internazionali (e delle classificazioni) è un aspetto forse marginale da un punto di vista strutturale, ma centrale da un punto di vista della competizione di ordine simbolico. In gioco vi è l'egemonia politica e culturale dei diversi paesi in competizione.

L'internazionalizzazione è divenuta, inoltre, un elemento strategico nella competizione interna per la definizione legittima del settore di eccellenza del sistema di istruzione superiore in Francia e può essere interpretata come un segno dell'arretramento dello stato manifestatosi con il progressivo sviluppo delle istituzioni europee ed internazionali. Lo stato in questo processo perderebbe la sua funzione di garante dell'eccellenza [Lazuech 1999, 40].

Il sistema delle *Grandes écoles* rappresentava – secondo Bourdieu – la *Grande Porte* che garantiva l'accesso e la riproduzione, da una generazione all'altra, delle posizioni di dominio [Bourdieu 1989]. De Saint-Martin [1992; 2008] ha successivamente sottolineato il fatto che la dimensione nazionale non basti più a comprendere il processo di produzione delle élite. La *Grande Porte* per l'accesso alle posizioni dominanti può passare per percorsi di studio all'estero. Questo significa riconoscere che le *Grandes écoles* hanno perduto il monopolio della formazione delle élite nazionali, soprattutto perché – nella fase di globalizzazione delle imprese e dei mercati – le formazioni all'estero garantiscono la formazione di élite capaci di muoversi all'interno della nuova dimensione geo-politica. È in questa dimensione che va dunque letto il processo di internazionalizzazione che le *Grandes écoles* hanno conosciuto già a partire dagli anni '80 [de Saint-Martin 2008, 97]. Un altro aspetto è sottolineato da Guillon, cioè l'adesione degli universitari – e delle classi dirigenti in generale – all'imperativo dell'internazionalizzazione e della globalizzazione mediante cui gli universitari avrebbero finito per accettare la logica mercantile e di arretramento dello stato [Guillon 2004, 38 e ss.].

L'internazionalizzazione spinge verso l'assunzione di una forma «universitaria», come dimostra il caso di *Sciences Po* a Parigi [Descoing 2007, 109]. Il modello di «eccellenza» universitario internazionale – la cui espressione compiuta è costituita dal segmento apicale delle formazioni dottorali – è opposto a quello francese che si fonda sulla dura selezione all'entrata. L'internazionalizzazione spinge, inoltre, a rendere comparabili i diplomi e ad armonizzare il sistema delle *Grandes écoles* con quello ECTS (sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti).

Le *Grandes écoles* tendono, come abbiamo visto, a innovare nella conservazione, affiancando ai vecchi diplomi selettivi corsi di livello *master* (laurea magistrale) aperti a studenti con laurea triennale (*licence*) o provenienti da università straniere.

1.11. COME CONCLUSIONE: QUALI DEFINIZIONI DELL'ECCELLENZA?

A partire dal rapporto Attali si è prodotto in Francia un processo riformista che sembra essere caratterizzato da due elementi principali: una preoccupazione di tipo finanziario e un meccanismo di maltusianismo istituzionale che dovrebbe consentire alle istituzioni e alle organizzazioni (università, laboratori, équipes di ricerca) più capaci di adattarsi al nuovo ambiente e di ricevere le risorse per il funzionamento.

A questo elemento si aggiunge l'emergere di uno spazio globale dell'istruzione e della formazione. Le élite dell'economia globalizzata ma anche quelle nazionali si formano sempre di più all'interno di traiettorie internazionali. L'internazionalizzazione diviene dunque un elemento fondamentale nella definizione dell'eccellenza o, perlomeno, contribuisce ad aumentare le disuguaglianze [Goastellec e Paradeise 2008, 16]. Le istituzioni che competono per l'eccellenza devono reclutare studenti e docenti all'estero, devono permettere ai propri studenti di fruire di periodi di formazione nel quadro di istituzioni straniere. Il caso di *ParisTech* come quello della Scuola di economia di Parigi (PSE) sono emblematici del progetto di creare una massa critica: nel caso di *ParisTech* tra le scuole di ingegneria; nel caso della PSE invece tra laboratori di economia appartenenti a prestigiose istituzioni come l'ENS e l'EHESS.

Questa necessità è legata più ai criteri di legittimità vigenti all'interno del campo che a una definizione oggettiva (e oggettivabile) di eccellenza. In questo senso, questi processi fanno emergere una dialettica dell'eccellenza in cui una definizione legittima è oggi messa in crisi dalla riconfigurazione delle relazioni interne al campo.

La dialettica dell'eccellenza si esprime anche nella contrapposizione tra il modello francese tradizionale – che si osserva nel reclutamento attraverso le *classes préparatoires* – e quello universitario il cui sistema di selezione corrisponde (sempre più, con l'introduzione del «3+2+3») a quello descritto da Clark [1980] con il concetto di *cooling-out*. Questo modello è anch'esso meritocratico e selettivo. Ma all'inverso.

In Francia, il modello di eccellenza, e di meritocrazia, che si fondava sul reclutamento attraverso le CPGE (*classes préparatoires*), oggi cerca di difendere il proprio dominio (innanzitutto a livello simbolico) e la propria legittimità, attraverso forme di democratizzazione, attraverso l'integrazione del modello universitario e attraverso i processi di internazionalizzazione.

Anche nelle università si adottano strategie che vanno verso l'internazionalizzazione, ma nello stesso tempo si osserva l'introduzione in alcuni settori di meccanismi di selezione plasmati sul modello delle *Grandes écoles*.

Inoltre, l'eccellenza è l'esito di politiche che mirano alla riforma della *governance*. Per esempio, la creazione dei PRES costituisce una strategia multipla:

1. risponde alla competizione internazionale creando dei poli di visibilità planetaria;
2. rappresenta uno strumento di trasformazione del sistema attraverso processi di ricomposizione e di riorganizzazione;
3. mette in moto dei meccanismi di trasformazione delle configurazioni istituzionali e queste, a loro volta, mettono in gioco gruppi e strutture organizzative radicate in contesti istituzionali e locali.

Il *Plan Campus* definisce, inoltre, una nuova dimensione «ecologica» dello spazio dell'istruzione superiore, non fondata solo sul concetto di competizione, ma che fa emergere una nuova esigenza di valorizzazione della complementarità: la diversità sia a livello disciplinare sia in riferimento agli attori istituzionali non sarebbe più un problema ma un valore.

Il *Campus Plan*, gli RTRA, i PRES configurano l'eccellenza come l'esito dinamico di processi di *governance*.

In conclusione l'eccellenza si configura attraverso diverse dimensioni:

1. *L'eccellenza come processo*. Si sostanzia nel modello di *governance* adottato: convergenza e interazione dei partner, creazione di una «massa critica» capace di emergere nella produzione scientifica e rendere le istituzioni coinvolte «attrattive» per i ricercatori e gli studenti stranieri. Emerge qui la dimensione politica della costruzione dell'eccellenza in cui si configura una nuova fase dell'antico conflitto delle facoltà.
2. *L'eccellenza come rappresentazione* (ovvero la produzione dell'oggettività). Tutti i processi in atto hanno come obiettivo fondamentale quello di modificare la percezione della posizione delle istituzioni francesi nei *palmarès* internazionali. I processi di ricomposizione istituzionale, per alcuni attori, di semplice facciata, hanno l'obiettivo di produrre un effetto di somma che ridia alle università francesi quel prestigio internazionale che una logica puramente accademica e nazionale ha minato attraverso lo sbriciolamento del sistema universitario (un caso emblematico è la divisione della Sorbona in diverse università). Un aspetto che rientra nel campo d'osservazione è costituito dalle retoriche dell'eccellenza e dagli strumenti (siti internet, convegni, libri bianchi ecc.) attraverso i quali l'eccellenza viene messa in scena.
3. *L'eccellenza come prodotto*. Si riferisce alla capacità di produrre standard elevati di ricerca scientifica (misurabili in termini di *impact factor*) e formazioni di alto livello (master e scuole dottorali). La capacità di raggiungere questi standard elevati è legata alla capacità di attrarre studenti di alto profilo e di ricercatori di qualità e si collega – in termini di circolo virtuoso – ai punti 1 e 2.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abélard, 2003, *Universitas calamitatum: Le livre noir des réformes universitaires*, Paris, Editions du croquant.
- Albouy, V., e Wanecq, T., 2003, *Les inégalités sociales d'accès, aux grandes écoles*, in «Economie et statistique», n. 361, pp. 27-52.
- Baudelot, C., Dethare, B., Lemaire, S., e Rosenwald, F., 2003, *Évolutions historique, géographique, sociologique des CPGE depuis 25 ans*, relazione al convegno organizzato dall'École Normale Supérieure «Démocratie, classes préparatoires et grandes écoles», Paris, 16-17 marzo 2003.
- Bourdieu, P., 1989, *La Noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Les Editions de Minuit.
- Bourdieu, P., e de Saint-Martin, M., 1988, *Le patronat*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», n. 20-21, marzo-aprile.
- Charles, C., 1994, *La République des professeurs, 1870-1940*, Paris, Seuil.
- Charles, C., e Soulié, C., 2008, (a cura di), *Les ravages de la modernisation universitaire*, Paris, Ed. Syllèpse.
- Clark, B. R., 1980, *The «cooling out» function revisited*, in Vaughan G. B., (Ed.). *Questioning the community college role*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 15-31.
- Cytermann, J-R., 2008, *L'enseignement supérieur: le dualisme des universités et des grandes écoles*, in «Cahiers Français», n. 344, marzo-giugno.
- Darchy-Koechlin, B., e van Zanten, A., 2005, *La formation des élites. Introduction*, in «Revue internationale d'éducation», n. 39, settembre, Sèvres.
- de Saint-Martin, M., 2008, *Les recherches socioologiques sur les grandes écoles: de la reproduction à la recherche de justice*, in «Education et sociétés», n. 21, pp. 94-103.
- de Saint Martin, M., e Gheorghiu, M. D., 1997, (a cura di), *Les écoles de gestion et la formation des élites*, Paris, MSH.
- 1992, (a cura di), *Les institutions de formation des cadres dirigeants. Etude comparée*, Cse, Csec, Paris.
- Descoing, R., 2007, *Sciences Po. De la Courneuve à Shanghai*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.
- Dutercq, Y., 2008, *Former des élites dans un monde incertain: stratégies scolaires et recherche de justice*, in «Education et sociétés», n. 21, pp. 5-16.
- Friedberg, E., e Musselin, C., 1989, *En quête d'université*, Paris, Harmattan.
- Goastellec, G., e Paradeise, C., 2008, *L'enseignement: une réalité de plus en plus internationale?*, in «Cahiers Français», n. 344, maggio-giugno, pp. 12-18.
- Guillon, R., 2004, *Classes dirigeantes et université dans la mondialisation*, Paris, Harmattan.

- Lahire, B., 2003, *Les difficultés scolaires des étudiants issus des milieux populaires*, colloque «Démocratie, classes préparatoires et grandes écoles», organisé avec l'appui de la Conférence des Grandes Écoles, École Normale Supérieure de Paris, 16-17 maggio 2003.
- Lazuech, G., 1999, *L'exception française. Le modèle des grandes écoles à l'épreuve de la mondialisation*, Nantes, Presses universitaires de Nantes.
- Mignot-Gerard, S., 2003, *Who are the actors in the government of French universities? The paradoxical victory of deliberative leadership*, in «Higher Education», n. 45, pp. 71-89.
- Musselin, C., 2001, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF.
- Musselin, C., e Paradeise, C., 2009, *France: from incremental transition to institutional change*, in Paradeise, C., et al. (a cura di), *University governance: western european comparative perspectives*, Springer, pp. 21-50.
- Prost, A., 1992, *Education, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours*, Paris, Seuil.
- 2004, *Histoire Générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, Paris, Perrin.
- Veltz, P., 2007, *Faut-il sauver les grandes écoles?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Renaut, A., 1995, *Les révolutions de l'université. Essai sur la modernisation de la culture*. Calmann-Lévy.

Rapporti amministrativi, d'expertise e di ricerca

- ANR (Agence National pour la Recherche), 2007, *Annual Report 2006*, C & C Edition Printed by Spei.
- Attali, J., 1998, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.
- Aust, J., Crespy, C., Manifet, C., Musselin, C., e Soldano, C., 2008, *Rapprocher, intégrer, différencier. Éléments sur la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, Synthèse du rapport à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, marzo 2008.
- CNE (Comité National d'Évaluation), 2003, *Livre des références, Les références de l'assurance de la qualité dans les établissements d'enseignement supérieur*. Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, novembre 2003.
- CNER (Comité National d'Évaluation de la Recherche), 2003, *Évaluation de la recherche publique dans les établissements publics français*, La Documentation française, Paris.
- 2006, *L'évaluation de la recherche publique et les spécificités des sciences humaines et sociales (SHS)*.
- 2006b, *Rapport au Président de la République*, La Documentation Française.
- Conférence des Grandes Ecoles, 2004, *Grandes Ecoles et Enseignement Supérieur. Éléments de Stratégie*, settembre 2004.

- IMHE General Conference, 2002, *Ideals of IDEA League*, Büttner H. G., Secretary of the IDEA League T.U. Delft, Netherlands, 16-18 settembre 2002.
- Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, 2007 «La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)», Rapport à madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Rapport – n. 2007-079, septembre 2007.
- Institut Montaigne – Document de travail, 2008, *Classement des établissements universitaires sur la base de leurs équipes et laboratoires de recherche de niveau international*, 14 febbraio 2008.
- Le Livre Blanc du Chapitre des écoles de Management de la Conférence des Grandes Ecoles, 2006, *25 proposition à l'horizon 2010*, septembre 2006.
- Mines ParisTech, 2007, «Classement International Professionnel des Etablissement d'Enseignement Supérieur», septembre 2007.
- Ministère de l'Éducation nationale et le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2007, *L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Directeur de la publication: Daniel Vitry, n. 1, édition 2007.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la recherche, 2008, *Opération campus: Cahier des charges de l'opération campus*, Remise des notes d'intention, 30 aprile 2008.
- Mission d'audit de modernisation, 2007, *Rapport sur le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, Pierre Lepetit, Bernard Simler, Jean-Pierre Lacoste, Arnaud Polaillon, Pierre Reneaudineau, marzo 2007.
- Projet de loi de finances pour 2007, *Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures*.
- Rapport au President de la Republique, *Les Activités du CNER en 2005*.

2.

L'EXZELLENZINITIATIVE: LA POLITICA PER L'ECCELLENZA ACCADEMICA IN GERMANIA

Fiammetta Corradi

2.1. INTRODUZIONE

Nella Repubblica Federale Tedesca, la tendenza, ormai rilevabile in diversi paesi europei, a legittimare processi di stratificazione dei sistemi di istruzione superiore mediante discorsi in vari modi riferiti all'eccellenza accademica, si è tradotta nel 2005 in una politica pubblica, ideata e cofinanziata dal governo centrale, denominata *Exzellenzinitiative*¹ (EI): una competizione nazionale rivolta alle università tedesche, finalizzata a incentivare e premiare la ricerca accademica di eccellenza con finanziamenti pubblici non ordinari (1,9 miliardi di euro).

Considerando alcune caratteristiche strutturali dell'attuale sistema di istruzione superiore tedesco e ripercorrendone brevemente la storia (§ 2.2.), il principale carattere di novità di questa politica per l'eccellenza apparirà evidente: essa segna una soluzione di continuità culturale e politica con la persistente omogeneità qualitativa tra istituzioni, fino ad allora mantenuta a livello formale, e inaugura una nuova fase di aperta competizione tra le università, volta alla individuazione di posizioni apicali entro il settore accademico e all'investimento selettivo e premiale di risorse pubbliche aggiuntive a favore delle istituzioni più meritevoli.

¹ Il nome completo dell'iniziativa è «*Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an Deutschen Hochschulen*» («Iniziativa per l'eccellenza del governo centrale e degli stati regionali per la promozione della scienza e della ricerca nelle istituzioni di istruzione superiore tedesche»).

L'evidente connessione tra questa politica dedicata alla «ricerca dell'eccellenza» e il tema della nostra indagine e il legame che di fatto sussiste tra l'implementazione della Ei e l'avvio di un processo di stratificazione del sistema accademico in Germania, non sono però gli unici motivi d'interesse per occuparsi di questa iniziativa, che verrà presentata e discussa estesamente, nelle sue origini, nei suoi sviluppi e nei suoi possibili effetti sul sistema (§ 2.3.).

Se da un lato, infatti, la Ei nasce e si sviluppa in un momento storico che incentiva i paesi europei a puntare sulla ricerca scientifica come motore dell'innovazione e del benessere economico, in cui la ricerca scientifica stessa è sottoposta a processi di trasformazione e in cui la stratificazione dei sistemi di istruzione superiore è ovunque stimolata dal movimento internazionale dei *rankings* (§ 2.4.), dall'altro l'iniziativa federale mira anche a risolvere alcuni problemi idiosincratici del sistema di istruzione superiore nazionale e implementa una particolare definizione di eccellenza, che sarà esplicitata per permettere un confronto con le definizioni più o meno implicite nelle politiche o nei movimenti per l'eccellenza in altri paesi.

Pur non essendo il solo motore dei processi di riorganizzazione in corso nel sistema di istruzione superiore tedesco, questa politica per l'eccellenza si è distinta per la quantità e l'intensità delle reazioni contrastanti (in molti casi anche polemiche) che ha suscitato e per la natura delle sfide che ha posto alle università e all'intero sistema.

Per tentare di comprendere la portata e il significato della Ei, abbiamo intervistato alcuni testimoni privilegiati e abbiamo scelto due università premiate dall'iniziativa (l'Università di Heidelberg e l'Università di Costanza), verificando sul campo come tali sfide fossero percepite e affrontate di fatto dal corpo accademico (§ 2.5.).

2.2. IL SISTEMA DI ISTRUZIONE SUPERIORE TEDESCO: ALCUNE CARATTERISTICHE STRUTTURALI

L'attuale sistema di istruzione superiore tedesco (*Hochschulsystem*, Hs) è composto da 394 istituzioni, di cui 104 *Universitäten*, 189 *Fachhochschulen* (università di scienze applicate), 51 *Kunsthochschulen* (alte scuole d'arte), 30 *Verwaltungshochschulen* (alte scuole di amministrazione), 14 *Teologische Hochschulen* (scuole di teologia) e 6 *Pädagogische Hochschulen* (scuole di pedagogia, per la formazione degli insegnanti): si tratta quindi di un sistema molto diversificato, in cui, accanto ai due canali che ne definiscono la struttura binaria (università e *Fachhochschulen*), convivono altri tipi di istituzioni formative con indirizzi specifici.

Oltre che dalla varietà delle istituzioni che compongono il settore d'istruzione terziario, l'Hs è caratterizzato da una complessa distribuzione

delle competenze in materia di legislazione, amministrazione, programmazione e finanziamento, la quale rispecchia la divisione costituzionale dei compiti tra *Bund* (stato federale) e *Länder* (i sedici stati regionali che compongono la Repubblica Federale Tedesca) in materia di istruzione superiore.

Nonostante tale divisione delle competenze abbia subito diverse modifiche nel corso degli anni (§ 2.1.), e sia attualmente soggetta a processi di trasformazione, è possibile descriverla, almeno a grandi linee, mediante il seguente schema [Hüfner 2003].

A livello legislativo, il *Bund* può emendare la Legge Quadro dell'istruzione superiore, è responsabile del sostegno alla ricerca e della modernizzazione del sistema (comprese grandi imprese edilizie) e deve garantire sostegno economico agli studenti e a certi gruppi professionali (medici, avvocati e contabili pubblici); i *Länder* hanno diritto di legiferazione in materia di ammissione, strutture, amministrazione, ordinamento dei curricula accademici e regolazione degli esami.

A livello amministrativo, il *Bund* non ha pressoché alcun potere di intervento, data l'autonomia culturale e amministrativa degli stati regionali (*Kulturrhoheit*): le responsabilità sono distribuite tra gli stati regionali e le singole istituzioni di istruzione superiore. I *Länder* controllano la gestione e la manutenzione degli immobili e sono responsabili del reclutamento del personale accademico e amministrativo. Le singole istituzioni godono tradizionalmente di molta autonomia, e in passato sono state prevalentemente auto-gestite dal corpo accademico (nel 2000 si è assistito alla trasformazione del sistema di *governance* interna, mediante l'introduzione «in prova» del nuovo modello di gestione «manageriale», poi adottato da quasi tutte le istituzioni).

Nella pianificazione/programmazione del sistema, sia il *Bund* che i *Länder* possono farsi promotori di progetti pilota innovativi (attraverso la *Bund-Länder-Kommision für Bildungsplanung und Forschungsförderung* e la *Deutsche Forschungsgemeinschaft*) e di piani di ristrutturazione dell'edilizia, mentre compete esclusivamente ai *Länder* prevedere le esigenze quantitative legate al corpo docente.

Infine, per quanto concerne il finanziamento del sistema, i *Länder* sono i principali finanziatori delle istituzioni di istruzione superiore entro il loro territorio, e i loro investimenti coprono interamente le spese per il personale e parzialmente quelle per l'edilizia (il 50% è versato dallo stato per spese che superino la soglia di 1,5 milioni di euro). Il *Bund* si fa carico, generalmente, del 50% del costo di progetti pilota e del 65% del sostegno economico agli studenti.

Il volume delle risorse che finanziano le istituzioni di istruzione superiore è composto da due voci principali: *Grundmittel*, i fondi ordinari pubblici, e *Drittmittel*, i fondi per progetti di ricerca da parte di soggetti terzi (la *Deutsche Forschungsgemeinschaft*, cofinanziata dal *Bund* per il 58% e dai *Länder*, da fondazioni private e industrie per il 42%). Il resto deriva da risorse

private per contratti di ricerca o di formazione, e in minima parte dalle tasse versate dagli studenti (*Studiengebühren*, introdotte in alcuni Länder nel 2006)². Sono poi attualmente in corso i finanziamenti derivanti da alcuni programmi speciali cofinanziati da *Bund e Länder*, volti a promuovere lo sviluppo complessivo del sistema o di suoi particolari aspetti (l'*Hochschul und Wissenschaftsprogramm*, l'*Hochschulpack 2020*, l'*Exzellenzinitiative*), accanto a ulteriori finanziamenti europei.

L'investimento complessivo sul sistema di istruzione superiore è cresciuto dal 1995 al 2008 fino a superare i 21 miliardi di euro annui, pur avendo registrato una lieve inversione di tendenza nel 2004 (18,2 miliardi di euro), così come è cresciuta dal 1995 al 2006 l'importanza dei finanziamenti da parte di terzi (dal 15% al 23% della spesa complessiva) [Kreutz-Gers 2009].

Gli investimenti in R&S (che hanno superato il 2,5% del PIL nel 2004, per poi decrescere lievemente negli ultimi anni) derivano prevalentemente dal settore industriale, ma lo stato è il maggiore finanziatore pubblico della ricerca e delle organizzazioni di ricerca extra-accademiche (per es. Max Planck Gesellschaft).

Le caratteristiche strutturali appena ricordate e questi pochi riferimenti al sistema decentrato di *governance* e di finanziamento non esauriscono certamente l'insieme delle caratteristiche che hanno storicamente contraddistinto l'HS tedesco. Alla sua storia è dunque opportuno rivolgersi, per evidenziarne alcune peculiarità che risulteranno particolarmente rilevanti per comprendere l'origine della EI e il suo carattere di novità in rapporto al passato.

2.2.1. L'evoluzione politico-istituzionale del sistema di istruzione superiore: un breve excursus storico

L'evoluzione politico-istituzionale che ha portato all'attuale sistema di istruzione superiore tedesco – frutto dell'unificazione, negli anni '90, dei due distinti sistemi della Germania Ovest e della Germania Est – si presta a essere interpretata nei termini di un'alternanza tra spinte alla omogeneizzazione e

² In Germania la gratuità della formazione universitaria (*Gebührenfreiheit*) è stata garantita per legge fino al 2005, quando sette *Länder* (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Hessen, Saarland, Hamburg, Bayern e Sachsen) si sono appellati alla corte costituzionale federale rivendicando la loro autonomia legislativa in materia di istruzione superiore e hanno visto riconosciuto il loro diritto a imporre le tasse universitarie in forza di ragioni economico-finanziarie. Così, dal semestre invernale 2006/2007, alcuni stati regionali hanno richiesto 500 euro per semestre agli studenti in corso, e in media 650 euro per semestre agli studenti fuori-corso, in aggiunta ai contributi per i servizi e indipendentemente dalla disciplina di studio. Ulteriori informazioni in proposito sono rintracciabili al sito: www.studentenwerke.de; per un'analisi si rimanda a Schwarz e Teichler [2004] e all'articolo di Walks [2007].

spinte alla diversificazione del sistema, due tendenze che, nel corso dei decenni, hanno orientato le politiche per l'istruzione superiore (*Hochschulpolitik*).

La prima, importante riforma che ha interessato le università tedesche, a quasi cinque secoli dalla loro fondazione in epoca medievale³, risale al XIX secolo ed è associata al nome di Wilhelm von Humboldt, che delineò i moderni principi ispiratori dell'università «libera» (soprattutto dalla originaria matrice religiosa). L'ideologia humboldtiana ebbe innanzitutto l'effetto di differenziare l'istruzione universitaria dall'educazione religiosa e di conferire nuovi compiti e nuova identità all'accademia. L'idealismo filosofico di Humboldt e l'enfasi posta sull'individuo si tradussero in una concezione dell'università come luogo privilegiato della *Bildung*, della formazione dell'uomo e del cittadino: la cultura (uno dei significati di *Bildung*) fu concepita come mezzo di liberazione dai pregiudizi e come viatico al dispiegamento delle qualità e delle capacità più elevate dello spirito umano; la libertà (*Freiheit*) venne difesa come possibilità incondizionata di investigare criticamente i misteri della natura e della società e la ricerca (*Forschung*) fu pensata come il motore della conoscenza, anche di quella trasmessa agli studenti. L'unione inscindibile di ricerca e didattica (*«Einheit von Forschung und Lehre»*) divenne così il principio cardine della moderna università tedesca, mentre a livello organizzativo Humboldt rivendicava l'autonomia delle singole istituzioni, nonostante la loro dipendenza, dal punto di vista economico, dalla monarchia.

Dopo un'eclissi durante l'epoca nazionalsocialista, la tradizione humboldtiana riemerse nel periodo post-bellico e ispirò la ricostruzione del sistema di istruzione superiore nella Germania Ovest, mentre non arrivò a diffondersi nella Repubblica Democratica Tedesca (DDR), dove il sistema di istruzione superiore continuò a conservare un assetto fortemente centralizzato e pianificato dal governo socialista (anche nei contenuti dell'insegnamento) fino al 1989, anno dell'unificazione politica.

In accordo con il principio costituzionale della sovranità culturale degli stati regionali (*Kulturberechtigung*), i protagonisti della ricostruzione dell'HS occidentale avviata nel 1949 furono i singoli *Länder*, sotto il coordinamento della Conferenza Permanente dei Ministri dell'Istruzione e della Cultura (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder*), fondata nel 1948, anno in cui fu istituita anche la Conferenza dei Rettori della Germania Occidentale (*Westdeutsche Rektorenkonferenz*).

Nella Germania Ovest, la collaborazione tra *Bund* e *Länder* in materia di *Hochschulpolitik* iniziò formalmente alla fine degli anni '50, con la fondazione, nel 1957, del *Wissenschaftsrat*, ma la collaborazione *de facto* tra *Bund* e *Länder* (inizialmente soprattutto finanziaria), trovò fondazione costituzionale solo nel 1969 (*Grundgesetz*). Nel 1976 venne approvata la legge quadro del

³ Nel 1332 venne fondata l'Università di Heidelberg, a seguire quelle di Colonia (1388) e di Lipsia (1409).

sistema di istruzione superiore (*Hochschulrahmengesetz*), in seguito emendata a più riprese, che mirava a garantire una relativa omogeneità all'interno del sistema di istruzione superiore occidentale, riconoscendo come fondamentali, per un paese democratico, l'uguaglianza delle opportunità (*Chancengleichheit*) e il diritto all'accesso al sistema di istruzione terziario (*Hochschulzugangsberechtigung*) [Kupfer 2004].

Oltre che per l'evoluzione dei rapporti politici tra *Bund* e *Länder*, gli anni '60 e '70 sono in genere ricordati come gli anni della grande espansione della domanda di istruzione: un vero e proprio boom che in Germania ha portato il numero degli immatricolati dal 5% nel 1950 al 12% a metà degli anni '60, fino a circa il 20% nel 1973 (percentuali relative alle classi d'età corrispondenti). Nonostante l'espansione avesse dissolto le preoccupazioni inerenti alla scarsità dei laureati – all'inizio degli anni '60 il filosofo Picht aveva parlato in proposito di «*Deutsche Bildungskatastrophe*» – la rapidità di crescita dei tassi di immatricolazione e il numero totale degli iscritti all'università non tardarono a suscitare nuovi timori⁴. In particolare, si temeva che il passaggio da un'università «per pochi» a un'università «di massa» potesse comportare un abbassamento degli standard di qualità e del livello medio di efficienza del sistema.

Per evitare gli effetti indesiderati dell'espansione e per rispondere alla «varietà dei talenti, delle capacità e delle aspettative degli studenti» [Teichler 2005b, 191], vennero istituite negli anni '70 circa un centinaio di *Fachhochschulen*⁵, in cui si offrivano agli studenti corsi teorici in scienze applicate e in discipline professionalizzanti (ingegneria, economia, amministrazione pubblica, lavoro sociale), insieme a periodi di training sul campo nel settore professionale prescelto. Il successo registrato dalle *Fachhochschulen* (sia in termini di domanda da parte degli studenti, sia in termini di offerta da parte del mercato del lavoro di opportunità professionali ai laureati) consolidò la loro legittimità istituzionale: si venne così a costituire il cosiddetto «sistema binario» (università e *Fachhochschulen*), che ancora oggi caratterizza il sistema di istruzione superiore tedesco.

Sempre negli anni '70, in alcuni *Länder* (Hessen, Nordrhein-Westfalen) si sperimentò anche la soluzione istituzionale della *Gesamthochschule* (università «comprensiva»), che prevedeva corsi più brevi di quelli offerti dalle università e dalle *Fachhochschulen*. Tali corsi potevano essere articolati secondo due modelli, noti rispettivamente come «modello a Y» e «modello consecutivo»: entrambi, nonostante le differenze, rispecchiavano il tentativo di introdurre una diversificazione inter-istituzionale. Dopo l'iniziale entusiasmo e la

⁴ Il numero assoluto degli iscritti totali alle università ammontava a 291.000 nel 1960 e a 510.500 nel 1970 [Kehm 1999].

⁵ Non tutte le *Fachhochschulen* furono fondate *ex novo*. Molte *Ingenieurschulen* e *Fachschulen* vennero infatti riconosciute come *Fachhochschulen*.

fondazione di 11 *Gesamthochschulen*, il modello della *Hochschule* comprensiva venne progressivamente abbandonato, fino alla definitiva riconversione di queste istituzioni in università⁶.

Negli anni '70, quindi, il principio dell'omogeneità, affermato per legge, non impedì la sperimentazione di nuovi assetti istituzionali ispirati al principio della diversificazione. Ciononostante, le differenze qualitative tra le singole istituzioni rimasero contenute e note al più a livello nazionale, tanto che, da una prospettiva internazionale, l'Hs tedesco (occidentale) era percepito come composto da istituzioni «pressappoco dello stesso valore» [nostre interviste].

Durante gli anni '80, si gettarono le prime basi istituzionali per una potenziale stratificazione dell'Hs. Due problemi attirarono l'attenzione dei riformatori: la durata media degli studi terziari, considerata eccessiva (7 anni), e la disoccupazione intellettuale (con l'espressione «proletariato accademico» si esprimeva anche in Germania la percezione dell'eccesso di offerta di titoli di studio elevati su un mercato del lavoro non preparato a riceverlo e a valorizzarlo).

In risposta a questi problemi, nel 1985 la Legge Quadro dell'Hs veniva emendata per incrementare la competizione tra *Hochschulen* e per introdurre criteri più severi di ammissione (anche nel reclutamento del corpo accademico) e il numero chiuso in alcune discipline. Per la prima volta, comparivano anche nel testo della Legge Quadro i termini *Wettbewerb* (competizione), *Selektion* (selezione) e *Differenzierung* (differenziazione), destinati a diventare parole chiave del discorso politico all'inizio del nuovo secolo.

Alla fine degli anni '80, in vista dell'unificazione politica tedesca, gli attori della *Hochschulpolitik* volsero la loro attenzione alle strutture dell'Hs al di là del muro di Berlino e cominciarono a studiare modi e tempi dell'assimilazione delle istituzioni esistenti nei 5 *Länder* della Germania Est entro la tradizione culturale e istituzionale della Germania Ovest.

Negli anni '90, dopo il congresso di Mainz (1994), si convenne che, pur nel rispetto delle virtù del sistema di istruzione superiore orientale⁷, l'assimilazione istituzionale e organizzativa dell'Hs dei nuovi *Länder* nella tradizione della Germania occidentale fosse necessaria per garantire l'omogeneità qualitativa del sistema di istruzione superiore tedesco e per favorire la mobilità degli studenti sul territorio nazionale.

Il confronto con le strutture dell'ex Germania Est portò al centro del dibattito pubblico nazionale nuove prospettive di riforma, soprattutto in ambi-

⁶ Per una discussione approfondita sui due modelli sperimentati nelle *Gesamthochschulen* e sulle ragioni del fallimento di questo tentativo di diversificazione inter-istituzionale, si rinvia a Teichler [2005b, 221 e ss.].

⁷ Come ricorda Kehm [1999], l'Hs della Germania Est si distingueva da quello della Germania Ovest per una durata media degli studi molto più breve, essendo punti di forza di quel sistema i servizi di orientamento e di tutoraggio degli studenti.

to organizzativo, e spostò l'attenzione sulla qualità della didattica. Nel 1994, infatti, la legge quadro fu emendata, includendo l'obbligo per ogni facoltà di «controllare» la qualità del lavoro svolto dai propri membri in ambito didattico [Engel 2001]⁸.

Nella seconda metà degli anni '90, intanto, una nuova ondata di progetti e riforme interessava l'Europa: il 25 maggio 1998 Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia sottoscrissero una dichiarazione in cui si impegnavano a collaborare alla «armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore europei» (Dichiarazione della Sorbona). Già in questa prima fase progettuale, si stabilì che tutti i corsi di studio dovessero essere suddivisi in due cicli e che ogni studente dovesse trascorrere almeno un semestre di studio in un paese europeo diverso da quello di origine.

L'anno successivo, il 29 giugno 1999, i ministri dei maggiori paesi europei firmarono la Dichiarazione di Bologna in cui si impegnavano formalmente a introdurre il sistema «Bachelor-Master» e il sistema dei crediti formativi (ECTS). Si auspicava così di realizzare una «convergenza istituzionale» atta a favorire la trasparenza dell'offerta formativa, a promuovere la mobilità degli studenti e a garantire maggiori opportunità professionali ai laureati entro lo spazio europeo. Con un nuovo emendamento della Legge Quadro – tramite cui le responsabilità organizzative venivano ri-trasferite dal livello federale a quello regionale – il sistema Bachelor-Master venne introdotto in via sperimentale in alcune università e *Fachhochschulen* già nel 1998, per poi divenire obbligatorio nel 2002.

Negli anni '90, quindi, prima l'unificazione nazionale, poi la crescente internazionalizzazione stimolata dal Processo di Bologna hanno prodotto trasformazioni istituzionali e organizzative prevalentemente ispirate al principio della omogeneizzazione strutturale⁹. Nello stesso tempo, però, i processi di

⁸ Di fatto tale «controllo» veniva e viene ancora oggi esercitato per lo più informalmente, per mezzo di rapporti di valutazione prodotti dalle facoltà tramite una *peer review* a due stadi, basata sull'integrazione di una valutazione «interna» (che tiene conto anche del giudizio degli studenti) e di una valutazione «esterna», condotta da docenti di altre università [Engel 2001]. Difesa dagli accademici come un mezzo per tutelare la loro libertà in ambito didattico, questa pratica tradizionale ha rallentato l'istituzione di agenzie esterne di valutazione, tanto che manca ancora in Germania un'agenzia centrale preposta alla valutazione della didattica secondo criteri fissi di performance (la prima agenzia regionale «centrale» è stata realizzata soltanto nel 2000 in Nordrhein-Westfalen, dove è stata realizzata anche la prima agenzia dello stesso tipo per le *Fachhochschulen*). Comunque, quasi tutti i *Länder* hanno già agenzie centrali per l'accreditamento dei corsi di studio e negli ultimi anni si è assistito alla nascita di associazioni interregionali per tentare di coordinare le attività di accreditamento e di *quality assurance* (ne è un esempio la lega delle università di Dramstadt, Kaiserlautern, Karlsruhe, che comprende anche l'EHT di Zurigo) [Grünwald 2006].

⁹ Per esempio, si osserva la tendenza da parte delle *Fachhochschulen* a proporre curricula sempre più simili a quelli delle università (più orientati alla teoria che alla pratica) e viceversa,

internazionalizzazione hanno incentivato nuove riflessioni sul grado di attrattività dell'HS per gli studenti non tedeschi e si è percepita una (seppur informale) competizione tra gli stati europei per essere paesi ospiti degli studenti Erasmus: si è così cominciato anche in Germania a offrire corsi universitari in lingua inglese e a potenziare le organizzazioni preposte all'orientamento degli studenti stranieri [Kehm 2003].

All'inizio del nuovo millennio, anche la Germania ha apposto la sua firma alla Dichiarazione di Lisbona (2000), con cui si è sottoposta alla sfida della costruzione di uno «spazio europeo della ricerca» entro il 2010 e successivamente (nel 2002, a Barcellona) a devolvere il 3% del PIL in Ricerca e Sviluppo. A queste sfide la Germania ha tentato di rispondere investendo risorse finanziarie aggiuntive sulla ricerca scientifica, sia quella condotta entro gli istituti di ricerca extra-accademici, mediante il *Pakt für Forschung und Innovation*¹⁰, sia quella condotta entro le università tedesche, mediante l'*Exzellenzinitiative*, su cui ora concentreremo la nostra attenzione, essendo l'iniziativa rivolta al settore accademico del sistema di istruzione superiore tedesco.

2.3. ALLA RICERCA DELL'ECCELLENZA: L'*EXZELLENZINITIATIVE*

Secondo diversi autori [De Corte 2003; Hartmann 2007a; Teichler 2006b; Turner 2001], la storia del sistema di istruzione superiore tedesco è stata caratterizzata, oltre che dai principi ispiratori della tradizione humboldtiana, proprio dal tentativo persistente di mantenere a livello formale una certa omogeneità qualitativa all'interno del sistema accademico. Ciò non significa che mancassero, prima del varo della EI, differenze qualitative e di reputazione tra istituzioni anche notevoli.

«Si sapeva», per esempio, che l'università di Heidelberg fosse complessivamente migliore dell'università di Brema; tuttavia, il laureato proveniente da Heidelberg non doveva attendersi che il suo titolo di studio «valesse di più» nella valutazione del proprio curriculum da parte dei datori di lavoro rispetto a quello del laureato proveniente dall'università di Brema [nostre in-

la tendenza da parte delle università a offrire corsi a orientamento più professionalizzante [nostre interviste]. Le due tendenze, in questo caso convergenti, sono definite in letteratura rispettivamente «*academic drift*» e «*vocational drift*».

¹⁰ Con il «Patto per la ricerca e l'innovazione» (23/06/2005), *Bund e Länder* si sono impegnati a investire circa 150 milioni di euro all'anno (per 5 anni) nelle organizzazioni extra-accademiche di ricerca che hanno sottoscritto il patto: Helmholtz Gemeinschaft, Max Planck Gesellschaft, Fraunhofer Gesellschaft, Leibniz Gemeinschaft e DFG (in quanto organizzazione atta a distribuire *Drittmittel* per finanziare progetti specifici di ricerca). I dettagli di questa iniziativa sono consultabili al sito del *Bundesministerium für Bildung und Forschung* (www.bmbf.de), dove si trova anche una valutazione dei primi effetti dell'iniziativa (19/11/2007).

terviste]. Ma a differenza che negli USA o in Gran Bretagna o in Francia, dove i laureati di solito aggiungono il nome dell'università di origine al titolo di studio raggiunto (per es. Master Degree-Yale; Bachelor Degree-Oxford), aspettandosi di essere avvantaggiati se l'università da cui provengono è rinomata, in Germania i laureati dovevano – fino a oggi – puntare su altre carte per essere competitivi sul mercato del lavoro: *Noten* (voti), capacità individuali, permanenze all'estero, esperienze professionali pregresse. Le differenze qualitative tra università continuavano perciò a rimanere note solo a livello reputazionale, non venendo riconosciute formalmente.

Proprio per l'assenza di una stratificazione tra istituzioni accademiche formalmente riconosciuta, la proposta nata a livello federale di mobilitare ingenti risorse per creare anche in Germania «*top-universities*» ha suscitato tanto scalpore, dominando il dibattito in materia di *Hochschulpolitik* e dividendo il corpo accademico, non unanime sulla bontà di un'iniziativa destinata a turbare la tradizionale omogeneità qualitativa dell'HS tedesco, istituendo ufficiali differenze di status – e di budget – tra le università e tra università e *Fachhochschulen* (escluse dall'iniziativa).

L'idea della Ei è nata negli anni del governo Schröder (SPD), quando il dibattito pubblico in Germania era animato da forti preoccupazioni per lo stato dell'HS: si constatavano gli effetti indesiderati dell'espansione del sistema di istruzione terziario (abbassamento degli standard qualitativi nella ricerca e nella didattica, con alti tassi di abbandono e di fuori corso ...) e si lamentava la perdita di prestigio, competitività e forza d'attrazione delle *Hochschulen* tedesche a livello internazionale¹¹. Essendo il termine (università di) «élite» carico di retaggi storici inquietanti e politicamente pericolosi, il Cancelliere e il suo Ministro dell'Istruzione e della Ricerca Buhlman coniarono l'espressione «*Spitzenuniversitäten*» («*top-universities*») e ne fecero il motto di un progetto di riforma dell'HS.

L'obiettivo originario era promuovere poche (1, 2, poi 7, poi 10) università «eccellenti» e imitare il modello della *Ivy League* americana. Già nella sua forma embrionale, il progetto di finanziamento riguardava soltanto la ricerca ed escludeva tutte le altre istituzioni appartenenti al settore dell'istruzione terziaria: priorità politica era innalzare la qualità della ricerca condotta entro le università tedesche e colmare il divario tra la qualità della ricerca svolta in istituti extra-accademici (Max Planck Gesellschaft, Fraunhofer Gesellschaft, Leibniz Gemeinschaft ...) e quella prodotta negli atenei, creando una sinergia di risorse (umane, sociali, economiche) accademiche ed extra-accademiche.

¹¹ Anche la Germania, del resto, ha per parte sua subito quel *brain drain*, quella fuga di cervelli verso gli USA, che ha deprivato l'Europa intera di personalità intraprendenti: non solo fuggiti nolenti (ai tempi del nazismo), ma anche volenti, attratti dalle prospettive di carriera offerte dal sistema statunitense.

L'idea promossa dalla SPD è stata ereditata dal nuovo governo di A. Merkel, che, senza apporvi sostanziali variazioni, ha dato concretezza al progetto di finanziare almeno 10 «*Leuchttürme der Wissenschaft*» («Fari della scienza»). Il 23 giugno 2005 è stato firmato un accordo tra governo centrale e stati federali, che ha dato vita alla Ei: 1,9 miliardi di euro (di cui il 75% versato dal *Bund* e il 25% dai *Länder*) il budget da stanziare e da distribuire su un arco di cinque anni¹² per promuovere la ricerca di eccellenza nelle università. In pochi mesi si è organizzato un *Wettbewerb* (una competizione) in 2 turni, nominando una commissione giudicatrice composta da esperti per lo più non tedeschi (*Gemeinsame Kommission*, Gk).

La *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG) e il *Wissenschaftsrat* (WR) hanno organizzato e controllato il regolare svolgimento del confronto, che è avvenuto, per ciascun turno, tramite una selezione in 2 fasi¹³. Alla gara hanno potuto partecipare tutte le università (anche singole facoltà o dipartimenti), presentando uno o più progetti coerenti con le tre linee di sviluppo (*Förderlinien*) indicate nel bando ufficiale (www.dfg.de):

1. progetti per «*Graduiertenschulen*» (Gs) = Scuole di dottorato (n. max. finanziabile con 1 milione di euro all'anno ciascuna: 40);
2. progetti per «*Exzellenzcluster*» (Ec) = istituzioni competitive dal punto di vista della ricerca a livello internazionale con ampia rete di contatti con industrie, enti di ricerca extra-accademici e *Fachhochschulen* (n. max. finanziabile, con 6,5 milioni di euro all'anno ciascuno: 30);
3. progetti per «*Zukunftskonzepten zum projektbezogenen Ausbau der universitärer Spitzenforschung*» (Zk) = strategie istituzionali per differenziare «i profili» di ricerca. Requisito indispensabile per proporsi come concorrente in quest'ultima categoria è l'esistenza di una Gs e di un Ec entro la medesima istituzione (n. max. finanziabile, con 21 milioni di euro all'anno ciascuna: 10).

Sommando i risultati del primo e del secondo round, la Ei ha premiato 37 progetti per Gs, 39 progetti per Ec e 9 Zk.

Al primo round, terminato il 13 ottobre 2006, hanno preso parte 74 università (319 progetti), ma solo 22 hanno visto premiato uno o più progetti presentati, per un totale di 18 Gs, 17 Ec e 3 Zk. Le tre strategie istituzionali (Zk) promosse sono state quelle delle università di Karlsruhe (TH), di München e della Technische Universität München.

¹² I finanziamenti per le università premiate nel primo round (2006) termineranno nel 2011; quelli per le università premiate nel secondo round (2007) termineranno nel 2012.

¹³ La suddivisione del processo di selezione in due fasi risponde all'esigenza di scremare le proposte meritevoli di approfondimento da quelle non valutate idonee o interessanti. Dopo la valutazione delle prime bozze di tutti i progetti presentati, la commissione invita alcuni proponenti ad approfondire gli elaborati e a presentarli in una versione definitiva. Segue una seconda valutazione dei progetti (nelle loro versioni definitive), tra cui la commissione individua i vincitori.

I risultati del primo round hanno fortemente penalizzato le scienze umane e sociali, mentre hanno valorizzato le discipline scientifiche teoriche e applicate. Ciò ha sollevato immediatamente polemiche, così come la constatazione che i finanziamenti siano stati per lo più devoluti alle università del sud: alle 8 università meridionali premiate sono stati infatti assegnati 615 milioni di euro, contro i 342,5 milioni di euro destinati alle 14 università settentrionali [R. Münch 2007, 66].

Queste polemiche si sono parzialmente placate dopo la comunicazione ufficiale dei risultati del secondo round (19 ottobre 2007), a cui hanno preso parte 70 università (261 progetti). In effetti, questa volta, la distribuzione dei finanziamenti ha valorizzato le scienze umane e sociali, premiando inoltre alcune università «bocciate» nel primo round (per un totale di 21Gs, 20 Ec e 6 Zk). Le sei università che hanno ottenuto il titolo di «*Spitzenuniversitäten*» nel secondo round sono state: RWTH Aachen, Freie Universität Berlin, Universität Freiburg, Universität Göttingen, Universität Heidelberg, Universität Konstanz.

Nonostante i risultati del secondo round abbiano soddisfatto un maggior numero di istituzioni e benché i finanziamenti siano stati distribuiti in modo più uniforme sul territorio nazionale, anche questa volta non sono mancate le polemiche (soprattutto da parte degli «sconfitti»): in particolare, è stato avanzato il sospetto che le piccole differenze qualitative riscontrate dalla Gk tra i progetti proposti siano state poi enfatizzate, a discapito di alcuni e a favore di altri, sulla base di un criterio non scientifico: la reputazione precedente dell'università da cui è stato proposto il progetto¹⁴.

Per comprendere e valutare questo genere di sospetti è necessario conoscere i criteri ufficiali di valutazione stabiliti dalla DFG e dal WR, cui hanno dovuto attenersi i commissari della Gk per selezionare prima le bozze e poi i progetti definitivi presentati dalle singole istituzioni.

2.3.1. *Quale definizione di eccellenza?*

Quando alla fine degli anni '90 il concetto di eccellenza incominciò a circolare nel dibattito pubblico, per poi divenire una delle parole d'ordine nelle politiche di sviluppo della ricerca, si chiese all'ex-presidente della DFG Winnacker – poi presidente della Gk nella EI – di fornire una definizione di eccellenza. Egli rispose soltanto «*Exzellenz ist Exzellenz!*». In questa tautologia si

¹⁴ Affermazione del rettore dell'Università di Darmstadt, università non premiata nel secondo round (intervento registrato il 23 novembre 2007, in occasione della conferenza tenutasi a Wittenberg «*Making Excellence: Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative*»). Gli atti del convegno sono stati pubblicati a cura di Bloch, Keller, Lottmann e Würmann [2008].

lesse la possibilità di riconoscere l'eccellenza, ma nello stesso tempo l'impossibilità di fornire criteri oggettivi per riconoscerla [I. von Münch 2005].

Evidentemente la Ei si fonda invece sulla scommessa (politica) di potere individuare alcuni criteri «oggettivi» per riconoscere l'eccellenza¹⁵. Ciò non significa che tali criteri aspirino a essere epistemologicamente veri o universalmente validi. La loro oggettività è di altra natura: nasce dall'accordo discorsivo e dal loro riconoscimento intersoggettivo. In questo risiede l'unica legittimazione possibile al loro potere discriminante: chi partecipa alla competizione, sottoscrive le sue regole e implicitamente assume come valida la definizione di eccellenza ufficialmente adottata.

Tale definizione si presenta come una costruzione sociale e linguistica complessa, non riducibile al solo grado superlativo della qualità. L'eccellenza è infatti implicitamente identificata con una *summa* di diverse qualità possedute in grado massimo (o molto vicino al grado massimo) da un progetto di sviluppo di Gs, Ec o Zk per ambiti specifici di ricerca scientifica. Inoltre, proprio per il carattere progettuale degli elaborati sottoposti al giudizio, le qualità valutate sono proprietà nelle quali non si è ancora eccellenti, ma in cui ci si impegna a «diventarlo in futuro».

I due tratti distintivi di questa definizione – il carattere multidimensionale e quello progettuale – emergeranno ora più chiaramente elencando i criteri fissati dalla DFG e dal WR per le tre linee di sviluppo.

I criteri di valutazione per i progetti di sviluppo di Gs si riferiscono a tre aspetti che dovrebbero contraddistinguere le nascenti scuole di dottorato: l'eccellenza dell'ambiente di formazione e della ricerca, l'eccellenza della formazione scientifica e l'eccellenza delle strutture. La prima richiede che siano soddisfatti i seguenti requisiti: «qualità delle scienze e degli scienziati così come dell'ambiente di ricerca; contributo alla costruzione del profilo accademico dell'università e degli ambiti disciplinari per cui si concorre; capacità di sviluppare e mantenere una *Doktorandenkultur*; approccio interdisciplinare e visibilità internazionale». La formazione scientifica, per essere eccellente, deve invece garantire «qualità e originalità dei progetti, integrazione dei dottorandi nel settore di ricerca, piani regolatori e strategie per promuovere

¹⁵ Come è facile immaginare, a monte della scelta dei criteri ufficiali, non sono mancati dibattiti teorici miranti a distillare l'essenza ontologica dell'eccellenza, di cui la stampa ha riprodotto l'eco. Per una raccolta di contributi al dibattito teorico si segnala in particolare il numero monografico di *Gegenworte*, «*Exzellente oder elitär*» [Heft 17, 2007]. On-line, si possono leggere molti interventi sul tema ai seguenti siti: www.bildungsserver.de, www.unibusreputation.com (voci «Exzellenz» e «Elite»), oltre che ai siti www.spiegelonline.de, www.zeit.de/campus. Dall'analisi di questo dibattito emerge una posizione teorica dominante, che riconosce nel concetto qualità uno spettro continuo che va dall'ottima qualità alla pessima qualità. L'eccellenza (nella forma sostantivata) si riferirebbe invece soltanto al polo migliore della qualità [cfr. per es. Hornbonstel 2007]. In effetti, anche nei criteri forniti dalla DFG e dal WR agli esaminatori la parola «qualità» compare spesso come sinonimo di «qualità eccellente».

le carriere e creazione di reti internazionali». Infine, l'eccellenza delle strutture è identificabile con la presenza di certe condizioni: «organizzazione, management e riforme di sostegno allo sviluppo del progetto, collaborazione con istituti di ricerca extra-accademici, eguaglianza delle possibilità e riforme per la parità di donne e uomini».

Anche i criteri di valutazione per progetti di sviluppo di Ec afferiscono a tre aspetti che dovrebbero contribuire a identificare il nascente cluster: l'eccellenza della ricerca, l'eccellenza del personale accademico impegnato nella ricerca, e l'eccellenza delle strutture. Mentre quest'ultima è definita in modo molto simile per Ec e Gs, l'eccellenza della ricerca nel caso dei cluster non è data solo dalla qualità intrinseca della ricerca, dalla originalità e coerenza del programma scientifico, e dal suo carattere interdisciplinare, ma anche dalla «rilevanza dell'ambito di ricerca per il futuro» e dalle potenzialità di applicazioni pratiche dei risultati. Inoltre, l'eccellenza delle scienziate e degli scienziati è identificata con l'esistenza di «gruppi di ricerca altamente qualificati e con visibilità internazionale, possibilità di avanzamento di carriera e attrattività per giovani talenti, e con l'eguaglianza delle possibilità e riforme per la parità di donne e uomini».

I criteri per valutare progetti di sviluppo di Zk sono più articolati di quelli previsti per le scuole di dottorato e per i cluster, trattandosi di strategie di sviluppo istituzionale riguardanti l'intero ateneo. Oltre all'originalità e all'innovazione, si richiede quindi un alto grado di «coerenza tra i progetti di sviluppo e integrazione delle altre strutture in via di sviluppo (Gs ed Ec)», e una previsione sulla «efficacia delle riforme programmate per il futuro ampliamento di reti di ricerca extra-accademiche e sull'efficacia della strategia istituzionale per accrescere la visibilità e l'attrattività internazionale dell'università». Infine, il progetto di sviluppo di una strategia istituzionale deve potere contare su un capitale di «ricerca scientifica pregressa valutata eccellente in diversi ambiti scientifici sulla base dei *Drittmittel* erogati dalla DFG e sulla base della produttività scientifica (pubblicazioni e brevetti)».

Esposti i criteri ufficiali di valutazione, si può ora provare a commentarli.

Anzitutto, alcuni criteri riguardano proprietà attinenti al contenuto scientifico dei progetti di ricerca (originalità, rilevanza, coerenza ...), altri proprietà dei singoli scienziati (visibilità internazionale, giovani talenti ...), infine altri ancora proprietà riguardanti le strutture istituzionali e organizzative da sviluppare, entro cui il progetto di ricerca verrà poi realizzato (organizzazione e management, collaborazione con istituti extra-accademici). Il fatto che queste proprietà debbano convivere entro un singolo progetto sembrerebbe suggerire che per realizzare una ricerca scientifica di qualità eccellente siano indispensabili non solo personalità eccellenti, ma anche strutture istituzionali eccellenti¹⁶.

¹⁶ Non tutti concordano con questa asserzione. Per esempio, Teichler sostiene che, in futuro, l'importanza oggi attribuita all'eccellenza delle strutture e delle loro attrezzature sia de-

Sembra poi che l'eccellenza scientifica sia impossibile senza interdisciplinarietà: non solo dunque servono reti, contatti, collaborazioni tra scienziati dello stesso ambito disciplinare, ma anche reti, contatti, collaborazioni tra esperti di discipline diverse, affinché il dialogo tra le scienze produca ricerca scientifica originale e innovativa. Con ciò si ribadisce, anche nella definizione di eccellenza scientifica, la fiducia nella dimensione comunicativa su cui poggia il processo decisionale sottostante l'intera iniziativa: nel dialogo e nel confronto democratico tra esperti (*peer review*) risiede la fonte legittima di giudizio e di selezione in una competizione in cui i concorrenti, per vincere, devono convincere i loro pari con l'originalità e l'attendibilità delle loro promesse istituzionali e scientifiche.

Infine, è interessante notare che uno degli aspetti caratterizzanti le strutture (prossime a diventare) eccellenti deve essere l'eguaglianza di possibilità tra donne e uomini: un requisito che introduce nella definizione ufficiale di eccellenza un principio di giustizia sociale (pari opportunità tra i generi), che rappresenta, a parere di alcuni, una *condicio sine qua non*, se la selezione deve avvenire secondo criteri «puramente meritocratici» [Wünning 2007].

La misura in cui i criteri di valutazione adottati rispecchino una selezione «puramente meritocratica» è però molto controversa [nostre interviste]. Alcuni ritengono che la dimensione progettuale della definizione di eccellenza garantisca pari opportunità iniziali di successo ai concorrenti; altri, invece, sottolineano l'importanza decisiva attribuita al merito pregresso di scienziati e strutture e ricordano in proposito il fatto che nei criteri di valutazione si faccia riferimento alla «visibilità internazionale» degli scienziati e degli atenei e alla densità del capitale sociale a disposizione (reti di collaborazione costruite nel tempo): virtù che potrebbero dipendere da fattori non unicamente riconducibili al merito scientifico, ma, per esempio, alla prossimità dell'istituzione a centri di ricerca extra-accademici di fama internazionale¹⁷.

Le critiche più taglienti rivolte ai criteri di valutazione della Ei riguardano però il modo in cui la reputazione scientifica di una istituzione è definita ed esplicitamente considerata rilevante per la selezione delle strategie istituzionali più meritevoli («qualità della ricerca valutata eccellente sulla base dei *Drittmittel* erogati in precedenza dalla DFG e sulla base della produttività scientifica»). Come si vedrà in seguito, c'è chi ha giudicato problematica la misurazione della reputazione scientifica di un ateneo mediante il calcolo dei *Drittmittel* erogati dalla DFG [R. Münch 2007].

stinata a decrescere con lo sviluppo delle tecnologie informatiche e con l'aumento della mobilità degli scienziati [2007, 160].

¹⁷ Un intervistato ha citato come esempio paradigmatico il successo delle università bavaresi, situate al centro di una costellazione formata da più di 50 istituti appartenenti alla Max Planck Gesellschaft e alla Fraunhofer Gesellschaft.

2.3.2. Possibili conseguenze dell'Exzellenzinitiative

Quando abbiamo condotto le nostre interviste (primavera 2008), tutti, sostenitori e critici dell'iniziativa, concordavano nel ritenere prematura una valutazione oggettiva delle conseguenze della Ei, tanto di quelle scientifiche, quanto di quelle strutturali sulla morfologia e sulla fisiologia dell'Hs. Ciononostante, mentre ancora si discuteva su come garantire i finanziamenti ai vincitori oltre il termine coperto dalle risorse federali e sulla possibilità di istituire in futuro nuovi turni concorsuali¹⁸, non sono mancati interventi polemici e profezie negative.

Le cinque posizioni dominanti di quel dibattito verranno qui prima esposte, poi commentate.

Fine della tradizione humboldthiana

Alcuni [Hucho 2007 e nostre interviste] ritengono che l'istituzione di un settore di eccellenza nella ricerca causerà l'affossamento del principio cardine della tradizione universitaria tedesca: l'unità inscindibile di ricerca e didattica.

La concentrazione di risorse finanziarie, sociali e umane in poche università, immaginata come conseguenza diretta della Ei, avrà infatti come ulteriore effetto la specializzazione funzionale delle università: le «vincitrici» si dedicheranno esclusivamente alla ricerca, le «sconfitte» ripiegheranno sulla didattica e assumeranno una funzione professionalizzante, che si approssimerà a quella attualmente svolta dalle *Fachhochschulen*.

In un'altra versione di questa posizione [nostre interviste], la stratificazione dell'Hs prodotta dalla Ei inizialmente non sarà bipartita, ma tripartita, con un ampio settore accademico dedicato sia alla ricerca, sia alla didattica. In questa fascia intermedia, la qualità della ricerca e/o la qualità della didattica potrebbero essere inferiori a quella raggiungibile in istituzioni «mono-funzionali» e, nel tempo, il principio humboldtiano potrebbe essere abbandonato per rispondere a standard qualitativi.

Rafforzamento di una struttura monopolistica e oligarchica

R. Münch [2007], uno dei critici più severi della Ei, prevede che questa impresa federale non farà altro che rafforzare un sistema di allocazione delle risorse iniquo e inefficiente, generato in precedenza dalla DFG.

Il ragionamento di Münch, che si ispira alla teoria di Bourdieu, è, in sintesi, il seguente. La distribuzione dei *Drittmittel* è avvenuta in passato sul-

¹⁸ Nella primavera del 2008 non si sapeva ancora che DFG e WR stessero progettando di proporre al governo di ripetere l'iniziativa per il quinquennio 2012-2017, né quali disposizioni avrebbero dato per garantire il proseguimento dei finanziamenti alle università risultate vincitrici nei primi due turni concorsuali. Una discussione delle difficoltà legate a tale incertezza si trova in Knoke [2006].

la base dei valori assoluti e non di quelli relativi (*pro Wissenschaftler*) di produttività scientifica. Ciò da un lato ha prodotto e aggravato nel tempo il differenziale tra *input* finanziario e *output* scientifico, comportando lo spreco di risorse scarse, dall'altro ha generato oligarchie accademiche situate in pochi centri di potere. La Ei, tenendo in considerazione anche i finanziamenti erogati in precedenza dalla DFG, ha riprodotto questo sistema distributivo «perverso» con «estrema fedeltà». A dispetto di quanto dichiarato ufficialmente, infatti, i concorrenti non hanno affatto goduto di pari opportunità iniziali di riuscita, una condizione essenziale affinché fosse rispettato il principio meritocratico di selezione, ma sono stati discriminati in partenza dalla reputazione pregressa dell'università misurata mediante i finanziamenti per la ricerca ottenuti dalla DFG.

Il risultato è quindi, di nuovo, un'allocazione iniqua e inefficiente di risorse scarse (un «*Potlatch*») [*ibidem*, 392], che non ha premiato i migliori, ma ha solo ulteriormente arricchito i potenti (ossia chi già disponeva di maggiore capitale finanziario, sociale e umano). Il principio di San Matteo («*wem der hat, dem wird gegeben*»), cui in realtà l'iniziativa si è ispirata, è tuttavia controproducente per la ricerca scientifica. Adottandolo si scoraggiano giovani talenti, dislocati lontano dai centri di potere, ma non per questo meno dotati di idee innovative: proprio quelle di cui la Germania avrebbe bisogno per rafforzare la propria competitività scientifico-tecnologica sullo scacchiere internazionale.

L'incremento della selettività sociale

In totale sintonia con la posizione critica espressa da R. Münch, Hartmann, sociologo delle élite, ne sviluppa ulteriormente le conseguenze, fino ad affermare che la Ei aumenterà la selettività sociale, e produrrà, nel medio e lungo termine, forti discriminazioni sociali.

È questo, secondo Hartmann [2002; 2006; 2007a], il destino di ogni società in cui il settore terziario di istruzione sia nettamente stratificato in senso verticale per prestigio e reputazione, con poche università di élite e molte università «di massa» (se non nelle dimensioni, nelle funzioni).

La sua argomentazione ruota intorno al concetto di selezione: le università finanziate dall'iniziativa avranno in futuro la possibilità di scegliere i propri studenti tra i molti attratti dal loro prestigio, introducendo criteri di selezione all'ingresso simili a quelli già da tempo adottati nelle università d'élite americane. Come già avviene sull'altra sponda dell'Atlantico, anche in Germania sarà avvantaggiato chi proviene da famiglie le cui *habitus* sociale e culturale contempli virtù come la curiosità intellettuale, la predisposizione alla *leadership*, lo spirito di iniziativa.

Gli studenti laureati presso una delle (future) università di élite disporranno perciò di un titolo che, contrariamente a quanto avveniva in passato, sarà discriminante all'ingresso del mercato del lavoro, aprendo loro por-

te sbarrate a chi ne è sprovvisto. Così, anche in Germania, l'HS diventerà un setaccio destinato a tradire speranze di mobilità sociale e a perpetuare inercialmente lo *status quo* della distribuzione del potere tra le classi [cfr. Schultz 2007].

Gli USA: ideale irraggiungibile o pessimo esempio

Le retoriche che hanno accompagnato la legittimazione pubblica della Ei hanno spesso indicato l'*Ivy League* americana come il modello cui fare riferimento per riformare l'HS tedesco. Gli oppositori della Ei hanno trasformato in vari modi questa strategia di legittimazione in un boomerang.

Così, per esempio, un ammiratore del sistema statunitense [Weiler 2004] ha mostrato l'inadeguatezza del budget stanziato in Germania per eguagliare le risorse a disposizione delle maggiori università private americane, cui contribuiscono gli studenti e le loro famiglie pagando rette ingentissime.

Hartmann [2007a], invece, ha decostruito la bontà del modello americano, mostrandone alcuni aspetti (i criteri di selezione all'ingresso, la composizione sociale del corpo studentesco) che sollevano dubbi sulla sua presunta natura meritocratica.

Il declino delle scienze umane e sociali

La grande enfasi posta sulla competitività internazionale e l'orientamento tecnico-scientifico che contraddistinguono la ricerca nella «società della conoscenza» – tramite il criterio della rilevanza economica – rappresentano nemici temibili per le *Sozial-und-Geisteswissenschaften* (le scienze umane e sociali): due aree disciplinari che, però, attraggono insieme più del 50% degli immatricolati totali¹⁹.

Ciononostante, solo un quinto dei finanziamenti a disposizione della Ei è stato erogato per promuovere progetti di ricerca nel campo delle scienze umane e sociali, penalizzate anche dall'uso meno consolidato in queste discipline di pubblicare in lingua inglese (la lingua ufficiale della ricerca scientifica, l'unica in grado di moltiplicare il numero delle citazioni).

Secondo alcuni [nostre interviste], la «congiura» contro le scienze umane e sociali, che causerà un declino del loro status tradizionale, è la prova più evidente che i promotori della Ei non sono affatto interessati alla eccellenza scientifica in quanto tale – che certo non manca anche in queste discipline – ma solo ai suoi potenziali vantaggi economici.

Una sintesi dei toni polemici che contraddistinguono queste posizioni è stata offerta dal quotidiano *Die Zeit*, che ha definito la Ei «un terremoto»

¹⁹ Secondo il *Bildungsbericht* 2006, dal 1975 al 2005 l'area disciplinare prediletta dagli studenti tedeschi è stata quella delle *Rechts, Wirtschafts e Sozialwissenschaften* (passata dal 21% del 1975 al 32% nel 2005), seguita dalle *Sprach und Kulturwissenschaften* (22%), dalle *Ingenieurwissenschaften* (19%), poi dalle *Naturwissenschaften* (16%), infine da *Humanmedizin* (5%).

[29/11/2007], capace di scuotere alle fondamenta i principi che tradizionalmente hanno ispirato l'università tedesca: non solo l'ideologia humboltiana, ma anche l'omogeneità qualitativa interna al sistema, che garantiva pari valore sul mercato del lavoro ai titoli di studio ottenuti presso ogni università e l'uguaglianza sociale, tutelata da diritti costituzionali.

Inoltre, in quanto impresa federale, voluta e progettata dall'alto, la Ei è stata percepita da molti accademici come un abuso di potere e come un'eccessiva ingerenza politica ed economica da parte dello stato nell'autonomia organizzativa, finanziaria e scientifica tradizionalmente accordata all'accademia.

Nel tentativo di difendere spazi di libertà è quindi forse da ricercare l'origine del carattere ideologico di almeno una di queste critiche, quella che decreta la fine della tradizione humbolthiana e in particolare della *Einheit von Forschung und Lehre* (1): tale profezia disconosce l'importanza attribuita in questa iniziativa all'istituzione e al finanziamento di nuove scuole di dottorato (prima *Förderlinie*), la cui missione consiste proprio nell'insegnare ai giovani a fare ricerca scientifica.

2.3.3. Valutazioni in itinere e proposte di continuazione dell'iniziativa

Nel corso del 2008 la DFG, il WR, la Gk della Ei e l'*Institut für Forschungsinformation und Qualitätsicherung* (iFQ) hanno prodotto le prime valutazioni *in itinere* dell'iniziativa, allo scopo di monitorarne gli effetti e di elaborare proposte per una sua eventuale continuazione.

Dopo la pubblicazione on-line di un documento intitolato *Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative* (*White paper*, 11/07/08), contenente alcune considerazioni e proposte congiunte della DFG e del WR, il 30 novembre dello stesso anno viene presentato a Bonn, in occasione della *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz* (GwK), un rapporto prodotto dalla Gk sui risultati della prima valutazione *in itinere* della Ei: il *Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*²⁰.

Il rapporto presenta una ricca messe di dati quantitativi e i risultati emersi da alcuni sondaggi di opinione²¹, e sostiene che l'iniziativa ha avuto il

²⁰ Il rapporto contiene tre documenti: il rapporto prodotto dalla Gk (che aveva valutato i progetti nei due turni della Ei); il rapporto prodotto dall'iFQ dedicato soprattutto alle scuole di dottorato e ai cluster di eccellenza e il rapporto della commissione strategica del WR, dedicato al monitoraggio delle strategie istituzionali.

²¹ Per esempio, si apprende che fino all'aprile 2008 sono state assunte, sui 4.000 nuovi posti di lavoro prodotti dall'iniziativa, «solo» 1.503 persone: 1.012 dottorandi, 91 pre-docs, 311 post-docs e 89 professori. Le ragioni di tale «ritardo» nelle assunzioni sarebbero due: la prima, di carattere strutturale, dovuta alla concorrenza degli enti di ricerca extra-accademici nel reclutamento del personale migliore, la seconda, imputabile alla difficoltà di trovare perso-

merito di mettere in modo diversi processi di trasformazione che interessano l'intero sistema di istruzione superiore tedesco.

Innanzitutto si riscontra un notevole ampliamento dell'autonomia delle università: «per la prima volta nella storia dell'HS» le università tedesche sono state messe in condizione di «stabilire le proprie priorità e di definire da sole il proprio destino» [*ibidem*]. Ciò è avvenuto non solo grazie alla quota di finanziamenti aggiuntivi, ma anche sotto l'impulso della competizione, che le ha indotte a «riflettere sui propri punti di forza e di debolezza, a sviluppare nuove traiettorie di sviluppo in regime di piena trasparenza». Tale responsabilizzazione delle università produce già alcuni effetti positivi sull'intero sistema, perché forti di nuove identità, esse si presentano al mondo socio-economico come attori dotati di competenze più specifiche che in passato, riuscendo così ad attrarre risorse economiche anche dalle imprese e dalle industrie (una fonte di finanziamento sfruttata in precedenza soprattutto dai centri di ricerca extra-accademici).

In secondo luogo si rileva che la Ei ha incentivato la stratificazione e la differenziazione del sistema: la prima attraverso la formalizzazione di differenze qualitative e reputazionali pregresse, la seconda attraverso la differenziazione dei profili e delle funzioni istituzionali. La commissione valuta «auspicabile che la prosecuzione della Ei differenzi ulteriormente il sistema in senso funzionale» [*ibidem*].

In terzo luogo, si registrano tendenze contraddittorie in merito alla ridefinizione del rapporto tra ricerca e didattica. Da una parte, stando alle opinioni del personale accademico, la Ei sembra avere avuto l'effetto inatteso di accrescere l'importanza della didattica, ora percepita, più che in passato, come un compito specifico delle università (l'attività didattica le distingue infatti dagli istituti di ricerca extra-accademici, nuovi partner nella ricerca). Dall'altra, però, la Ei ha indotto scienziati e scienziate prima impegnati sia in attività didattiche che di ricerca a concentrarsi maggiormente o esclusivamente sulla ricerca (aprendo così nello stesso tempo nuove possibilità di carriera nella didattica ai giovani). Alla luce di queste opposte tendenze la commissione sostiene che un nuovo round della Ei dovrà necessariamente tenere conto della priorità accordata finora alla ricerca e valorizzare in futuro anche l'eccellenza nella didattica.

In quarto luogo, si osserva con soddisfazione che la Ei ha già intensificato la cooperazione tra università e istituti extra-accademici nella ricerca scientifica, istituzionalizzando collaborazioni preesistenti e creandone di nuove. Le università assumono finalmente il ruolo di «centri di organizzazione» dell'impresa scientifica, coinvolgendo gruppi di ricerca extra-accademici in progetti autonomamente proposti. La collaborazione nata dai cluster sembra giovare in effet-

nale accademico «all'altezza» dei criteri di selezione adottati per reclutare personale «eccellente» [cap. 5.1. e 5.3 del rapporto iFQ; cap. 3.3.1. del rapporto della Gk].

ti a entrambi: le università possono ora usufruire a pieno titolo delle attrezzature dei centri di ricerca, e accedere a strumenti tecnologici di cui sono prive; i centri possono ora avvalersi di più ampie competenze interdisciplinari ed entrare in contatto con gli ospiti internazionali degli istituti di ricerca delle università. È favorita la mobilità dei ricercatori tra istituzioni accademiche ed extra-accademiche.

Infine, si registra l'aumento delle risorse disponibili per la scienza e la ricerca: l'iniziativa si è rivelata una «molla» (*Triebfeder*) che ha stimolato una forte competizione tra gli stati regionali negli investimenti in scienza e ricerca. Molti *Länder*, sull'onda dell'entusiasmo per la Ei, hanno infatti varato iniziative regionali per incrementare il flusso di risorse finanziarie da destinare alle proprie università²². Se a queste si aggiungono le già citate risorse investite da parte di imprese pubbliche e private nelle università, è chiaro che la Ei ha messo in moto un processo virtuoso di investimenti – di carattere competitivo – che si somma al volume stanziato da *Bund* e *Länder* nel corso dell'iniziativa: l'effetto congiunto è una notevole quantità di *extra money* per la ricerca rispetto al finanziamento ordinario alle università e anche rispetto ai finanziamenti per la ricerca per parte di terzi.

La valutazione ampiamente positiva della Gk si conclude con alcune proposte per continuare l'esperienza della Ei nel quinquennio 2012-2017. Come nel *White Paper*, si propone di continuare la Ei in un unico round, conservando le tre linee di finanziamento adottate in precedenza, ma aumentando del 20-30% il volume delle risorse da investire.

In vista di una prosecuzione dell'iniziativa (di cui si indicano già dettagliatamente gli estremi temporali²³) la Gk suggerisce di organizzare una valutazione *ex post* condotta da esperti internazionali per verificare la qualità dei prodotti scientifici elaborati dalle università premiate nei primi due round (dati che dovranno essere presi in considerazione nella selezione dei progetti da rifinanziare) e di introdurre alcune modifiche relative alle linee di finanziamento:

- i progetti per Gs dovrebbero avere portata più interdisciplinare e coinvolgere diverse facoltà; in quelle già finanziate si dovrebbe introdurre la cosiddetta «*Fast-track-option*», permettendo ai migliori studenti di accedere ai concorsi per la *Promotion* anche senza un diploma di master;
- nella selezione dei progetti per Ec si dovrebbero privilegiare quelli con estensione trans-regionale, per incentivare la realizzazione di nuovi centri

²² Alcuni esempi: *Spitzenforschung und Innovation in den Neuen Ländern*; *Landesexzellenzinitiative des Freistaates Sachsen*; *Landesprogramm LOEWE in Hessen*; *VolkswarensStiftung*; *Niedersächsisches Vorab: Exzellenzinitiative*; *Forschungsinitiative Rheinland-Pfalz*; *Forschungsoffensive Brandenburg*.

²³ Estate 2010 stesura dei nuovi progetti; primavera 2011 valutazione dei nuovi progetti e delle richieste di nuovi finanziamenti da parte delle istituzioni già premiate; inverno/primavera 2011/2012 decisione finale; estate 2012 inizio dei nuovi finanziamenti.

di ricerca «sovra-regionali» (opportunità che non era preclusa nei primi due round, ma di cui quasi nessuno dei proponenti si è avvalso);

- alla terza *Förderlinie* (Zk) sarebbe opportuno riservare una quota più cospicua rispetto al passato (trovando eventualmente un accordo con gli stati regionali affinché stanzino risorse per finanziare/cofinanziare le strategie istituzionali già premiate);
- quanto al requisito in precedenza adottato per proporre un progetto di strategia istituzionale (almeno un Ec e una Gs), andrebbe conservato, a meno di non pervenire a una definizione chiara, condivisa e facilmente applicabile di ciò che in alternativa possa segnalare l'eccellenza di un'istituzione (per esempio la presenza di un *Graduiertenkolleg*, di un campo di ricerca specifico e poco diffuso, di un particolare progetto di finanziamento congiunto di *Bund* e *Land*);
- infine, i progetti per Zk dovrebbero includere anche due importanti aspetti trascurati nei round precedenti: l'efficienza dell'apparato amministrativo e la valorizzazione della didattica (*Lehrkonzepte*), con particolare riferimento ai percorsi didattici di formazione dei giovani ricercatori.

Nel complesso, quindi, sia i principali promotori-organizzatori dell'iniziativa (DFG e WR, entrambi organismi federali), sia i componenti della commissione di valutazione impegnati nel corso della prima esperienza della Ei (Gk), sia osservatori esterni con competenze specifiche, il cui compito istituzionale è fornire analisi imparziali (iFQ), concordano nel giudicare positivamente l'iniziativa e ne propongono all'unisono la continuazione²⁴.

2.4. RANKINGS E RATINGS NAZIONALI

Se la Ei è stata avvertita come un terremoto, non sono certo mancati movimenti sismici, più o meno visibili, a preannunciarlo. Uno di questi è senza dubbio la crescente curiosità suscitata dagli «*university rankings*», presentati nella forma di *league tables* (classifiche sportive). Da quando, circa vent'anni fa, comparve il primo in America – ideato da Bob Morse per *US News and World Report*, allo scopo di fornire informazioni «trasparenti» sul sistema d'istruzione superiore americano al mercato del lavoro – i *rankings* si sono rapidamente moltiplicati ovunque nel numero, diversificandosi per scala (globale o nazionale), metodologia e obiettivi²⁵.

²⁴ Le proposte contenute nel documento qui in esame sono state accolte nel giugno 2009, quando *Bund* e *Länder* hanno firmato un accordo per cofinanziare con 2,7 miliardi di euro un nuovo turno della Ei per il quinquennio 2012-2017.

²⁵ Per uno studio comparativo dei principali *rankings* internazionali e nazionali si rimanda a Usher e Savino [2006].

In Germania questa «moda» è giunta con lieve ritardo rispetto ad altri paesi europei, anche se i primi tentativi di rilevare differenze qualitative tra istituzioni risalgono alla seconda metà degli anni '70²⁶.

Il primo *Uni-ranking* nazionale è stato pubblicato dallo *Spiegel* nel 1991, seguito a ruota da quelli apparsi su *Focus*, *Handelsblatt* «*Junge Karriere*», *Stern*, *Wirtschaftswoche* e *FAZ Hochschul-anzeiger*. Tutti questi *rankings* si basavano su dati raccolti tramite questionari rivolti agli studenti, e/o ai docenti, in cui si chiedeva di valutare diversi aspetti dell'esperienza universitaria (la didattica, il rapporto studente/docente, i servizi, le strutture).

L'attendibilità di questi *rankings* è stata a lungo oggetto di dibattito, in parte per la dubbia rappresentatività statistica dei campioni su cui si basavano, in parte per il sospetto che i giudizi dati da studenti e docenti esprimessero più il grado soggettivo di soddisfazione rispetto ad aspettative individuali che caratteristiche oggettive proprie dell'istituzione ospite [Engel 2001].

Proprio per questa ragione, in tempi più recenti, è nata in Germania quella che si potrebbe definire una «nuova generazione» di *rankings*. A essa appartengono i *rankings* prodotti dal CHE (*Centrum für Hochschulentwicklung*), gli *Humboldt Rankings* prodotti dalla *Alexander von Humboldt Stiftung* e i *FörderRankings* della DGF, su cui soprattutto bisognerà concentrarsi per il loro rapporto con la Ei.

Dal 1998, il CHE, in collaborazione con il DAAD (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*) e il quotidiano *Die Zeit*, produce differenti tipi di *rankings* (*HochschulRanking*, *ForschungsRanking*, *LänderRanking* e *Alumni-Ranking* ed *ExcellenceRanking*) principalmente rivolti agli *stakeholders* del sistema formativo (studenti e loro famiglie, datori di lavoro). I risultati, resi noti ogni anno nel mese di luglio su un inserto di *Die Zeit*, intendono orientare gli studenti in procinto di iscriversi all'università o intenzionati a cambiare sede e forniscono una ricca messe di informazioni sulla qualità delle istituzioni ai datori di lavoro. Le valutazioni (*ratings* su scale da 1 a 6) espresse da studenti (250.000) e da docenti (31.000) in survey ripetute ogni tre anni e i dati strutturali aggiornati annualmente riguardano infatti 35 discipline accademiche (e rispettivi dipartimenti) in 132 università e 154 *Fachhochschulen* tedesche, austriache e svizzere.

²⁶ Come ricorda Teichler [2005, 266], nel 1975 venne condotto un sondaggio che chiedeva ai maturandi di elencare in ordine decrescente le tre istituzioni in cui avrebbero preferito studiare. Due grandi università (FU Berlin e LMU Monaco) risultarono nettamente più «attraenti» rispetto ad altre 22 frequentemente citate. Nel 1978, venne poi sondata tramite *survey* la predisposizione dei datori di lavoro a privilegiare laureati provenienti da certe università. Risultato: il mercato del lavoro preferiva assumere laureati provenienti da grandi università piuttosto che da quelle piccole e dalle *Gesamthochschulen*, e mostrava una forte avversione per le università orientate politicamente a sinistra.

Il carattere multi-dimensionale (131 indicatori raccolti in 9 aree²⁷) e il focus sulle singole discipline rispecchiano il presupposto di fondo che ispira i *rankings* CHE, ossia la convinzione che non esista una «*best university*» in tutti gli ambiti disciplinari e sotto tutti gli aspetti considerati. Di conseguenza, le informazioni soggettive (*ratings*) e quelle oggettive (dati strutturali) non sono aggregate per istituzione e non vengono presentate attraverso una *league table*: ogni istituzione viene invece collocata in un gruppo (*Spitzengruppe*, *Mittelgruppe*, *Schlussgruppe*), in base alla distanza dal valore medio registrato su ogni indicatore. Proprio per questo, Hornbostel [in Engel 2001, 85] sostiene che sia fuorviante definire «*ranking*» questo tipo di valutazione comparativa. In effetti, si tratta di un immenso database contenente *ratings* e dati strutturali, che non vengono di proposito aggregati dal CHE per istituzione, per evitare di produrre un'unica classifica. Inoltre, l'utente, tramite il sito internet (www.che.de), può creare un proprio *ranking/rating*, scegliendo tra gli indicatori quelli che per lui sono particolarmente importanti (per es. biblioteche; strutture sportive, percentuale di studenti stranieri).

Un breve accenno merita anche il «*CHE Ranking of Excellent European Graduate Programmes in Natural Sciences*», realizzato per la prima volta nel 2007 e pensato come strumento d'orientamento per i laureati che intendano proseguire gli studi a livello di master o di dottorato in matematica, fisica, chimica o biologia. Lo studio, che ha selezionato tramite 4 indicatori (n. di pubblicazioni; n. di citazioni; percentuale di scienziati di fama mondiale; partecipazione al progetto europeo «Marie-Curie») più di 500 «*out-standing departments*» in 250 istituzioni disseminate in 20 paesi europei, conferma il crescente interesse osservabile in Germania per il valore dell'eccellenza, in particolare nelle discipline scientifiche.

Completamente diversi per obiettivi e metodologia sono i *rankings* prodotti dalla *Alexander von Humboldt Stiftung*, una associazione no-profit fondata nel 1953 dal governo federale per promuovere la creazione di reti internazionali di cooperazione scientifica. Gli *Humboldt Rankings* (2003 e 2005) intendono infatti misurare l'attrattività delle istituzioni tedesche per i «*top-scientists*» di tutto il mondo ed elencano le istituzioni in ordine decrescente sulla base del numero di scienziati internazionali e di vincitori del premio «Humboldt» ospitati nel periodo di tempo considerato.

Ai fini del presente lavoro, i *rankings* più significativi sono però i *FörderRankings* (FR) prodotti dalla DFG dal 1997 in avanti, con cadenza triennale, in particolare l'ultimo disponibile (2006), che offre un quadro estremamente dettagliato di tutte le risorse finanziarie (federali e non) distribuite dal

²⁷ Le aree di valutazione sono le seguenti: accesso al mercato del lavoro (16 indicatori), strutture e servizi (16), ricerca (13), giudizio complessivo degli studenti (4), apertura internazionale (9), durata degli studi e risultati accademici (11), ambiente circostante (29), studenti (6), didattica (27).

2002 al 2004 all'Hs per promuovere la ricerca scientifica (quasi 10 miliardi di euro)²⁸.

L'analisi aggregata dei finanziamenti si concentra sulle 84 istituzioni appartenenti all'Hs che nel triennio considerato hanno ricevuto più di 250.000 euro, mentre l'analisi disaggregata per aree disciplinari si limita alle 40 istituzioni che hanno ottenuto il volume maggiore di finanziamenti dalla DFG (85% del totale).

Per valutare la performance delle istituzioni nel campo della ricerca, la DFG si avvale di 14 indicatori raggruppati in cinque aree (dati strutturali, indicatori relativi al finanziamento da parte di terzi, esperienza scientifica del personale e premi Leibniz, attrattività internazionale e reti di cooperazione nella ricerca) e classifica le istituzioni come appartenenti a un certo *ranking-group* (es. 1-10; 11-20).

Per verificare la fondatezza delle critiche mosse alla Ei da R. Münch, che ha sostenuto che i risultati dell'iniziativa rispecchiassero «con estrema fedeltà» la distribuzione dei *Drittmittel* erogati in precedenza dalla DFG (sulla base dei valori assoluti), è sufficiente mostrare l'ordine in cui si collocano le prime 40 istituzioni in base ai valori assoluti e relativi (*pro capite* – *je Wissenschaftler*) dei *Drittmittel* ricevuti dal 2002 al 2004 e i rispettivi volumi (tabella 2.1.).

Tra le *top-10* della colonna di sinistra (valori assoluti) compaiono 6 università che hanno ottenuto il titolo di «*Spitzenuniversitäten*» nella Ei: un dato che sembrerebbe dare ragione ai critici, quando asseriscono che la Ei ha premiato le istituzioni più ricche, riproducendo un ordine già latente nei *rankings* assoluti della DFG.

Se però si osserva anche la colonna di destra (valori relativi), si nota che tra le *top-10* compaiono università premiate dall'iniziativa per le loro strategie istituzionali – Costanza e Friburgo – non comprese tra le *top-10* della colonna di sinistra (la prima compare addirittura al 33° posto nel *ranking* assoluto) e che, invece, non vi compaiono università – come quella di Monaco e la libera Università di Berlino – posizionate al primo e al settimo posto rispettivamente nella classifica basata sui valori assoluti: un indizio a favore del fatto che la Ei abbia inteso premiare anche università con un alto indice di produttività scientifica *pro capite*, indipendentemente dal volume assoluto dei finanziamenti ricevuti dalla DFG. Questa impressione è confermata anche da un'altra tabella del rapporto della DFG [*ibidem*, tabella 5-2b], in cui si vede che le *top-universities* della Ei si collocano quasi tutte nelle posizioni apicali del *ranking* relativo su indicatori volti a misurare l'esperienza scientifica e la qualità dei ricercatori.

²⁸ A questa somma hanno contribuito la DFG (3,7 miliardi di euro), lo stato federale con finanziamenti in R&S (4,4 miliardi di euro), l'Unione Europea (1,8 miliardi di euro) e l'AiF (270 milioni di euro).

*Tab. 2.1. Top-40 nel DFG-FörderRanking 2006
(valori assoluti in milioni di euro; valori relativi in migliaia di euro)*

Valori assoluti		Valori relativi	
ISTITUZIONI	DFG <i>DRITTMITTEL</i>	ISTITUZIONI	DFG <i>DRITTMITTEL</i>
München U	130,8	Karlsruhe TH	406,9
Aachen TH	126,2	Hannover MedH	329,7
Heidelberg U	105,1	Aachen TH	323,1
Würzburg U	104,7	Stuttgart U	311,2
Berlin HU	101,5	Konstanz U	286,3
Karlsruhe TH	100,5	Würzburg U	285,0
Erlangen-Nürnberg U	100,3	Tübingen U	272,7
Tübingen U	99,7	Heidelberg U	257,1
München TU	99,3	Freiburg U	252,1
Berlin FU	96,6	München TU	242,2
Freiburg U	91,1	Ulm U	235,0
Göttingen U	85,1	Erlangen-Nürnberg U	212,5
Bonn U	81,9	Darmstadt TU	201,4
Stuttgart U	79,1	Göttingen U	201,0
Münster U	73,5	Bochum U	196,3
Bochum U	73,3	Lübeck U	195,5
Hamburg U	72,1	Braunschweig TU	193,7
Köln U	70,7	Berlin TU	193,3
Mainz U	69,2	München U	185,0
Frankfurt / Main U	66,5	Bremen U	183,8
Dresden TU	66,5	Berlin FU	182,5
Berlin TU	63,6	Berlin HU	180,2
Bremen U	62,2	Hannover U	178,4
Hannover U	60,2	Clausthal TU	178,0
Darmstadt TU	53,8	Düsseldorf U	176,8
Gießen U	50,4	Bonn U	171,9
Marburg U	50,3	Mainz U	167,3
Duisburg-Essen U	49,7	Bayreuth U	164,7
Düsseldorf U	49,0	Bielefeld U	163,3
Jena U	46,8	Dortmund U	161,8
Braunschweig TU	45,9	Kaiserslautern TU	159,1
Dortmund U	45,8	Chemnitz TU	156,9
Ulm U	44,5	Saarbrücken U	156,4
Konstanz U	43,7	Regensburg U	151,5
Halle-Wittenberg U	41,3	Münster U	148,9
Kiel U	41,0	Köln U	144,5
Regensburg U	40,0	Frankfurt / Main U	140,0
Bielefeld U	40,0	Gießen U	139,4
Saarbrücken U	39,3	Hohenheim U	137,9
Leipzig U	38,4	Jena U	137,5
TOTALE TOP-40	2.799,6	VALORE MEDIO TOP-40	204,0

Note: I valori relativi pro capite sono calcolati, per ciascun ateneo, dividendo il valore assoluto dei Drittmittel ricevuti dall'università per il numero di scienziati attivi nella ricerca.

Sono evidenziate in grassetto le «Spitzenuniversitäten» premiate dall'iniziativa per le loro strategie istituzionali.

Fonte: DFG-FörderRanking 2006 (rielaborazione da tabella 5-1 e tabella 5-2).

La Ei ha dunque premiato molte delle università che la DFG classifica come migliori nella ricerca, ma non ha riprodotto «con estrema fedeltà» il *ranking* che riflette la distribuzione dei finanziamenti in valori assoluti. I critici hanno certamente ragione nel sostenere che i Fr riflettano l'allocazione selettiva dei finanziamenti per la ricerca a opera della commissione di valutazione della DFG piuttosto che indicatori oggettivi e trasparenti di performance scientifica (anche il premio Leibniz è infatti assegnato dalla commissione di valutazione della DFG), così come hanno motivo di asserire che a essere state premiate sono state le università già «ricche», o comunque più ricche di altre. La critica però non può essere generalizzata a tutti i casi, e deve comunque tenere conto almeno di due aspetti: la presenza di università premiate dalla Ei nel Fr basato sui valori relativi e il fatto che la posizione delle istituzioni nel *ranking* relativo sia determinata, oltre che dal numero assoluto dei professori, anche dall'area disciplinare in cui questi sono attivi nella ricerca²⁹.

Un'analisi cronologica dei Fr precedenti prodotti dalla DFG (1997, 2000 e 2003) può infine mostrare che la stratificazione verticale del sistema non è poi così statica («monopolistica») come è stata interpretata [R. Münch 2007]. Mentre infatti le grandi università, che da anni figurano tra le *top-10* nei Fr assoluti della DFG, sembrano effettivamente irraggiungibili in termini di potenzialità globali, alle piccole università (comprese quelle della ex Germania Est) non è affatto preclusa la possibilità di una «scalata» nel Fr basato sui valori relativi (soprattutto se si specializzano in determinate aree scientifiche)³⁰.

I *ratings/rankings* nazionali presentati in questo paragrafo non differiscono perciò solo per l'ambito di indagine (didattica o ricerca), ma anche per il modo in cui affrontano a livello metodologico il problema di misurare le differenze di qualità tra istituzioni. A prescindere dalla loro attendibilità e dall'influenza che riescono a esercitare sul sistema (orientando nelle loro scelte gli studenti, o i *top-scientists* internazionali, oppure distinguendo le univer-

²⁹ I volumi dei finanziamenti erogati dalla DFG differiscono infatti moltissimo per area di ricerca, e i maggiori investimenti si concentrano sulle scienze della vita [*ibidem*, tabella 2-7]. Inoltre, ciascuna università, a seconda dei profili di ricerca su cui ha puntato, è più forte – e più ricca – in certe aree disciplinari che in altre [*ibidem*, tabella 3-1]. Per un'analisi più dettagliata di questo aspetto si veda Corradi [2008].

³⁰ Il confronto con i risultati emersi dai Fr precedenti mostra alcuni significativi cambiamenti nei *rankings* relativi: l'università di Würzburg, nel 1997 al 14° posto, è stata protagonista di una costante scalata verso l'alto che l'ha portata al 4° posto nel 2006; TU Dresden compare nel 2006 per la prima volta tra le *top-20*; Bremen e Jena dal '97 al '06 hanno guadagnato più di dieci posizioni, entrando a far parte del terzo *ranking-group* (21-30); Halle-Wittenberg si trova nel 2006 finalmente nel quarto (31-40). Gran parte di questi successi è attribuibile all'investimento strategico su profili scientifici specifici (in ambito medico Würzburg, in scienze dei materiali e in biologia Dresda, in chimica industriale Brema, in chimica Jena e Halle-Wittenberg).

sità ad alto potenziale di ricerca) essi generano una pluralità di immagini della stratificazione verticale dell'He, che, però, una volta messe a confronto, significativamente risultano simili per le posizioni più alte (*top-10*)³¹ e sotto «il regime dei valori assoluti» [Hartmann 2007b].

2.5. DUE CASI DI STUDIO

Il lavoro di ricerca sul campo è stato dedicato all'analisi delle trasformazioni organizzative e istituzionali prodotte entro i singoli atenei dalla Ei. Per questa ragione, la scelta dei *case studies* empirici si è orientata verso le università che sono state premiate e, tra le nove università investite del titolo ufficiale di «*Spitzenuniversitäten*», ne sono state selezionate due: la Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg e l'Universität Konstanz, entrambe situate nello stato regionale del Baden-Württemberg ed entrambe premiate per le loro strategie istituzionali (ZK) nel secondo round della Ei (anche se alcuni dei loro progetti per Gs ed Ec erano già stati promossi nel primo round).

Nonostante la vicinanza territoriale e la coincidenza temporale del loro successo nella competizione federale per l'eccellenza, alcune importanti differenze intercorrono tra queste università, rendendo il loro confronto particolarmente interessante: da un lato, Heidelberg è la più antica università tedesca, essendo stata fondata nel 1386, mentre Konstanz è tra le più «giovani», essendo stata fondata soltanto nel 1966; dall'altro, rispetto alle altre università tedesche, Heidelberg è un'università di dimensioni medio-grandi, (24.700 studenti: *Sommer Semester* 2007), mentre Konstanz è tra le più piccole (8.500 studenti: *Sommer Semester* 2007).

Al verdetto positivo della commissione giudicatrice della Ei, i due atenei hanno reagito in modo diverso: Heidelberg ha sposato il titolo di «*Elite-Universität*» (università di élite), Konstanz ha preferito invece quello di «*Exzellenz-Universität*» (università d'eccellenza). Nel corso delle interviste condot-

³¹ Le istituzioni che compaiono tra le *top-10* nel *ranking* assoluto della DFG sono infatti le stesse che compaiono tra le *top-10* nell'*Humboldt-Ranking* assoluto, pur con lievi variazioni nelle posizioni. Una spiegazione interessante di simili corrispondenze, riscontrabili anche nel confronto di altri *rankings* nazionali e internazionali, si trova in Usher e Savino [2006].

³² Ogni volta che l'argomento veniva toccato, la domanda provocava esitazione e le risposte erano scandite da significative pause di riflessione. Questo tema, infatti, anima e divide attualmente l'opinione pubblica tedesca, che si sforza di ripensare i concetti di élite, eccellenza e selezione (*Auswahl*), dopo che per decenni sono stati banditi dal lessico politico come termini «tabù». Per avvicinarsi ai termini di questo dibattito si consiglia di leggere i seguenti autori: Friedrich [2008], Stock [2007] e Schmoll [2008]. Per una rassegna di passi di interviste sull'argomento si rimanda a Corradi [2008].

³³ Per un'analisi dei singoli progetti di Gs ed Ec si veda Corradi [2008].

te a Heidelberg e a Konstanz, si è dunque tentato anche di capire quale rapporto intercorresse per gli interessati tra il concetto di eccellenza e quello di élite³².

In questo paragrafo, ci concentreremo quindi sulle strategie istituzionali di questi due atenei, tralasciando di descrivere dettagliatamente i progetti di sviluppo di Ec e Gs³³, per dare spazio ad alcuni passi di interviste attinenti all'esperienza della Ei.

2.5.1. Università di Heidelberg

Il successo registrato nel corso della Ei ha garantito all'Università di Heidelberg un finanziamento quinquennale, che ammonta nel complesso a 175 milioni di euro. Questo capitale – che va a sommarsi a tutte le entrate dell'ateneo (i finanziamenti regionali, i *Drittmittel* concessi dalla DFG e le tasse universitarie che gli studenti hanno cominciato a pagare nel 2006) – dovrà essere investito nella realizzazione di tre Gs, di due Ec e nello sviluppo della strategia istituzionale, denominata «*Zukunft einer Volluniversität — Realising the Potential of a Comprehensive University*».

L'idea di fondo che ispira la strategia istituzionale premiata è quella di realizzare una *universitas studiorum*, un ateneo entro cui non solo lo spettro delle discipline rappresentate sia pressoché onnicomprensivo, ma in cui il dialogo tra le diverse discipline sia intenso, dinamico e scientificamente fertile. Da un lato, la strategia istituzionale mira dunque ad ampliare il ventaglio delle discipline accademiche rappresentate, già molto vasto³⁴; dall'altro, intende promuovere l'interdisciplinarietà, anche attraverso l'istituzione di un nuovo collegio – il *Marsilius-kolleg* – destinato a ospitare sotto uno stesso tetto scienziati e studiosi di scienze umane e sociali, legati da vincoli di cooperazione scientifica. L'intento di sviluppare un dialogo interdisciplinare è stato espresso dal direttore del nuovo collegio (W. Schluchter) nel corso di un'intervista con una metafora:

Il nostro obiettivo è quello di costruire un nuovo ponte sopra il Neckar (il fiume che attraversa la città di Heidelberg, N.d.A.): un ponte che connetta la *Altstadt* (dove si trovano gli edifici ospitanti le scienze umane e sociali, N.d.A.) al *Neuenheimer Feld* (il nuovo campus universitario dove sono stati costruiti gli edifici per ospitare i laboratori e le facoltà di scienze esatte e naturali, N.d.A.), e che permetta alle *Geisteswissenschaften* di qua dal fiume e alle *Naturwissenschaften* al di là di dialogare più intensamente.

³⁴ Heidelberg conta al momento 12 Facoltà: Teologia, Giurisprudenza, Filosofia, Filologia, Economia e Scienze Sociali, Scienze della cultura e del comportamento, Matematica e Informatica, Fisica e Astronomia, Chimica e Scienze della Terra, Biologia, Medicina.

Oltre ai due obiettivi strategici già citati – ampliare lo spettro delle discipline accademiche e promuovere l'interdisciplinarietà – il progetto istituzionale mira anche a intensificare i rapporti e le collaborazioni scientifiche tra l'università e altri istituti extra-accademici. La principale iniziativa in questo senso è l'alleanza tra il Centro di ricerca in biologia molecolare dell'Università di Heidelberg (*Zentrum für Molekulare Biologie Heidelberg*) e il centro tedesco di ricerca per il cancro (*Deutsches Krebsforschungszentrum*), un istituto privato finanziato dalla Helmholtz Stiftung.

Inoltre, la strategia prevede una serie di misure per offrire chance professionali ai giovani di talento (*Nachwuchs*) che intendano proseguire la carriera accademica, soprattutto nella lunga fase di transizione che intercorre tra il dottorato e l'*Habilitation*. Il senato accademico ha già deciso infatti di introdurre anche a Heidelberg la possibilità per giovani ricercatori di candidarsi alla nomina di *junior-professor*, o, in alternativa, alla carica di «*Nachwuchssgruppenleiter*», coordinatore di un gruppo di dottorandi e di dottori di ricerca impegnati in uno stesso progetto scientifico. Altre, numerose opportunità sono offerte, sia nelle scienze umane, sia nelle scienze naturali, dai due cluster di eccellenza, entrambi in fase di reclutamento del personale accademico.

Infine, si propone di rafforzare la visibilità e l'attrattività internazionale dell'università e di incrementare la frequenza dei contatti e delle collaborazioni scientifiche con università straniere. Vanno in questa direzione l'apertura delle Gs a studenti non tedeschi, la scelta di adottare l'inglese come lingua di insegnamento nei corsi di dottorato e l'estensione extra-nazionale delle reti di collaborazione scientifica alla base dei cluster.

Nonostante l'ottima reputazione dell'ateneo, il successo riscosso dall'università di Heidelberg nella E1 non è stato privo di ostacoli o di difficoltà e ha richiesto a tutti i suoi membri «grande spirito di collaborazione, molto tempo e tante energie» [nostre interviste]. Il progetto della strategia istituzionale è stato infatti approvato solo nel secondo turno della competizione, nonostante già al primo round l'università avesse presentato un progetto per questa linea di finanziamento. Nel primo verdetto (ottobre 2006), la Gk aveva definito il progetto «troppo poco dettagliato», invitando a definire con maggiore precisione l'idea di *Volluniversität* e le strategie da attuare al fine di realizzarne il potenziale. A seguito del giudizio negativo, l'università ha provveduto a formare un gruppo speciale di lavoro (*AG-Zukunft*), composto per lo più dai membri del senato accademico, per riscrivere interamente il progetto e dare concretezza alle idee troppo astratte presentate nella prima versione. Anche nel secondo round tre delle sette proposte presentate non sono state premiate, essendosi frapposte diverse ragioni al loro finanziamento³⁵.

³⁵ Nel primo caso, sembra che il fallimento del cluster sia dipeso dal fatto che le collaborazioni previste con istituti extra-accademici coincidessero con quelle che già avevano deter-

Le trasformazioni scientifiche, organizzative e istituzionali messe in modo dalla competizione per l'eccellenza comportano anche diverse sfide per il futuro di medio e lungo termine. La prima sfida riguarda il dovere – reputazionale e morale – di tenere fede a quanto prospettato nei progetti finanziati e di onorare il titolo faticosamente conquistato³⁶. La seconda sfida era allora connessa all'incertezza relativa alla continuità dei finanziamenti dopo il quinquennio previsto e alla necessità di garantire continuità alle strutture istituzionali appena avviate, in particolare ai cluster. La terza sfida concerne la volontà di conservare la tradizionale *Einheit von Forschung und Lehre* e di sfruttare l'impulso dato dalla Ei in questo senso³⁷.

Infine, alla luce della reputazione storica informalmente riconosciuta all'università di Heidelberg sia a livello nazionale, sia a livello internazionale, si comprende meglio il giudizio complessivo espresso dagli intervistati in merito all'iniziativa federale per l'eccellenza, esemplificato dalla seguente affermazione: «il *Bund* dichiara di avere istituito una competizione per l'eccellenza nella ricerca, ma di fatto ha premiato differenze reputazionali che già esistevano e le ha rese più visibili».

Proprio questa convinzione legittima, a parere degli intervistati, l'adozione del titolo *Elite-Uni*, che esprimerebbe non tanto una funzione specifica dell'istituzione (per es. la formazione delle classi dirigenti), quanto piuttosto il prestigio storico – e ora ufficialmente riconosciuto – di un'università che nel tempo ha attratto l'élite accademica e contribuisce a formarla mediante l'eccellenza delle attività di ricerca.

2.5.2. Università di Konstanz

La piccola e giovane università di Konstanz ha accolto il successo nel corso del secondo round della Ei con grande esultanza e ha pubblicizzato la vittoria aggiornando il proprio sito internet e preparando una *brochure* interamente

minato il successo, nel primo round, di un progetto per Gs (gli istituti della Max Planck Gesellschaft e l'osservatorio regionale). Nel secondo e nel terzo caso, invece, le ragioni scientifiche sembrano avere lasciato il posto a questioni politiche: i rappresentanti del Baden-Württemberg si sarebbero infatti opposti alla proposta contenuta nei progetti di fondere i policlinici di Heidelberg e di Mannheim, per formare il quartiere generale del cluster e dell'annessa *graduate school*.

³⁶ «*Exzellenz als Verpflichtung*» («eccellenza come dovere») è il titolo del discorso tenuto dal Rettore Prof. Eitel pochi giorni dopo il verdetto finale della Ei.

³⁷ «La Ei ribadisce che i giovani che intendano fare carriera accademica devono fare ricerca presto, individualmente e seguiti da vicino da professori che facciano ricerca sullo stesso tema. Le nostre *graduate schools* si fondano su questa idea e preparano i dottori di ricerca a entrare nei cluster, dove c'è una forte continuità tematica con quello che hanno imparato prima e dove imparano a lavorare entro gruppi di ricerca» [nostre interviste].

dedicata alle novità istituzionali e organizzative finanziate dall'iniziativa federale (con un volume complessivo di 142 milioni di euro in 5 anni).

A otto mesi dal verdetto positivo della Gk, che ha premiato, oltre alla strategia istituzionale, anche un progetto per Ec in scienze umane e una Gs in biologia chimica, l'entusiasmo per la vittoria non si era ancora spento: il rettore organizzava in aula magna «*Offizielle Veranstaltungen*» per presentare i cambiamenti in atto nell'università e si brindava in occasione dell'inaugurazione di un nuovo edificio costruito con i fondi della Ei, destinato a ospitare la Gs premiata.

Il Rettore (Prof. G. von Grävit), interrogato sulle ragioni del successo dell'università, ha dichiarato: «la nostra università è sempre stata fortemente orientata alla ricerca e siamo abituati a lottare per conquistare i *Drittmittel* della DFG ... altrimenti, non avremmo potuto sopravvivere»³⁸.

In effetti, l'università di Konstanz compare da diversi anni tra le *top-40* nei Fr della DFG, e ha raggiunto addirittura la quinta posizione nell'ultima edizione di questo *ranking*, con 286.300 euro *pro Professor* (tabella 1). Inoltre, Konstanz è identificata anche sul sito del Baden-Württemberg come *Research University* – insieme a Freiburg, Heidelberg, Hohenheim e Karlsruhe (TH e KIT).

La struttura organizzativa interna dell'ateneo rispecchia l'orientamento alla ricerca, articolandosi in tre facoltà, 13 dipartimenti, 11 centri di ricerca, 4 «*Research Training Groups*» (finanziati dalla DFG) e 6 unità di ricerca (finanziate dall'università). Il Rettore usa definire questi gruppi di ricerca «cellule di creatività» («*Zellen der Kreativität*»), per il carattere originale, innovativo e interdisciplinare della ricerca scientifica che vi viene condotta.

Non è dunque un caso che la strategia istituzionale premiata nel corso del secondo round della Ei si intitoli «*Modell Konstanz – Towards a Culture of Creativity*». La strategia mira a rafforzare e a definire con maggiore precisione il profilo scientifico dell'università e a offrire le migliori condizioni di lavoro possibili per ricercatori «creativi».

Il progetto istituzionale si sviluppa lungo quattro principali linee guida. La prima prevede la promozione della ricerca scientifica più originale e innovativa, tramite la realizzazione di ulteriori e nuove «cellule di creatività», «spazi che favoriscono l'ispirazione, caratterizzati da libertà, condizioni di lavoro flessibili e ambienti intellettualmente stimolanti» [nostre interviste]. Per realizzare questo obiettivo la strategia prevede di ampliare le iniziative rivolte ai giovani talenti istituendo un nuovo centro per post-docs (*Zukunftskolleg*), che sostituisce il precedente «*Center for Junior Research Fellows*» e di promuov-

³⁸ Nonostante l'esperienza acquisita nel tempo a conquistare i finanziamenti alla ricerca della DFG, comunque, anche l'università di Konstanz, come quella di Heidelberg, ha visto respingere dalla commissione di valutazione della Ei diversi progetti di sviluppo di Gs ed Ec, perché troppo poco dettagliati.

vere l'apertura internazionale, intensificando i contatti con partner di ricerca internazionali e aumentando il numero di studiosi stranieri ospitati presso l'università.

La seconda linea guida concerne invece più direttamente le trasformazioni organizzative e prevede il miglioramento di alcuni servizi preesistenti e l'istituzione di nuovi servizi. Oltre alla creazione di uno *Student Service Center*, di un *Front Office* e di un *Welcome Center*, verrà introdotto un sistema integrato di *quality management*, che si farà carico dell'accreditamento dei corsi di studio Bachelor/Master, liberando così i dipartimenti da un ingente carico di lavoro. Inoltre, si prevede di appoggiarsi alla consulenza di un'agenzia specializzata nelle attività di *fund-raising*, per incrementare ulteriormente il volume dei finanziamenti da parte di terzi.

La terza linea guida («*family-friendly university*») intende promuovere le pari opportunità tra generi, aumentando la percentuale di donne impegnate in attività didattiche o di ricerca. Una serie di misure vanno in questa direzione: speciali agevolazioni finanziarie per il personale in maternità; l'istituzione di un nuovo servizio denominato «*career couple service*», che provvede a trovare un lavoro ai mariti delle scienziate o delle studiose appena trasferites a Konstanz; la realizzazione di un servizio di *child-care*, riservato ai figli del personale docente, ospitati in un edificio adibito ad asilo entro il campus.

Infine, la quarta linea guida mira a incentivare la comprensione pubblica dei risultati scientifici. L'istituzione del *Wissenschaftsforum* assolve questa funzione, favorendo la comunicazione tra il mondo accademico e la sfera pubblica. Oltre ad alcuni coordinatori incaricati di organizzare gli eventi e di moderare le discussioni, i membri del *Zukunftskolleg* sono tenuti a presentare al Forum i risultati delle loro ricerche.

Oltre alle sfide di carattere scientifico, poste dai progetti di ricerca del cluster e della scuola di dottorato, le due principali sfide che si profilano all'orizzonte per l'università di Konstanz sono simili a quelle che anche Heidelberg dovrà affrontare. In aggiunta, però, Konstanz necessita di ampliare l'area del campus per edificare gli edifici che ha promesso di costruire nella strategia istituzionale: «*Benötigt 5000 m²*» (servono 5000 m²) è infatti il titolo di una sezione della *brochure* dedicata alla Ei.

È interessante sottolineare che la *brochure* che illustra le trasformazioni in atto a Konstanz dopo il successo nella Ei presenta l'università come una «*Kleine Harvard am Bodensee*» (piccola Harvard sul lago di Costanza). Il Rettore, interrogato sull'origine e sui motivi di questa espressione, ha dichiarato:

Nell'entusiasmo per la vittoria ci siamo presi la licenza di coniare questa espressione [...] in realtà non pretendiamo certo di eguagliare un'università prestigiosa e selettiva come Harvard [...] ma l'iniziativa federale ci ha incoraggiato a puntare in alto e a porci traguardi e ideali ambiziosi. È una strategia che

può dare i suoi frutti nel lungo termine, soprattutto se la si accetta come una sfida.

Infine, un nostro intervistato, a cui è stato chiesto un commento alle critiche mosse da R. Münch e da M. Hartmann alla Ei e un suo parere complessivo sull'iniziativa, ha affermato:

C'è un fondo di verità in quello che scrive Münch, perché in effetti chi aveva più esperienza nel conquistare i *Drittmittel* della DFG ha ottenuto successi maggiori nella Ei ... ma, a mio avviso, Münch e Hartmann hanno sottovalutato due aspetti cruciali di questa iniziativa federale, che è per noi un'assoluta novità. Il primo è connesso all'esigenza, che non era più procrastinabile, di investire nuove risorse nella ricerca accademica e di incentivare la collaborazione scientifica tra le università e gli istituti extra-accademici, soprattutto i centri di ricerca della Max Planck Gesellschaft, dove da anni la qualità della ricerca scientifica è di gran lunga superiore rispetto a quella che si conduce entro le università. Il secondo riguarda invece le trasformazioni istituzionali che la Ei ha messo in moto, spronando le università a diventare più competitive a livello internazionale: conquistare *Drittmittel* per la ricerca non equivale a sviluppare una strategia istituzionale e cluster di eccellenza che rafforzino il profilo scientifico di un'università [...] è il profilo scientifico ciò che attrae i migliori studiosi internazionali, che per i loro meriti scientifici appartengono di fatto all'élite accademica.

2.6. CONCLUSIONI

Il passo appena riportato, offrendo una interpretazione del significato della Ei a livello nazionale, invita a concludere questo capitolo con una riflessione sull'iniziativa federale per l'eccellenza che ne metta in luce gli aspetti originali e idiosincratici, anche in una prospettiva comparativa.

Come spesso ripetuto nel corso di questo capitolo, a livello nazionale la Ei ha segnato una netta soluzione di continuità con la tradizionale omogeneità qualitativa tra istituzioni fino allora mantenuta a livello formale e ha avviato una competizione ufficiale tra le università per la conquista di risorse premiali e di titoli onorifici, destinata a mettere in moto un processo di stratificazione del sistema.

La rottura con il passato e la reintroduzione nel dibattito pubblico di concetti considerati tabù dalla tradizione culturale (élite, selezione), hanno richiesto a livello governativo particolari strategie di legittimazione pubblica: da un lato, si è scelto di sostituire al termine «élite» quello di «eccellenza» (in questo senso si potrebbe impiegare l'espressione «retoriche dell'eccellenza»); dall'altro, si è deciso di finanziare l'iniziativa con risorse aggiuntive, senza prelevare quote dal paniere dei fondi ordinari.

Evidentemente, queste strategie politiche di legittimazione non sono bastate a evitare le reazioni polemiche e le critiche pubbliche alla Ei, essendo oggetto di contestazione, tra l'altro, lo stesso carattere «*top-down*» dell'iniziativa, manifestatosi anche nella predisposizione politica delle linee di finanziamento per cui le università hanno potuto concorrere (oltre che nell'esclusione *a priori* delle *Fachhochschulen*).

Delle tre direzioni di sviluppo prestabilite dal governo, l'idea di realizzare nuove scuole di dottorato entro gli atenei è senza dubbio la meno originale e innovativa alla luce degli attuali sviluppi internazionali, ma è comunque degno di nota il fatto che la sua giustificazione politica abbia preferito attingere al patrimonio culturale della tradizione humboldtiana, presentando le nascenti scuole di dottorato come strumenti utili a riaffermare il valore dell'inscindibile unità di didattica e ricerca, piuttosto che all'attualità e alla pervasività del modello anglosassone.

Più innovativo, certamente a livello nazionale, è il progetto di sviluppare cluster di eccellenza, mediante cui il settore accademico è stato per la prima volta direttamente incentivato a costruire reti di collaborazione al proprio interno e con gli istituti di ricerca extra-accademici. In proposito sembra opportuno richiamare l'attenzione almeno su due aspetti.

In primo luogo, va rilevata la presenza, entro un'iniziativa essenzialmente competitiva, di incentivi alla cooperazione e alla collaborazione tra istituzioni (anche dotate di diverso statuto giuridico) per fini scientifici. L'Ei rappresenta dunque un esempio di politica per l'eccellenza che, nonostante le molte opposizioni, è riuscita a fare convivere e integrare a livello nazionale elementi conflittuali e solidali, istanze selettive e cooperative, in vista di un fine considerato di ordine superiore: rendere competitivo il paese a livello scientifico su scala internazionale/globale.

In secondo luogo, merita qualche ulteriore considerazione la priorità politica accordata all'orizzonte nazionale nelle missioni assegnate ai cluster. Come si ricorderà, infatti, nelle intenzioni dichiarate, i cluster dovrebbero risolvere due problemi idiosincratici del sistema tedesco (la scarsa collaborazione in precedenza riscontrata tra le università e gli istituti di ricerca extra-accademici e il dislivello di qualità tra la ricerca condotta entro gli atenei e negli istituti), e contribuire a innalzare la qualità complessiva della ricerca scientifica condotta entro il territorio nazionale; nel lungo termine, dovrebbero servire anche come strumenti per accrescere la visibilità e l'attrattività internazionale dell'He tedesco.

Alla luce di quanto sta avvenendo per esempio in Francia, in cui la costruzione di reti di cooperazione tra istituzioni risponde palesemente all'esigenza di creare «massa critica» (di carattere prevalentemente nominale), strumentale alle scalate entro i *rankings* internazionali (cap. 1), è lecito sospettare che la priorità accordata all'orizzonte nazionale nasconda (o riveli!) qualche sorta di ideologia. Trattandosi di strutture nascenti, nel caso tedesco è co-

unque particolarmente difficile prevedere l'impatto che l'esistenza dei cluster avrà sui *rankings* internazionali, e almeno altrettanto prematuro pretendere di svelare «false coscienze». Ciononostante, è parere di chi scrive che in Germania il miglioramento della situazione tedesca entro le classifiche internazionali – un effetto comune dichiarato e atteso (e auspicato) dalla costruzione dei cluster – sia stato pensato nelle intenzioni originarie più come conseguenza collaterale di un effettivo innalzamento della qualità della ricerca scientifica che come un obiettivo realizzabile solamente mediante fusioni o collaborazioni nominali tra istituzioni. A sostegno di questa impressione si può citare il fatto che i cluster non siano – quanto meno allo stato attuale – tanto o solo formalizzazioni di collaborazioni pre-esistenti tra istituzioni oppure di nuove collaborazioni tra gruppi di ricerca già consolidati, ma reti «*under-construction*» tra gruppi di ricerca costruiti *ex novo* in vista di progetti in fase d'avvio, composti da personalità scientifiche nazionali e internazionali, accademiche ed extra-accademiche, reclutate per meriti e competenze mediante bandi pubblici tematici.

A dispetto del ruolo indubbiamente cruciale assegnato ai cluster, l'elemento più innovativo della Ei, almeno a livello comparativo, sembra però contenuto nella terza linea di finanziamento, relativa allo sviluppo di strategie istituzionali: incentivando le università a elaborare progetti istituzionali complessivi, riguardanti tanto i profili scientifici quanto l'organizzazione interna e le relazioni con l'esterno, il governo tedesco ha dimostrato non solo di volere potenziare selettivamente la loro autonomia, spronandole a dispiegare la loro creatività istituzionale e organizzativa, ma anche di avere fiducia in potenzialità rimaste finora latenti. Questa impressione è del resto confermata dalla definizione di eccellenza adottata dall'iniziativa, in particolare dal suo carattere progettuale, orientato al futuro.

Se dunque, in una prospettiva comparativa, né la priorità accordata finora dalla Ei alla ricerca scientifica rispetto alla didattica, né gli incentivi alla costruzione di reti di cooperazione scientifica, né la legittimazione di un investimento differenziato mediante la nozione di eccellenza, rappresentano ormai più un'assoluta novità (come emergerà ancora più chiaramente nel corso di questo libro), è pur vero che la politica per l'eccellenza tedesca ha trovato una soluzione originale per investire ulteriori risorse sulla ricerca accademica condotta entro una nazione: aggiungendo finanziamenti premiali (1,9 miliardi di euro) a quelli stanziati dalla DFG per progetti di ricerca specifici e selezionando i migliori programmi di sviluppo di strategie istituzionali, di cluster e di scuole di dottorato – suffragati da buone garanzie di realizzabilità – ha premiato progetti di sviluppo di strutture e di organizzazioni accademiche non ancora realizzate e non realizzabili da parte delle singole istituzioni senza finanziamenti aggiuntivi.

Mediante la Ei e il circolo fiduciario da questa prodotto, la Germania ha quindi voluto e potuto scommettere su un'eccellenza «a venire», o meglio

– ricordando anche il carattere multidimensionale della definizione di eccellenza adottata dall'iniziativa – su una pluralità di progetti consensualmente valutati «eccellenti» sotto diversi aspetti, che dovranno contribuire, con le loro specificità, a innalzare nel medio-lungo termine la qualità della ricerca condotta entro il territorio nazionale e ad accrescere la visibilità del paese nell'arena scientifica internazionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bloch, R., Keller, A., Lottmann, A. Würmann, C. (AA.VV.), 2008, *Making Excellence, Grundlagen, Praxis und Konsequenzen der Exzellenzinitiative*, Material aus Hochschule und Forschung, Bielefeld, GEW.
- Bultmann, T. e Weitkamp, R., 2002, *Hochschule in der Ökonomie. Zwischen Humboldt und Standort Deutschland*, BdWi Verlag, Reihe Hochschule, vol. 2.
- Corradi, F., 2008, *Istruzione superiore e politiche per l'eccellenza in Germania*, Pavia, Dipartimento di Studi Politici e Sociali.
- De Corte, E. (a cura di), 2003, *Excellence in Higher Education*, London, Portland Press.
- Engel, U. (a cura di), 2001, *Hochschul-Ranking: Zur Qualitätsbewertung von Studium und Lehre*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Friedrichs, J., 2008, *Gestatten: Elite. Auf den Spuren der Mächtigen von morgen*, Hamburg, Hoffmann und Campe Verlag.
- Grünewald, T., 2006, *Evaluation und Qualitätssicherung von Forschung und Lehre im Bologna Prozess*, Key note, NRW, Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, www.innovation.nrw.de.
- Hartmann, M., 2002, *Der Mythos von den Leistungs-Eliten. Spitzenkarrieren und soziale Herkunft in Wirtschaft, Politik, Justiz und Wissenschaft*, New York / Frankfurt, Campus Verlag.
- 2006, *Die Exzellenzinitiative: ein Paradigmenwechsel in der deutschen Hochschulpolitik*, in «Leviathan» 34 (4), pp. 447-465.
- 2007a, *Eliten und Macht in Europa. Ein Internationaler Vergleich*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- 2007b, *Was heisst eigentlich Exzellenz?*, in «Gegenworte», Heft 17, Berlin, Akademie Verlag, pp. 30-32.
- Hornbostel, S., 2005, *Der Studienführer des CHE – ein multidimensionales Ranking*, in Engel, U., 2001, (cit.), pp. 83-120.
- 2007, *Exzellenz und Evaluierungsstandards im internationalen Vergleich*, in «Gegenworte», Heft 17, Berlin, Akademie Verlag, pp. 73-76.
- Hucho, C. e Hucho, F., 2007, *Wilhelm von Humboldt – Schnee von gestern?*, in «Gegenworte», Heft 17, Berlin, Akademie Verlag, pp. 23-29.

- Hüfner, K., 2003, *Governance and Funding of Higher Education in Germany*, in «Higher Education in Europe», vol. XXVIII, n. 2, pp.145-163.
- Kehm, B., 1999, *Higher Education in Germany. Developments, Problems and Perspectives*, Bucharest, Published jointly by the Institute for Higher Education Research, Wittenberg and the UNESCO European Centre for Higher Education.
- 2003, *Grenzüberschreitungen. Internationalisierung im Hochschulbereich*, in «Die Hochschule. Journal für Wissenschaft und Bildung», Themenheft, 12, Heft 1.
- Knoke, M., 2006, *Nach dem Exzellenzwettbewerb: Wie geht es weiter?*, in «DUZ Magazine», Duznachrichten, n. 9, pp. 6-7.
- Kreutz-Gers, W., 2009, *Financing of HEIs in Germany: Trends and Outlooks*, Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, www.innovation.nrw.de.
- Kupfer, A., 2004, *Universität und soziale Gerechtigkeit: eine Bilanz der Hochschulreformen seit 1998*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Münch, I., 2005, *Elite-Universitäten: Leuchttürme oder Windräder?*, Hamburg, Reuter & Klöckner.
- Münch, R., 2007, *Die Akademische Elite. Zur sozialen Konstruktion wissenschaftlicher Exzellenz*, Frankfurt, SuhrkampVerlag.
- Schwarz, S., e Teichler, U., 2004, *Wer zahlt die Zeche für wen? Studienfinanzierung aus nationaler und internationaler Perspektive*. Hochschulwesen Wissenschaft und Praxis, HsW, Bielefeld, UniversitätsVerlagWebler.
- Teichler, U., 2005a, *Hochschulsysteme und Hochschulpolitik. Quantitative und strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess*, Münster, Waxmann Verlag.
- 2005b, *Hochschulstrukturen im Umbruch. Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten*, Frankfurt, Campus Verlag.
- (a cura di), 2007, *Higher Education Systems. Conceptual Frameworks, Comparative Perspectives, Empirical Findings*, Rotterdam, Sense Publishers.
- Turner, G., 2001, *Hochschule zwischen Vorstellung und Wirklichkeit. Zur Geschichte der Hochschulreform im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts*, Berlin, Ducker & Humboldt.
- Schmoll, H., 2008, *Lob der Eliten. Warum wir sie brauchen*, München, Verlag Ch. H. Beck.
- Schultz, T., 2007, *Die Dünkelbürger. Universität, Arbeitkinder und Elite: Nach wie vor bestimmt die Herkunft die Chancen*, in «Süddeutsche Zeitung», 20 giugno 2007.
- Stock, G., 2007, *Die Wiederkehr der Eliten*, in «Gegenworte», Heft 17, Berlin, Akademie Verlag, pp. 4-11.
- Usher, A., e Savino, M., 2006, *A World of Difference: A Global Survey of University League Tables*, Canadian Education Report Series, n. 1, January, Toronto, Educational Policy Institute.

- Walks, L.J., 2007, *Service Spezial: Studiengebühren. Wo es Gebühren gibt, wer dagegen klagt und was man für sein Geld von der Uni verlangen kann*, in «Die Zeit Campus», n. 3, pp. 33-45.
- Weiler, H.N., 2004, *Das Märchen von den Elite-Universitäten in Deutschland*, Berlin News, <http://www.berlinews.de/artikel.php?11116>.
- Wünning, I., 2007, *Unerschlossener geistiger Reichtum – Warum die Gender-Frage noch immer drängt*, in «Gegenworte», Heft 17, Berlin, Akademie Verlag, pp. 20-23.

Altri documenti di fonte governativa

- DFG (Deutsche Forschungsgemeinschaft), 2006, *Förder-Ranking 2006*, <http://www.dfg.de/ranking/archiv/ranking2006/index.html>.
- DFG e WR (Wissenschaftsrat) 11/07/08, *Eckpunkte zur Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative*, http://www.dfg.de/aktuelles_presse/reden_stellungnahmen/download/eckpunktepapier_080709.pdf.
- 30/11/08, *Bericht der Gemeinsamen Kommission zur Exzellenzinitiative an die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*, Bonn, <http://www.wissenschaftsmanagement-online.de/converis/artikel/1009>.

3.

POLITICHE PER L'ECCELLENZA E STRATIFICAZIONE NELL'ISTRUZIONE SUPERIORE INGLESE

Massimiliano Vaira

3.1. PECULIARITÀ ISTITUZIONALI DEL SISTEMA DI ISTRUZIONE SUPERIORE INGLESE

Il sistema di istruzione superiore del Regno Unito è tale solo formalmente; di fatto esistono 4 distinti sistemi di istruzione, vale a dire quante sono le «nazioni» che compongono la Gran Bretagna (e l'Irlanda del Nord). Ciascuno dei 4 sistemi è organizzato in modo diverso, ha proprie agenzie semi-governative che lo regolano in maniera largamente autonoma dal «centro» e che pertanto producono effetti istituzionali diversi nei rispettivi «sistemi» di istruzione superiore.

La ricerca si concentra sull'Inghilterra poiché la larghissima maggioranza delle istituzioni di istruzione superiore si trovano là (132), come pure le principali, più prestigiose e internazionalmente rilevanti istituzioni di eccellenza, ma anche perché è in Inghilterra che le politiche, le dinamiche e gli effetti di stratificazione sono più evidenti e marcati.

Il sistema di istruzione inglese ha tradizionalmente mostrato una netta tendenza alla differenziazione e alla stratificazione. Questa tendenza era ed è frutto di processi storici attraverso cui le istituzioni inglesi hanno accumulato, in modi, tempi e in quantità diverse, reputazione e prestigio (capitale simbolico), status scientifico-formativo (capitale accademico), ricchezza economica (capitale economico) e potere di influenza (capitale sociale e politico) [Bourdieu 1979; 1980; 1984]. Queste forme di capitale, si sono concentrate soprattutto nelle *old universities* e in particolar modo in quelle del cosiddetto *Golden Triangle* (Cambridge, Oxford e il sistema federato dei *college* di Lon-

dra). Ciò si è consolidato in una gerarchia informale strutturata in base ai differenziali nelle diverse forme di capitale che ne determinavano la posizione nel sistema [Boys *et al.* 1988].

A partire dagli anni '60 il sistema è stato più volte riformato. I processi di riforma hanno seguito tre tappe principali:

1. intorno agli inizi degli anni '60, sono state create nuove istituzioni universitarie (*post-1963 universities*) che si sono affiancate alle università già presenti (*old e civic universities*, queste ultime fondate in età vittoriana). I due terzi delle attuali università inglesi è costituito da istituzioni fondate nel decennio '60-'70. La creazione di queste nuove università rispondeva sia alla politica per l'ampliamento degli accessi all'istruzione superiore (a seguito del Robbins Report del 1963), sia alla necessità di far fronte alla crescita della domanda di istruzione superiore che in quegli anni cominciava ad ampliarsi, indipendentemente da quella politica. Fino al 1965, quindi, l'istruzione superiore coincideva con l'università; era anche presente una moltitudine di istituzioni di istruzione post-secondaria non terziaria (*further education*) che offrivano istruzione tecnico-professionale avanzata e operavano in una dimensione strettamente locale;
2. nel 1965 è stata varata una riforma strutturale che ha modificato l'organizzazione del settore rendendolo un sistema binario e quindi diversificato. Allo scopo, molte delle istituzioni di *further education* sono state aggregate su base territoriale e denominate *polytechnics*, riconosciuti come istituzioni di istruzione superiore a orientamento tecnico-vocazionale. La binarizzazione del sistema si è poi riflessa in un sistema di *governance*, finanziamento e rappresentanza istituzionale anch'esso binario e quindi diversificato: per le università il principale organismo di *governance* e finanziamento era lo *University Grants Committee* (UGC) e quello di rappresentanza era il *Committee of Vice-Chancellors and Principals* (CVCP), mentre per i politecnici erano rispettivamente il *Polytechnics and Colleges Funding Council* (PCFC) e il *Committee of Directors of Polytechnics* (CDP);
3. nel 1992 si è avuta un'ulteriore riforma strutturale con cui il sistema binario è stato soppresso e i *polytechnics* elevati allo status di università. In questo modo il sistema è diventato un sistema unificato. Di conseguenza, il sistema di *governance*, finanziamento e rappresentanza binario è venuto a cadere trasformandosi anch'esso in un sistema unificato.

Il ruolo regolativo dello stato nel settore è stato molto ridotto: da sempre le istituzioni universitarie hanno uno status di enti indipendenti e autonomi, benché tutte le istituzioni siano pubbliche (il loro finanziamento era ed è in larga parte pubblico) a eccezione di una (la Open University di Buckingham).

Le politiche di riforma del '92 hanno centralizzato sensibilmente le politiche del sistema (ma sempre molto meno che nell'Europa continentale), pur

mantenendo i principi di indipendenza e autonomia. Ancora oggi il governo e il ministero non producono una legislazione puntuale con cui regolare il settore, ma si limitano a elaborare *policy frameworks* e *guidelines* generali che individuano le priorità strategiche per il sistema. La traduzione in politiche concrete delle politiche di indirizzo centrali viene oggi affidata ad agenzie semi-indipendenti (definite «*quangos*»: *quasi-autonomous non governative organizations*) di cui l'HEFCE (*Higher Education Funding Council England*) è quella responsabile per il sistema inglese gestendo e allocando il finanziamento stanziato dal governo. È attraverso l'azione dei *quangos* che il sistema ha subito una maggiore centralizzazione [Scott 1995; Tapper e Salter 2004; Trowler 1998; 2003].

Il finanziamento è strutturato su due voci fondamentali: una per la ricerca e una configurata come *block grant* per il funzionamento generale e l'insegnamento. Il finanziamento per l'insegnamento si differenzia poi in diversi canali che vanno dal sostegno alle politiche istituzionali per l'ampliamento della partecipazione agli studi superiori (*widening participation*), ai programmi di innovazione didattica, ai premi per singoli docenti che si distinguono nelle pratiche di insegnamento e, più recentemente, alle iniziative legate alla promozione dell'eccellenza nell'insegnamento e nell'apprendimento (iniziativa dei *Centres for Excellence in Teaching and Learning* – CETL). L'entità del finanziamento dell'università per il 2008 è pari a quasi 7 miliardi e 500 milioni di sterline; la figura 3.1. ne illustra la ripartizione.

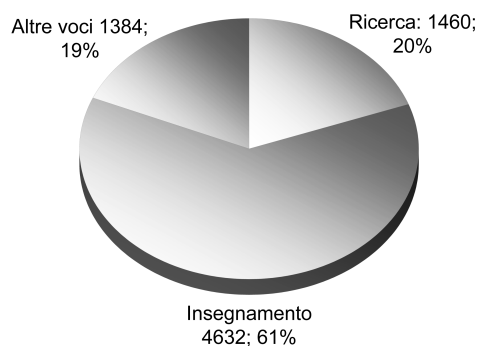


Fig. 3.1. Quote del finanziamento dell'università 2008
(valori assoluti in milioni di sterline e in percentuale)

Fonte: HEFCE [2008a]

Dal 1992, dunque, il sistema è formalmente unificato, ma ciò non vuol dire che esso sia anche omogeneo, o anche solo formalmente ritenuto tale. Le istituzioni universitarie sono molto diverse tra loro in termini di dimensioni,

prestigio, missioni, tipi e intensità della ricerca, forza economica. Queste differenze sono ampiamente riconosciute tanto socialmente quanto a livello politico e soprattutto si riflettono e sostanziano nella distribuzione del finanziamento, in particolare quello per la ricerca. Quasi sempre la differenziazione riflette (e spesso coincide con) il periodo della fondazione e istituzione delle università.

Infine, per quel che attiene più direttamente l'eccellenza e in particolare l'enfasi che oggi viene posta su essa in termini di ricerca, il caso inglese mostra un'ulteriore peculiarità. La ricerca ha costituito un'area di attività accademica marginale fino ai primi decenni del '900. Mentre in Europa e negli Stati Uniti a partire dalla metà dell'800, le università si strutturavano in base al modello humboldtiano (unità di ricerca e insegnamento), le università inglesi rimasero più refrattarie a questo modello¹, per cui la loro missione rimaneva essenzialmente didattico-formativa e l'eccellenza veniva definita sulle capacità formative delle istituzioni [Smith 2003].

Solo alla fine degli anni '20 del secolo scorso i programmi di PhD hanno cominciato a essere diffusi nelle università inglesi e solo con la Seconda Guerra la ricerca ha cominciato a venire considerata un'attività caratterizzante dell'università. Nel secondo dopoguerra la ricerca si istituzionalizza definitivamente nelle università. Tuttavia, ancora agli inizi degli anni '80, i docenti universitari impiegavano circa il 30% del loro tempo di lavoro in attività di ricerca [Lucas 2006, 133; Kogan e Hanney 2000, 93]. Da quel momento il governo Thatcher cominciò a tagliare il finanziamento dell'università² e questi tagli portarono alla formulazione di un primo esercizio di valutazione della ricerca nel 1985 che costituirà la base del RAE (*Research Assessment Exercise*) e conseguentemente del nuovo modo di definire e graduare l'eccellenza nel sistema di istruzione superiore [Shattock 2006; Smith 2003; Stevens 2004]. Inoltre, con il RAE, la ricerca è definitivamente divenuta l'attività fondamentale e caratterizzante dell'università e del lavoro accademico.

¹ Il modello tradizionale di riferimento era quello newmaniano, per il quale il fine dell'istruzione universitaria era la formazione culturale e del carattere degli individui, sul modello del *gentleman*.

² Nel 1981, sebbene il finanziamento pubblico delle università coprisse il 90% dei budget delle istituzioni, venne annunciato un taglio del 17% su quattro anni e alle università venne dato un mese di tempo per operare un taglio del 18% ai loro budget. Il risultato di questa prima serie di tagli, oltre che finanziario, è stato che circa 3000 posti nella docenza furono eliminati [Stevens 2004].

3.2. DIFFERENZIAZIONE E STRATIFICAZIONE: EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DEL SISTEMA E DELLE POLITICHE

3.2.1. Aspetti strutturali

Il sistema di istruzione superiore inglese, sebbene unitario, si caratterizza per una piuttosto chiara, per quanto informale fino a tempi recenti, stratificazione delle istituzioni di istruzione superiore. Questa stratificazione, dal 1992, si sostanzia in una distinzione tripartita delle istituzioni (*old e civic universities, post-1963 universities, new universities*). Questa divisione in larga parte ricalca la loro origine, sia in termini temporali, sia in termini di più o meno differenti scopi istituzionali che le hanno caratterizzate dal principio.

La distinzione tripartita può essere ulteriormente articolata per meglio comprendere la struttura del campo e la differenziazione delle funzioni delle istituzioni in esso operanti e, di conseguenza, gli interessi, la formazione di linee di tensione e/o *cleavages* e le relazioni di potere tra istituzioni e tra queste e il centro politico, che saranno al centro dell'analisi nei successivi paragrafi:

1. università selettive (*Golden Triangle*, GT) / università orientate al reclutamento (le altre e soprattutto le *new universities*, NU);
2. università *research-intensive* (GT, *civic universities* più grandi) / università *research and teaching-oriented* (*civic e post-1963 universities*) / università *teaching-intensive* (NU);
3. università a rilevanza internazionale (GT, alcune *civic e post-1963* più forti in ricerca) / università a rilevanza nazionale (*civic, post-1963* e alcune NU più forti) / università a rilevanza regionale-locale (NU e parte delle *post-1963* più piccole e deboli);
4. università *postgraduate-oriented* (GT, *civic e post-1963*) / università prevalentemente per *undergraduate* (NU);
5. università di «élite» (GT) / università di massa orientate a formazione di elevata qualità (*civic e post-1963*) / università di massa orientate alla formazione più vocazionale, alla *widening participation* e all'*employability* (NU);
6. università grandi (in termini di numero di *schools* e dipartimenti) e ricche (GT, alcune *civic e post-1963*) / università più piccole (specializzate in pochi campi scientifico-disciplinari) e più povere (NU e alcune *post-1963* più piccole).

Come appare evidente queste distinzioni in parte si sovrappongono creando una situazione piuttosto articolata e complessa. Seguendo la proposta di Watson ³ [1999], questo quadro può essere semplificato identificando due

³ Watson propone una classificazione parsimoniosa in opposizione ad altre più articola-

poli di un *continuum* lungo cui le diverse istituzioni si collocano. I poli sono costituiti da:

1. *old – research-intensive* – selettive – relativamente grandi – internazionalmente rilevanti – *postgraduate-oriented*. Da queste caratteristiche dipende il fatto che gran parte del finanziamento a esse attribuito proviene dai fondi per la ricerca;
2. *post-1992 – teaching-intensive* – orientate al reclutamento e all'ampliamento della partecipazione agli studi superiori – relativamente piccole – locali/regionali – *undergraduate-oriented*. Queste caratteristiche implicano che gran parte del finanziamento proviene dai fondi per l'insegnamento e voci correlate (es.: politiche per la *widening participation*).

Nel mezzo di queste due polarità si distribuiscono le *post-1963 universities* e alcune *new universities* più grandi e con una significativa attività di ricerca al loro interno. A loro volta, le *post-1963* sono più spostate verso il primo polo (soprattutto per una maggior propensione alla ricerca «pura»), mentre le *new universities* tendono verso il secondo polo poiché anche se l'attività di ricerca è relativamente intensa, essa è più orientata in senso «applicativo», spesso rispondente a richieste dell'ambiente socio-economico di riferimento. Questa differenza, come vedremo nella discussione sul RAE, è cruciale per il finanziamento della ricerca e per la stessa definizione di cosa si intenda per «ricerca eccellente».

Questa classificazione riflette un modello tassonomico elaborato nel 1987 dall'*Advisory Board for the Research Councils* (ABRC), chiamato RTX, dove R sta per *research institutions*, T per *teaching institutions* e X per *mixed institutions*, cioè istituzioni in cui ricerca e didattica sono bilanciate [Kogan e Hanney 2000; Scott 1995]. Detto per inciso, questo modello era stato elaborato per formalizzare la differenziazione e la stratificazione delle istituzioni e quindi per orientare le politiche di sistema in base a esso. Sebbene lo schema RTX non sia mai stato formalmente incorporato e implementato nelle politiche, esso è entrato nel vocabolario della politica e delle università [Scott 1995] e in esso, oggi, possiamo scorgere il fondamento «tacito» del RAE e delle altre politiche per l'eccellenza (es.: i CETL).

Questa struttura differenziata e stratificata, che si organizza lungo il *continuum* sopra esposto, può essere efficacemente rappresentata dalla metafora che Riesman [1956] ha usato per il sistema di istruzione superiore americano: una processione di serpenti in cui la testa è formata da un ristretto numero di istituzioni prestigiose, la zona centrale è occupata da un numero rilevante di istituzioni in lotta per raggiungere (con alterne fortune) posizioni più vicine alla testa e la coda raccoglie quelle prive di forza e capacità per partecipare alla lotta, oppure quelle che si sono ritagliate una nicchia di mercato più o meno soddisfacente.

te tese a enfatizzare differenze marginali o secondarie [es. Scott 1995], oppure troppo astratte per essere in qualche modo utili.

A fronte di quanto fin qui esposto, ci pare che una battuta di H. Newby, ex Chief Executive dell'HEFCE, sia illuminante per comprendere la stratificazione nel sistema inglese: «gli inglesi hanno una tendenza a convertire la diversità in gerarchia» [Newby 2002]. Al di là dello *humor*, questo rilievo va tenuto presente come lente attraverso cui leggere le politiche per la selettività e la stratificazione e soprattutto quelle per l'eccellenza nella ricerca.

3.2.2. La strutturazione delle politiche per la selettività e la stratificazione

In generale, la costruzione e l'implementazione delle politiche selettive, si fa risalire agli anni '80 come parte delle politiche restrittive della spesa pubblica lanciate da Margaret Thatcher. Kogan e Hanney [2000, 93 e ss.] smentiscono questo luogo comune, mostrando come tali politiche siano iniziate nello stesso momento in cui il sistema andava espandendosi, cioè a partire dalla metà degli anni '60. Esse sono individuabili in tre principali rapporti redatti da tre diversi organismi operanti a livello centrale:

1. nel 1965, il *Department of Scientific and Industrial Research* concludeva un suo rapporto sostenendo l'utilità della selettività;
2. nel 1967, il *Council for Scientific Policy*, dichiarava che «dovrà esserci un ulteriore progresso verso la specializzazione a livello di centri selezionati accompagnati dalla concentrazione delle risorse in alcuni campi della scienza»;
3. nel 1970, lo *Science Research Council* emanava un rapporto dal titolo significativo: *Selectivity and Concentration in the Support of Research*.

Tuttavia, al tempo non vi era sufficiente legittimazione e sostegno per quelle politiche, soprattutto a livello politico. È stato solo a partire dalla metà degli anni '80 che le politiche per il finanziamento selettivo della ricerca si sono affermate sostanziosamente nel RAE, che da quel momento diventa il principale strumento di stratificazione del sistema.

Nel 1984 lo *University Grant Committee* (UGC), sulla spinta delle politiche thatcheriane, emanò un rapporto intitolato *A Strategy for Higher Education into the 1990s* in cui si sosteneva l'adozione di un approccio selettivo nell'allocazione del finanziamento per la ricerca. I veri attori di questa politica, però, erano il Ministero del Tesoro che voleva eliminare il «buco nero» in cui finivano le risorse per la ricerca e il *Department for Education and Skills* (DFES); l'UGC fu preso in mezzo al loro fuoco incrociato e non poté che avallare i nuovi principi [Kogan e Hanney 2000; Stevens 2004; Tapper e Salter 2004].

Smith [2003, 65] sostiene che l'UGC aveva di fronte a sé due opzioni: consegnare le proprie risorse finanziarie per la ricerca ai *Research Councils* e quindi perdere il controllo non solo sui soldi ma anche sulla determinazione della ricerca; oppure assumersi la funzione di valutazione della ricerca. È que-

sta la strada che seguì. L'intento era di riuscire, nello stesso tempo, a selezionare l'allocazione delle risorse per la ricerca e a preservare, almeno per un certo numero di istituzioni e/o di centri di ricerca, le quote di finanziamento a fronte della loro diminuzione [Lucas 2006, 31].

La scelta dell'UGC era ispirata a una tattica che, da un lato, incorporava la richiesta di maggior selettività e, dall'altro, cercava di preservare il suo ruolo di *buffer* istituzionale e di mantenere una logica distributiva del finanziamento il più possibile basata sul modello e la logica impiegati fino a quel momento, che era quella della *peer review* disciplinare. Tale tattica, tuttavia, non riuscì e ciò produsse un cambiamento radicale nella logica del finanziamento per la ricerca [Lucas 2006; Scott 1995; Smith 2003].

Nel 1985, la politica per la valutazione selettiva venne rafforzata dall'avvallo dato dall'organismo di rappresentanza dei rettori delle università (*Committee of Vice-Chancellors and Principals*, Cvcp) con il Rapporto Jarratt [Lucas 2006]. Questo rapporto fu determinante per la soppressione nel 1989 dell'UGC che venne sostituito dallo *University Funding Council* (Ufc).

Con ciò il finanziamento dell'università perdeva definitivamente la sua base accademica, dato che l'UFC era in maggioranza formato da «laici» [Shattock 1994; Smith 2003; Stevens 2004]. L'UFC adottò una politica di finanziamento non solo più selettiva, ma basata sulla separazione del precedente meccanismo del *block grant* in due distinti flussi finanziari: uno per l'insegnamento e l'altro per la ricerca, la maggior parte del quale veniva allocato attraverso la valutazione del RAE.

Nel 1992 l'UFC e il PCFC vengono soppressi a seguito della cancellazione del sistema binario contenuta nel *Higher and Further Education Reform Act* del 1992 e sostituiti dall'*Higher Education Funding Council England* (HEFCE). Esso è stato configurato come organismo semi-indipendente dal governo con il compito di implementare le politiche per il finanziamento ed elaborare e gestire le pratiche di valutazione (di cui il RAE è la principale), per l'intero sistema di istruzione da quel momento unificato.

Nel 1997 un nuovo rapporto di indirizzo per la politica dell'istruzione superiore venne redatto poco prima delle elezioni che riportarono al governo i laburisti e pubblicato due mesi dopo l'insediamento del governo Blair (Rapporto Dearing: *Higher Learning in the Learning Society*). Il rapporto evidenziava con preoccupazione la situazione di sotto-finanziamento del sistema e raccomandava che, oltre al perseguimento della qualità di livello internazionale nella ricerca, «con immediato effetto, tutte le istituzioni di istruzione superiore diano un'elevata priorità allo sviluppo e alla creazione di strategie didattiche e di apprendimento focalizzate sull'apprendimento degli studenti» [Stevens 2004, 89]. Questa enfasi sulla qualità della didattica è importante per due ragioni: 1) per la prima volta, dal 1980, questo tema appare in un documento governativo in cui si sottolineava come la didattica fosse stata trascurata; 2) il rapporto costituisce la base delle *guidelines* per l'eccellen-

za nell'insegnamento e nell'apprendimento che saranno presentate nel *White Paper* (WP) del 2003.

Il WP, *The Future of Higher Education*, redatto dal Segretario del DFES Charles Clarke, contiene due capitoli dedicati all'eccellenza nell'istruzione superiore. Il primo riguarda l'eccellenza nella ricerca, il secondo quella nell'insegnamento e nell'apprendimento. Per la ricerca, il criterio della selettività del finanziamento non solo viene confermato, ma anche rafforzato. Questo rafforzamento della selettività ha sollevato molti timori, dato che veniva visto come un esplicito intento del governo di rafforzare la separazione tra *research* e *teaching institutions*. Per la didattica, il WP sottolinea la necessità di sviluppare l'eccellenza in questo ambito rimasto a lungo trascurato; lo strumento con cui perseguire questo obiettivo è individuato nello sviluppo dei *Centres of Excellence in Teaching and Learning* (CETL).

Questa rassegna delle politiche per la selettività e la stratificazione, evidenzia tre aspetti. In primo luogo, esse rappresentano una *issue* politica da circa 40 anni, cioè a partire dal momento dell'espansione del sistema di istruzione inglese. In secondo luogo, queste politiche sono andate rafforzandosi nel tempo, soprattutto attraverso i meccanismi di valutazione selettiva e di conseguente concentrazione delle risorse finanziarie per la ricerca del RAE. In terzo luogo, tutto ciò è stato portato avanti in parallelo a una crescente centralizzazione del sistema, in cui lo stato tendeva ad assumere un ruolo più marcato nell'indirizzo e nel governo del sistema.

3.3. DINAMICHE DI STRATIFICAZIONE: IL RUOLO DEL RAE

Il RAE, quale fondamentale meccanismo di selezione e stratificazione del sistema, è ormai ampiamente riconosciuto a livello politico, delle istituzioni, degli accademici e della letteratura. Il finanziamento per la ricerca su base valutativa (*Quality-related research funding*) costituisce la porzione più rilevante del budget che alcune istituzioni ricevono dall'HEFCE. Attualmente il 90% del finanziamento per la ricerca viene allocato in base al RAE e tale porzione costituisce circa il 20% dell'intero finanziamento delle università. Questo sistema ha condotto a quella che Smith [2003, 65 e ss.] ha definito la «posizione sovra-dominante della ricerca».

Alcuni semplici dati riportati nella tabella 3.1. offrono una chiara idea sia della preponderanza per alcune istituzioni del finanziamento per la ricerca rispetto al finanziamento per l'insegnamento (che come si è detto contempla diverse voci di spesa), sia soprattutto degli squilibri che ciò genera (vedi § 3.3.2.).

Tab. 3.1. Finanziamento per insegnamento e ricerca in alcune università inglesi

UNIVERSITÀ	FINANZIAMENTO INSEGNAMENTO	FINANZIAMENTO RICERCA DA RAE	% DELLA RICERCA SUL FINANZIAMENTO TOTALE
Cambridge	57.369.801	92.377.770	61,7
UCL	58.057.383	92.989.937	61,6
Imperial College	49.841.070	82.441.897	62,3
Oxford	57.723.724	90.164.963	61,0
York	20.730.787	20.752.050	50,0
Warwick	34.566.965	27.702.148	44,5
Sheffield	54.284.118	40.169.172	42,5
Leeds	76.933.289	42.147.321	35,4
Salford	38.182.892	7.272.683	16,0
Portsmouth	43.632.842	4.044.175	8,5
Plymouth	61.352.986	3.041.316	4,7
London Metropolitan	56.922.096	118.225	0,2

Fonte: rielaborazione da Lucas [2006, 30].

La tabella 3.1. evidenzia come per alcune università il finanziamento della ricerca sia la fondamentale fonte di risorse e, allo stesso tempo, come questo finanziamento crei un netto spartiacque tra le istituzioni. A livello sistemico lo spartiacque è ancora più netto: meno dell'1% delle istituzioni universitarie inglesi riceve il 50% o più del loro finanziamento totale dai fondi per la ricerca allocati in base al RAE, mentre il 42% di esse ne riceve il 5% o meno [Lucas 2006].

3.3.1. Lo sviluppo del RAE

Il primo esercizio RAE si è avuto nel 1985-1986 e il secondo nel 1988-1989. Questi primi due esercizi erano limitati ai dipartimenti delle sole istituzioni universitarie. Il meccanismo valutativo era fondato sulla *peer review* e usato per valutare la performance delle istituzioni nell'ambito della ricerca, su una scala di punteggi da 1 a 5, con cui poi distribuire il finanziamento ai dipartimenti maggiormente attivi in termini di quantità di pubblicazioni.

Bisogna sottolineare, per evitare fraintendimenti, due aspetti. Innanzitutto, il RAE non valuta le singole istituzioni, bensì i singoli dipartimenti di ciascuna istituzione sulla base delle pubblicazioni dei docenti sottoposte a valutazione; in secondo luogo, le sue valutazioni non generano *rankings*, cioè classifiche, di dipartimenti e istituzioni, ma *ratings*, cioè valutazioni della qualità dei dipartimenti, relativamente alla loro attività di ricerca, su cui basare l'allocazione del finanziamento.

Questo meccanismo di finanziamento costituiva il chiaro segnale che le risorse sarebbero andate a favore delle università con un'elevata attività di ricerca. In altre parole, si stava delineando lo spartiacque istituzionale tra *research intensive* e *research poor universities*. Gli esercizi di valutazione di questo periodo sono anche importanti per aver posto la struttura e la logica fondamentali con cui questa attività è stata condotta: la *peer review* su base disciplinare. Essa costituisce l'*imprinting* e l'eredità lasciata dall'UGC [Lucas 2006; Shattock 2006] e su cui torneremo nel § 3.3.2. relativamente agli effetti del RAE.

Nel 1992, con l'abolizione del sistema binario e la fusione dei due *Research Councils* (UFC e PCFC) nell'HEFCE, il RAE ha subito una prima trasformazione, sia nella struttura e nella logica, sia soprattutto nella platea a cui si rivolgeva. I *polytechnics*, elevati allo status di università, videro l'occasione di accedere a quella fonte di finanziamento, fino a quel momento a loro preclusa. Aderirono in massa al nuovo esercizio RAE, con un duplice obiettivo: ottenere finanziamenti per la ricerca e legittimare la loro attività di ricerca attraverso la valutazione e con ciò la loro nuova identità di università [McNay 2005]. Relativamente alla struttura e alla logica della valutazione, la modifica più significativa consisteva nell'ampliamento della percentuale del finanziamento per la ricerca allocata in base ai risultati della valutazione, che ora diventava pari al 90%.

Gli effetti del RAE 1992 furono rilevanti, poiché non pochi *ex-polytechnics* e università più piccole e deboli riuscirono a raggiungere un punteggio di 3 che consentiva loro di ricevere un finanziamento significativo. Nello stesso tempo, però, lo strumento del RAE cominciava ad accentuare la stratificazione nel sistema. Di fatto esso stava (ri)stabilendo su nuove basi e rafforzando l'ordine gerarchico (*pecking order*) delle istituzioni [McNay 2005].

La stratificazione originaria nel sistema veniva ribadita e riprodotta, anche se un certo grado di cambiamento si è avuto nella zona mediana di essa. Questo effetto era prodotto dal semplice fatto che il livello del finanziamento era lo stesso, ma i pretendenti di più. La selezione non poteva che premiare quelli che erano già forti nella ricerca. Nel complesso, il RAE 1992 confermava una gerarchia nella ricerca in cui le *new universities* si collocavano nella zona bassa, favorendo nel contempo il processo di differenziazione tra le istituzioni più *research intensive* e quelle meno [Shattock 2006].

Nel 1996 si è avuto il quarto esercizio, il quale vedeva l'introduzione di qualche modifica significativa nei criteri di valutazione. In primo luogo, non tutte le pubblicazioni dei singoli ricercatori dovevano essere sottoposte a valutazione, ma solo le 4 migliori per ciascuno, che dovevano essere scelte dai dipartimenti nella rosa di quelle che ciascun ricercatore presentava. Alla base di questo cambiamento stava l'idea di valutare più la qualità che la quantità delle pubblicazioni. In secondo luogo, la scala dei punteggi veniva ampliata da 5 a 7 punti: venivano introdotti i livelli 3a e 3b (il primo su-

periore al secondo) e 5* (*five-star*), con cui indicare le ricerche di eccellenza internazionale.

La nuova scala non era priva di conseguenze, giacché si stabiliva che sotto il punteggio di 2 non si attribuivano finanziamenti. Per avere un finanziamento significativo, l'unità valutata doveva raggiungere almeno il punteggio 3a. Il grado di selettività e quindi la concentrazione dei finanziamenti nelle istituzioni più forti inevitabilmente aumentava, riducendo al contempo quello per le istituzioni relativamente più deboli [Lucas 2006].

Arriviamo così all'esercizio che si è avuto nel 2001. In generale il RAE 2001 ha operato come quello del 1996. Tuttavia, selettività e concentrazione delle risorse sono ulteriormente aumentate. Tra il RAE 1996 e quello 2001 molte università si adoperarono e spesero anche molto per reclutare personale accademico fortemente orientato alla ricerca e, nello stesso tempo, avevano capito la logica del sistema e come giocare la partita in base a essa. Il risultato è stato che il RAE 2001 ha visto un'esplosione del numero dei dipartimenti con valutazione dal 4 in su. Ciò ha fatto sì che moltissime università, nonostante avessero ricevuto una valutazione di 4 o 5, abbiano ricevuto meno finanziamenti rispetto all'esercizio precedente. Il che si è tradotto, per alcune istituzioni, in una non copertura delle spese per il reclutamento del nuovo personale durante gli anni precedenti, che ha prodotto un dissesto finanziario nei budget delle istituzioni. Il grosso del finanziamento è finito nelle università che avevano ricevuto il 5*, sebbene anche qui con una sensibile riduzione rispetto al 1996 [Lucas 2006].

Sull'ultimo esercizio del 2008 le informazioni sono ancora parziali, ma si può dare conto di alcune novità, sia nella logica e nei criteri della valutazione, sia per alcuni effetti, che vedremo nel paragrafo successivo:

- nei panel, per la prima volta, sono entrati valutatori stranieri;
- per la prima volta è comparsa esplicitamente la parola «eccellenza» con cui valutare e identificare le ricerche;
- è stata nuovamente cambiata la scala delle gradazioni – che da 7 livelli è stata ridotta a 4 – che classifica le ricerche come segue: 1* (qualità riconosciuta a livello nazionale per originalità, significatività e rigore); 2* (qualità riconosciuta internazionalmente per originalità, significatività e rigore); 3* (qualità internazionalmente riconosciuta come eccellente per originalità, significatività e rigore, ma che non raggiunge i più elevati standard di eccellenza); 4* (qualità all'avanguardia a livello mondiale (*world-leading*) per originalità, significatività e rigore); vi è infine il livello «non classificata» con cui si indica una qualità al di sotto dello standard minimo;
- si è data per la prima volta rilevanza alla ricerca applicata, interdisciplinare e multidisciplinare, valutandone e riconoscendone l'eventuale eccellenza;
- la valutazione genera dei profili di qualità anziché delle valutazioni su punteggi singoli per ciascuna ricerca sottoposta a giudizio come è stato fin qui. Lo scopo è quello di avere delle classificazioni a grana fine (e non basate

sulla media dei punteggi singoli per ciascun dipartimento) che consenta l'identificazione di ambiti di ricerca di elevata qualità (*pockets of high quality research*), ovunque essi siano collocati.

Nella pubblicazione dell'HEFCE relativa ai risultati RAE 2008 si sottolinea come «la ricerca eccellente sia condotta in molte e diverse istituzioni e in dipartimenti di tutte le dimensioni: il RAE 2008 ha riconosciuto l'eccellenza ovunque essa esistesse» [HEFCE 2008b, 5]. I risultati, effettivamente, mostrano un quadro un po' diverso da quello degli esercizi RAE precedenti con un maggior e più diffuso riconoscimento della ricerca e della sua qualità nelle *new universities* e nelle università più piccole (vedi § 3.3.2).

3.3.2. Gli effetti del RAE

Vediamo ora i principali effetti che il RAE, soprattutto negli ultimi tre esercizi (1996, 2001, 2008, sebbene per quest'ultimo, al momento della stesura di questo capitolo, i dati siano ancora parziali) ha prodotto sul sistema di istruzione superiore inglese.

Nel 2001, 174 istituzioni hanno fatto domanda per il RAE; il 75% dei fondi sono andati a 24 istituzioni, pari al 13,7% di tutte le istituzioni partecipanti. Tale percentuale è praticamente identica a quella del 1996 (13,5%, 26 istituzioni su 192) [McNay 2003]. Se si considerano le 8 istituzioni di vertice, esse da sole hanno ricevuto il 33% del finanziamento [Shattock 2006].

Questi dati mostrano una continuità negli effetti che il RAE ha prodotto sulla stratificazione delle istituzioni. Inoltre tra i due esercizi si è verificata una lieve diminuzione delle istituzioni che si sottoponevano a valutazione, pari a 18 unità. Questa tendenza è stata confermata dai risultati dell'esercizio 2008, in cui le istituzioni partecipanti sono state 159, con una conseguente riduzione di 33 unità rispetto al 1996 e di 15 rispetto al 2001.

Ciò significa che il RAE tende a produrre non solo selezione ma «auto-selezione» delle istituzioni. La crescente diminuzione sembra essere dovuta al fatto che alcune istituzioni hanno sin da subito rinunciato alla valutazione perché le sue regole e logiche o le mettevano fuori gioco o le disincentivavano, facendo giudicare la partecipazione all'esercizio un dispendio di tempo e risorse di fatto inutile. Il dato del 2008 suffragherebbe questo rilievo: dopo sei esercizi è risultato chiaro come il RAE operava e chi premiava prevalentemente. Da ciò ne segue che la separazione tra *teaching* e *research universities* non solo ne è uscita confermata, ma anche ulteriormente rafforzata.

Nell'esercizio 2008, inoltre, si è assistito anche a un ulteriore fenomeno di autoselezione soprattutto nelle *new universities* e nelle università più piccole: quello del numero dei ricercatori che hanno presentato ricerche per la valutazione. Una ricerca condotta da *Times Higher Education* tra il novembre e

il dicembre 2007 [*Times Higher Education* 2007] mostra come molte di quelle istituzioni abbiano drasticamente ridotto la percentuale dei docenti le cui ricerche sono state presentate per la valutazione 2008, mentre le università più forti abbiano aumentato la loro percentuale, in diversi casi superando il 90% del personale valutato. Il risultato di questa autoselezione è che acuisce la divisione sia tra *research* e *teaching universities*, ma anche quella tra personale *research active* e *non-research active*, sia a livello di sistema, sia all'interno delle singole istituzioni.

Nei due esercizi 1996 e 2001 si è verificato un progressivo ritiro dei finanziamenti dai dipartimenti con punteggi medio-bassi: nel 1996 quelli che avevano un punteggio di 3b hanno ottenuto qualche fondo, nel 2001 no [Lucas 2006; McNay 2003]. Inoltre, in Inghilterra, la differenza nel finanziamento tra le unità classificate 3a e quelle 5* è stata dell'874% (in Galles è stata del 326% e in Scozia del 320%) [McNay 2003], vale a dire che alle seconde è stata allocata una cifra di quasi 9 volte superiore a quella allocata alle prime. Questi rilievi mostrano come sia in corso un processo di crescente concentrazione del finanziamento in un numero piuttosto ristretto di istituzioni e ciò non può che produrre una crescente stratificazione tra esse.

Dell'esercizio 2008, al momento della stesura del capitolo non si hanno ancora dati relativi alla distribuzione del finanziamento, ma, se le indicazioni contenute nel WP 2003 saranno seguite, è prevedibile che la distribuzione del finanziamento non muterà la logica distributiva, oppure la renderà ancora più tendente alla concentrazione in relativamente poche istituzioni.

Inoltre, i cambiamenti nel RAE 2008 hanno prodotto un riconoscimento più diffuso dell'eccellenza nella ricerca rispetto agli esercizi precedenti. Il rischio è che nella distribuzione del finanziamento venga ripercorsa la logica del 2001, cioè, l'elaborazione di criteri allocativi *ex post* e *ad hoc*, una relativa contrazione del finanziamento distribuito e una sua maggior concentrazione in relativamente poche istituzioni.

Nell'esercizio 2001, infatti, queste decisioni sono state prese solo «dopo» che i risultati sono stati resi noti. Ciò significa che non si è stabilita *ex ante* una graduatoria con cui indicare la quota di finanziamento per punteggio ottenuto. In questo senso il RAE 2001 è stato percepito da molti come un gioco in cui le regole per i premi sono state cambiate dopo che il gioco è stato completato. Come ha detto McNay, nell'intervista che ci ha rilasciato: «il RAE 2001 è stato un gioco che si è svolto “al buio”, cioè le regole con cui si dichiarano i vincitori sono state rese note dopo che la partita era finita».

La distribuzione dei finanziamenti tramite il RAE 2001 in base ai punteggi convertiti in diversi pesi relativi alla qualità della ricerca individuati *ex post* mostra come il finanziamento delle unità classificate 5 e 5* sia stato rispettivamente il triplo e il quadruplo di quelle classificate 4, mentre alle altre non è stato dato nulla [HEFCE, 2008a]. La ragione è semplice: se si fossero fi-

nanziate le istituzioni sulla base delle regole del RAE 1996 tutti avrebbero ottenuto troppo poco. Si è scelto, quindi, di privilegiare le istituzioni con punteggi 5 e 5* (sebbene anche qui con una sensibile riduzione rispetto al 1996) a detrimento anche di quelle con punteggio 4 [Lucas 2006]. Inoltre, stando allo stesso rapporto citato, il WP 2003 richiese all'ente di attribuire 20 milioni di sterline aggiuntive ai migliori dipartimenti classificati 5* nei due RAE 1996 e 2001 e a quelli che avevano raggiunto quel punteggio per la prima volta nel 2001. Per il 2008-2009 la quota extra da distribuire a questi dipartimenti di punta è di 24,5 milioni di sterline.

La gran parte del finanziamento della ricerca, quindi, ha finito con l'essere ulteriormente concentrata in un relativamente ristretto numero di istituzioni: quelle del *Golden Triangle* e quelle più *research intensive*. Tra il 1992 e il 2001 (ma soprattutto tra il 1996 e il 2001) la divisione/stratificazione tra istituzioni ad alta intensità di ricerca e quelle a relativamente più bassa intensità si è rafforzata, nonostante i rilevanti investimenti delle istituzioni nel reclutamento di personale docente più attivo nella ricerca [Shattock 2006].

La figura 3.2 mostra la distribuzione stratificata delle istituzioni prodotta dal RAE 2001 e aggiornata al 2007:

Al vertice sono collocate 5 istituzioni più una che vi si avvicina, ma ancora a una certa distanza, che si è staccata dal gruppo mediano (la fascia colorata); il gruppo mediano identifica le istituzioni in lotta per raggiungere le posizioni di vertice (*struggling middle*, come lo definisce Gherardi, o la sezione mediana in lotta nell'immagine della processione di serpenti di Riesman), mentre al di sotto di esse c'è la massa delle istituzioni che hanno ricevuto uno scarso o nessun finanziamento.

Tuttavia, il RAE 2008 ha prodotto qualche cambiamento nella dinamica e nella struttura di stratificazione. Come si ricorderà, alcuni aspetti, criteri e obiettivi della valutazione sono stati modificati, con l'intento di cogliere diverse dimensioni dell'eccellenza nella ricerca e di individuare in modo più diffuso dove esse si collocano. Ciò ha condotto a un *ranking* delle istituzioni che ha visto una significativa mobilità verso l'alto di alcune *new universities* e di università più piccole, le quali hanno segnato in alcune discipline e ambiti di ricerca punteggi di 3* e 4*, cioè di eccellenza a livello internazionale. Bisognerà vedere se e come questa mobilità si tradurrà in termini di finanziamento.

Se con il RAE 2008 le posizioni di vertice sono rimaste le stesse, nella fascia mediana della stratificazione si è verificato un parziale ma rilevante rimescolamento nelle posizioni, in termini di punteggi conseguiti. Per esempio, la Queen Mary University di Londra è balzata dal 46° all'11° posto; l'Università di Nottingham dal 35° al 22° portandosi vicino a istituzioni più forti nella ricerca come Leeds, Sheffield, Bath e Lancaster; diverse *new universities* si sono posizionate per la prima volta al di sopra di alcune istituzioni pre-1992 [www.guardian.co.uk 2008; Shattock 2009].

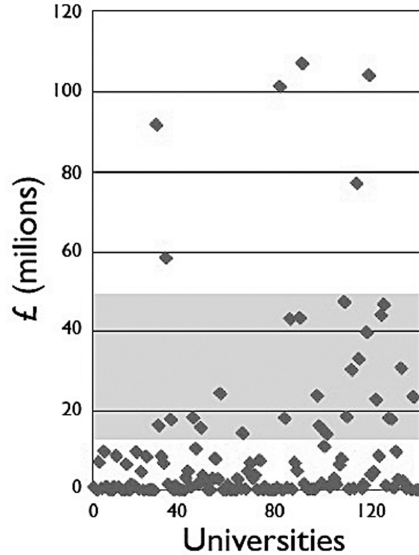


Fig. 3.2: Struttura stratificazione delle istituzioni inglesi in base ai finanziamenti RAE

Fonte: Gherardi 2008, da dati HEFCE 2007

Tuttavia, a bilanciare l'ottimismo, vanno tenuti in conto due aspetti citati più sopra: l'ulteriore riduzione del numero di istituzioni che hanno partecipato al RAE e la riduzione rilevante dei ricercatori che lavorano nelle istituzioni più deboli e nelle *new universities* che hanno presentato le loro ricerche per la valutazione. La riduzione di questi numeri implica che: 1) al decrescere del numero delle unità e degli individui valutati (attraverso il meccanismo dell'autoselezione) cresce la qualità rilevata, contemporaneamente, 2) al decrescere del numero delle unità e degli individui valutati cresce la concentrazione della qualità rilevata in relativamente poche unità e pochi individui, di conseguenza, 3) tutto ciò accentua la distinzione tra *research universities* e *teaching universities* e soprattutto tra docenti *research active* e *non-research active*.

Sulla base dei dati fin qui disponibili sull'allocazione del finanziamento attraverso il RAE, la concentrazione dei finanziamenti è la prova più evidente di come esso abbia agito come fattore di divisione/stratificazione all'interno del sistema inglese. Al riguardo, è interessante il documento che il DFES ha pubblicato a commento delle reazioni ricevute in merito ai contenuti del WP [DFES 2008].

Relativamente alle preoccupazioni legate alla ricerca (concentrazione, stratificazione, divisione tra istituzioni), vale la pena riportare alcuni estratti della risposta [*ibidem*, 5; corsivi miei]:

viviamo in un mondo di competizione globale. [...]. Dobbiamo assicurare che i nostri migliori dipartimenti di ricerca siano ben finanziati e in grado di competere in un mercato internazionale [...]. Il sistema di finanziamento negli ultimi anni ha distorto le priorità, *spingendo troppe istituzioni a orientarsi verso la ricerca*, anche dove ciò non rifletteva le loro forze. Anche nelle istituzioni ad alta intensità di ricerca, i dati mostrano un fallimento nel recuperare i costi totali della ricerca, con il risultato che si è verificato un fallimento di lungo periodo nel mantenimento e nell'investimento in infrastrutture essenziali. *Non ci saranno mai abbastanza soldi pubblici per finanziare ciascuno che vuole fare le ricerche che vuole*. Dobbiamo trovare il modo più efficiente di indirizzare il finanziamento. *È necessario focalizzare il finanziamento pubblico sulla ricerca di alta qualità che si colloca all'avanguardia a livello internazionale*. Non c'è alcuna intenzione di escludere semplicemente dal finanziamento i dipartimenti al di fuori dei migliori in assoluto, per esempio quelli classificati 4. *Ma il 55% dei docenti attivi nella ricerca lavorano in dipartimenti classificati 5 o 5**. Dobbiamo focalizzare il finanziamento disponibile sulle migliori ricerche e su quelle promettenti e in miglioramento [...].

La strada scelta è chiaramente quella della concentrazione selettiva sempre più verso l'alto, cioè della «selezione riproduttiva della struttura stratificata preesistente». Non è un caso che nel 2003-2004 i 20 milioni di sterline extra siano state attribuite ai migliori dipartimenti 5* e che nel 2008 questi abbiano ricevuto ulteriori 24,5 milioni di sterline aggiuntive.

Non solo, ma già prima del 2003 il governo inaugura una politica di concentrazione selettivo-riproduttiva del finanziamento della ricerca. Nel 2002 decide l'allocazione in più anni (tutt'ora in corso) di 1 miliardo e 400 milioni di sterline del budget per la scienza e l'innovazione alle università che svolgono ricerca rilevante a livello internazionale, di cui il 76% è andato a 19 università su 120, mentre nessun fondo è andato a quelle istituzioni che svolgono ricerca di rilevanza nazionale. Questa allocazione non è stata decisa su basi valutative ma strettamente politiche connesse alla scelta della concentrazione del finanziamento. Va da sé quali siano le istituzioni avvantaggiate e quelle escluse da questa allocazione.

Il sistema di valutazione selettiva della ricerca sta producendo tre forti squilibri che producono altrettante tensioni nelle istituzioni e nel sistema nel suo complesso [Gibbons 2003; Lucas 2006; McNay 2003; Smith 2003; nostre interviste]:

1. la ricerca è ritenuta da tutti la dimensione più importante, per cui la maggior parte degli investimenti delle istituzioni vengono diretti verso essa a discapito dell'insegnamento. Ciò, oltre a produrre un calo nella qualità dell'insegnamento, produce una crescente divaricazione tra ricerca e insegnamento (divaricazione tra le due attività e tra due diversi gruppi di accademici, definiti rispettivamente come *research active* e *non-research active*) e all'interno del sistema (divaricazione tra *teaching* e *research uni-*

- versities). I dati derivati dalla ricerca del *Times Higher Education* del 2007 confermano e rafforzano questa divisione nel personale docente e, in aggregato, tra le istituzioni;
2. essendo una valutazione selettiva che premia le istituzioni e i dipartimenti eccellenti nella ricerca finisce per favorire in maniera sproporzionata chi è già forte. È un «effetto San Matteo» o, come si è detto, una selezione riproduttiva della struttura esistente che solo formalmente ha che fare con la promozione della ricerca in tutto il sistema. Gli esempi più chiari sono costituiti dai cambiamenti delle graduatorie RAE che danno accesso ai finanziamenti tra il 1992 e il 2001, come pure dall'inutilità – e, in certi casi, dalla disutilità – delle politiche di reclutamento di staff orientato alla ricerca;
 3. l'alta considerazione per la ricerca combinata con le graduatorie RAE e la sua logica selettivo-riproduttiva, ha fatto sì che l'eccellenza sia fondamentalmente declinata in termini di capacità di produrre ricerca di livello internazionale. Di conseguenza, la stratificazione dell'eccellenza nel sistema inglese è essenzialmente fondata sulla ricerca e ciò, a sua volta, tende a riprodurre la struttura della stratificazione ereditata che si è consolidata nel tempo. Ciò si traduce in un impedimento di fatto di una vera competizione per il vertice della ricerca, relegandola nello strato intermedio e medio-basso del sistema. Basta osservare i *rankings* prodotti sulla base dei risultati del RAE aggregati per istituzione per rendersene conto: nel decennio 1992-2001 le posizioni di vertice sono sempre occupate da 5-6 istituzioni coincidenti con il *Golden Triangle*, con minimi cambiamenti di posizione tra loro [www.hero.ac.uk]. Tuttavia, il RAE 2008 ha prodotto qualche cambiamento, almeno nella zona mediana della stratificazione, anche se le prime 6 posizioni sono saldamente tenute dalle istituzioni del *Golden Triangle*, tallonate da vicino da poche altre che riescono a competere con quelle (es.: Manchester e Warwick, limitandoci alle istituzioni inglesi).

Come sottolinea Lucas [2006, 37; si veda anche Willmott 2003, 129], il «RAE non è mai stato semplicemente uno strumento per identificare e premiare la ricerca eccellente, ma è servito per influire sulla struttura del sistema di istruzione superiore». D'altra parte la scelta di una «logica San Matteo» piuttosto di quella opposta di «Robin Hood»⁴ è un chiaro segnale di quali erano e sono le intenzioni del centro del sistema.

Tale influsso ha toccato tutte le parti del sistema: prevalenza della ricerca sulla didattica; stratificazione delle istituzioni in termini di *research* e

⁴ La «logica Robin Hood», come suggerisce il nome, si ispira a un principio opposto a quella riproduttiva tipica dell'effetto San Matteo: investire nei settori più deboli per far raggiungere loro almeno una soglia minima di qualità e/o valorizzare settori emergenti ma ancora non sufficientemente forti. In altre parole il principio di Robin Hood ha alla sua base il miglioramento, mentre quello di San Matteo la conservazione.

teaching intensive; divisione del corpo accademico tra *research active* e *non-research active*⁵; concentrazione, stabile nel tempo, dei finanziamenti in un ristretto numero di istituzioni che formano tanto un'aristocrazia, quanto un oligopolio accademico.

Infine, citiamo il bilancio che Ian McNay [2005, 13-14] ha fatto del RAE, che offre in poche righe una sintesi chiara della situazione:

[...] se lo scopo del RAE è di informare il finanziamento, la situazione è che ora solo un terzo circa del personale accademico sarà finanziato nei prossimi anni e che la percentuale potrebbe essere ridotta se ci sarà un'ulteriore concentrazione del finanziamento. È probabile che l'élite tradizionale controllerà il processo decisionale [...] le proposte di cambiamento possono essere considerate come orientate a favorire l'esclusione (*exclusionary*) per tenere al loro posto le *modern universities* [cioè gli *ex-polytechnics*; N.d.A.]: il loro miglioramento è stato rilevante e minaccioso, come per esempio Oxford Brooks che ha ottenuto un 5* in Storia, un punto più in alto del suo vicino maggiore. [...]. Nel 1992 il governo ha abolito il sistema binario [...]. Di conseguenza tutti sono sussunti sotto un'unica struttura con un modello dominante di aspettative, di cui la ricerca è parte [...]. Il personale [negli *ex-polytechnics*] si attendeva di fare ricerca e di essere finanziato. Ora essi si vedono come vittime del loro stesso successo. [...]. Allo stato attuale [in Inghilterra] rischiamo la frammentazione e la stratificazione.

A completare questa rassegna sul RAE e i suoi effetti, vanno fatte alcune considerazioni relativamente alla logica valutativa su cui esso poggia.

Al punto 3 sopra esposto si è detto che il RAE ha creato una divisione tra ricercatori attivi e non-attivi. Su questa divisione ha pesato molto la logica valutativa basata sulla *peer review* disciplinare. Questo meccanismo – per quanto logico, dato che solo gli accademici possono valutare i lavori scientifici e di ricerca – ha favorito le linee di ricerca più ortodosse e *mainstream* penalizzando quelle più innovative, eterodosse, inter e multi-disciplinari.

La scelta strategica dei dipartimenti è stata quella di presentare per la valutazione i lavori *mainstream* e scartare quelli più eterodossi, con il risultato che ricercatori di fatto attivi sono stati classificati e inseriti nel personale non attivo in ricerca [Gibbons 2003; Lucas 2006]. Non solo: questa logica valutativa ha sfavorito non poco le ricerche con maggior orientamento applicativo, le quali sono portate avanti soprattutto nei dipartimenti degli *ex-polytechnics*, sovra-favorendo la ricerca «pura» o teorica (la cosiddetta *blue-sky research*) appannaggio delle università tradizionali e soprattutto di quelle di vertice. Ciò ha recentemente scatenato le critiche da parte dell'organismo di rappresentanza delle *new universities* (CMU, poi Million+, cfr. § 3.5.) e una sua forte azione di *lobbying* verso l'HEFCE e il DIUS (il nuovo nome che ha assunto

⁵ In merito a questo effetto divisivo si veda poco oltre le considerazioni sul metodo di valutazione basato sulla *peer review* disciplinare.

il DFES dall'estate del 2007) affinché venga riconosciuto il ruolo della ricerca applicata prodotta da queste istituzioni.

Una ricerca commissionata dal CMU, impiegata come prova della sottovalutazione della ricerca applicata e come base «oggettiva» con cui legittimare le pressioni, mostra come le 35 *new universities* considerate siano riuscite a produrre un moltiplicatore del finanziamento HEFCE ricevuto quasi 3 volte più alto (3,03) di quelli prodotti dalle istituzioni appartenenti al *Russell Group* (1,77) e al *1994 Group* (1,18), a fronte di un finanziamento per la ricerca inferiore rispettivamente di quasi 14 volte e di 3,4 volte [Arthur D. Little Ltd. 2006]. Ciò è stato possibile grazie alla capacità di attrarre fondi di ricerca privati nei settori della ricerca applicata e transdisciplinare, cioè i settori non-*mainstream*.

In due documenti del CMU, *Reform of higher education research assessment and funding* [2006] e *Higher education and the economy: a critical relationship. Funding for success* [2007], quella ricerca viene ripresa per dimostrare quanto le *new universities* stiano facendo e quanto poco vengano premiate. L'argomento che rimane implicito, o sotto traccia, colto anche nell'intervista con la Chief Executive del *Million+*, è che le «*top universities*» sono eccellenti perché sono generosamente sussidiate dallo stato.

Si tratterebbe di una sorta di «eccellenza statalmente assistita» che non guarderebbe ai meriti delle singole istituzioni per la loro capacità di attrarre fondi privati e di produrre ricerca utile allo sviluppo socio-economico. È interessante notare come queste due funzioni siano ritenute centrali e necessarie a livello retorico, conformemente alle logiche dell'università imprenditoriale e della cosiddetta terza missione delle università (contribuire allo sviluppo socio-economico), ma poi di fatto ignorate sul piano sostanziale quando si tratta di allocare le risorse.

Detto per inciso, i risultati del RAE 2008, almeno per quanto riguarda il *ranking* delle istituzioni sulla base dei punteggi ottenuti, sembra suggerire che l'azione di *lobbying* del *Million+* abbia sortito un qualche effetto sui criteri e la logica di valutazione. Il RAE 2008 ha infatti considerato molto di più che in precedenza le ricerche applicate, multidisciplinari e interdisciplinari che caratterizzano le attività di ricerca delle istituzioni associate nel *Million+*.

Tornando alla *peer review*, essa di per sé non è un meccanismo che produce questi effetti distorsivi e penalizzanti. Tuttavia, li può produrre sotto due condizioni che caratterizzano il caso inglese e che si rafforzano in presenza di risorse economiche scarse e meccanismi di allocazione fortemente selettivi: l'eredità della logica distributiva dell'UGC – fortemente basata su valori accademici tradizionali – e la particolare composizione dei panel di valutazione.

Relativamente alla prima condizione, la *peer review* costituisce l'*imprinting* e l'eredità lasciata dall'UGC, prodotto di quella tattica (fallimenta-

re) per mantenere il controllo sull'allocazione del finanziamento per la ricerca alle università. Questa eredità ha continuato a operare a livello cognitivo, attivata più o meno irriflessivamente dagli accademici-valutatori, per cui la «vera» ricerca accademica è quella teorica o «pura» e questa è condotta nelle «vere» università, cioè quelle istituite prima della riforma del 1992 [Gibbons 1992; Tapper e Salter 2003]. Questo meccanismo cognitivo ha finito per favorire quel tipo di ricerca e quel tipo di istituzioni in cui essa viene condotta.

La seconda condizione si configura come un vera e propria strategia di occupazione non priva di un rilevante conflitto di interessi. Secondo una ricerca di Sharp e Coleman [2005] la composizione dei membri dei panel che hanno condotto il RAE 2001 era in buona parte egemonizzata da accademici delle *old universities*. Cambridge è stata l'istituzione che ha fornito il maggior numero di *panelists* (32), mentre 24 *new universities* ne hanno forniti solo alcuni (tra queste le più rappresentate sono state 4 istituzioni che hanno fornito ciascuna 4 *panelists*). Nel complesso, 31 panel su 68 non contenevano alcun rappresentante delle *new universities* e in solo 2 un terzo dei membri proveniva da esse. Ciò in smaccata contraddizione con la raccomandazione dell'HEFCE nelle *guidelines* per l'esercizio di valutazione 2001, secondo cui i panel dovevano essere composti da membri provenienti da «istituzioni con diversa storia».

Si tenga presente al riguardo che il 67% dei prodotti di ricerca valutati proveniva dalle università in senso stretto, ma questa porzione saliva a ben quasi il 93% in quei panel egemonizzati da membri provenienti da queste. Dati questi numeri, in primo luogo, non sorprende che la valutazione si sia fondata più su dei valori tradizionali che definiscono che cos'è «vera» ricerca, che sulla valutazione della qualità assoluta (cioè in base a parametri «oggettivi») di essa; in secondo luogo la logica della selezione riproduttiva, di per sé già presente nel modo e nei fini con cui il RAE è stato costruito, ha potuto godere di un ulteriore formidabile meccanismo di rafforzamento.

3.4. POLITICHE PER L'ECCCELLENZA NELLA DIDATTICA: DAL *TEACHING QUALITY ASSESSMENT* AL PROGRAMMA CETL

I problemi creati dallo sbilanciamento tra ricerca e insegnamento e dall'enfasi della ricerca come elemento con cui misurare l'eccellenza, sono entrati nell'agenda politica del governo a partire dal 2002, come mostra il *White Paper* 2003.

Questi problemi erano stati già abbozzati dal *Dearing Report* del 1997. Prima di occuparci dell'iniziativa per l'eccellenza delineata nel Wp 2003, dobbiamo fare un passo indietro di una decina di anni e considerare l'esperien-

za del programma di valutazione della qualità dell'insegnamento, il *Teaching Quality Assessment* (TQA).

Questo schema di valutazione era condotto dal *Quality Assessment Committee*, parte del *Higher Education Quality Council* (che nel 1997 si svilupperà nella *Quality Assurance Agency*, finanziata dal CVC, poi Universities-Uk), il *quango* sviluppato dall'HEFCE nel 1994. La valutazione doveva essere condotta per ogni dipartimento e per tutte le materie insegnate. La qualità dell'insegnamento veniva graduata su tre livelli: eccellente, soddisfacente, non soddisfacente. In una certa misura il TQA doveva essere la controparte del RAE sul lato dell'insegnamento. Tuttavia, non riuscì mai a esserlo.

All'avvio di questa nuova attività di valutazione, molte università – *in primis* le *old universities* – manifestarono un rilevante disagio per l'iniziativa [Kogan e Hanney 2000]. Il governo rassicurò le università che a questa valutazione non venivano agganciati meccanismi di finanziamento selettivo per l'insegnamento. In questo modo, quella che doveva essere la controparte del RAE fallì in quanto tale fin dall'inizio e fallì, vale la pena sottolinearlo, proprio per la contrarietà a esso manifestata dalle università privilegiate dal RAE.

Ulteriori problemi nascevano nel corso dell'attività; si lamentava: un'eccessiva intrusività degli *audit* nella vita dei dipartimenti; un eccessivo grado di burocraticità; un considerevole impiego di tempo nella messa a punto dei rapporti di auto-valutazione, nella produzione di documentazione e nell'affrontare gli *audit* di valutazione; costi di realizzazione giudicati eccessivi [Gosling e Hannan 2007; McNay 2005; Shattock 2006; Smith 2003; nostre interviste].

Al di là di questi aspetti «organizzativi» ce n'era uno sostanziale: non esisteva un accordo comune su come definire la qualità dell'insegnamento e, quindi, in che cosa essa consistesse, date le diverse funzioni e i diversi scopi che l'insegnamento può avere e perseguire [Gosling e Hannan 2007; Skelton 2005]. Questo limite, a sua volta, impediva la creazione di un *rating* e di *rankings* per la didattica non solo affidabili, ma soprattutto condivisi. E a proposito di *rankings*, Smith [2003] nota una fondamentale differenza tra il RAE e il TQA: mentre il RAE produceva risultati che potevano essere pubblicati sottoforma di graduatorie e classifiche sui principali quotidiani in modo quasi istantaneo, il TQA, dati i tempi molto lunghi per fare le valutazioni e per elaborare i risultati, no.

Insomma, l'esperienza di questo tipo di valutazione aveva più limiti che benefici, non era ben vista dalle istituzioni di vertice, ma anche da molte altre istituzioni *mixed* e, soprattutto, non aveva alcun impatto in termini di finanziamento selettivo, per cui è stata abbandonata ⁶. La valutazione, per non

⁶ Va precisato che attualmente vi sono diverse iniziative e attività di valutazione della

dire l'eccellenza, nell'insegnamento venivano accantonati e lo rimasero a tutti gli effetti fino al WP 2003 dove, oltre alla parte dedicata all'eccellenza nella ricerca, ve ne è una dedicata all'insegnamento con cui viene varata l'iniziativa CETL (*Centres of Excellence in Teaching and Learning*).

Questa iniziativa è volta alla creazione delle condizioni per la sperimentazione, l'innovazione e il miglioramento dell'insegnamento e dell'apprendimento ed è finanziata con 335 milioni di sterline allocate attraverso un processo competitivo-valutativo dei progetti presentati. Il programma CETL, a sua volta, segna un ulteriore processo di differenziazione nell'allocatione dei fondi per l'insegnamento, dato che non è finanziata con fondi extra, ma dedicando una parte *ad hoc* del fondo generale.

Al momento della ricerca erano attivi 74 CETL, ciascuno finanziato con importi tra le 200.000 e le 500.0000 sterline/anno per cinque anni, più 2 milioni di sterline per investimenti in infrastrutture (edilizia, biblioteche, laboratori, apparati informatici ecc.). A queste somme si aggiungono poco meno di 21 milioni di sterline distribuite alle istituzioni coinvolte nel programma in base a quote *pro rata* [HEFCE 2007; Gosling e Hannan 2007]. Questa ultima voce, va notato, prevede una distribuzione «vincolata» alle sole istituzioni a bassa intensità di ricerca, cioè prevalentemente gli ex-politecnici.

All'inizio del 2008 è partita la fase di valutazione dei CETL; la prima fase consiste nella presentazione di rapporti di auto-valutazione che poi saranno raccolti, analizzati e valutati dal *Centre for Study in Education and Training* dell'Università di Lancaster. Entro il 2010 si avranno le valutazioni definitive dell'esperienza. Torneremo più avanti sui primi risultati di questa valutazione.

Nel WP 2003 questo programma era denominato *Centres of Excellence in Teaching and Learning*; successivamente l'HEFCE, l'ente responsabile del programma e del suo finanziamento, ha sostituito la preposizione «*of*» con «*for*». La preposizione non è neutrale, né semanticamente, né per quanto concerne il contenuto dell'orientamento del programma e neppure per gli effetti, poiché segnala il passaggio dalla «rilevazione di un dato livello di eccellenza acquisito, all'incentivazione del perseguimento e dell'ulteriore sviluppo dell'eccellenza». Inoltre, e ancor più importante, ciò ha implicato che l'eccellenza non venisse definita *a priori* da una parte terza, bensì dalle istituzioni stesse e/o dalle loro articolazioni nella fase di presentazione dei rispettivi pro-

qualità sul versante dell'insegnamento e dell'apprendimento, che in parte sono l'esito della trasformazione del TQA. Tuttavia qui non le consideriamo dato che 1) non sono legate a meccanismi di valutazione selettiva significativi, 2) non riescono a essere né singolarmente, né in aggregato una controparte del RAE e 3) non sono volte all'individuazione dell'eccellenza a livello di sistema nell'insegnamento e dell'apprendimento (a eccezione del *National Teaching Fellowship Scheme*, che premia con 50.000 sterline in tre anni un limitato numero di insegnanti «eccellenti», per cui è una valutazione individuale, limitata e non di sistema).

getti. Ciò con lo scopo di lasciare non solo autonomia per la definizione del fondamento giustificativo su cui basare il concetto, o l'idea, di eccellenza per il CETL, ma anche per meglio adattarlo alla più ampia strategia istituzionale delle singole università e al modo in cui l'eccellenza è concepita, riconosciuta e perseguita al loro interno [Gosling e Hannan 2007; nostre interviste presso l'HEFCE].

Questa decisione, ovviamente, implica la proliferazione dei concetti e delle definizioni di eccellenza nell'insegnamento e nell'apprendimento. Di conseguenza, chi ha vinto la competizione per aggiudicarsi il finanziamento non può essere ritenuto il migliore in assoluto nel settore pedagogico in cui ha vinto. Piuttosto, la logica è di far sì che queste esperienze possano essere considerate dei *benchmarks* da diffondere e/o imitare.

Questi sono gli aspetti per così dire espliciti dell'iniziativa CETL; vi sono, però, almeno altri due obiettivi impliciti, sebbene piuttosto evidenti [Gosling e Hannan 2007].

Il primo si potrebbe definire in termini di una politica redistributiva (o compensativa) del finanziamento a quelle istituzioni che non hanno ricevuto fondi, o ne hanno ricevuto una quota minima, attraverso il RAE, riconoscendone l'impegno e i risultati che esse hanno avuto nell'ambito della formazione. Queste istituzioni, come sappiamo, sono prevalentemente gli *ex-polytechnics* e università di più piccole dimensioni. Non è un caso che i 21 milioni di sterline da distribuire *pro rata* siano riservate a questo tipo di università.

Qui pare ragionevole pensare che vi sia stato il ruolo del *Million+* come gruppo di pressione affinché tale riconoscimento trovasse una forma concreta in cui esprimersi. Questo non significa che università *research-oriented* siano state surrettiziamente escluse (11 istituzioni sulle 18 del *Russell Group* hanno un CETL, Oxford inclusa; tuttavia va anche detto che è l'unica istituzione del GT con un CETL⁷), ma vi era l'assunzione più o meno implicita che sarebbero state le istituzioni *teaching-oriented* ad avvantaggiarsene maggiormente.

Il secondo obiettivo, forse più esplicito, si rifà a una politica per la democratizzazione dell'eccellenza. Da un lato, la parola «eccellenza» è ancora fortemente impregnata del suo originario contenuto elitario, per cui si è

⁷ Gosling e Hannan [2007] riportano un brano di intervista con un docente di Oxford, il quale racconta che quando ha dato la notizia ai colleghi che Oxford aveva passato il primo round di valutazione per il CETL, mentre Cambridge, Imperial College, UCL no, si è sentito rispondere che sarebbe stato meglio che non ce l'avesse fatta neppure Oxford. Da questo aneddoto risulta chiaro cosa si intende per eccellenza all'interno dell'aristocrazia del GT. Tuttavia, nella nostra intervista all'università di Oxford questo rilievo non è stato confermato, anche se gli intervistati non danno un particolare rilievo all'avere un CETL, né in termini di miglioramento della reputazione o dell'immagine dell'istituzione, né della didattica ritenuta di eccellenza a prescindere dal CETL.

intenzionalmente voluto evitare di definire l'eccellenza nell'insegnamento in termini tradizionali come per esempio «*education*» (l'equivalente inglese della «*Bildung*» tedesca). Dall'altro, si è voluto, altrettanto intenzionalmente, evitare di fissare un qualche *golden standard* di eccellenza, qualsiasi esso fosse. Questo obiettivo è stato perseguito in un duplice modo: lasciare libere le istituzioni di definire il proprio concetto di eccellenza e mettere a punto un processo di selezione che non riflettesse le gerarchie reputazionali consolidate⁸.

Se quella dei CETL è una politica esplicitamente volta alla promozione dell'eccellenza nell'insegnamento, essa non è slegata da una strategia più generale per l'eccellenza introdotta dal WP costituita da 4 aspetti, che sono emersi negli *accounts* di quasi tutti gli intervistati, sia a livello degli organismi centrali che a quello delle istituzioni esaminate:

1. esplicitare e rendere trasparente la differenziazione di fatto nel sistema, sia in termini di diverse *missions* che le istituzioni si danno, sia in termini di differenti eccellenze che tale differenziazione necessariamente implica e produce;
2. creare un certo grado di razionalizzazione in grado di individuare e riconoscere, valorizzare e premiare le diverse eccellenze nel sistema, oltre a quella basata sulla ricerca e in misura variabile connessa all'insegnamento (es.: ampliamento della partecipazione, insegnamento, risultati di apprendimento, occupabilità, capacità di raccordo con il tessuto economico e il mercato del lavoro ecc.);
3. incrementare la competizione nel sistema via razionalizzazione e allocazione selettiva delle fonti di finanziamento, concentrandole nei punti forti del sistema (anche in prospettiva di competizione internazionale non solo per la ricerca, ma anche per l'attrazione degli studenti);
4. aumento delle tasse di iscrizione (da circa 1000 a circa 3000 sterline/anno) che tende a dare una crescente rilevanza alla *customer satisfaction* che entra in qualche misura a costituire un criterio con cui misurare o almeno esplicitare l'eccellenza nell'insegnamento. Il «cliente» vuole sapere dove spendere efficacemente i suoi soldi.

Come detto, nel 2008 è partita la prima fase di valutazione di questa esperienza. L'HEFCE ha pubblicato un ponderoso rapporto prodotto dal *Centre for Study in Education and Training* dell'Università di Lancaster che mostra un quadro a chiaro-scuri [HEFCE 2008c]. Da un lato gli aspetti positivi dei CETL sono stati:

- un arricchimento e un'estensione delle capacità di insegnamento come pure una rilevante innovazione nelle modalità della didattica;

⁸ Volendo essere critici fino in fondo, visto che è stato l'HEFCE a porsi questo obiettivo e a volerlo perseguire, non è questa un'ammissione implicita che il RAE è una procedura selettiva costruita per riprodurre le gerarchie tradizionali?

- l'esistenza di un CETL e i fondi a esso connessi hanno permesso di sviluppare ulteriormente le buone pratiche nella didattica già esistenti;
- le spese in infrastrutture didattiche hanno dato visibilità allo spostamento dell'attenzione verso le pratiche di insegnamento e apprendimento;
- dove ci sono buoni legami istituzionali con organismi connessi con la valutazione e/o l'innovazione della qualità nella didattica (come per esempio la *Higher Education Academy*), i CETL stanno producendo degli arricchimenti e dei miglioramenti nell'insegnamento.

Dall'altro lato, però, l'esperienza mostra anche lati molto meno positivi:

- solo una minoranza dei CETL ha avuto effetti profondi sulle politiche e sulle pratiche delle istituzioni in cui erano presenti;
- ci sono state notevoli difficoltà nel capitalizzare i risultati del programma nel suo complesso;
- le relazioni tra i CETL e le istituzioni in cui sono operanti costituiscono un fattore critico nell'estendere gli effetti prodotti nei contesti dei singoli CETL al contesto più ampio delle istituzioni;
- i CETL godono di un certo grado di autonomia in relazione all'istituzione ospitante e questo ha un impatto sulle logiche e le dinamiche decisionali che mostrano difficoltà nel mutuo adattamento; per esempio un CETL può perseguire certe modalità di insegnamento che non si adattano alle pratiche didattiche più generali all'interno dell'istituzione;
- laddove i CETL hanno attivato progetti per la ricerca pedagogica (attivi nell'83% dei casi) non sono stati notati finora effetti sulle pratiche di insegnamento correnti.

Da questo quadro emergono tre aspetti dell'esperienza dei CETL tra loro legati: il primo è che essi sembrano essere lascamente connessi con il più ampio tessuto organizzativo e le modalità operative delle istituzioni ospitanti; il secondo è che le pratiche didattiche che essi hanno favorito, anche quando positive, sembrano subire un processo di incapsulamento all'interno dei CETL stessi e paiono a loro volta lascamente connesse con le innovazioni prodotte dalla ricerca pedagogica che è parte del programma; il terzo e conseguente è che allo stato attuale, l'esperienza sembra dimostrare una certa cerimonialità – nel senso di Meyer e Rowan [1977] – nel modo in cui è stata attuata.

Relativamente al tema dell'eccellenza in senso lato, abbiamo chiesto a tutti i nostri intervistati se il programma avesse un qualche effetto nel ridefinire sia la natura dell'eccellenza (fondata essenzialmente sulla ricerca), sia le gerarchie istituzionali nel sistema. La risposta, invariabilmente, è stata negativa; al massimo, viene attribuita scarsissima rilevanza al programma nella produzione di tali effetti.

In breve, i CETL non sono in grado di cambiare né la definizione di eccellenza, né la stratificazione su di essa fondata. Possono portare qualche vantaggio in termini di visibilità sociale alle istituzioni dove sono presenti e pos-

sono portare un certo flusso di risorse e un certo riconoscimento nelle istituzioni penalizzate dal RAE. Ma non cambiando la struttura di fondo del sistema, il programma è destinato a produrre più effetti simbolici e cerimoniali che sostanziali (fatto salvo l'aspetto materiale legato al flusso dei fondi). D'altra parte l'iniziativa, come detto, aveva più o meno implicitamente un carattere «politico». Non è un caso che incomincino a circolare voci abbastanza fondate che l'iniziativa non sarà più rifinanziata una volta conclusasi [nostre interviste].

3.5. I *MISSION GROUPS*:

RAPPRESENTANZA DI INTERESSI DIFFERENZIATI,
FRAMMENTAZIONE E RISTRUTTURAZIONE DEL CAMPO

«La rifrazione» delle politiche per l'eccellenza e del concetto di eccellenza [Lingard e Garrick 1997] è il prodotto e il riflesso della differenziazione delle istituzioni, ma anche delle modalità in cui tale differenziazione si è solidificata e istituzionalizzata in termini di rappresentanza di interessi diversificati in organizzazioni specializzate. Queste istituzioni di rappresentanza sono definite *mission groups*, definizione che riflette le differenti missioni che le istituzioni che raggruppano si danno e condividono.

Il ruolo dei *mission groups* è essenzialmente quello di esercitare attività di *lobby* sia sull'istituzione di rappresentanza dell'intero settore universitario, la University-Uk (U-Uk), sia e soprattutto a livello della politica e della *governance* centrale.

Dopo la riforma del 1992, con la ridefinizione dei politecnici come università, le università in senso stretto hanno reagito costituendo nel 1994 un'associazione nota come *Russell Group*. Inizialmente il *Russell* avrebbe dovuto associare le università pre-1992 (*old, civic, post-1963*), ma presto all'interno del gruppo si è fatta sentire l'esigenza, soprattutto da parte delle istituzioni relativamente più piccole e con un orientamento «misto» di ricerca e didattica, di costituire un gruppo a parte che è diventato il *1994 Group*. I due gruppi radunano rispettivamente 20 e 18 istituzioni britanniche (nel *Russell*, 18 sono inglesi, mentre nel *1994 Group* sono 17).

La separazione tra i due gruppi, come hanno sottolineato i rispettivi rappresentanti intervistati, non si basa tanto su diversi valori, quanto su considerazioni di tipo pragmatico. Sia il *Russell* sia il *1994 Group* condividono ampiamente una concezione di eccellenza della ricerca e dell'insegnamento di tipo accademico e il ruolo selettivo del RAE. Relativamente a quest'ultimo punto, se si considera il *ranking* delle istituzioni in base ai risultati del RAE 2001, va notato che delle 18 istituzioni del *1994 Group*, 7 si piazzano tra le prime 20 e 11 tra la ventunesima e la quarantacinquesima posizione su

un totale di 106 istituzioni [UKEAS, 2001]. Se invece si considera un *ranking* speciale limitato alle 38 istituzioni appartenenti al *Russell* e al *1994 Group*, aggiustato con un particolare procedimento di ponderazione, la classifica si fa ancora migliore: 3 istituzioni tra le prime 10 e 10 istituzioni tra le prime 20 [1994 Group 2001]. Dal *ranking* elaborato dal *Guardian* sulla base del RAE 2008, 10 istituzioni del *1994 Group* compaiono tra le prime 18, mentre le prime 6 appartengono al *Russell*.

Ciò che ha portato alla separazione dei due gruppi, come si diceva, sono state considerazioni pragmatiche: le dimensioni più ridotte delle istituzioni del *1994 Group*, in particolare la mancanza in esse dei corsi di studio in medicina, di centri di studio e laboratori di grandi dimensioni nelle scienze fisico-naturali, il loro forte interesse e impegno anche sulla dimensione dell'insegnamento soprattutto a livello *undergraduate*, il loro orientamento al reclutamento non-selettivo degli studenti, hanno fatto sì che si ritenesse più opportuno darsi una struttura di rappresentanza *ad hoc* per meglio patrocinare interessi e vocazioni parzialmente diversi da quelli delle istituzioni appartenenti al *Russell*.

Ciononostante, tra *Russell* e *1994 Group* la collaborazione è intensa. Si potrebbe dire che, in un certo senso, i due gruppi aggregano l'«aristocrazia» del sistema, mentre il *Russell* ne rappresenterebbe la «oligarchia».

Per dare un'idea della posizione preminente delle istituzioni appartenenti al *Russell*, bastino questi pochi ma significativi dati nazionali (cioè riferiti alla Gran Bretagna):

- nel 2006-2007 hanno raccolto il 66% del finanziamento per la ricerca di fonte pubblica e privata (pari a 2,2 milioni di sterline) e il 68% di quello erogato dai *Research Councils Uk*;
- nella stessa annata il 56% degli studenti di dottorato britannici e il 30% di quelli stranieri che hanno condotto il loro dottorato in Gran Bretagna hanno conseguito il titolo in esse;
- nel RAE 2001, il 78% dei loro ricercatori si è classificato a livello 5* e il 57% a livello 5;
- per l'anno 2007-2008 alle istituzioni sono stati attribuiti circa il 66% dei fondi di ricerca attribuiti attraverso la valutazione RAE.

Nel contempo, il campo degli ex-politecnici reagiva istituendo il suo organo di rappresentanza separato dagli altri due, il CMU. La sigla, che originariamente stava per *Coalition of Modern Universities*, si è poi trasformata in *Campaigning Modern University* e ora ha cambiato ulteriormente nome in *Million+*, con cui si indica il numero (approssimativo) di laureati prodotti dalle *new universities*. Questo gruppo raduna 29 istituzioni e, a differenza degli altri due, non condivide affatto né la nozione di eccellenza, né il ruolo del RAE, per cui si colloca in una posizione «antagonista» rispetto a essi.

Lo scopo principale del CMU/*Million+* è quello di cercare di rendere più equilibrati i rapporti di forza nel campo accademico, esercitando pres-

sioni sulle istituzioni di governo centrali al fine di ottenere un riconoscimento concreto, cioè economico, della didattica e della ricerca svolte dalle istituzioni che associa e per l'innovazione degli schemi valutativi del RAE in modo che il tipo di ricerca condotto nelle *new universities* sia valutato e finanziato in modo appropriato e non con gli attuali criteri, giudicati penalizzanti.

Un buon esempio dei valori e degli interessi differenti di cui i tre gruppi sono portatori e quindi delle loro diverse posizioni nel campo accademico, è costituito dal recente dibattito sull'introduzione di uno schema nazionale di borse di studio per gli studenti provenienti da strati sociali economicamente svantaggiati. Il dibattito è stato avviato dal DIUS sulla scorta di una ricerca commissionata all'*Higher Education Policy Institute* (HEPI) pubblicata nel settembre 2008⁹. Le reazioni da parte del *Russell Group* e del *1994 Group* sono state decisamente contrarie alla proposta, mentre quelle del *Million+* assolutamente a favore (*1994 Group* 2008; *Million+* 2008b; *Russell Group* 2008).

Il processo di formazione dei *mission groups* mostra una certa ambivalenza: da un lato può essere interpretato come un processo di strutturazione del campo accademico [DiMaggio e Powell 1991; DiMaggio 1991] attraverso cui diversi attori che condividono una certa visione dell'istruzione superiore cercano, se non di imporla, di farla riconoscere, o di salvaguardarla; dall'altro può essere letto, al contrario, come una frammentazione del campo stesso.

In alcune interviste quest'ultimo punto emerge con una certa forza; in particolare viene sottolineato come la U-UK abbia ormai perso ogni ruolo e capacità di rappresentanza unitaria del sistema. Anche Stevens [2004, 83] legge in questa prospettiva la costituzione dei *mission groups* e la conseguente perdita di rilevanza della U-UK: essa «non ha mai parlato con una voce unitaria prima del 1992; dopo il 1992 [è diventata] così diversa e gli interessi che rappresenta così diversi che [è] difficile trovare l'accordo su qualcosa. [...] Non sono nemmeno riusciti a mettersi d'accordo per chiedere più soldi al governo». Nell'intervista svolta presso alla U-UK abbiamo chiesto se l'istituzione percepiva questo processo di indebolimento della sua azione. La risposta è stata che in parte i *mission groups* costituiscono una fonte di elaborazione e di azione relativamente autonoma, ma che la U-UK continua a ricoprire un ruolo di sintesi delle varie istanze e di loro rappresentanza unitaria presso gli organi centrali. Al riguardo, la Chief Executive del *Million+* ha sostenuto nell'intervista che la U-UK, in realtà non rappresenta tutto il settore dell'istruzione superiore, dato che essa è fondamentalmente «prigioniera» del

⁹ Non è stato possibile raccogliere informazioni e pareri da parte degli intervistati, dato che il dibattito è posteriore di 6 mesi rispetto al momento in cui le interviste sono state svolte. La ricerca è pubblicata sul web [HEPI 2008].

Russell Group, cioè rappresenterebbe prevalentemente le istanze dell'aristocrazia dell'istruzione superiore.

Da queste dichiarazioni così contrastanti che immagine possiamo farci del ruolo della U-UK? Ha ancora una funzione di rappresentanza unitaria o no? È un'istituzione di fatto governata dall'élite del sistema o ha una sua autonomia? Non è facile stabilirlo, ma una congettura può essere formulata. La U-UK sembra cercare di ritagliarsi più che un ruolo di rappresentanza degli interessi e di loro *lobbying*, un ruolo di equidistanza da tutti i *mission groups* attraverso la strategia del colpo al cerchio e l'altro alla botte evitando prese di posizione nette.

Come esempio ritorniamo al dibattito sullo schema nazionale per le borse di studio. Il commento della U-UK al riguardo è stato che la proposta, da un lato, è ispirata a permettere l'accesso degli studenti di origine sociale svantaggiata a qualsiasi università essi vogliano (retorica della democratizzazione), ma, dall'altro, «data la diversità delle visioni che attraversano il settore dell'istruzione superiore, è chiaro che ogni ulteriore mossa verso uno schema nazionale di borse solleverebbe un numero di rilievi critici che andrebbero analizzati con attenzione» [U-UK 2008]. Questa dichiarazione, evidentemente, non prende posizione a favore o contro lo schema, si limita a riconoscere che avrebbe la sua utilità (visione del *Million+*), ma anche che ciò farebbe emergere critiche che devono essere considerate (visione del *Russell* e del *1994 Group*). Va notato che le reazioni allo studio dell'HEPI da parte dei *mission groups* e della U-UK sono state inserite nei rispettivi siti tutte lo stesso giorno (18/9/2008).

Dunque, parrebbe che il ruolo della U-UK, come istituzione di rappresentanza degli interessi del settore autonoma e unitaria, effettivamente si sia indebolito, trovandosi di fatto nella posizione di chi sta tra l'incudine e il martello. L'istituzione parrebbe seguire una strategia in fondo più orientata alla sopravvivenza in una condizione di frammentazione e strutturazione in base a nuove e diverse logiche e strutture del campo, che orientata a un'effettiva rappresentanza degli interessi.

Al riguardo, si deve considerare che con le riforme iniziate nel periodo thatcheriano e continuate fino a oggi, la struttura del campo dell'istruzione superiore inglese è stata fortemente destabilizzata. Ma sono state fondamentalmente le politiche di allocazione selettiva dei finanziamenti, fondate su una logica riproduttiva, a creare le principali linee di frattura nel campo. Queste ne hanno determinato la sua frammentazione e il conseguente processo di (ri)strutturazione su basi diverse, che a loro volta costituiscono il fondamento delle lotte di potere aventi come posta la definizione di una certa struttura e logica del campo dell'istruzione superiore.

Quanto fin qui detto riguarda le dinamiche e gli attori interni al sistema di istruzione superiore. Tuttavia, la concezione di campo comprende anche attori esterni a una data sfera sociale organizzata, che però hanno un ruolo

lo nello strutturare e influenzare in qualche modo le dinamiche all'interno di essa. Questi attori vengono definiti come attori sussidiari e di sostegno [DiMaggio 1988]. Il prossimo paragrafo sarà dedicato a loro.

3.6. IL RUOLO DEGLI ATTORI SUSSIDIARI

Considerare l'istruzione superiore come un campo organizzativo [DiMaggio 1991; DiMaggio e Powell 1991], permette anche di considerare una serie di attori istituzionali esterni all'istruzione superiore che hanno, o possono avere, una rilevanza e un'influenza nel dare forma e sostanza ai processi e alle dinamiche che avvengono in esso.

Per i nostri fini considereremo due attori principali: 1) i quotidiani nazionali, i siti web e la loro attività di elaborazione e pubblicazione di *rankings* delle istituzioni; 2) i datori di lavoro e le loro modalità di scelta di assunzione dei laureati provenienti dalle diverse istituzioni nelle loro organizzazioni.

Molti quotidiani e siti web da ormai diversi anni sono mobilitati e impegnati in una vera e propria campagna di pubblicazione di *rankings* delle istituzioni nazionali. Tali *rankings*, o *league tables*, come vengono chiamati usando il gergo calcistico, hanno lo scopo di offrire valutazioni presentate come utili strumenti per orientare la scelta dell'istituzione e dei corsi di studio per gli studenti che intendono iscriversi all'università. Ma questi *rankings* hanno anche lo scopo di produrre classifiche alternative a quelle generate dall'aggregazione dei risultati delle valutazioni RAE dei singoli dipartimenti, dato che prendono in considerazione una pluralità più o meno ampia ed eterogenea di indicatori diversi da quelli della ricerca, spesso combinandoli insieme e non di rado in modo improprio e ambiguo.

Questo movimento dei *rankings* nazionali sta dando luogo a un vero e proprio mercato; in quanto tale esso vedrà delle differenze nel modo in cui i diversi «prodotti» – le classifiche – vengono confezionati e presentati al pubblico. Recentemente il sito *Higher Education Research Opportunities* (HERO-UK) ha messo in guardia studenti e famiglie nel fare affidamento sui *rankings* prodotti da quotidiani, settimanali e siti web privati come base su cui fondare le scelte di studio, oltre a sottolineare che in Gran Bretagna non esiste un *ranking* ufficiale delle istituzioni di istruzione superiore. Viene poi chiarito che i diversi produttori di classifiche usano informazioni che non provengono da dati ufficiali forniti dalle università (è il caso del *ranking* prodotto dal *Sunday Times*) e che quindi i risultati di posizionamento variano ampiamente a seconda di che cosa viene considerato [HERO 2008]¹⁰.

¹⁰ HERO è il portale ufficiale dell'istruzione superiore e la ricerca britannica. I suoi

Tuttavia, tanto le istituzioni quanto i «clienti» sono notevolmente influenzati da queste classifiche. Una ricerca commissionata dall'HEFCE nel 2007 [HEFCE 2008d] su *5 league tables* (le 2 principali internazionali – THES e Shanghai – e 3 nazionali – *Sunday Times Good University Guide*, *The Times Good University Guide* e *The Guardian University Guide* – mostra come le istituzioni, pur non ammettendolo esplicitamente, accordino grande rilevanza ai risultati annuali delle *league tables*. Spesso ciò si traduce in dichiarazioni da parte delle istituzioni sui loro siti web degli egregi risultati ottenuti in qualcuna delle classifiche prodotte.

Le classifiche sono ormai divenute parte del panorama dell'istruzione superiore ed esse sono oggetto di una forte domanda da parte dei futuri studenti, delle loro famiglie e dei datori di lavoro, finendo per avere un rilevante impatto sulla reputazione istituzionale e quindi, potenzialmente, sui comportamenti e orientamenti dei docenti, delle imprese e dei possibili donatori. Tuttavia, la ricerca evidenzia non poche perplessità sugli indicatori, le metodologie, la trasparenza del processo di costruzione e analisi dei dati e la robustezza dei risultati.

Nonostante ciò, la ricerca porta prove della rilevante influenza esercitata dalle classifiche sulle istituzioni, tanto che molte di esse le usano come indicatori delle loro performance avendo come principale preoccupazione di cercare di salire più in alto possibile nelle posizioni dei *rankings*. Ma ciò si scontra con le politiche governative per l'ampliamento della partecipazione dei giovani di origine sociale svantaggiata, poiché le università tendono a cercare di creare un'immagine e di dotarsi di infrastrutture e personale docente allo scopo di attirare gli studenti migliori (sostanzialmente quelli provenienti dalle classi medie e medio-alte, dotati di maggior capitale culturale), scoraggiando quelli con qualificazioni inferiori o non-standard. Sul lato della domanda, cioè degli studenti, le classifiche influenzano notevolmente le scelte soprattutto degli studenti «tradizionali» (cioè, di nuovo, quelli di classe media e medio-alta) e di quelli stranieri.

La reazione ai risultati della ricerca da parte del *Million+* non poteva essere più chiara: in una nota al riguardo pubblicata sul sito dell'organizzazione si legge che la ricerca «conferma che la costruzione delle classifiche delle università britanniche non ha una trasparenza completa. Il risultato netto è che queste classifiche distorcono il comportamento delle istituzioni, sono una guida inadeguata per gli studenti e producono un immenso danno all'istruzione superiore britannica all'estero» [Million+ 2008]. Non solo, ma durante una nostra intervista condotta 5 mesi prima della pubblicazione

membri sono: *Department for Employment and Learning, Northern Ireland* (DELNI), HEFCE, *Higher Education Funding Council for Wales* (HEFCW), *Guild He* (organizzazione di rappresentanza degli *university colleges* e delle istituzioni di *further education*), *Universities and Colleges Admissions Service* (UCAS) e U-UK.

di questa ricerca, la Chief Executive dell'organizzazione sosteneva che quelle classifiche sono tutt'altro che obiettive e neutrali, poiché esse non fanno altro che conformarsi alle, e confermare le aspettative e i valori della classe media britannica.

In altri termini, i *rankings* riprodurrebbero le percezioni e le rappresentazioni di questa classe in merito a cosa sia una buona educazione superiore e dove trovarla. Nel complesso le *league tables* contribuiscono a riprodurre e confermare le gerarchie istituzionali e la stratificazione che caratterizza il sistema britannico e soprattutto quello inglese e a spingere le istituzioni a conformarsi alla logica corrente della lotta per le posizioni.

Venendo ai datori di lavoro e alle loro modalità di selezione e assunzione dei laureati, una recente ricerca mostra elementi di notevole interesse [Morley e Aynsley 2007]. Una delle molte iniziative, riflesso della cultura della valutazione e dei *rankings*, è stata la costituzione di un sito web che classifica i dipartimenti nelle diverse aree disciplinari per quanto riguarda la qualità della formazione erogata e quindi la qualità dei loro laureati: il *Teaching Quality Information* (TQI; www.tqi.ac.uk), lanciato nell'agosto 2004.

Il TQI ha un duplice scopo: il primo è di offrire informazioni agli *stakeholders* sulla qualità e gli standard nell'istruzione superiore; il secondo di assicurare la responsabilizzazione (*accountability*) nell'uso del finanziamento pubblico delle istituzioni. In generale, questo duplice scopo, perseguito attraverso la pubblicizzazione di dati relativi alla qualità, produce una competizione per lo status e il prestigio delle istituzioni [*ibidem*; Morley 2003]. Ma ciò che la ricerca vuole mettere in luce è se questa base di dati sia conosciuta e usata dagli imprenditori come elemento su cui basare le decisioni di assunzione dei laureati.

Un primo dato interessante è che solo il 7% del campione della ricerca ha sentito parlare del sito web e che solo il 18% delle organizzazioni del settore pubblico e nessuna del settore volontario privato pensa che lo visiterà. Questo disinteresse nel 40% dei casi si spiega con la mancanza di fiducia dei datori di lavoro negli strumenti di rilevazione della qualità, vista come uno strumento di marketing usato dalle università.

Il secondo dato interessante è che, quando agli intervistati è stato chiesto di ordinare gerarchicamente i criteri principali con cui assumono laureati, le informazioni sulla qualità e gli standard sono state collocate nella parte più bassa della gerarchia. Nell'80% dei casi, il fattore che gioca il ruolo principale nella valutazione della qualità educativa da parte dei datori di lavoro è la «reputazione complessiva dell'istituzione».

Molti datori di lavoro continuano così ad assumere i laureati di un ristretto numero di istituzioni. Alla base di ciò stanno due assunzioni dei datori di lavoro: la prima è che ritengono che i laureati provenienti da quelle poche istituzioni siano dotati di un maggior capitale culturale e sociale rispetto a coloro che provengono da altre istituzioni, soprattutto quelle ad alta inten-

sità di reclutamento (le *new universities* in particolar modo); la seconda è che quelle poche istituzioni, reclutando attraverso procedure selettive o valorizzando gli studenti con molti e buoni *A-level* conseguiti in alcune materie alla fine della scuola secondaria superiore, operano una selezione anche per i datori di lavoro.

In altri termini, certe università svolgono la funzione di *gate-keeping* o di filtraggio per la società, quanto meno nel segmento dei lavori socialmente ed economicamente migliori e più prestigiosi. Queste università sono le prime 20 della lista prodotta sulla base del RAE. Dieci di queste appartengono al *Russell Group* e 2 al *1994 Group*. Un intervistato dichiara significativamente che «tutti sanno chi sono quelli del *Russell Group* e tutti sanno che cosa sono le *pre-1992 universities* ... uno non può andare in tutti i campus dove pensa di poter incontrare i candidati di più alto livello qualitativo, le *league tables*, la reputazione in questo giocano una grande parte» [ibidem, 243].

Il terzo dato rilevante è legato alla percezione, se non alla convinzione, dei datori di lavoro che se in passato questa modalità di assunzione ha funzionato bene, non c'è ragione perché non possa continuare a farlo. Ciò vuol dire che tra datori di lavoro e un certo numero di istituzioni si è andato a creare nel tempo un rapporto di fiducia di duplice tipo: quella basata sulle caratteristiche dell'istituzione (il prestigio e la reputazione) e quella basata sullo scambio ripetuto. Zucker [1986] ha definito questi due tipi di fiducia *characteristic-based trust* e *process-based trust* quali meccanismi «tradizionali» di produzione della fiducia, a cui si affianca la *institutional-based trust* come forma di produzione della fiducia razionalizzata (in senso weberiano) e di parte terza. Il TQI risponderebbe a quest'ultimo tipo di produzione della fiducia che, però, non è riuscito a imporsi. I datori di lavoro sembrano poco o per nulla interessati a una conoscenza dettagliata della qualità e degli standard, mentre preferiscono i dati aggregati e riassuntivi offerti dai *rankings* [Morley e Aynsley 2007].

Questi aspetti mostrano come le logiche di selezione delle assunzioni dei datori di lavoro non solo ricalchino la stratificazione nel sistema, ma soprattutto contribuiscano a riprodurre e a rafforzare tale stratificazione, oltre che quella sociale. Nel contempo, queste stesse logiche di scelta, per come e per ciò su cui si fondano, tendono a legittimare e a rafforzare tanto la centralità della ricerca (le istituzioni preferite sono anche quelle *research intensive*), quanto il ruolo dei *rankings* nel definire l'eccellenza.

La legittimazione e il rafforzamento di questi elementi connessi all'eccellenza, a loro volta, contribuiscono a rafforzare la stratificazione delle istituzioni: un circolo di mutuo rafforzamento alla cui logica e coerenza pare difficile riuscire a sottrarsi.

3.7. CONCLUSIONI: RIFRAZIONE DEL CONCETTO DI ECCELLENZA, FRAMMENTAZIONE E RISTRUTTURAZIONE DEL CAMPO

L'analisi delle politiche per l'eccellenza svolta in questo capitolo evidenzia due aspetti importanti relativamente al concetto di eccellenza e agli effetti che quelle politiche stanno producendo sul sistema di istruzione inglese.

Cominciamo dal concetto di eccellenza. Kogan e Hanney [2000, 108] sostengono convincentemente che il processo di transizione dall'istruzione superiore di élite a quella di massa ha fornito la giustificazione per la costruzione di un complesso congegno di valutazione e assicurazione della qualità. Il processo, tutt'ora in corso e che vede un'ulteriore transizione dal sistema di massa a uno universale [Trow 1974; 2006], sta spingendo verso un'esplicita stratificazione delle istituzioni, dove il fondamentale criterio è fornito dalla dicotomia *research vs. teaching institutions*¹¹.

In questo quadro, l'eccellenza tipica delle istituzioni di élite, tradizionalmente identificata con la formazione delle classi dirigenti, subisce una doppia ridefinizione: 1) non è solo formazione delle classi dirigenti ma è soprattutto produrre ricerca di elevata qualità e, ancor più importante; 2) non è più «l'eccellenza», ma una forma o una componente dell'eccellenza, o meglio di un sistema delle eccellenze che è in via di definizione e razionalizzazione.

La prima ridefinizione del concetto di eccellenza si inserisce ed è radicata nel contesto della trasformazione che l'idea di scienza ha subito a partire dal secondo dopoguerra, e che nell'ultimo ventennio è culminata nella cosiddetta *knowledge-based economy and society*. La scienza, e quindi la ricerca scientifica, hanno assunto un valore essenzialmente strumentale in termini di sviluppo economico, di competitività, di innovazione. Il processo di globalizzazione e internazionalizzazione non ha fatto altro che accelerare e rafforzare lo sviluppo di questo valore [Drori et al. 2003]. In questo panorama, l'eccellenza nell'istruzione superiore è declinata in termini di ricerca scientifica capace di produrre sviluppo, competitività e innovazione economiche nel quadro della competizione globale. A ciò si accompagna una crescente e sempre più acuta competizione globale tra sistemi universitari e singole università che si incardina sulla loro capacità di produrre ricerca eccellente a livello internazionale e tutto ciò trova espressione nel movimento globale dei *rankings* internazionali.

A loro volta questi *rankings* diventano, da un lato, i *benchmarks* con cui identificare il posizionamento dei sistemi e soprattutto delle istituzioni nel campo globale dell'istruzione superiore e, dall'altro, uno tra le principali fon-

¹¹ Tuttavia, i due autori si affrettano a sottolineare che, a prescindere dai processi di transizione che l'istruzione superiore britannica ha subito e sta subendo, quelle politiche valutative sarebbero state comunque adottate dai governi per la pressione esercitata dalle politiche più generali connesse alla riduzione della spesa pubblica e del *New Public Management*.

ti di pressione istituzionale a livello globale sui singoli sistemi e istituzioni nell'incorporare quella nozione di eccellenza.

L'Inghilterra, al pari delle altre nazioni, non è rimasta immune da questi processi globali. Anche nelle interviste da noi svolte, sia con responsabili politici, sia con quelli delle istituzioni universitarie, l'idea di eccellenza si lega essenzialmente a quella che si incarna nella ricerca e soprattutto nella ricerca di rilievo internazionale. Se è vero che vi sono anche altre definizioni diverse, è la ricerca eccellente che fa la vera differenza, cioè l'eccellenza propriamente detta. Questo è anche il fondamentale argomento di legittimazione del RAE, soprattutto da parte di quelle istituzioni che da esso sono premiate e che da esso ricavano la forza per presentarsi e, in diversa misura, imporsi nell'arena della competizione globale dell'istruzione superiore.

Ciononostante, il concetto di eccellenza si è diversificato e arricchito con nuove definizioni che si affiancano a quella principale. Il caso inglese costituisce probabilmente la manifestazione più chiara di questo processo.

Tutti gli intervistati hanno infatti dichiarato che oggi non si può parlare di «eccellenza» al singolare, ma di una pluralità di eccellenze che possono sia caratterizzare le singole istituzioni, relativamente alla loro missione fondamentale, sia una singola istituzione, in termini di diversi aspetti di eccellenza connessi alle sue diverse pratiche, attività e strutture. Questo rilievo, ampiamente condiviso, porta con sé anche una visione relativistica o rifratta dell'eccellenza e il conseguente abbandono di una concezione unica, almeno a livello retorico. Per esempio, il pro-rettore alla ricerca di Cambridge da noi intervistato ha dichiarato che l'eccellenza che caratterizza la prestigiosa università e che la pone ai vertici internazionali è frutto di un particolare momento storico e non è affatto detto che domani quella stessa eccellenza sarà rilevante per il mantenimento di quella posizione di prestigio di cui oggi gode. Non solo, ma ha dichiarato che se Cambridge è eccellente sotto il profilo della ricerca o della selezione degli studenti migliori, altre istituzioni lo possono essere sotto altri punti di vista, in cui Cambridge è relativamente più debole (per esempio la ricerca applicata in connessione e collaborazione con il settore industriale, o la capacità di reclutare un maggiore numero di studenti dalle classi più svantaggiate, anche se su questo punto dichiara che l'università ha fatto notevoli passi avanti).

Un altro aspetto legato a questa diversificazione e relativizzazione del concetto di eccellenza è connesso alla cosiddetta formazione delle élite. Con la sola eccezione dell'intervista svolta a Oxford («certo che noi formiamo l'élite del paese! Imprenditori, alti funzionari dello stato, primi ministri, intellettuali e perfino una rilevante quota dei rettori delle università proviene da qua») le interviste hanno evidenziato come questa funzione venga percepita e rappresentata come una sorta di sopravvivenza di un ethos elitista ormai fuori dal tempo e, in fondo, politicamente scorretto.

La formazione delle classi dirigenti continua a essere una funzione dell'istruzione superiore, ma «una» funzione tra le altre in cui le istituzioni sono chiamate a svolgere il loro ruolo al meglio. Un ulteriore segnale di come questa funzione sia guardata con una sorta di sospetto o imbarazzo è dato dal fatto che spesso durante le interviste gli intervistati mostravano un certo disagio quando la domanda cadeva sul ruolo formativo delle élite. Imbarazzo che si è manifestato sempre nella stessa risposta (tranne che a Oxford): «Cosa intendete per formazione delle élite? Noi non siamo un'istituzione elitaria, siamo aperti a tutti purché bravi, abbiamo ampliato il nostro reclutamento dei giovani provenienti dalle classi svantaggiate». Una risposta, evidentemente, difensiva e che allo stesso tempo riflette lo spirito del tempo anti-elitista, incorporato nelle politiche di ampliamento della partecipazione che, nel caso inglese, assumono più un carattere valoriale (es.: democratizzazione, uguaglianza delle opportunità) che tecnico.

Un ulteriore aspetto che produce la rifrazione dell'eccellenza in una pluralità di eccellenze è costituito dalla differenziazione stessa che caratterizza il sistema di istruzione superiore unificato, in parte ereditata dal passato, in parte connessa agli sviluppi delle società avanzate. Sostenere che un'istituzione eccellente in una data funzione o attività sia per ciò stesso eccellente in assoluto è un non-senso. Altre istituzioni non eccellenti in quella funzione o attività possono esserlo in altre, per cui non si possono fare graduatorie.

In linea di principio, come si può sostenere che un'istituzione eccellente nella ricerca pura sia superiore a una eccellente nella ricerca applicata interdisciplinare e cooperativa e che questa sia a sua volta superiore a una capace di ampliare efficacemente la partecipazione agli studi delle classi più svantaggiate o a fornire una didattica di alta qualità? Tutte fanno qualcosa di eccellente e tutte contribuiscono allo sviluppo sociale, culturale, scientifico ed economico.

Infine la politica tende, in una qualche misura, a riconoscere, sancire e rafforzare la diversificazione dell'eccellenza, come il *White Paper* 2003 e il programma CETL dimostrano.

Resta il problema del riconoscimento delle varie eccellenze sia a livello nazionale che internazionale. I rilievi sopra evidenziati operano a livello della retorica, mentre nella sostanza esiste un'eccellenza «superiore»: quella legata alla ricerca. I flussi di finanziamento e la loro selettività, come pure il movimento internazionale dei *rankings*, le politiche nazionali e le «ricette» fornite dalle istituzioni trans-nazionali lo dimostrano chiaramente. Questo è un problema centrale anche in Inghilterra: ciò che viene di fatto premiato è la ricerca, possibilmente quella di rilevanza internazionale, a scapito delle altre eccellenze.

Le lamentele del *Million+* riguardo al RAE, sono solo una parte, giacché l'organizzazione lamenta uno scarso riconoscimento di quanto le università che essa associa stanno facendo per lo sviluppo sociale ed economico del pa-

ese. La Chief Executive dell'organizzazione da noi intervistata è stata chiarissima al riguardo:

riconoscimento dell'eccellenza? Qui non si riconosce niente. I fondi vanno alle solite istituzioni che tra l'altro non fanno niente per le politiche di ampliamento della partecipazione, che non svolgono ricerca in connessione al tessuto economico, che pensano di fare una didattica eccellente solo perché hanno docenti ritenuti eccellenti, che laureano una porzione più ridotta del totale dei laureati e che nonostante ciò ricevono più risorse sia per la ricerca che per gli studenti.

Forse questi rilievi suonano un po' *radical* e certamente di parte; tuttavia toccano un nervo scoperto: da un lato si parla di una pluralità di eccellenze, dall'altra si fa poco per riconoscerle fattivamente e sostantivamente, lasciando le cose come stanno, o meglio riproducendo il modo in cui stanno, trovando anche una fonte di legittimazione nei processi globali che danno rilevanza e istituzionalizzano prevalentemente una certa idea di eccellenza.

Va però anche sottolineato che la politica dei CETL (per quanto i suoi risultati siano ambigui) e, soprattutto, i primi risultati del RAE 2008, dimostrano come vi sia un costante sforzo da parte dei *policy-makers* di riconoscere le diverse eccellenze presenti nel sistema e di dare loro, oltre che un certo grado di formalizzazione, anche una più ampia visibilità e legittimazione.

Dunque, nel caso inglese l'eccellenza costituisce una *policy issue* prioritaria che al contempo vede una sua diversificazione o declinazione in base alle diverse dimensioni richiamate. Proprio a causa di questa sua frammentazione, che, almeno in parte, va oltre la dicotomia ricerca/insegnamento, a livello politico non è stata data alcuna definizione netta e chiara di che cosa sia l'eccellenza. Lo stesso HEFCE, responsabile dell'implementazione delle politiche generali di indirizzo governative, non può darla e neppure gli intervistati l'hanno saputa dare (a parte il confermare che ci sono tante forme in cui l'eccellenza si esprime e si concretizza). L'eccellenza si materializza in una pluralità di definizioni e di pratiche, è un concetto rifratto, frutto della rifrazione stessa che la politica per l'eccellenza sta subendo.

Il secondo aspetto rilevante che la ricerca evidenzia riguarda i processi di frammentazione e ristrutturazione del campo dell'istruzione superiore inglese prodotti dalle politiche per l'eccellenza. Abbiamo visto come le politiche per l'eccellenza, soprattutto quella connessa al RAE, abbiano prodotto un sistema stratificato e al contempo differenziato. Differenziazione e stratificazione, a loro volta, hanno prodotto (e in una certa misura formalizzato) linee di distinzione e frattura nel campo dell'istruzione superiore. Queste linee di frattura si sono consolidate e formalizzate attraverso la creazione dei *mission groups*. Questi, infine, sono stati considerati come gli indicatori più evidenti di un processo di frammentazione e ristrutturazione del campo dell'istruzione superiore inglese.

Frammentazione e ristrutturazione possono essere così visti come due lati della stessa medaglia, cioè come processi compresenti e caratterizzanti la

condizione relativamente instabile del campo prodotta da un flusso continuo di politiche di riforma e innovazione più o meno ampie e radicali, *in primis* quelle relative alla logica e alle modalità di finanziamento del sistema.

Che si tratti di un processo di ristrutturazione del campo appare piuttosto chiaro dal fatto che vi è una lotta in corso la cui posta è la ridefinizione del campo stesso. Si tratta di una ridefinizione che ha a che fare con la forma strutturale del sistema di istruzione superiore (quanta e quale differenziazione e stratificazione), con le modalità attraverso cui perseguirla e con le definizioni di cosa sia l'istruzione superiore e di quali siano le sue finalità.

Come nota Lepsius [2007], i conflitti inter e intra istituzionali possono condurre a processi di de-istituzionalizzazione e di ricostruzione istituzionale [si veda anche DiMaggio 1991 e i diversi lavori di Bourdieu sulle caratteristiche e le logiche dei campi sociali]. Ma più spesso, piuttosto che la de-istituzionalizzazione, cioè lo smantellamento totale di una struttura e la sua sostituzione con una completamente diversa, l'esito è un'elaborazione del conflitto e la mediazione basati su rapporti di potere determinati che, a loro volta, danno luogo a una riconfigurazione istituzionale che produce una maggior differenziazione e complessità sociale nel campo.

È questo che sembra essere in corso nel campo dell'istruzione superiore inglese. I *mission groups* sono il riflesso della frammentazione del campo, delle linee di frattura lungo cui gli attori si posizionano, si aggregano, trovano i fondamenti costitutivi dei rispettivi interessi e delle lotte in corso al suo interno per la sua ristrutturazione; al contempo, essi sono gli strumenti attraverso cui quella lotta è condotta e i processi di ristrutturazione si sviluppano.

Questi processi hanno un legame diretto con la definizione di eccellenza e con l'emergere di definizioni concorrenti e/o complementari al concetto tradizionale di eccellenza (quello basato sulla reputazione pregressa) che il meccanismo valutativo del RAE non ha compromesso, ma, almeno fino a questo momento, ampiamente riprodotto. Ciò è andato a favore delle istituzioni tradizionali che hanno visto accrescere tutte le loro fonti di capitale (reputazionale, accademico, economico, sociale e politico) e quindi il loro potere di influenza nella lotta per il processo di ristrutturazione del campo e della concezione di eccellenza che lo sta andando a caratterizzare.

Nello stesso tempo, nel campo incominciano a farsi strada concetti diversi che cercano di affiancarsi a quello egemonico e soprattutto di essere riconosciuti come legittimi. L'azione del *Million+* si costituisce su e si orienta verso questo obiettivo.

Allo stato attuale, due sono i risultati più significativi che questo mission group è riuscito a raggiungere. Il primo è legato alla politica dei CETL e alle sue particolari modalità di implementazione. Tuttavia, questi concetti stentano ad affermarsi e anche quando vi riescono, in una qualche misura, non riescono comunque a cambiare la concezione di eccellenza dominante, i

rapporti di potere su di essa fondati e gli effetti che essi hanno sulle istituzioni universitarie. Il secondo e forse più rilevante è – con tutta probabilità, visti i contenuti delle sue azioni di *lobbying* – di essere riuscito a far cambiare alcuni aspetti e criteri della valutazione del RAE nell'ultimo esercizio (2008) che ha prodotto segnali di cambiamento, o quantomeno di dinamicità, nella stratificazione delle istituzioni, almeno nella parte mediana della struttura.

Bisognerà vedere se la rifrazione del concetto di eccellenza che, come ho cercato di evidenziare, rimane ancora per lo più legata all'ambito della retorica, e la frammentazione e ristrutturazione del campo evolveranno in una diversificazione sostanziale sul piano delle politiche, in particolare quelle del finanziamento. È su questo terreno che il riconoscimento della pluralità delle eccellenze deve essere misurato e valutato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Arthur D. Little Ltd., 2006, *The Social and Economic Impact of Publicly Funded Research in 35 Participating Universities*, rapporto di ricerca fornito da Pam Tatlow (CMU/Million+).
- Bourdieu, P., 1979, *La distinction*. Paris, Minuit; tr. it. *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- 1980, *Le sens pratique*, Paris, Minuit; tr. it. *Il senso pratico*, Roma, Armando, 2000.
- 1984, *Homo academicus*, Paris, Minuit.
- Boys, C. J., Brennan, J., Henkel, K., Kirkland, J., Kogan, M., e Youll, P., 1988: *Higher Education and the Preparation for Work*, London, Jessica Kingsley Publisher.
- CMU University Group, 2006, *Reform of higher education research assessment and funding*, rapporto interno.
- 2007 *Higher Education and the Economy: A Critical Relationship. Funding for Success*, rapporto interno.
- DFES (Department for Education and Skills), 2008, *Commentary on responses received on the Higher Education White Paper*, <http://www.dcsf.gov.uk/hegateway/strategy/hestrategy/pdfs/fhe.pdf>.
- DiMaggio, P.J., 1988, *Interests and Agency in Institutional Theory*, in *Institutional Patterns and Organizations*, (a cura di) L.G. Zucker, Cambridge (Mass.), Ballinger Publisher.
- 1991, *Constructing an Organizational Field as a Professional Project: U.S. Art Museums 1920-1940*, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (a cura di) W.W. Powell, P.J. DiMaggio, Chicago, University of Chicago Press; tr. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.

- DiMaggio, P.J., e Powell, W.W., 1991, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in the Organizational Fields*, in *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, (a cura di) W.W. Powell, P.J. DiMaggio, Chicago, University of Chicago Press; tr. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*. Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- Drori, G.S., Meyer, J.W., Ramirez, F.O., Schofer, E., 2003, *Science in the Modern World Polity. Institutionalization and Globalization*, Stanford, Stanford University Press.
- 1994 Group, 2001, *2001 RAE League Table ranked based on a calculation of weighted grade on a 7 point scale multiplied by proportion of staff submitted*, www.1994group.ac.uk/documents/public/RAE_2001_league_table.pdf.
- 2008, *1994 Group rejects proposals for a national bursary scheme*, www.1994group.ac.uk/newsitem.php?item=220.
- Gherardi, E., 2008, *Science Assessment and Research Strategies*, paper presentato alla 21ª Conferenza Annuale CHER «*Excellence and Diversity in Higher Education. Meanings, Goals and Instruments*», Pavia, 11-13 settembre 2008.
- Gibbons, M., 1992, *The Industrial-Academic Research Agenda*, in *Research and Higher Education: the United Kingdom and the United States*, (a cura di) T. G. Whiston, R. L. Geiger, Buckingham, Open University Press/SRHE.
- 2003: *Research Excellence: The Challenge of Socially Robust Knowledge*, in *Excellence in Higher Education*, (a cura di) E. De Corte, London, Portland Press.
- Gosling, D., e Hannan, A., 2007: *Centres for Excellence in Teaching and Learning in England: Recognising, Celebrating and Promoting Excellence?*, in *International Perspectives on Teaching Excellence in Higher Education*, (a cura di) A. Skelton, Abigdon, Routledge.
- Guardian.co.uk, 2008, *Rae 2008: results for Uk Universities*, www.guardian.co.uk/education/table/2008/dec/18/Rae-2008-results-uk-universities.
- HEFCE (Higher Education Funding Council England), 2007, *Centres for Excellence in Teaching and Learning*, <http://www.hefce.ac.uk/Learning/TInits/Cetl/>.
- 2008a, *Funding Higher Education in England. How HEFCE allocates its funds*. September 2008/33, http://www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2008/08_33/08_33.pdf.
- 2008b, *Research Assessment Exercise 2008: the outcome*, <http://www.rae.ac.uk/results/outstore/RAEOutcomeFull.pdf>.
- 2008c, *2005-2010 Centres of Excellence in Teaching and Learning Programme*, http://www.hefce.ac.uk/pubs/rereports/2008/rd08_08/rd08_08.pdf.
- 2008d, *Counting What Is Measured or Measuring What Counts? League Tables and Their Impact on Higher Education Institutions in England*. http://www.hefce.ac.uk/pubs/hefce/2008/08_14/08_14.pdf.
- HEPI (Higher Education Policy Institute), 2008, *Financial support in English universities: a national bursary scheme*, <http://www.hepi.ac.uk/files/37NationalBursarysummary.pdf>.
- HERO (Higher Education and Research Opportunities in the Uk), 2008, *Things to*

- Consider When Choosing Where to Go and What to Study*, www.hero.ac.uk/uk/studying/things_to_consider_when_choosing_where_to_go_and_what_to_study/newspaper_league_tables.cfm.
- Kogan, M., e Hanney, S., 2000: *Reforming Higher Education*. London, Jessica Kingsley Publisher.
- Lepsius, M.R., 2007, *Il significato delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- Lingard, B. e Garrick, B., 1997, *Producing and Practising Social Justice Policy in Education: a policy trajectory study from Queensland, Australia*, in «International Studies in Sociology of Education», vol. 7, n. 2.
- Lucas, L., 2006, *The Research Game in Academic Life*, Maidenhead, Open university Press.
- McNay, I., 2003, *Assessing the Assessment: An Analysis of the UK Research Assessment Exercise*, in «Science and Public Policy», n. 1.
- 2005, *Assessing Research in the UK: Policy, Process, Product and Problem*, manoscritto fornito dall'autore.
- Meyer, J.W., e Rowan, B., 1977 *Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Mith and Ceremony*, in «American Journal of Sociology», vol. 83, n. 2; tr. it. in *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, (a cura di), W.W. Powell e P.J. DiMaggio, Torino, Edizioni di Comunità, 2000.
- Million+, 2008a, *Million+ Comment: HEFCE League Tables Report*, <http://www.millionplus.ac.uk/pressarc2008/million-comment-hefce-league-tables-report>.
- 2008b, *Million+ supports call for a national bursary scheme*, www.millionplus.ac.uk/news/national_bursary_scheme.htm.
- Morley, L., 2003, *Quality and Power in Higher Education*. Buckingham, Open University Press.
- Morley, L., e Aynsley, S., 2007, *Employers, and Quality Standards in Higher Education: Shared Values and Vocabularies or Elitism and Inequalities?*, in «Higher education Quarterly», vol. 61, n. 3.
- Newby, H., 2002, *The Research Assessment Exercise 2001*, presentazione alla conferenza *RAE 2001: Review, Reflection ... Reformulation?* University of Greenwich, 11/4/2002.
- Riesman, D., 1956, *Constraint and Variety in American Higher Education*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Russell Group, *The Russell Group homepage*, <http://www.russellgroup.ac.uk/>.
- 2008, *Calls for National Bursary Scheme are profoundly misguided*, www.russellgroup.ac.uk/news/2008/calls-for-national-bursary-scheme-are-profoundly-misguided.html.
- Scott, P., 1995, *The Meaninings of Mass Higher Education*. Buckingham, SRHE/ Open University Press.
- Sharp, S., e Coleman, S., 2005, *Rating the Research Assessment Excercisen 2001 – The Patterns of University Status and Panel Membership*, in «Higher Education Quarterly», vol. 59, n. 2.

- Shattock, M., 1994, *The UGC and the Management of British Universities*. Buckingham, SRHE/Open University Press.
- 2006, *United Kingdom*, in *International Handbook of Higher Education*, part 2, (a cura di) J.J.F. Forest e P.G. Altbach, Dordrecht, Springer.
- 2009, *The Impact of the UK Research Assessment Exercise*, nota manoscritta fornita dall'autore.
- Skelton, A., 2005, *Understanding Teaching Excellence in Higher Education: Towards a Critical Approach*, London, Routledge.
- Smith, D., 2003, *Interaction of Research and Teaching in Concepts of Excellence in Higher Education*, in *Excellence in Higher Education*, (a cura di) E. De Corte, London, Portland Press.
- Stevens, R., 2004, *From University to Uni. The Politics of Higher Education in England since 1944*, London, Politico's.
- Tapper, T. e Salter, B., 2003, *Interpreting the Process of Change in Higher Education: The Case of the Research Assessment Exercises*, in «Higher Education Quarterly», vol. 57, n. 1.
- 2004, *Governance in Higher Education in Britain: The Significance of the Research Assessment Exercise for the Funding Council Model*, in «Higher Education Quarterly», vol. 58 n. 1.
- Times Higher Education*, 2007,
- 2/11/2007, *Exclusions from RAE see steep rise*, www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storyCode=310956§ioncode=26.
- 7/12/2007, *Teaching institutions draw on smaller cohort for RAE*, www.timeshighereducation.co.uk/story.asp?storyCode=311365§ioncode=26.
- Trowler, P., 1998, *Academics Responding to Change*, Buckingham, Open University Press.
- 2003, *Il Regno Unito e lo «Spazio Europeo dell'Istruzione»*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 3.
- Trow, M., 1974, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, in *OECD, Policies for Higher Education*, OECD, Paris.
- 2006, *Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII*, in *International Handbook of Higher Education*, vol. 1, (a cura di) J.J.F. Forest, and P.G. Altbach, Dordrecht, Springer.
- UKEAS (Uk Education Advisory Service), 2001, *How universities fared in the 2001 Research Assessment Exercise*, <http://www.ukcas.com.tw/rankings.htm>.
- U-UK (Universities-Uk), 2008, *Universities UK response to HEPI report on national bursary scheme*, <http://www.universitiesuk.ac.uk/Newsroom/MediaReleases/Pages/UniversitiesUKresponsetoHEPIreportonnationalbursaryscheme.aspx>.
- Watson, D., 1999, *Decoding Dearing on Diversity*, in *Changing Relationships between Higher Education and the State*, (a cura di) B. Little, London, Jessica Kingsley Publisher.

Willmott, H., 2003, *Commercialising Higher Education in the UK: The State, Industry and Peer-Review*, in «Higher Education Studies», vol. 28, n. 2.

Zucker, L.G., 1986, *The Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920*, in «Research in Organizational Behavior», vol. 8.

4.

AUTONOMIA DELLE UNIVERSITÀ E RICERCA DELL'ECCELLENZA IN ITALIA

Fiammetta Corradi - Michele Rostan*

4.1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO LEGISLATIVO: L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA UNIVERSITARIA E LE SUE IMPLICAZIONI

In Italia, la realizzazione di provvedimenti e/o di esperienze volti – direttamente o indirettamente, con diverso grado di successo – all'individuazione, alla promozione o al rafforzamento dell'eccellenza nella formazione e nella ricerca va collegata al processo di attuazione di alcune riforme avviate alla fine degli anni '80. Sono, infatti, le riforme tese a realizzare l'autonomia delle università a porre le condizioni per l'introduzione nel sistema di istruzione superiore italiano di pratiche di valutazione, di procedure di selezione, di elementi di differenziazione e di stratificazione verticale.

Sebbene all'inizio degli anni '80 alcuni provvedimenti [D.P.R. n. 382/1980; D.P.R. n. 162/1982] avessero introdotto nel sistema universitario italiano significative novità, è solo con la Legge n. 168 del 9 maggio 1989, proposta dal Ministro Ruberti, che si avvia la reale applicazione del dettato costituzionale che conferisce alle istituzioni di alta cultura, alle università e alle accademie il diritto di darsi ordinamenti autonomi pur nei limiti delle leggi dello Stato (art. 33, comma 6 della Costituzione).

La legge disciplina l'autonomia accordata alle università e agli enti di ricerca. Si tratta di una legge fondamentale perché conferisce alle università un'auto-

* Sebbene il capitolo sia frutto di un lavoro comune, i § 4.1, 4.3, 4.4 e 4.7 sono stati scritti da Michele Rostan, mentre i § 4.2, 4.5 e 4.6 sono stati scritti da Fiammetta Corradi.

nomia normativa, cioè il diritto di darsi leggi proprie (gli statuti e i regolamenti), ma soprattutto il diritto di modificare la natura stessa degli statuti, potendo così innovare anche nei confronti delle leggi e dei regolamenti vigenti, pur nel rispetto di alcuni vincoli [Luzzatto 2001]. Essa, inoltre, è importante perché precisa, per la prima volta, i diversi tipi di autonomia di cui possono godere gli atenei: didattica (art. 6, comma 3), scientifica (art. 6, comma 4), organizzativa (art. 6, comma 5), finanziaria e contabile (art. 6, comma 7 e tutto l'art. 7). Grazie a quanto previsto in una delle norme transitorie e finali (art. 16), la legge avvia concretamente l'autonomia statutaria delle università imperniata sul nuovo statuto «di autonomia» [Cammelli 2004], ma non avvia l'autonomia finanziaria né quella didattica per le quali bisogna attendere le necessarie leggi di attuazione.

Il 1989 può essere considerato come uno spartiacque simbolico tra un lungo periodo della storia del sistema universitario italiano caratterizzato da una sostanziale continuità e rigidità dell'ordinamento didattico, da un forte centralismo nel governo del sistema, dalla resistenza al cambiamento e dal fallimento dell'unico tentativo fatto di riforma dell'ordinamento universitario, quello iniziato nel 1963 e culminato con la presentazione del disegno di legge n. 612 del 1969 [Luzzatto 2001], e una fase nuova caratterizzata dall'attuazione dell'autonomia universitaria [Luzzatto e Moscati 2005]. La realizzazione dei diversi tipi di autonomia, tuttavia, non è immediata ma avrà bisogno di una serie di provvedimenti presi nel corso del decennio successivo e anche oltre. Per quanto riguarda l'autonomia statutaria, infatti, il passaggio dal diritto delle università di darsi statuti e regolamenti al dovere di farlo si ha solo nel 1995 con la Legge n. 236 del 21 giugno (art. 6, comma 1), mentre l'autonomia finanziaria si attua nel 1993 e la realizzazione dell'autonomia didattica si avvia solo nel 1999.

Le riforme realizzate a partire dal 1989 hanno alcune implicazioni che vanno sottolineate. In questa sede, concentreremo l'attenzione sulle implicazioni delle riforme sull'autonomia finanziaria e di quelle degli ordinamenti didattici. Le prime hanno portato all'introduzione o al rafforzamento di pratiche di valutazione all'interno del sistema universitario italiano. Le seconde hanno introdotto o rafforzato alcuni elementi di differenziazione e di stratificazione interna al sistema. In entrambi i casi, forse per la prima volta, i temi dell'individuazione e della promozione dell'eccellenza nella ricerca e nella formazione sono posti all'attenzione degli attori interni ed esterni al sistema universitario [Cavalli 2006; Rositi 2001].

4.1.1. L'autonomia finanziaria

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario dell'autonomia assicurata dalla Costituzione alle università, dopo l'approvazione della Legge n. 168/1989, il provvedimento più importante è l'introduzione di nuove regole di finanziamento dell'università grazie all'art. 5 della Legge n. 537 del 24 dicembre 1993.

Questo articolo dispone che il finanziamento delle università statali avvenga tramite tre fondi denominati «fondo per il finanziamento ordinario delle università», «fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche» e «fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario».

Il primo è il fondo che qui interessa maggiormente. Esso riguarda la «quota a carico del bilancio statale delle spese per il funzionamento e le attività istituzionali delle università», comprese le spese per il personale, l'ordinaria manutenzione delle strutture universitarie e la ricerca scientifica, e a esclusione della quota destinata ai progetti di ricerca di interesse nazionale e delle spese per le attività sportive.

Il fondo per il finanziamento ordinario delle università comprende due quote: una quota di base «da ripartirsi tra le università in misura proporzionale alla somma dei trasferimenti statali e delle spese sostenute direttamente dallo stato per ciascuna università nell'esercizio 1993», e una quota di riequilibrio «da ripartirsi sulla base di criteri determinati con decreto del ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentito il consiglio universitario nazionale e la conferenza permanente dei rettori, relativi a standard dei costi di produzione per studente e agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali»¹.

La legge determina pure la relazione tra la quota base e la quota di riequilibrio del fondo per il finanziamento ordinario: «a partire dal 1995, la quota base del fondo per il finanziamento ordinario delle università sarà progressivamente ridotta e la quota di riequilibrio dello stesso fondo sarà aumentata almeno di pari importo. La quota di riequilibrio concorre al finanziamento a regime delle iniziative realizzate in conformità ai piani di sviluppo. Il riparto della quota di riequilibrio è finalizzato anche alla riduzione dei differenziali nei costi standard di produzione nelle diverse aree disciplinari e al riallineamento delle risorse erogate tra le aree disciplinari, tenendo conto delle diverse specificità e degli standard europei».

Queste disposizioni sono profondamente innovative rispetto alla situazione precedente: 1) il finanziamento alle università è reso più semplice e più trasparente; al posto di un finanziamento segmentato per singole voci di spesa, le università ricevono un unico finanziamento per la loro attività corrente comprensivo delle spese per il personale, la manutenzione ordinaria e parte dell'attività di ricerca; 2) aumenta il grado di autonomia delle università; la gestione delle risorse umane e finanziarie è affidata alle singole università e non dipende più dall'autorità centrale; grazie alla possibili-

¹ Questo comma è poi stato integrato successivamente dall'art. 51, comma 5, della Legge n. 449/1997 (la finanziaria per il 1998), in questi termini: al comma 3 dell'articolo 5 della Legge n. 537/1993, dopo le parole «a standard dei costi di produzione per studente» sono inserite le seguenti: «al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul fondo per il finanziamento ordinario».

tà di compensazione tra i diversi capitoli del bilancio degli atenei, alle università viene trasferita la responsabilità di compiere scelte amministrative di ripartizione dell'unico fondo di funzionamento tra diversi possibili impieghi; 3) si stabilisce un principio di riequilibrio all'interno del sistema volto a eliminare eccessi o carenze di finanziamento in base a criteri oggettivi validi per tutti gli atenei.

La nuova normativa sull'autonomia finanziaria ha due implicazioni. La prima riguarda il rapporto tra autonomia finanziaria e valutazione delle attività delle università. Esiste, infatti, un legame fra, da un lato, il finanziamento assicurato dallo stato al sistema universitario e la gestione autonoma di tale finanziamento e, dall'altro, la necessità che lo stato controlli che il finanziamento sia utilizzato in modo adeguato a raggiungere i fini che lo motivano. Questo controllo è possibile solo se è possibile valutare i risultati raggiunti dalle università e confrontarli con obiettivi fissati in precedenza. Il finanziamento della singola università non può più dipendere dalle capacità negoziali di contrattazione tra ateneo e ministero su ogni voce di spesa ma dalla ripartizione tra gli atenei del fondo per il funzionamento ordinario sulla base di criteri oggettivi validi per tutto il sistema universitario: «la gestione autonoma delle risorse pubbliche richiede, da parte del Ministero, la definizione di criteri di ripartizione che siano rigorosamente riferiti agli obiettivi da perseguire nonché la predisposizione di idonee attività di valutazione dei risultati raggiunti» [CNVSU 2004, p. 2].

Il finanziamento del sistema universitario in regime di autonomia finanziaria richiede, dunque, un'attività di valutazione. Non a caso, i commi 22 e 23 dell'art. 5 disegnano i tratti principali di un nuovo sistema di valutazione delle università articolato su due livelli.

A livello locale o decentrato, cioè nelle università, sono istituiti i nuclei di valutazione interna «con il compito di verificare, mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, la corretta gestione delle risorse pubbliche, la produttività della ricerca e della didattica, nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa. I nuclei determinano i parametri di riferimento del controllo anche su indicazione degli organi generali di direzione, cui riferiscono con apposita relazione almeno annualmente».

A livello centrale, si prevede l'istituzione di un organismo di valutazione denominato «osservatorio permanente» cui spetta il compito di valutare i «risultati relativi all'efficienza e alla produttività delle attività di ricerca e di formazione», e di verificare «i programmi di sviluppo e di riequilibrio del sistema universitario, anche ai fini della successiva assegnazione delle risorse»².

² L'istituzione presso il MURST dell'Osservatorio – denominato «Osservatorio per la valutazione del sistema universitario» – è avvenuta con il D.M. del 22 febbraio 1996. All'Osservatorio è poi subentrato il Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU), istituito dall'art. 2 della Legge n. 370/1999.

La nuova normativa ha anche una seconda implicazione. Le nuove regole di finanziamento comportano il fatto che la ripartizione delle risorse per le università non avvenga più soltanto in base alla spesa storica degli atenei ma anche – in misura crescente nel tempo – in base a indicatori relativi all'attività da loro svolta [Giarda 2004]. In particolare, la ripartizione della quota di riequilibrio deve avvenire non solo in base a indicatori relativi ai costi di produzione per studente e alle spese per il personale ma anche secondo «obiettivi di qualificazione della ricerca». Inoltre, tra gli scopi della valutazione affidata ai nuclei interni e all'osservatorio permanente c'è anche la verifica della produttività della ricerca e della didattica.

Dunque, la normativa sull'autonomia finanziaria e sulla valutazione che a essa è collegata introducono il principio che anche la qualità e la produttività dell'attività formativa e di ricerca possano essere soggette a valutazione e che l'allocazione delle risorse possa avvenire in base a differenze nella qualità e nella produttività della ricerca e della didattica. L'art. 5 della Legge n. 537/1993 non contiene accenni al tema dell'eccellenza nella formazione e nella ricerca universitarie – essi compariranno nella legislazione italiana su questi argomenti solo più tardi – tuttavia, esso segna l'avvio di una fase nuova non solo per quanto riguarda il finanziamento delle università, ma anche per quel che riguarda la loro valutazione e la determinazione di possibili differenze di qualità della ricerca e della formazione che stanno alla base della definizione di eccellenza.

4.1.2. L'autonomia didattica

Il processo di attuazione dell'autonomia didattica delle università italiane è lungo e accidentato. Il primo tentativo in questa direzione – rimasto in gran parte senza effetti – si ha con la Legge n. 341 del 19 novembre 1990 – nota come «legge Ruberti» – che dispone, tra l'altro, una riforma organica degli ordinamenti didattici universitari prevedendo che le università rilascino quattro titoli: diploma universitario, diploma di laurea, diploma di specializzazione e dottorato di ricerca.

Il processo riprende con maggiore vigore alcuni anni dopo grazie all'approvazione della Legge n. 127 del 15 maggio 1997, nota come «legge Bassanini bis». La legge contiene (art. 17, comma 95 e ss.) le nuove disposizioni in materia di autonomia didattica. Grazie alla sua approvazione, il Parlamento delegifica la materia relativa alla struttura della didattica universitaria, delegandone la riforma al Ministro dell'università Luigi Berlinguer. L'opera del Ministro – coadiuvata e sostenuta dall'attività di un apposito gruppo di lavoro, dal confronto nel mondo universitario, e da un'iniziativa internazionale – avvia il processo di effettiva ristrutturazione dei corsi di studio che verrà attuata dal successivo Ministro Zecchino con il decreto n. 509 del 3 novembre

1999, poco dopo la firma della Dichiarazione di Bologna sulla creazione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore [Vaira 2001].

Il decreto n. 509/1999 ha un duplice scopo: 1) dettare le «disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari» e «determinare la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università» (art. 2); 2) realizzare pienamente l'autonomia didattica, assegnando alle università il compito di disciplinare gli ordinamenti didattici dei propri corsi di studio. Il decreto stabilisce che le università rilasciano – oltre al diploma di specializzazione e al dottorato di ricerca – un titolo di primo livello, la laurea, e uno di secondo livello, la laurea specialistica. Gli studi universitari vengono così organizzati in due cicli posti in successione.

A soli cinque anni dalla riforma, nel corso della XIV Legislatura, viene varata dal Ministro dell'università Moratti, con il D.M. n. 270 del 22 ottobre 2004, la cosiddetta «riforma della riforma». Le modifiche apportate al D.M. n. 509/1999 sono state considerate più nominali che sostanziali, come nel caso della ridenominazione della laurea specialistica in laurea magistrale. Due novità vanno, tuttavia, segnalate: una modifica dei requisiti di ammissione ai corsi di studio, soprattutto quelli di accesso alla laurea magistrale (art. 6, commi 1 e 2) e una maggiore distinzione tra i corsi di primo e di secondo livello (art. 7, comma 2).

L'attuazione del D.M. n. 270/2004 non è immediata. I decreti ministeriali per la determinazione delle nuove classi delle lauree e delle lauree magistrali previste da questo provvedimento e il decreto contenente le linee guida per la progettazione dei nuovi corsi risultano disponibili solo nel luglio del 2007³. Questi provvedimenti sono accompagnati, nell'autunno del 2007, da un ulteriore decreto che stabilisce i requisiti necessari per l'attivazione dei nuovi corsi⁴.

L'insieme di questi provvedimenti intende cogliere l'occasione dell'attuazione del D.M. n. 270/2004 per correggere alcune tendenze negative registrate nell'applicazione della riforma dell'autonomia didattica prevista dal D.M. n. 509/1999, razionalizzare l'offerta didattica degli atenei, e definire i requisiti per l'attivazione dei corsi nella prospettiva di giungere all'accredita-

³ Si tratta dei decreti del 16 marzo 2007 del Ministero dell'Università e della Ricerca, «Determinazione delle classi delle lauree universitarie» (pubblicato il 6/7/2007), e «Determinazione delle classi di laurea magistrale» (pubblicato il 9/7/2007) e del Decreto n. 386, del 26 luglio 2007, «Linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale». Questi provvedimenti sono presi dal nuovo ministro del re-istituito Ministero dell'Università e della Ricerca, Mussi, sotto il secondo governo Prodi (2006-2008).

⁴ Si tratta del decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca n. 544 del 31 ottobre 2007 che definisce i requisiti dei corsi di laurea e di laurea magistrale, le condizioni e i criteri per il loro inserimento nella banca dati dell'offerta formativa e i requisiti qualificanti; tale decreto completa i provvedimenti per l'attuazione del D.M. n. 270/2004.

mento dei corsi di studio come suggerito dal CNVSU⁵. L'attuazione della riorganizzazione e della razionalizzazione dei corsi incomincia con l'anno accademico 2008/2009 ed è ancora in corso mentre scriviamo.

Le riforme del periodo 1999-2004 modificano profondamente la struttura degli studi universitari lungo una dimensione verticale. Questo cambiamento ha alcune implicazioni che vanno messe in evidenza.

In primo luogo, l'architettura a più livelli degli studi universitari pone il problema dell'accesso ai corsi di secondo livello e dei requisiti di ingresso a tali corsi. È a questo livello che diventa possibile attuare una selezione in ingresso degli studenti basata sul loro livello di preparazione, aprendo la via alla possibilità di promuovere l'eccellenza [Cavalli e Rositi 2008]. Le linee guida ministeriali per la progettazione dei nuovi corsi di laurea magistrale istituiti dal D.M. n. 270/2004 prevedono la possibilità di organizzare curricula di studio dedicati alla formazione in vista di «alte professionalità» e di «attività di ricerca» che richiedono il possesso di «elevati requisiti» per essere ammessi, e già il D.M. n. 509/1999 (art. 6, comma 2) richiedeva, per essere ammessi a un corso di laurea specialistica, non solo il possesso della laurea ma «altresì, il possesso di requisiti curriculari e l'adeguatezza della personale preparazione verificata dagli atenei».

L'esistenza di un primo e di un secondo ciclo di studi posti in successione comporta anche una seconda novità. Gli studenti che proseguono gli studi dopo aver concluso il primo ciclo possono iscriversi a un corso offerto da un ateneo diverso da quello in cui si sono laureati. Almeno sulla carta, la nuova architettura dei corsi di studio dovrebbe accrescere la mobilità degli studenti e, di conseguenza, la competizione tra gli atenei. La possibile competizione tra atenei pone immediatamente il problema della qualità dei corsi di studio offerti e della valutazione della didattica. Secondo i documenti che accompagnano l'attuazione della riforma⁶, l'obiettivo di formare un maggior numero di laureati non può e non deve essere perseguito tramite una competizione volta ad attrarre un maggior numero di iscritti in modo indipendente dalla qualità dell'offerta didattica o a danno di essa. Il sistema di finanziamento ordinario degli atenei deve scoraggiare e penalizzare strategie volte alla sola espansione quantitativa.

La «competizione regolata fra le università» che discende dall'autonomia universitaria deve al contrario avvenire in base alla qualità dell'offerta didattica verificata e misurata mediante l'auto-valutazione delle università e la valutazione esterna di un'apposita agenzia, allo scopo di raggiungere «standard qualitativi via via più elevati». Auto-valutazione e valutazione esterna

⁵ Cfr. CNVSU, «I requisiti necessari per l'attivazione dei nuovi corsi di studio universitari: percorso verso l'obiettivo dell'accreditamento», Doc. 7/07, settembre 2007.

⁶ «Linee guida per la progettazione dei nuovi ordinamenti didattici dei corsi di laurea e di laurea magistrale», Ministero dell'Università e della Ricerca, D.M. n. 386/2007, Allegato 1.

devono servire a promuovere una corretta ed efficace competizione tra gli atenei e a favorire un miglioramento della qualità dell'offerta formativa.

I provvedimenti attuativi del D.M. n. 270/2004 affrontano il problema della qualità dei corsi a due livelli. Da un lato, in una prospettiva di accreditamento dei corsi di studio, fissano i requisiti che sono necessari per l'attivazione dei nuovi corsi in modo da assicurare una buona qualità di base dell'offerta formativa. Dall'altro, però, fissano pure requisiti qualificanti volti al perseguimento di una qualità superiore, introducendo la possibilità di differenziare i corsi di studio in base alla loro qualità.

Se i requisiti «necessari» servono ad assicurare la qualità dei processi formativi e non sono concepiti come uno strumento per perseguire elevati livelli di qualità o l'eccellenza, diverso è il significato e lo scopo dei requisiti «qualificanti». Essi, infatti, entrano nella definizione di uno degli indicatori sulla base dei quali devono essere effettuati il monitoraggio e la valutazione *ex post* dei programmi triennali delle università stabiliti al fine di perseguire obiettivi di efficienza e di qualità dei servizi offerti. Il decreto che individua tali indicatori (n. 506/2007) non definisce cosa siano i requisiti qualificanti; a questo provvede il decreto successivo (n. 544/2007) che stabilisce che ciascun corso di studio attivato da un ateneo sia definito «in possesso dei requisiti qualificanti» se soddisfa i requisiti indicati in un apposito allegato dello stesso decreto. La definizione dei requisiti qualificanti, dunque, non si riferisce all'attivazione dei nuovi corsi di studio, ma intende stabilire una differenza tra i corsi in possesso di alcune caratteristiche e i corsi che non lo sono.

Al momento non è possibile determinare i possibili effetti sul sistema universitario di questa nuova normativa perché il processo di istituzione e attivazione dei nuovi corsi di laurea e di laurea magistrale è ancora in corso mentre scriviamo e l'agenzia deputata alla loro valutazione non è ancora operativa, tuttavia, essa testimonia della volontà del potere esecutivo di innescare processi di stratificazione del sistema universitario basati sulla qualità della didattica.

4.2. LA VALUTAZIONE *EX ANTE* DELLA RICERCA: I PRIN

I Programmi di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN) sono progetti di ricerca scientifica liberamente proposti ogni anno dalle università e da alcuni altri enti, selezionati dal Ministero dell'Università e della Ricerca tramite una commissione di valutazione e cofinanziati con fondi pubblici e d'ateneo in percentuali variabili.

Nei documenti ministeriali, l'acronimo «PRIN» si trova impiegato in diverse espressioni (fino al 1997 «40% PRIN», dal 1997 al 2004 «COFIN PRIN»,

dal 2005 a oggi «PRIN») e ha subito alcuni slittamenti semantici interni⁷, ma la pratica del finanziamento dei progetti di ricerca di interesse nazionale qui in esame ha assunto determinate caratteristiche (che ancora oggi la identificano) solo nel 1997, quando è stato introdotto un sistema completamente nuovo di valutazione *ex ante* dei progetti da finanziare (ossia di progetti di ricerca ancora da realizzare).

Fino al 1997, infatti, il finanziamento ministeriale annuale per la libera ricerca universitaria era suddiviso in due parti: un 60% era distribuito agli atenei che a loro volta lo assegnavano ai propri docenti, mentre un 40% veniva attribuito direttamente dal ministero a progetti di rilevante interesse nazionale (40% PRIN), su proposta del CUN (Consiglio Universitario Nazionale), che si avvaleva a tale scopo di commissioni composte da docenti universitari. Dopo la confluenza dei fondi 60% nel fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO) e la riforma del CUN, la gestione dell'ex 40% PRIN viene riorganizzata nella procedura di cofinanziamento dei progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (COFIN PRIN).

Il nuovo procedimento di finanziamento prende avvio dal D.M. n. 320 del 23 aprile 1997, firmato dal Ministro Berlinguer (primo governo Prodi), in cui si sottolinea la necessità di «ridurre la dispersione delle risorse pubbliche destinate alla ricerca e di consolidare linee di ricerca universitaria con modalità coerenti con quelle utilizzate anche in sede comunitaria». Gli obiettivi specifici della riorganizzazione, ribaditi anche nella lettera di accompagnamento al decreto rivolta ai rettori delle università italiane da parte del Ministro⁸, sono il superamento dei finanziamenti «a pioggia» e la concentrazione delle risorse sui «progetti più meritevoli»; la responsabilizzazione degli atenei e delle unità di ricerca; l'organizzazione di un efficace sistema di valutazione selettiva dei progetti *ex ante* e di un sistema di controllo della qualità dei prodotti di ricerca *ex post*.

Nel 2005, anno del passaggio da COFIN PRIN a PRIN, una circolare ministeriale precisa che l'obiettivo dei PRIN è «sostenere finanziariamente atti-

⁷ Anche nei documenti ministeriali di riferimento, l'acronimo è sciolto, a seconda degli anni, in modi diversi: «Programmi di ricerca di interesse nazionale», «Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale», «Programmi di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale».

⁸ «Pur riconoscendo il fattivo ruolo svolto, negli ultimi anni, dai responsabili nazionali dei progetti di ricerca di interesse nazionale (ex 40%), nel tentativo di coordinare i vari gruppi locali in un numero più limitato di progetti nazionali, non può non rilevarsi che la dispersione dei ridotti finanziamenti è tuttora eccessiva; per cui, nelle attuali condizioni della finanza pubblica, è apparso indispensabile predisporre una procedura finalizzata all'ottimizzazione nell'uso delle ridotte risorse a disposizione. L'allegato D.M. n. 320 del 23 aprile 1997 [...], innova profondamente relativamente alle modalità di ripartizione delle risorse statali per la ricerca di rilevante interesse nazionale e le grandi attrezzature scientifiche. Con l'attuale provvedimento si intende, tra l'altro, mettere a punto procedure che facciano sempre più riferimento, in linea con le direttive europee, ai risultati ottenuti piuttosto che ai pesanti controlli formali di conformità procedurale» (Prot. n. 1135 del 9 maggio 1997).

vità di ricerca “di eccellenza”, su temi autonomamente scelti dai proponenti, per lo sviluppo culturale e scientifico del paese e per il conseguimento di nuovi avanzamenti nelle conoscenze» (Circolare MIUR n. 35 del 2 marzo 2005): si dichiara così, per la prima volta in modo del tutto esplicito, l’indirizzo altamente selettivo del finanziamento, volto a premiare la ricerca scientifica di eccellenza (un obiettivo già presente in COFIN PRIN 1997, ma non esplicitato in questi termini).

L’analisi cronologica del processo di selezione dei PRIN dal 1997 al 2007⁹ evidenzia sia elementi di continuità, sia elementi di discontinuità interni a questa procedura.

Il principale elemento di continuità riguarda la scansione in fasi del processo di selezione, che si sviluppa, a grandi linee, sempre seguendo uno stesso ordine: dapprima il ministero, emesso il bando, procede a formare la commissione dei garanti, che a distanza di qualche tempo si insedia e si riunisce per discutere le direttive del bando e per determinare i criteri di valutazione da adottare e per definire la scheda di valutazione da somministrare ai revisori. I progetti ammessi alla procedura di valutazione (previa verifica da parte della commissione dei casi di omonimia dei proponenti, o dei revisori e dei proponenti, e altri casi di incompatibilità), sono valutati dai revisori. Sulla base della loro valutazione, la commissione forma le graduatorie di merito e procede a stabilire i criteri di finanziamento, fissando soglie di finanziabilità. Infine, la lista dei progetti ammessi al finanziamento è sottoposta all’attenzione del ministero, che in genere l’approva e a distanza di pochi mesi eroga il cofinanziamento.

A parte questo elemento di continuità, che riguarda più la struttura del processo di selezione che il suo metodo, nell’arco di dieci anni (1997-2007), il processo di valutazione e selezione dei PRIN, pur conservando il carattere *ex ante*, ha subito numerose modifiche, che si sono susseguite di anno in anno per tentativi ed errori: a volte si è trattato di cambiamenti incrementali e progressivi (fino al 2004), altre volte si sono sperimentate soluzioni radicalmente nuove (come nel 2005 e nel 2006), presto abbandonate per tornare a soluzioni precedenti (nel 2007).

In questo paragrafo, anziché analizzare la pratica dei PRIN nel corso del decennio considerato in ordine cronologico, si estrapoleranno le variabili e le costanti che ne hanno contraddistinto l’evoluzione e si proverà a individuarne gli attori, le trasformazioni nel processo di valutazione e selezione dei progetti e le regole di allocazione delle risorse. Infine, si proverà a evincere la definizione (implicita) di eccellenza implementata nei processi di valutazione dei PRIN.

⁹ Per una ricostruzione cronologica cfr. Corradi e Rostan [2008].

4.2.1. Gli attori

La pratica dei PRIN (con ciò si intende anche COFIN PRIN) mobilita ogni anno una pluralità di attori: il Ministero dell'Università e della Ricerca (prima MURST, poi, dal 2001 MIUR), le università e il corpo accademico interessato a proporre progetti di ricerca, gli Osservatori astronomici, astrofisici (dal 1998) e vulcanologici (dal 2005), diversi organi istituzionali, di anno in anno a diverso titolo coinvolti nell'impresa (CNST, CUN, CIVR, CRUI), e un'altra parte del corpo docente che si presta, per quell'anno, a formare la commissione (o comitato) dei garanti, il corpo dei revisori, dei monitori o dei valutatori *ex post*; CINECA interviene come partner del ministero a fornire i servizi telematici per gestire l'intero processo.

Constatata la disponibilità delle risorse finanziarie, e stanziato un certo volume di finanziamento da investire sui PRIN, ogni anno il ministero emette il bando che avvia la procedura di selezione e finanziamento dei progetti, e nomina la commissione dei garanti scegliendo entro una lista di nominativi che può essere stilata dal CUN, dal CIVR o dalla CRUI o da questi organismi congiuntamente (al variare degli anni).

Il numero dei garanti ha subito nel tempo notevoli variazioni¹⁰, mentre il loro ruolo è rimasto decisivo, nonostante le modifiche apportate ai loro compiti: pur avendo perso, dal 2005 in poi, la facoltà di controllo sulla procedura di selezione dei revisori (ormai assegnati ai progetti per sorteggio), i garanti possono influire sul processo di valutazione dei progetti, sia perché è loro compito definire la scheda di valutazione da somministrare ai revisori (identificando «fattori di valutazione» e «criteri di valutazione», cfr. § 4.2.2.), sia perché sono incaricati di fissare le soglie di finanziabilità e di definire *a posteriori* (dopo l'elaborazione delle graduatorie) l'entità dei finanziamenti da attribuire ai progetti ammessi al cofinanziamento.

I revisori fanno parte del corpo accademico, possono essere di nazionalità italiana o straniera e sono i principali attori del processo di valutazione *ex ante*. A ogni progetto sono assegnati due o tre revisori (per progetti multidisciplinari) che devono esprimere, previo loro consenso a esercitare questo ruolo (ed eventuale verifica delle condizioni di imparzialità), un parere individuale o congiunto (a seconda degli anni) sulla qualità del progetto in esame.

In questo modo – ossia mediante il metodo della *peer review* – una frazione del corpo accademico che quell'anno non può (perché già impegnato in PRIN precedenti) o non ha interesse a partecipare alla selezione, si fa valutatore della parte del corpo accademico proponente progetti di ricerca: in vista dell'emissione del bando, gli accademici (ordinari, associati e ri-

¹⁰ I garanti erano 5 nel 1997 e nel 1998; 7 nel 1999 e nel 2000; 8 nel 2001; 10 dal 2002 al 2005; 14 nel 2006; 9 nel 2007.

cercatori) formano «unità di ricerca» intra e/o inter-universitarie, scelgono un «coordinatore scientifico», che assume la responsabilità del progetto a livello nazionale e «responsabili di unità», che coordinano le unità di ricerca locali.

Un'altra piccola parte del corpo accademico viene selezionata per svolgere le procedure di monitoraggio (valutazione *in itinere* dei progetti) e di valutazione *ex post* dei prodotti delle ricerche finanziate (quest'ultima introdotta nel 1999, con il D.M. n. 453 del 13 settembre, allo scopo di «fare sempre più riferimento ai risultati raggiunti») ¹¹.

4.2.2. La valutazione e la selezione dei progetti

Dopo una preselezione dei progetti «ammissibili» alla valutazione ¹², la commissione decide innanzitutto se i progetti saranno valutati dai revisori in prima istanza senza tenere conto dell'area a cui afferiscono o se la valutazione dei progetti avverrà sin dall'inizio per area scientifico-disciplinare (le 14 aree identificate dal CUN), mediante una suddivisione dei progetti in cluster sulla base della loro afferenza tematica (come nel 2005 e nel 2006). Operata questa scelta, la commissione procede a redigere la scheda di valutazione da trasmettere ai revisori, e comunica loro se i progetti debbano essere valutati individualmente o collegialmente (mantenendosi in contatto per pervenire a un giudizio congiunto).

Nell'arco di dieci anni, le commissioni che si sono alternate a presiedere al processo di valutazione dei progetti e a garantirne la correttezza e la trasparenza hanno sempre modificato la scheda di valutazione da sottoporre ai revisori, a volte modificandone solo alcuni aspetti, altre volte rinnovandola completamente.

Nella maggior parte dei casi, la scheda, redatta in due lingue (italiano e inglese), presenta ai revisori un elenco di «fattori di valutazione» (quesiti a cui assegnare un punteggio), ed è accompagnata da una nota illustrativa che de-

¹¹ Sulla base dei documenti ministeriali raccolti nell'archivio del MIUR, non si può aggiungere molto di più sul ruolo rivestito dai monitori e soprattutto dai valutatori *ex post*: mentre infatti si capisce che i monitori hanno il compito di controllare che i progetti finanziati siano condotti entro i tempi stabiliti e che le risorse finanziarie stanziare siano investite per conseguire gli obiettivi dichiarati dai proponenti, è meno chiaro come i valutatori procedano alla valutazione *ex post* dei prodotti di ricerca e con quali effetti (il sito MIUR, tra l'altro, dal 1998 in avanti, presenta gli elenchi dei nominativi dei monitori, ma non quelli dei valutatori *ex post*). Negli ultimi anni, tuttavia, il coordinatore nazionale è investito della responsabilità di «trasmettere con modalità telematica al ministero, al CIVR o all'ANVUR, ove operante, una relazione scientifica conclusiva sui risultati di ricerca ottenuti», resa pubblica sul sito internet ministeriale.

¹² Per un'analisi dei metodi di preselezione dei progetti ammissibili alla valutazione cfr. Corradi e Rostan [2008].

scrive i «criteri di valutazione» cui fare riferimento per interpretare correttamente i fattori di valutazione. In alcuni casi al revisore si chiede anche di classificare il progetto valutato entro alcune qualifiche prestabilite dalla commissione¹³; in altri casi, invece, è la commissione a classificare *a posteriori* i progetti sulla base dei punteggi assegnati dai revisori. Qualche volta, si lascia la facoltà al revisore di esprimere pareri personali (entro uno spazio riservato ai commenti), altre volte, si richiede espressamente una dettagliata motivazione per un suo particolare giudizio (per esempio per motivare un punteggio molto alto, che qualifichi il progetto come «eccellente», dal 2004 in poi).

Per cercare di garantire l'imparzialità del processo di valutazione si sono anche sperimentati diversi usi dell'anonimato: a volte la scheda destinata ai revisori è stata divisa in due parti, di cui la prima doveva essere compilata senza che il revisore conoscesse i nominativi dei proponenti (anonimato dei proponenti); altre volte, per assicurare massima libertà di giudizio e per evitare eventuali accordi tra commissari e revisori, l'anonimato è stato esteso ai nominativi dei revisori, sconosciuti alla commissione e anche al ministero (anonimato dei revisori).

Tutti gli aspetti finora menzionati (i fattori di valutazione, i criteri di valutazione, le scale dei punteggi, le classificazioni mediante qualifiche predefinite) hanno subito variazioni nel tempo; ciononostante è possibile rintracciare alcune costanti nel processo di valutazione dei PRIN da parte dei revisori.

In primo luogo, quasi sempre – a eccezione che nel 2005 e nel 2006 – si chiede ai revisori di esprimere un giudizio sulla congruità dei finanziamenti richiesti dai proponenti, o sull'adeguatezza delle risorse disponibili in rapporto agli obiettivi del programma¹⁴.

In secondo luogo, in tutti gli anni considerati l'esperienza del coordinatore nazionale compare come un aspetto su cui è atteso un parere dei revisori, nonostante tale esperienza sia definita in modi diversi: nel 1997, si trattava delle sue capacità di gestione e coordinamento di più unità di ricerca, nel 2006 della sua «qualità scientifica», intesa come «maturato di studi ed esperienze scientifiche che consentano di confidare su di un esito positivo della ricerca progettata», nel 2007 della sua «autorevolezza scientifica» (non ulteriormente specificata).

In terzo luogo, tra i criteri di valutazione compare spesso il termine «rilevanza», declinato in varie accezioni: nel 1997 stava a indicare progetti in grado di produrre risultati «non altrimenti ottenibili» e in grado di «innal-

¹³ Per esempio: A: «da finanziare con alta priorità»; B: «da finanziare se esistono risorse sufficienti»; C: «Programma interessante, ma che necessita di ulteriori approfondimenti»; D: «Programma insufficiente».

¹⁴ Nel 1997 la richiesta di un parere in merito ai revisori veniva giustificata da parte della commissione sostenendo che i proponenti incapaci di calcolare con una certa precisione i costi prevedibili di un progetto sarebbero «inaffidabili».

zare la qualità della ricerca scientifica condotta in territorio nazionale»; già nel 2001, l'attributo intendeva identificare, in termini più generici, qualsiasi progetto in grado di produrre «un avanzamento delle conoscenze scientifiche». Questi e altri aspetti meritano di essere considerati al fine di evincere la definizione di eccellenza implicita nel processo di valutazione dei PRIN (§ 4.2.3.).

Ottenute le valutazioni da parte dei revisori, la commissione procede alla formazione delle graduatorie di merito. Il metodo prevalentemente adottato (tranne che nel 2006¹⁵) prevede che si calcolino 14 graduatorie di area, utili per assegnare i fondi della «quota riservata» (3% del totale a ogni area scientifica) e una graduatoria unica, utile per distribuire la «quota comune». Le graduatorie di area rappresentano la distribuzione degli scarti dei punteggi medi assegnati a ogni programma dai revisori dalla media di area, mentre la graduatoria unica è calcolata mediante una variabile standardizzata, per omogeneizzare i punteggi tra le diverse aree¹⁶.

Data la corrispondenza tra le scale di punteggi e le qualifiche predefinite dalla commissione (A, B, C, D), di solito si è deciso di assegnare le risorse della quota riservata alle proposte che avessero ottenuto almeno due valutazioni A (da finanziare con alta priorità) e nessuna valutazione C o di rigetto D, e di assegnare il cofinanziamento della quota comune a quei programmi che avessero riportato almeno due qualifiche positive (A o B) e nessuna qualifica di rigetto D e che avessero inoltre ricevuto una votazione superiore alla media dell'area di pertinenza.

Le soglie di ammissibilità al cofinanziamento hanno comunque subito variazioni nel tempo sia in funzione del volume dei finanziamenti disponibili, sia in funzione del numero di progetti valutati positivamente dai revisori. Anche il volume dei finanziamenti ministeriali stanziati per i PRIN ha registrato notevoli oscillazioni, con un massimo di circa 137 milioni di euro nel 2001 e un minimo di circa 82 milioni nel 2006¹⁷.

¹⁵ Nel 2006 è stato abolito il metodo della graduatoria unica e la quota riservata è stata sostituita da una assegnazione *a priori* dei fondi disponibili sulla base della media delle risorse ricevute da ciascuna area nei tre anni precedenti.

¹⁶ La variabile standardizzata calcola, per ciascun programma di ricerca, il rapporto tra lo scarto rispetto alla media di area e lo scarto positivo massimo dell'area stessa. Essa varia tra 0 (punteggio pari alla media di area) e 1 (punteggio pari al valore massimo). In questo modo i programmi di aree differenti che abbiano conseguito un punteggio corrispondente alla stessa percentuale del massimo voto assegnato nell'area di appartenenza sono classificati a pari merito. Risulta così possibile effettuare una graduatoria di tutte le proposte e assegnare la parte di risorse aggiuntive («quota comune») rispetto a quelle riservate alle singole aree (3% del totale).

¹⁷ Secondo i dati raccolti dal CIVR per la valutazione triennale della ricerca 2001-2003 presso università statali, non statali, enti pubblici di ricerca ed enti convenzionati, i cofinanziamenti ministeriali per i PRIN hanno rappresentato nel triennio considerato il 9% delle entrate per la ricerca scientifica [Reale 2008, 51-52].

Nel tempo, è comunque cresciuta la quota ministeriale di cofinanziamento: si è passati dal 60% del costo ammissibile per progetti inter-universitari nel 1997 (40% per progetti intra-universitari) al 70% nel 2005 (dal 2007 il 10% dei fondi disponibili è riservato a progetti presentati da ricercatori di età inferiore ai 40 anni).

4.2.3. La definizione di eccellenza

Alla luce di quanto emerso dall'analisi della procedura di valutazione e selezione dei PRIN si ricava innanzitutto una definizione di eccellenza multidimensionale (un programma per essere valutato come eccellente deve godere di numerosi requisiti, che non si limitano alla qualità intrinseca/scientifica del progetto) e prevalentemente progettuale (a essere valutato è un programma di ricerca ancora da realizzare). Non mancano tuttavia, nel carattere *ex ante* della valutazione, elementi reputazionali (*ex post*), principalmente legati all'autorevolezza scientifica dei proponenti (soprattutto del coordinatore nazionale).

Inoltre, le numerosissime modifiche apportate di anno in anno alla scheda di valutazione rivelano che non è ancora stata individuata una *best practice* cui affidarsi nella valutazione dei progetti e la richiesta ai revisori (dal 2004 in avanti) di fornire esplicite motivazioni per giustificare un giudizio eccellente porta a dubitare che alla base del processo di valutazione vi sia una definizione chiara e univoca di eccellenza scientifica, al di là di pochi e vaghi criteri (originalità, rilevanza, opportunità delle scelte metodologiche). Né si dovrebbe sottovalutare la confusione che spesso si nota nei criteri di valutazione tra giudizi procedurali di efficienza (rapporto mezzi-fini) e giudizi scientifici di eccellenza nella ricerca.

Infine, il metodo prevalentemente adottato per formare le graduatorie di merito (distribuzione degli scarti dalla media di area) rivela che a essere premiati ogni anno sono i progetti migliori rispetto alla qualità media di tutti i progetti presentati, fino all'esaurimento dei fondi disponibili. Anche quando i programmi siano valutati individualmente, dunque, e non per cluster, il giudizio di eccellenza eventualmente espresso da un revisore si trasforma, nella formazione delle graduatorie di area e della graduatoria unica in vista del finanziamento, in un giudizio «relativo»: a essere premiata non è solo o tanto l'eccellenza, ma una qualità superiore alla qualità media delle proposte presentate quell'anno.

4.3. LA VALUTAZIONE *EX POST* DELLA RICERCA: CIVR

In Italia, oltre al cofinanziamento di programmi di ricerca di interesse nazionale proposti dalle università, le politiche volte al perseguimento e all'incentivazione dell'eccellenza nel campo della ricerca scientifica si sono tradotte – per il momento – nella predisposizione di un sistema di valutazione della ricerca e nella realizzazione di un primo esercizio di valutazione della ricerca capaci di individuare l'eccellenza in questo campo, mentre – come vedremo meglio nel prossimo paragrafo – l'impatto dei risultati della valutazione sull'incentivazione dell'eccellenza scientifica è stato molto modesto.

In questo paragrafo, illustreremo il processo di costruzione del sistema nazionale di valutazione della ricerca, la realizzazione del primo esercizio di valutazione e i suoi risultati, allo scopo di mettere in evidenza gli attori coinvolti nel processo, di individuare la definizione di eccellenza che ne è alla base e di mostrare come il processo di valutazione abbia condotto, al di là delle intenzioni iniziali, alla formulazione di *rankings* utili a rappresentare la stratificazione del sistema di istruzione superiore del nostro paese.

4.3.1. *L'istituzione del CIVR e il primo esercizio di valutazione della ricerca*

Nella primavera del 1998, viene istituito presso il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) a cui è affidato il compito di indicare i criteri generali per la valutazione dei risultati delle attività di ricerca delle pubbliche amministrazioni o di quelle da esse finanziate (Decreto Legislativo, 5 giugno 1998, n. 204).

La sua creazione avviene a seguito del processo di riforma della pubblica amministrazione avviato dalla legge «Bassanini» (Legge n. 59/1997). Tra l'altro, la legge prevede che, nel promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica, il governo sia tenuto a riordinare gli enti che operano nel settore al fine di promuovere e di collegare le realtà operative di «eccellenza» e a prevedere organismi, strumenti e procedure per la valutazione dei risultati dell'attività di ricerca.

Il CIVR inizia la sua attività e nella primavera del 2002 riceve dal Ministero (ora MIUR) il compito di elaborare le linee guida per la valutazione della ricerca. Il documento contenente le linee guida – presentato il 20 maggio 2003 – costituisce un elemento cardine della costruzione del sistema nazionale per la valutazione della ricerca.

Le linee guida definiscono la valutazione come un processo fondato sull'analisi critica di dati e informazioni che conduce a un giudizio di merito e ne individuano due tipi, una prospettica, che è condotta *ex ante* e durante lo sviluppo di un progetto di ricerca, e una retrospettiva, che è con-

dotta a conclusione del progetto per misurarne i risultati scientifici e tecnici e le ricadute socio-economiche. L'esistenza di criteri e metodologie predefinite e il ricorso a valutatori esterni assicurano l'obiettività del processo di valutazione.

La valutazione della ricerca è presentata come un'opportunità per mettere a fuoco gli aspetti cruciali della performance delle strutture di ricerca: la qualità e la rilevanza della produzione scientifica, l'originalità e l'innovazione, l'internazionalizzazione, la capacità di gestire le risorse umane, tecnologiche e finanziarie necessarie alla ricerca. La valutazione della qualità scientifica e della rilevanza dei risultati porta alla formulazione di un giudizio di merito che deve comprendere anche un riferimento all'originalità, all'innovazione e all'internazionalizzazione, e che si fonda sulla *peer review* e sull'applicazione di indicatori oggettivi.

Le linee guida propongono che la valutazione avvenga per aree disciplinari allo scopo di «verificare lo spessore scientifico delle diverse aree e di consentire, nel loro ambito, l'individuazione di strutture, settori e discipline cui riservare, su basi oggettive e con massima trasparenza, risorse coerenti con il giudizio di merito acquisito» [CIVR 2003, 10-11].

Il documento del CIVR riconosce l'esistenza sia di metodi quantitativi sia di metodi qualitativi di valutazione e nel paragrafo dedicato alle metodologie di valutazione, viene sottolineata l'importanza del *benchmarking*. Esso consiste nell'operazione di «confronto di attività e processi della struttura in esame con le *best practice* di settore, per definire il posizionamento e le possibili strategie di miglioramento della struttura stessa» [*ibidem*, 14]. Questa operazione ha due finalità: 1) giungere a una *ranking list* delle strutture di ricerca; 2) mettere a confronto le strutture in esame con le strutture che hanno conseguito «risultati di eccellenza» nella stessa area scientifica, ovvero le strutture che sono posizionate «all'apice delle *ranking lists*» [*ibidem*].

L'elemento chiave del sistema di valutazione da costruire consiste di un «esercizio» tenuto con cadenza triennale rivolto alla «valutazione della performance scientifica di strutture e progetti speciali, finanziati dal MIUR nel triennio precedente» [*ibidem*, 15].

L'organizzazione generale del processo di valutazione, la sua articolazione temporale e la destinazione di adeguate risorse e strutture di supporto sono disposte dal Ministero (MURST/MIUR). In pratica, il sistema di valutazione è costituito di una serie di attori impegnati in diverse attività (raccolta, selezione e trasmissione di dati, informazioni, prodotti e progetti di ricerca, valutazione di tali prodotti e progetti), che conducono alla produzione di rapporti e relazioni contenenti giudizi e classifiche (*rankings*).

Le linee guida definiscono i prodotti di ricerca che possono essere valutati¹⁸ e i contenuti dei rapporti che i vari attori coinvolti nel processo sono

¹⁸ Sono considerati prodotti di ricerca i libri e loro capitoli, gli articoli su riviste, i bre-

tenuti a produrre. I prodotti del processo di valutazione sono quattro: 1) il rapporto triennale sulla struttura di ricerca, da trasmettere al CIVR, elaborato dal comitato o dal nucleo di valutazione della singola struttura; 2) i giudizi di merito degli esperti sui prodotti selezionati e sui progetti speciali; 3) il rapporto dei panel, da trasmettere al CIVR, articolato in tre parti: un *consensus report* che sintetizza i giudizi formulati su ciascun prodotto selezionato, una *ranking list* di area o di progetto speciale, una relazione finale di area o di progetto; 4) la relazione finale del CIVR per singola struttura o per singolo progetto.

Le indicazioni delle linee guida sono recepite dal Ministero che, con il decreto n. 2206 del 16 dicembre 2003, disciplina il processo di valutazione dei risultati della ricerca di tre tipi di strutture: le università, statali e non statali legalmente riconosciute, gli enti di ricerca (si tratta dell'ENEA, l'Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente, dell'ASI, l'Agenzia Spaziale Italiana, e degli enti vigilati dal MURST/MIUR) e altri soggetti pubblici o privati che svolgono attività di ricerca e chiedono di partecipare al processo di valutazione. Le modalità e i criteri del processo di valutazione sono quelli suggeriti dal CIVR a cui sono affidate l'attuazione e la gestione del processo. In particolare:

- la valutazione delle strutture è organizzata per aree di valutazione che coincidono in prevalenza con le 14 aree scientifico-disciplinari del CUN;
- nel processo di valutazione il CIVR si avvale di comitati (panel) di area e di progetto, in rappresentanza della comunità scientifica;
- il compito di esprimere i giudizi di merito sui prodotti e sui progetti è affidato a esperti esterni nominati dal MIUR della cui opera si avvalgono i panel; ogni prodotto è valutato da almeno due esperti;
- i criteri di valutazione dei prodotti sono la qualità, la rilevanza, l'originalità/innovazione, l'internazionalizzazione e/o il potenziale competitivo internazionale;
- la valutazione di ciascun prodotto – *rating* – è unica e complessiva con l'attribuzione a quattro fasce di merito: eccellente, buono, accettabile, limitato.

Il primo esercizio di valutazione triennale della ricerca (VTR) inizia con la pubblicazione del «Bando di partecipazione» nel marzo del 2004 e si conclude con la pubblicazione dei «Risultati della valutazione dei panel di area» (gennaio 2006) e della «Relazione finale» del CIVR (febbraio 2007). Complessivamente, l'esercizio dura circa 34 mesi invece dei 24 circa previsti inizialmente. I suoi costi – secondo il Ministero – sono contenuti e inferiori a quelli degli esercizi realizzati in altri paesi europei¹⁹.

vetti, i progetti, composizioni, disegni e design, le performance, mostre ed esposizioni, i manufatti e le opere d'arte.

¹⁹ «Il processo messo a punto dal CIVR – dice il Ministro Moratti nella presentazione dei risultati dei panel il 26 gennaio 2006 – si è rivelato tecnicamente più avanzato e meno co-

Al primo esercizio di valutazione triennale della ricerca partecipano 102 strutture: tutte le 77 università (statali o legalmente riconosciute) esistenti nel periodo di riferimento, 12 enti pubblici di ricerca (ENEA più 11 enti di ricerca vigilati dal MIUR) e 13 altri istituti di ricerca o consorzi. Vengono trasmessi dalle strutture per essere valutati 18.508 prodotti, di cui 17.329 vengono valutati dai panel. Ogni panel di area è composto da un numero di *panelists* compreso tra 5 e 17, e nei 20 panel di area attivati sono impegnati 151 *panelists*. Il 54% proviene da università italiane, il 25% da istituzioni straniere o internazionali, il 13% da enti di ricerca italiani e il 9% da imprese. I criteri e gli indirizzi per la selezione dei *panelists* sono definiti dal CIVR in concorso con cinque osservatori designati dalla comunità scientifica. I panel si avvalgono di 6.661 esperti. Il 59% degli esperti proviene dalle università italiane, il 22% da istituzioni straniere, il 17% da enti di ricerca italiani e il 2% da imprese. Vengono effettuate 35.440 valutazioni [CIVR, *Composizione Panel*, 16 novembre 2005; CIVR 2006, Nota tecnica introduttiva; CIVR 2007, Nota tecnica introduttiva e Allegati, 4.6. Metodologia].

Complessivamente, il 30% dei prodotti valutati è risultato eccellente, il 46% buono, il 19% accettabile e il 5% limitato e si sono registrate notevoli differenze tra le aree. Nelle 14 aree che corrispondono alla classificazione del CUN, le aree con la percentuale più alta di prodotti eccellenti sono quelle delle scienze fisiche (55%) e delle scienze dell'antichità, filologico-letterarie e storico-artistiche (51%) mentre le aree con la percentuale più bassa di prodotti eccellenti sono quelle delle scienze agrarie e veterinarie (10%) e delle scienze economiche e statistiche (18%) [CIVR 2007, Executive Summary, 9-11].

Nel leggere i documenti conclusivi dell'esercizio, è necessario tenere conto di alcuni elementi. A differenza di quanto previsto in un primo momento, la presentazione dei risultati delle valutazioni è articolata in funzione del numero totale dei prodotti presentati da ciascuna struttura che riflette la dimensione delle risorse umane dedicate alla ricerca²⁰. I risultati sono, quindi, presentati secondo quattro categorie: le megastrutture (con oltre 75 prodotti presentati), le grandi strutture (con un numero di prodotti da 25 a 74), le medie (con un numero di prodotti da 10 a 24), le piccole (con meno di 10 prodotti presentati). In pratica, tenendo conto che le strutture hanno selezionato un prodotto ogni 4 ricercatori circa, le megastrutture sono quelle che hanno più di 300 ricercatori nell'area di riferimento. All'interno dei segmenti omogenei sopra menzionati, a ciascuna struttura viene attribuito un *rating*.

stoso di quello del Regno Unito (con 3.550.000 euro di costi diretti, rispetto ai 15.250.000 euro) che, con il suo *Research Assessment Exercise* (RAE) è stato, sino a oggi, il punto di riferimento internazionale per la valutazione della ricerca».

²⁰ Il numero dei prodotti selezionati deve corrispondere al 50% del numero complessivo dei ricercatori, come media annuale del triennio espresso in equivalenti tempo pieno (ETP).

Il *rating* è un indice relativo calcolato come rapporto tra la somma pesata dei valori dei prodotti (con eccellente = 1; buono = 0,8; accettabile = 0,6; limitato = 0,2) e il numero totale dei prodotti della struttura. Per ciascuna struttura, vengono inoltre indicate le «percentuali di giudizi eccellenti» rispetto al totale dei prodotti presentati nell'area.

Durante la primavera/estate del 2006, mentre il CIVR è impegnato nella stesura della sua relazione finale, il suo Presidente prende contatto con i rappresentanti del nuovo governo di centro-sinistra per avviare la seconda valutazione triennale della ricerca relativa al periodo 2004-2006. Nonostante lo stadio avanzato della preparazione del secondo esercizio, le ripetute assicurazioni del Ministro e la disponibilità dei fondi, il 2007 si chiude senza che la nuova VTR sia avviata.

Come è noto, nella primavera del 2008 il governo è costretto alle dimissioni senza che – a 23 mesi dal primo incontro tra il Presidente del CIVR e i rappresentanti del governo – il secondo esercizio di valutazione della ricerca sia potuto incominciare. Il grande ritardo nell'avvio della seconda valutazione triennale è da collegarsi alla decisione del governo di centro-sinistra di istituire una nuova agenzia di valutazione, l'ANVUR (decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito in legge dalla Legge n. 286 del 24 novembre 2006), in cui far confluire sia il CNVSU sia il CIVR. Le difficoltà incontrate nel rendere operativa la nuova agenzia rendono incerta e discontinua l'attività del CIVR che viene prima riconfermato (settembre 2007) e poi prorogato fino al maggio 2009 (Decreto legge n. 113 del 30 giugno 2008).

Solo dopo la conclusione della nostra indagine, nel luglio del 2009 il governo di centro-destra approva il regolamento senza il quale l'ANVUR non può diventare operativa e il processo di preparazione del secondo esercizio di valutazione della ricerca non può riprendere. Resta il fatto che dopo essere stati attivamente coinvolti nel primo esercizio all'inizio del 2004, la comunità scientifica italiana e il sistema nazionale di ricerca aspettano da più di 5 anni di vedere nuovamente valutati i prodotti della loro attività.

4.3.2. Gli attori del processo di valutazione

L'esame della documentazione relativa al primo esercizio di valutazione della ricerca realizzato in Italia mostra che il processo di valutazione è il risultato della complessa interazione tra attori diversi, interni ed esterni all'istruzione superiore, collocati a diversi livelli e con diverse attribuzioni:

- il governo – ovvero il Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (successivamente il Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca) – che costituisce il CIVR e nomina i suoi componenti; il governo, inoltre, fornisce le risorse necessarie allo svolgimento del primo esercizio di valu-

tazione ma è anche responsabile del mancato avvio del secondo esercizio e dell'incertezza che nel campo della valutazione della ricerca si crea a seguito della decisione di costituire la nuova agenzia per la valutazione sopprimendo – ma poi prorogando – i comitati di valutazione esistenti;

- il CIVR – composto da sette esperti che eleggono un Presidente e sono assistiti da uno staff tecnico – a cui le linee guida e i successivi decreti ministeriali affidano più di una dozzina di compiti di promozione, proposizione, organizzazione, programmazione, definizione, valutazione e produzione, in breve la guida e la gestione di tutto il processo di valutazione;
- la comunità scientifica, da cui provengono i componenti dei panel di valutazione e gli esperti, anche stranieri, di cui i panel si avvalgono nella loro attività, e che designa gli osservatori che concorrono insieme al CIVR alla definizione dei criteri e degli indirizzi per la costituzione dei panel stessi, oltre – ovviamente – a partecipare all'esercizio sottoponendo i propri prodotti alla valutazione;
- le strutture di ricerca (università, enti di ricerca, industrie) e i progetti di ricerca (si tratta dei progetti speciali di ricerca previsti e finanziati dal Programma nazionale della ricerca), che non solo sono oggetto della valutazione ma sono anche partecipanti attivi di molte fasi del processo.

In particolare, ai panel, cioè ai gruppi di esperti scelti in rappresentanza della comunità scientifica, è affidato il compito di redigere il rapporto finale di area o di progetto, e la corrispondente *ranking list*; agli esperti di cui i panel si avvalgono è affidato il compito di esprimere il giudizio di merito sui prodotti selezionati dalle strutture di ricerca o sui progetti speciali; alle strutture di ricerca, per ciascuna area scientifica, si chiede di selezionare – attraverso una procedura che richiede la partecipazione a livello locale di molti attori – e di trasmettere ai panel di area l'elenco dei prodotti di ricerca da valutare relativi al triennio di riferimento; ai comitati o ai nuclei di valutazione, nominati in autonomia dalle strutture, compete la validazione dei dati conoscitivi e l'elaborazione di un rapporto triennale sulla struttura da trasmettere al CIVR, e la validazione dei prodotti da sottoporre a valutazione.

Alcuni elementi cruciali per la nostra indagine come la definizione di eccellenza, la formulazione dei giudizi di merito, l'attribuzione di *ratings* e la costruzione di *rankings* sono, dunque, principalmente nelle mani della comunità scientifica rappresentata dai membri del CIVR, dai *panelists* e dagli esperti.

4.3.3. Definizione di eccellenza, costruzione di rankings e stratificazione

Le diverse tappe del processo di valutazione segnano altrettanti momenti di maggiore specificazione della definizione di eccellenza secondo il CIVR. Dalla ricostruzione che ne abbiamo fatto, emergono in sintesi alcuni elementi.

Innanzitutto, l'eccellenza può essere un attributo sia di un prodotto scientifico sia di una struttura di ricerca. Nel primo caso, l'eccellenza corrisponde al grado più alto o alla fascia più alta del giudizio di merito espresso su un prodotto di ricerca prendendo a riferimento la scala di valore condivisa dalla comunità scientifica internazionale. Il giudizio di eccellenza è un giudizio sintetico (unico e complessivo) formulato da almeno due esperti di area tenendo conto di quattro criteri (non solo la qualità, ma anche la rilevanza, l'originalità/innovazione e l'internazionalizzazione) ma è anche il frutto del riesame critico dei giudizi di merito degli esperti esterni da parte dei membri di un panel e del consenso che si stabilisce tra loro. Nel secondo caso, l'attribuzione di eccellenza si identifica con la collocazione di una struttura di ricerca all'apice di una *ranking list* costruita sulla base di *ratings* assegnati alle strutture.

Nel complesso, si può dire che l'eccellenza: si identifica lungo una dimensione verticale; è multi dimensionale; non è assoluta ma è relativa a una determinata area scientifica; ha una natura consensuale; si fonda sul riferimento alla comunità scientifica internazionale; è il risultato di un processo complesso che comprende molti passi e l'intervento di una pluralità di attori.

L'attribuzione – all'interno di ciascuna area di valutazione – di un *rating* a ciascuna struttura permette di costruire tanti *rankings* – cioè tante graduatorie – quanti sono i raggruppamenti dimensionali in cui sono suddivise le strutture. Tali *rankings* risultano anch'essi dipendere dalla definizione di eccellenza adottata. All'interno di ciascuna area, i quattro *rankings* forniscono una rappresentazione ben definita della stratificazione interna a un settore scientifico in termini di eccellenza della ricerca.

È bene sottolineare che se la costruzione di *rankings* delle strutture sottoposte a valutazione per area scientifica è stata un obiettivo esplicito della valutazione della ricerca fin dall'inizio, la possibilità o la necessità di arrivare a un *ranking* globale o complessivo delle strutture non viene presa in considerazione. Tuttavia, l'esame approfondito dei risultati della VTR 2001-2003 e dell'uso che di tali risultati è stato fatto mostra come, non solo sia possibile sulla loro base costruire uno o più *rankings* globali o di sistema, ma anche come questi *rankings* globali siano stati effettivamente costruiti fornendo, per la prima volta, una rappresentazione complessiva della stratificazione verticale del sistema universitario italiano.

Nel decreto ministeriale di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università per il 2006 compare, infatti, un fattore denominato «F-CIVR» che, in base a quanto previsto dal modello predisposto dal CNVSU, corregge l'indicatore di valutazione della ricerca, cioè il potenziale di ricerca di ciascun ateneo.

Tab. 4.1. *Ranking ufficiale del sistema universitario italiano basato sul fattore F-CIVR
(sono incluse solo le università con più di 100 prodotti valutati)*

POSIZIONE	NOME DELL'UNIVERSITÀ	F-CIVR	F-CIVR STANDARDIZZATO
1	Trieste	0,848	1,071
2	Venezia Ca' Foscari	0,846	1,069
3	Milano	0,843	1,066
4	Milano-Bicocca	0,843	1,066
5	Chieti	0,840	1,062
6	Padova	0,839	1,060
7	Pavia	0,823	1,040
8	Urbino Carlo Bo	0,823	1,003
9	Pisa	0,820	1,036
10	Torino	0,820	1,037
11	Modena e Reggio Emilia	0,816	1,032
12	Bologna	0,814	1,029
13	Trento	0,814	1,029
14	Roma Tre	0,812	1,027
15	Siena	0,811	1,025
16	Udine	0,811	1,025
17	Ferrara	0,809	1,023
18	Firenze	0,809	1,023
19	Genova	0,805	1,017
20	Roma Tor Vergata	0,804	1,016
21	L'aquila	0,803	1,015
22	Politecnico Torino	0,803	1,015
23	Politecnico Milano	0,797	1,008
24	Roma La Sapienza	0,796	1,006
25	Verona	0,795	1,005
26	Brescia	0,788	0,996
27	Napoli Federico II	0,788	0,996
28	Parma	0,780	0,986
29	Perugia	0,768	0,971
30	Cagliari	0,767	0,970
31	Della Calabria	0,762	0,963
32	Seconda Università di Napoli	0,761	0,962
33	Bari	0,760	0,961
34	Sassari	0,758	0,958
35	Salerno	0,754	0,953
36	Lecce	0,744	0,941
37	Politecnica delle Marche	0,744	0,940
38	Messina	0,722	0,912
39	Catania	0,710	0,898
40	Palermo	0,707	0,894
MEDIA DI SISTEMA		0,791	1,000

Fonte: MIUR, D.M. n. 207/2006, Allegato: Modello per la ripartizione del FFO, sezione: «Ricerca».

Nota: i valori per l'Università «Carlo Bo» di Urbino sono calcolati in base ai dati riportati nella Relazione finale del CIVR, sezione: «Strutture».

Il fattore F-CIVR è calcolato come rapporto tra i prodotti pesati e i prodotti presentati da ciascun ateneo, applicando il peso 1,0 ai prodotti eccellenti dell'ateneo, il peso 0,8 a quelli buoni, il peso 0,6 a quelli accettabili e il peso 0,2 a quelli limitati. Esso, dunque, è interpretabile come un *rating* di ateneo analogo a quello attribuito dai panel di area. A ogni valore F-CIVR viene, inoltre, associato il suo valore standardizzato, cioè rapportato alla media dei valori di tutti gli atenei.

I valori del fattore F-CIVR costituiscono così la base per costruire un *ranking* ufficiale del sistema universitario italiano (tabella 4.1.) fondato sul giudizio di merito della produzione scientifica degli atenei capace di rappresentare la stratificazione verticale del sistema.

4.4. LA VALUTAZIONE E L'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE

Sia il CIVR sia il CNVSU, si sono occupati del rapporto tra valutazione e allocazione delle risorse su mandato o con l'appoggio dell'autorità politica. Entrambi hanno proposto un modello di allocazione delle risorse, per il sistema nazionale della ricerca in un caso e per il finanziamento ordinario dell'università nell'altro. Nonostante la mole di attività svolte, tuttavia, l'influenza della valutazione delle attività di formazione e di ricerca sull'effettiva allocazione di risorse e, in particolare, sul finanziamento del sistema universitario, è stata molto modesta.

4.4.1. *Valutazione e finanziamento del sistema nazionale della ricerca secondo il CIVR*

Tra le finalità del CIVR c'è quella di proporre modalità di collegamento tra i risultati della valutazione della ricerca e l'allocazione delle risorse in modo da poter attribuire a strutture, settori e discipline risorse coerenti con i giudizi di merito acquisiti [CIVR 2003, 3-4, 10-11, 17; D.M. n. 2206/2003, art. 6, comma 1, lettera k; Bando per la partecipazione all'esercizio 2001-2003, 16 marzo 2004, p. 1]. I criteri e gli indicatori scelti per procedere all'allocazione variano leggermente passando dalle linee guida, al bando di partecipazione e alla relazione finale del primo esercizio di valutazione. In quest'ultima, gli indicatori relativi alle strutture sono sei, ciascuno con un proprio peso [CIVR 2007, Nota tecnica introduttiva, 2]:

1. l'indicatore A si riferisce alla qualità dei prodotti di ricerca misurata moltiplicando il *rating* dei prodotti selezionati per il loro numero (peso 4/9);
2. l'indicatore B riguarda la proprietà dei prodotti selezionati calcolata moltiplicando il grado medio di proprietà dei prodotti eccellenti per il loro numero (peso 2/9);

3. l'indicatore C riguarda la propensione alla mobilità internazionale misurata in termini di mobilità dei ricercatori in uscita e in entrata (peso 1/9);
4. l'indicatore D riguarda la propensione all'alta formazione misurata dal numero dei ricercatori in formazione (peso 0,5/9);
5. l'indicatore E si riferisce alla capacità di attrazione delle risorse calcolata dall'ammontare dei finanziamenti per progetti di ricerca provenienti dal MIUR, dalla UE, da altri organismi internazionali o da altri soggetti (peso 1/9);
6. l'indicatore F, infine, si riferisce alla capacità di impegnare risorse finanziarie proprie per progetti di ricerca calcolata dall'ammontare dei finanziamenti per progetti di ricerca derivati da risorse finanziarie proprie non vincolate (peso 0,5/9).

Accanto a questi indicatori, ne viene proposto uno, indipendente dalle aree di valutazione, relativo alla propensione alla valorizzazione applicativa della ricerca²¹.

Proponendo una modalità di collegamento tra valutazione e allocazione delle risorse, il CIVR non limita, quindi, i criteri di allocazione alla sola qualità dei prodotti di ricerca ma include pure la produttività scientifica, la capacità di attrarre e gestire risorse e le ricadute socio-economiche della ricerca. Tuttavia, nel giudizio di merito delle singole strutture, il peso della qualità della ricerca e il riferimento all'eccellenza restano preponderanti²².

Per collegare concretamente i risultati del primo esercizio di valutazione e l'allocazione delle risorse, il CIVR propone un modello di allocazione basato su tre parametri [CIVR 2007, Allegati: 4.1 Guida alla lettura degli allegati; 4.2 Dati di area, Tabella sinottica della valutazione di area]: il parametro W esprime l'incidenza percentuale della struttura sulle risorse destinate a una specifica area scientifica ed è calcolato come la somma pesata dei sei indicatori sopra menzionati (migliore è la valutazione, maggiore è l'incidenza della struttura sulle risorse destinate a un settore scientifico); il parametro Q esprime la quota di finanziamento da destinare a ciascuna area; esso dipende dal numero di prodotti presentati in ciascuna area e da un «peso» di area determinato in riferimento all'investimento finalizzato a progetti di ricerca derivato da risorse proprie non

²¹ Nell'indicatore relativo alle attività di valorizzazione applicativa della ricerca, la quota parte relativa a ciascuna struttura è calcolata in base al numero di brevetti depositati nel triennio, al numero di brevetti attivi, ai ricavi ottenuti dalla vendita di brevetti o loro licenze, al numero degli *spin-off* attivati nel triennio e al numero delle partnership attive nel triennio.

²² Riguardo la VTR 2001-2003, è stato sostenuto che «i risultati della valutazione, a causa della natura stessa del metodo prescelto, davano informazioni sull'eccellenza della ricerca pubblica e non sulla performance complessiva delle istituzioni valutate nelle diverse aree scientifiche. Pertanto, la naturale destinazione del modello allocativo che deriva dall'applicazione del VTR è verso la ripartizione di risorse premiali, aggiuntive e addizionali rispetto all'ordinario, allo scopo di premiare le eccellenze» [Reale 2008, 218].

vincolate (maggiore è il numero dei prodotti sottoposti a valutazione e maggiore è la propensione a investire risorse proprie in progetti di ricerca, maggiore è la quota di risorse a disposizione); il parametro Z esprime l'incidenza percentuale complessiva della struttura sulle risorse destinate al complesso delle aree; in pratica, Z esprime «la fetta di torta» che spetta a ciascuna struttura; esso dipende sia dal giudizio di merito espresso dal Civr attraverso l'intero processo di valutazione basandosi sulla combinazione dei sei indicatori prescelti e dando maggior peso al giudizio di merito dei panel sui prodotti, sia dalle risorse disponibili per ciascuna area di valutazione espresse in funzione degli investimenti passati in progetti di ricerca.

Il modello proposto dal Civr, però, non viene applicato. Come vedremo tra poco, i risultati della VTR 2001-2003 saranno sì presi in considerazione nelle concrete procedure di ripartizione delle risorse, ma nell'ambito della ripartizione del fondo di finanziamento ordinario delle università e non nella forma suggerita dal Civr.

4.4.2. I risultati delle attività di valutazione e la ripartizione dei finanziamenti al sistema universitario: il modello del CNVSU

Dal 1995 a oggi, sono stati elaborati e applicati quattro modelli per la ripartizione del fondo di funzionamento ordinario delle università: quello elaborato dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica del Ministero del Tesoro (1995), quello elaborato dall'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (1998), la prima versione di quello elaborato dal CNVSU (2004), e la sua seconda versione (2005), che contiene anche il riferimento ai risultati della valutazione condotta dal Civr.

Il modello del CNVSU [CNVSU 2004; CNVSU, *Riflessioni a valle dell'applicazione sperimentale prevista dal D.M. 28 luglio 2004*, Documento n. 4/2005] propone che:

- l'attribuzione del FFO sia collegata, in percentuali uguali, alla valutazione della domanda formativa da soddisfare, ai risultati dei processi formativi e ai risultati delle attività di ricerca scientifica;
- in mancanza di dati migliori, la valutazione della ricerca si basi sul «potenziale di ricerca impegnabile» da ciascun università – ovvero, sul numero di soggetti coinvolti nello svolgimento di attività di ricerca – corretto da tre fattori: 1) la partecipazione in competizioni nazionali per progetti di ricerca proposti da docenti e ricercatori, come il PRIN; 2) la capacità di attrarre risorse esterne per la ricerca; 3) i risultati della valutazione della ricerca condotta dal Civr;
- il terzo fattore correttivo – denominato F-Civr, unica misura di *output* della ricerca inclusa nel modello – si basi sui risultati della VTR 2001-2003,

secondo uno schema di calcolo già illustrato nel paragrafo precedente; in questo modo, i risultati del primo esercizio di valutazione della ricerca italiana entrano nello schema di calcolo per la ripartizione delle risorse destinate al sistema universitario.

Il modello viene adottato dal ministero in via sperimentale disponendo che «apposite quote progressive, a valere sul fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO), da destinare agli esiti della valutazione di cui al nuovo modello, verranno annualmente individuate dal decreto concernente la definizione dei criteri di ripartizione del FFO, relativamente agli esercizi finanziari di competenza» (D.M. n. 146/2004, art. 3).

L'esame dei decreti ministeriali che fissano i criteri per la ripartizione del FFO dal 2004 al 2008, mostra che la quota di finanziamento ripartita in accordo ai risultati di attività di valutazione che contengono un giudizio di merito sul funzionamento delle università è sempre molto modesta, inferiore al 5%²³.

In particolare, il contributo che i risultati della VTR 2001-2003 danno a questo risultato è ancor più modesto perché essi vengono presi in considerazione solo a partire dal 2006 e perché il fattore F-CIVR, basato sui risultati dell'esercizio di valutazione condotto dal CIVR, è solo uno dei tre fattori che correggono il «potenziale di ricerca» utilizzato come indicatore per la valutazione della ricerca nel modello del CNVSU.

L'obiettivo indicato dal CNVSU, e più volte ribadito in sede politica, che il 30% del fondo di finanziamento ordinario del sistema universitario sia – a regime – assegnato sulla base della valutazione dei risultati conseguiti dalle università nelle attività di ricerca scientifica premiando l'eccellenza resta, dunque, molto lontano.

4.4.3. Effetti dello scarso collegamento tra valutazione e finanziamento e nuove forme di rappresentanza degli interessi

Al mancato raggiungimento dell'obiettivo del 30%, si aggiunge – negli stessi anni – anche un secondo problema relativo al collegamento tra valutazione e finanziamento. Il processo di riequilibrio finanziario del sistema universitario avviato con la legge sull'autonomia finanziaria degli atenei (Legge n. 537/1993, art. 5), infatti, si arresta e, anzi, regredisce. Mentre tra il 1998 e il 2003 gli squilibri di finanziamento tra atenei si riducono grazie all'applicazione dei modelli di ripartizione sopra ricordati e ad altre misure di incenti-

²³ Secondo il calcolo proposto da AQUIS, l'Associazione per la qualità delle università italiane statali (vedi «Interventi di riequilibrio, accelerazione ed incentivazione», <http://www.aquis-universitas.it/>), le risorse attribuite in base all'art. 3 sopra menzionato variano a secondo degli anni tra lo 0,5% e il 4,2% del FFO.

vazione, dopo il 2005 la «forbice» tra atenei sovra finanziati e atenei sotto finanziati²⁴ si riapre. Nel 2007, lo scompenso annuale – l'ampiezza della «forbice» – raggiunge i 400 milioni di euro contro i 300 milioni del 2005 e le università sotto finanziate giungono a vantare un «credito cumulato» virtuale di circa 3.800 milioni di euro nei confronti dello stato.

Questa situazione non rimane senza conseguenze. Il 4 marzo 2008, in piena campagna per le elezioni politiche, i rettori di 11 atenei statali sotto finanziati sottoscrivono una dichiarazione indirizzata alle forze politiche «davvero convinte che l'università sia uno dei centri promotori dello sviluppo economico, sociale e culturale di un Paese avanzato», indicando a esse e al futuro governo «la necessità di investire di più e in modo mirato sull'università»²⁵.

Le undici università i cui rettori hanno firmato la dichiarazione e quella di Ferrara, promuovono un convegno intitolato «Bologna Forum. Le università statali nella società della conoscenza» che si tiene nella città felsinea il 15 marzo. Il convegno costituisce la cornice in cui viene presentata la nuova «Associazione per la qualità delle università italiane statali» (AQUIS) che ha lo scopo di migliorare la reputazione internazionale delle università italiane, promuovere la qualità della formazione, della ricerca scientifica e dell'organizzazione, proporre strategie per la definizione di obiettivi e programmi comuni con il parlamento e il governo. Le università associate sono 12: si tratta delle 11 università i cui rettori hanno firmato la dichiarazione del 4 marzo 2008, dell'Università di Chieti e Pescara, a cui nel corso del 2008 si aggiunge l'Università del Salento di Lecce. AQUIS, dunque, associa 13 università statali su 58, cioè il 22%.

A differenza di quanto è stato detto²⁶, è difficile presentare la nuova associazione come un «club di università eccellenti». Il primo criterio di ammissione ad AQUIS, infatti, richiede che la produttività del singolo ateneo, calcolata come rapporto tra FFO spettante in base al modello di ripartizione

²⁴ Gli atenei sotto finanziati sono quelli per i quali la differenza tra la quota di fondo di finanziamento ordinario effettivamente assegnata e la quota «teorica» calcolata in base ai modelli di ripartizioni basati sulla valutazione e su indicatori oggettivi è negativa; viceversa per gli atenei sovra finanziati.

²⁵ La dichiarazione è firmata dai rettori dei seguenti atenei: Università Politecnica delle Marche, Università di Bologna, Università della Calabria, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Politecnico di Milano, Università di Modena e Reggio Emilia, Università degli Studi di Padova, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Politecnico di Torino, Università degli Studi di Trento e Università degli Studi di Verona. Alla dichiarazione aderiscono anche i rettori dell'Università degli Studi di Ferrara (ateneo sotto finanziato) e dell'Università degli Studi di Parma (ateneo sovra finanziato).

²⁶ Un intervento – per altro critico nei confronti di AQUIS – degli economisti Tullio Jappelli e Fausto Panunzi apparso su «lavoce.info» del 25 marzo 2008 era appunto intitolato – forse sarcasticamente – «Il club degli eccellenti».

del CNVSU e spese del personale, sia superiore alla media degli atenei statali. Nel modello di ripartizione del CNVSU, tuttavia, il peso delle misure relative alla qualità della didattica e della ricerca è molto modesto.

Non appare, quindi, possibile attribuire all'indicatore «produttività superiore alla media» la capacità di ordinare secondo un criterio di qualità della ricerca e della didattica – e di conseguenza secondo un criterio di eccellenza – gli atenei italiani. Anche se AQUIS ha come finalità la promozione della qualità della formazione e della ricerca, sulla base di questo indicatore risulta difficile considerarla come un'associazione di atenei «eccellenti».

Quanto agli altri tre criteri indicati, quello di avere un rapporto tra assegni fissi di personale e quota di FFO effettivamente attribuito inferiore al 90%, oltre a richiamare un obbligo di legge (art. 51, comma 4, Legge n. 449/1997), si riferisce alla qualità del bilancio e della gestione di un ateneo e non alla sua eccellenza. Anche la presenza in un *ranking* internazionale di istituzioni di istruzione superiore – data la posizione degli atenei italiani in queste classifiche – serve soprattutto a documentare se una università sia conosciuta a livello internazionale o meno. Infine, l'avere almeno 15.000 studenti è solo un criterio dimensionale e non riguarda la qualità.

Piuttosto che come associazione di università «eccellenti», AQUIS si costituisce come un gruppo di pressione che promuove gli interessi di una parte degli atenei italiani, quelli che non vedono riconosciuta in termini di finanziamenti pubblici la loro migliore capacità di gestione.

L'importanza di AQUIS, al di là della sua capacità di consolidarsi nel tempo, va cercata in un'altra direzione. A livello simbolico, la sua nascita ha comportato la rottura dell'immagine egualitaria del sistema universitario italiano e, a livello pratico, la promozione di una ripartizione meritocratica delle risorse basata sulla qualità non solo della gestione, ma anche della didattica e della ricerca. In questo senso, la nuova associazione si presenta come l'alfiere di una maggiore differenziazione e/o stratificazione del sistema universitario italiano.

Il fatto che la sua costituzione abbia suscitato forti reazioni portando a ipotizzare la creazione di contro-associazioni, per esempio una possibile associazione degli atenei meridionali, mostra che anche in Italia potrebbe dispiegarsi un processo simile a quello già avvenuto in altri paesi con la creazione – a seguito dell'introduzione di procedure di valutazione e di forme premiali di finanziamento – di alleanze e di gruppi di interesse formati da istituzioni di istruzione superiore diverse all'interno dello stesso sistema.

4.5. LE SCUOLE DI ECCELLENZA

Con l'espressione «scuole di eccellenza» ci si riferisce qui alle tre istituzioni classificate dal Ministero dell'Università e della Ricerca come «Scuole Superiori» (la Scuola Normale Superiore di Pisa, la Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento Sant'Anna e l'Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia – Iuss) e ai tre istituti classificati come «Istituti di Alta Formazione Dottorale» (la Scuola Internazionale di Studi Avanzati di Trieste – SISSA, l'Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze – SUM, l'Istituto di Studi Avanzati di Lucca – *Institutions, Markets, Technologies* – IMT)²⁷.

Dall'elenco ministeriale risultano quindi escluse altre istituzioni con denominazioni affini (la Scuola Superiore di Catania, l'Istituto Superiore Universitario di Formazione Interdisciplinare di Lecce, la Scuola Superiore Santa Chiara di Siena) e altre scuole di recentissima fondazione (per esempio la Scuola Galileiana di Studi Superiori di Padova e la Scuola Internazionale di Alta Formazione di Volterra) che non hanno ancora ultimato il processo di istituzionalizzazione o che non hanno ottenuto dal ministero il pieno riconoscimento del loro statuto²⁸.

Abilitate, in virtù del riconoscimento ministeriale, a rilasciare titoli di dottorato equivalenti ai titoli di dottorato rilasciati dagli atenei italiani, le sei scuole di eccellenza finora riconosciute dal ministero non sono, dal punto di vista giuridico, università, ma «istituti statali a ordinamento speciale», dotati di un corpo docente permanente, di un proprio bilancio e di organismi dirigenti autonomi.

A parte la Scuola Normale Superiore di Pisa, fondata da Napoleone nel 1810 come succursale dell'École Normale Supérieure di Parigi, e la Scuola

²⁷ L'elenco delle scuole e la rispettiva classificazione sono tratte dal motore di ricerca ministeriale www.cercauniverista.it. Come si vede, l'etichetta comune «scuole di eccellenza» è impiegata qui – in conformità con una prassi ampiamente diffusa – per identificare istituzioni con nomi diversi (Scuola Superiore, Istituto Universitario, Istituto di Studi Avanzati, Scuola Internazionale ...), in cui non compare la parola «eccellenza» (il termine si ritrova però impiegato negli statuti delle scuole).

²⁸ A grandi linee, il processo di istituzionalizzazione procede per fasi sperimentali (il cui numero è variabile), finanziate dal ministero, a ciascuna delle quali segue l'approvazione o la mancata approvazione del ministero e nel primo caso (di solito) il finanziamento. Il processo di istituzionalizzazione, però, si può arenare nelle sabbie di approvazioni parziali o di ritardi nell'approvazione, nella mancata approvazione da parte del ministero, oppure per mancanza di fondi. Così può avvenire – come è avvenuto per esempio nel caso dell'ISUFI di Lecce – che una scuola venga finanziata per quasi dieci anni per svolgere alcune attività, senza che il processo di istituzionalizzazione sia oggi ancora completamente concluso. Logicamente connesso ma distinto dal problema della completa istituzionalizzazione è quello relativo allo stato di attività delle scuole in esame. Per esempio, la Scuola Superiore di Catania sembrava, nell'estate del 2008, a rischio chiusura per mancanza di fondi. In data 8 agosto 2008, è stato comunque bandito il concorso per i corsi pre-laurea per l'anno accademico 2008/2009.

Superiore Sant'Anna, frutto di gemmazioni e accorpamenti di istituti e collegi già attivi durante il fascismo, le scuole di più recente fondazione sono il prodotto di iniziative collettive, portate avanti da singoli atenei, da consorzi di atenei o da consorzi di atenei e fondazioni, nella maggior parte dei casi sotto l'egida del Ministero dell'Università e della Ricerca.

In questo paragrafo ci si concentrerà sulle sei scuole di eccellenza che hanno ultimato il processo di istituzionalizzazione, pur facendo riferimento anche ad altre scuole istituite alla fine degli anni '90. Presentando i risultati di un'analisi comparativa delle attività didattiche e di ricerca organizzate da queste scuole [Corradi e Rostan 2008], si evidenzierà l'esistenza di due modelli – il modello pisano e il modello triestino – a cui le scuole di eccellenza tendono a ispirarsi per realizzare la comune «missione» dichiarata nei loro statuti: «produrre» laureati e ricercatori di eccellenza. Dopo una sintetica ricognizione della posizione occupata da alcune scuole di eccellenza italiane nei *rankings* internazionali, ci si domanderà quali implicazioni possa avere l'esistenza di un piccolo segmento di eccellenza composto da istituzioni *sui generis* sulla stratificazione del sistema accademico italiano nel suo complesso.

4.5.1. Le attività didattiche

La denominazione «scuole di eccellenza» mette l'accento innanzitutto sulla funzione primaria delle istituzioni in esame, ossia la formazione. Nel loro complesso, le sei scuole di eccellenza «coprono» tutti i cicli formativi accademici, dal pre-laurea (laurea triennale e laurea specialistica/magistrale), al dottorato e promuovono la formazione alla ricerca (borse post-laurea e post-dottorato), organizzando in alcuni casi anche master professionalizzanti di primo e secondo livello.

Senza eccezioni, ogni scuola organizza corsi interni di dottorato, ma alcune offrono anche attività didattiche integrative rispetto ai normali curricula accademici a livello pre-laurea (è il caso della Normale, del Sant'Anna e delle scuole fondate alla fine degli anni '90, Iuss di Pavia, Scuola Superiore di Catania e ISUFI di Lecce), mentre altre si concentrano soprattutto sulle attività post-laurea e post-dottorato (è il caso della SISSA, del SUM e dell'IMT).

Benché ciò non significhi affatto che le scuole attive anche a livello pre-laurea trascurino la formazione alla ricerca, è importante evidenziare l'esistenza di un modello comune per l'organizzazione delle attività pre-laurea, che qui verrà descritto in seguito come «modello pisano».

In modo forse meno evidente, ma comunque riconoscibile, le scuole di più recente fondazione che si dedicano prevalentemente alla formazione post-laurea e soprattutto post-dottorale ambiscono a riprodurre a livello organizzativo le attività formative offerte dalla SISSA di Trieste, secondo un modello che verrà descritto come «modello triestino».

Prima di passare all'analisi delle caratteristiche identificative di questi modelli, occorre ricordare che Normale e Sant'Anna coprono insieme la maggior parte dei settori disciplinari ospitati dalle università italiane, mentre la Sissa e il SUM hanno un profilo scientifico più specifico (fisica, neurobiologia e neuroscienze, la Sissa; scienze umane il SUM). Oltre alla Sissa, soprattutto l'ISUFI, l'IMT e lo IUSS (nel post-laurea) hanno puntato su settori di alta innovazione tecnologica.

Il modello pisano

Si è soliti riferirsi al cosiddetto «modello Pisa» o «modello pisano» per indicare le attività didattiche pre-laurea organizzate dalla Normale e dal Sant'Anna a integrazione dei corsi dell'Università degli Studi di Pisa.

Tali attività didattiche sono organizzate per classi – classe di Lettere e classe di Scienze alla Normale, classe di Scienze sociali e classe di Scienze applicate/sperimentali al Sant'Anna – e costituiscono, nel tradizionale lessico specifico di queste scuole, il «corso ordinario» (prima della riforma degli ordinamenti di durata quadriennale o quinquennale, ora suddiviso in cicli secondo l'architettura Bachelor/Master).

Nonostante nel corso degli anni le due scuole abbiano seguito percorsi indipendenti di espansione dell'offerta formativa²⁹, si può certamente sostenere che Normale e Sant'Anna condividano un modello comune di formazione di eccellenza pre-laurea – costituendo tra l'altro un modello unico in Italia rappresentato da due istituzioni a ordinamento speciale specializzate nella formazione d'eccellenza degli studenti iscritti a un'università statale.

L'analisi comparativa delle loro attività didattiche a livello pre-laurea mostra infatti numerosissime somiglianze tra le due scuole, e, di fatto, una sola differenza rilevante: il Sant'Anna non rimborsa le tasse universitarie agli studenti (ma offre loro comunque alcuni vantaggi economici). Proprio per questo, è lecito parlare di un modello pisano (anziché soltanto di un «modello Normale»), che presenta alcune caratteristiche specifiche.

Innanzitutto, l'ammissione alla scuola è altamente selettiva: il concorso di ammissione prevede prove orali e scritte interamente gestite dal comitato scientifico della scuola e giudizi di merito insindacabili (ai fini della valutazione del candidato non sono presi in considerazione le prestazioni scolastiche precedenti). Ogni anno vi è un numero limitato di posti disponibili per ogni classe³⁰ e le classi riuniscono studenti iscritti (o in procinto di iscriver-

²⁹ Soprattutto il Sant'Anna ha puntato sulla formazione post-laurea, offrendo anche master di primo e di secondo livello. La Normale ha preferito istituire due borse di studio post-dottorato.

³⁰ Alla Normale i posti ogni anno vacanti sono più di una cinquantina per le matricole della laurea triennale (27/28 per classe), una quindicina per gli studenti della laurea magistrale (più alcuni posti riservati agli studenti stranieri). Al Sant'Anna i posti disponibili sono una

si) a Facoltà diverse (per esempio Giurisprudenza, Economia e Scienze Politiche per la classe di Scienze sociali al Sant'Anna); l'accesso al corso ordinario è consentito sia all'inizio del corso di laurea triennale, sia all'inizio del corso di laurea magistrale, ma gli studenti, una volta superato il concorso di ammissione, devono obbligatoriamente iscriversi all'Università di Pisa.

Per potere ricevere il diploma della scuola («licenza»), gli studenti devono superare non solo tutti gli esami universitari nei tempi regolari (con media di 27/30 e nessun voto inferiore a 24/30), ma anche le prove intermedie e gli esami del corso ordinario e una prova finale interna. Inoltre, per gli studenti ammessi vige l'obbligo di risiedere nei collegi delle scuole (producendo così una «comunità auto-educante») [Abravanel 2008; Settis 2004].

A compensazione degli obblighi cui gli studenti debbono ottemperare, le due scuole pisane offrono – oltre al prestigio socialmente riconosciuto alla formazione presso le loro strutture – diversi vantaggi economici (vitto e alloggio gratuiti e il rimborso completo delle tasse universitarie nel caso della Normale) e condizioni ideali di studio (servizio mensa interno, collegi prossimi all'università, servizi bibliotecari interni). Normale e Sant'Anna hanno un proprio organo docente permanente che svolge sia attività di ricerca, sia attività didattiche e di tutoraggio agli studenti.

Alla fine degli anni '90 tre nuove scuole fondate a Pavia (1997) a Catania (1998) e a Lecce (1999) si sono ispirate al modello pisano per organizzare le proprie attività didattiche rivolte agli studenti pre-laurea. Dal punto di vista storico, non si tratta di esperienze isolate, casualmente coincidenti. Nel 2001/2002, infatti, i fondatori di queste nuove scuole hanno provato a collaborare tra loro e con la Normale e il Sant'Anna di Pisa, individuando standard minimi comuni cui conformarsi, per aspirare legittimamente al titolo di «scuole di eccellenza» e per evitare inflazioni o abusi della denominazione.

Il modello triestino

Dal punto di vista storico, la Sissa di Trieste è stata la prima istituzione italiana a offrire corsi di dottorato (già nel 1978), e a dedicare le proprie attività didattiche prevalentemente all'alta formazione dottorale. La Sissa è senza dubbio una delle scuole di eccellenza in cui l'alta formazione dottorale registra una maggiore interconnessione tra didattica e ricerca e un maggior grado di internazionalizzazione: due condizioni proprie delle strategie condivise a livello internazionale per produrre dottori di ricerca «eccellenti».

Oltre al corso di laurea magistrale in matematica e ad alcune borse di studio annuali per laureandi in uno dei settori di ricerca della scuola, questa scuola offre ogni anno ai laureati (al termine della laurea magistrale) 40 posti

cinquantina per le matricole delle lauree triennali (25 per classe), e una decina per gli studenti al primo anno della laurea magistrale.

distribuiti tra i 13 dottorati di ricerca attivi nelle varie aree della matematica, della fisica e delle neuroscienze.

Dal punto di vista organizzativo, i corsi di dottorato della Sissa sono strutturati in modo simile ai dottorati organizzati dagli atenei: durano tre anni, il primo contraddistinto dalla prevalenza di attività didattiche con frequenza obbligatoria (lezioni e seminari), il secondo e il terzo dedicati alla ricerca e alla stesura della tesi di dottorato.

Rispetto ai corsi di dottorato offerti dalla maggior parte degli atenei italiani, però, i corsi di dottorato della Sissa si distinguono per la maggiore selettività all'ingresso (maggior numero di domande di ammissione per posti disponibili); per l'elevato grado di interdisciplinarietà (le lezioni del primo anno sono infatti tenute da docenti e ricercatori di diversi settori disciplinari, non solo da quelli del settore scientifico cui il corso di dottorato afferisce); per una reale interconnessione tra didattica e ricerca (i dottorandi partecipano a progetti di ricerca condotti dallo staff della Sissa nei laboratori della scuola, sotto la guida di un tutor); per il grado di internazionalizzazione, riflesso dal rapporto tra studenti italiani e studenti stranieri³¹ e dalla frequenza con cui docenti stranieri, di fama internazionale, sono chiamati a tenere lezioni di dottorato alla scuola.

Oltre che sull'alta formazione dottorale, la Sissa ha investito, in misura crescente negli anni, sulla formazione dei futuri ricercatori, offrendo ottime opportunità di impiego a dottori di ricerca italiani e stranieri (attraverso borse post-dottorato e assegni di ricerca).

Il SUM di Firenze, istituito nel 2002, ha seguito il modello triestino limitando l'ambito delle proprie attività formative post-laurea a una sola macro-area disciplinare (le scienze umane), offrendo borse post-dottorato e cercando di promuovere l'internazionalizzazione; l'IMT di Lucca, fondato nel 2005, si è ispirato alla Sissa organizzando attività formative dottorali e post-dottorali interdisciplinari fortemente orientate alla ricerca condotta entro i laboratori dell'istituto.

4.5.2. Le attività di ricerca e il posizionamento delle scuole di eccellenza nei rankings internazionali

Solamente le tre scuole di eccellenza più antiche, la Normale, il Sant'Anna e la Sissa, hanno una lunga, consolidata tradizione di attività scientifica intensiva, attualmente in ulteriore espansione³². Tutte e tre queste scuole parteci-

³¹ Nel dottorato in neuroscienze, per esempio, il rapporto tra studenti italiani e studenti stranieri è di 31 a 14.

³² Per un'analisi dettagliata delle attività di ricerca di queste tre scuole si rimanda a Corradi e Rostan [2008].

pano a (e sono co-finanziate da) progetti di ricerca nazionali (PRIN, progetti in collaborazione con università e organizzazioni pubbliche e private) e internazionali (Unione Europea); in aggiunta svolgono ricerca scientifica entro le proprie strutture su commissione e a spese di terzi (organizzazioni pubbliche e private). Lo Iuss di Pavia e l'IMT di Lucca stanno muovendo i primi passi in questa direzione. Nelle altre scuole, invece, le attività di ricerca sono marginali o episodiche (come nel caso del SUM che partecipa ai PRIN) rispetto alle attività didattiche.

Per ottenere qualche informazione sulla qualità della ricerca condotta entro le tre scuole di eccellenza, abbiamo verificato la loro posizione in due *rankings* internazionali in relazione agli anni 2007 e 2008: l'ARWU (*Academic Ranking of World Universities*) prodotto dalla Shanghai Jiao Tong University e il THES (*Times Higher Education Supplement*) – *QS World University Ranking*.

Il primo risultato interessante emerso dall'analisi è che soltanto due delle scuole di eccellenza qui considerate compaiono nei *rankings* internazionali presi in esame: la Scuola Normale Superiore di Pisa (ARWU 2007 e ARWU 2008) e la SISSA di Trieste (ARWU 2007). Entrambe non figurano nel *ranking* THES³³.

La Normale compare in una posizione compresa tra 305-402 nel *ranking* ARWU 2007 e in una posizione compresa tra 402-503 l'anno successivo. La SISSA, che compariva in una posizione compresa tra 403-510 nel *ranking* ARWU 2007, scompare (posizionandosi oltre la 500esima posizione) nel *ranking* ARWU 2008. Le differenze di posizionamento da un anno all'altro nel *ranking* ARWU sono principalmente dovute a una modifica apportata alla metodologia del *ranking*³⁴.

Sorprende però di non trovare entro i *rankings* ARWU anche il Sant'Anna (che conduce ricerca anche nell'ambito delle scienze sociali, fatto che avrebbe potuto avvantaggiare questa istituzione, visto che il *ranking* considera anche il *Social Science Citation Index*). È probabile, comunque, che gli indicatori impiegati nel *ranking* della Shanghai Jiao Tong University – fortemente orientati alla rilevazione dei premi e delle pubblicazioni nel campo delle scienze esatte e naturali – abbiamo sfavorito il Sant'Anna rispetto alla Normale e alla SISSA.

Il secondo dato interessante ai fini della nostra analisi è il posizionamento entro i *rankings* ARWU 2007 e 2008 delle università statali italiane che col-

³³ Il *ranking* THES non valuta le scuole di eccellenza italiane perché non le considera, a ragione, università. Tuttavia questo *ranking* è d'interesse perché è più articolato del *ranking* ARWU e valuta le tre università statali che collaborano con scuole di eccellenza (Università di Pavia, Pisa e Trieste).

³⁴ Dal 2007 al 2008 sono mutati i riferimenti temporali relativi agli indicatori 4 (Articoli in *Science Citation Index* esteso e in *Social Science Citation Index*) e 5 (performance accademica rispetto alle dimensioni dell'istituzione).

lavorano con le scuole di eccellenza: mentre l'università di Trieste non compare nel *ranking* ARWU, Pisa e Pavia vi compaiono, rispettivamente al primo posto e in una posizione compresa tra 9-14 nel 2007, e in posizioni comprese tra 1-3 e 13-22 nel 2008. Il dato più importante in questo caso risulta dalla comparazione dei punteggi su due indicatori che «pesano» la performance sul numero di personale accademico attivo nelle scuole di eccellenza e nelle università: i valori sono nettamente più bassi per gli atenei statali considerati che per la Normale e la Sissa. Questo scarto può quindi essere considerato un indizio di alta produttività scientifica da parte delle due scuole di eccellenza.

Per conoscere il posizionamento entro un *ranking* internazionale dell'Università di Trieste bisogna invece consultare il *ranking* THES. Le università di Pisa, Trieste e Pavia comparivano nel 2007 nello *Europe ranking* del THES rispettivamente alle posizioni 325, 374 e 388. Nello *Europe Ranking* 2008 esse compaiono tutte in posizioni più alte, rispettivamente alla 150esima, alla 183esima e alla 186esima. Nel *World Ranking* del THES 2008, l'Università di Pisa si colloca in 333esima posizione, le università di Trieste e di Pavia, nel gruppo delle istituzioni comprese tra 301-500.

Il dato di interesse qui è che queste università effettivamente compaiono tra le 500 università del mondo (insieme ad altre università italiane), e, nel 2008, tra le migliori 200 università europee. Questo conferma che alcune scuole di eccellenza italiane, in particolare la Normale, il Sant'Anna, la Sissa e lo Iuss collaborano con università riconosciute come di buona qualità dai *rankings* internazionali. Mentre però nel caso della Sissa, la relazione tra l'Università di Trieste e la scuola è in realtà meno rilevante, occupandosi la Sissa soprattutto dell'alta formazione dottorale, nel caso della Normale, del Sant'Anna e dello Iuss la qualità dell'Università di Pisa e dell'Università di Pavia assume grande rilevanza, perché la collaborazione avviene soprattutto nella formazione pre-laurea, quando queste scuole integrano i curricula accademici offerti dalle rispettive università.

4.5.3. *L'esperienza delle scuole: peculiarità e implicazioni*

Il primo punto da mettere in evidenza è la peculiarità dell'esperienza delle scuole di eccellenza italiane entro il panorama internazionale.

Innanzitutto le scuole – soprattutto quelle pre-laurea, ma anche quelle post-laurea – non costituiscono un canale parallelo di istruzione superiore (come in Francia), pur essendo autonome e godendo di uno status giuridico specifico: l'autonomia statutaria non si traduce in una completa indipendenza dagli atenei, né le scuole offrono percorsi formativi completi e alternativi a quelli offerti dalle università (l'alternativa è offerta in realtà solo a livello di corsi di dottorato).

In secondo luogo, la peculiarità delle scuole italiane si manifesta per differenza rispetto agli istituti di studi avanzati, istituzioni di eccellenza extra-academiche, situate in alcuni paesi europei e negli USA, preposte a ospitare, fare incontrare, fare collaborare studiosi già affermati, desiderosi di trascorrere qualche mese lontano dagli impegni accademici e di dedicarsi a tempo pieno a progetti di ricerca individuali. A differenza degli istituti di studi avanzati, le scuole di eccellenza italiane – sia a livello pre-laurea, sia a livello post-laurea – offrono opportunità a giovani in formazione, non ancora affermati a livello internazionale.

Il secondo punto da mettere in evidenza riguarda le coordinate temporali entro cui l'esperienza delle scuole di eccellenza si colloca: sebbene scuole di eccellenza siano presenti nel nostro paese da più di due secoli, è in corrispondenza del processo di Bologna (riforma degli ordinamenti didattici, introduzione dei cicli), della diffusione di pratiche di valutazione, e dell'inflazione della retorica dell'eccellenza, che avviene la fondazione di nuove scuole sia pre-laurea (fine degli anni '90) sia post-laurea (inizio del nuovo Millennio).

Inoltre, la fondazione delle scuole pre-laurea sul modello pisano alla fine degli anni '90 testimonia la presenza di un «movimento *bottom-up*» a favore dell'eccellenza e della diversificazione istituzionale, che tuttavia può essere valutato retrospettivamente come una «rivoluzione silenziosa» [Corradi e Rositi 2008], avendo incontrato l'indifferenza e la sottovalutazione dei media e dell'opinione pubblica: probabilmente un sintomo della resistenza al possibile cambiamento e/o alle implicazioni connesse alla presenza delle scuole per l'intero sistema accademico.

Il terzo punto da mettere in evidenza riguarda proprio le possibili implicazioni dell'esistenza di scuole di eccellenza per il sistema universitario.

Una prima possibile implicazione riguarda la qualità della didattica universitaria. Le scuole di eccellenza – in modo diretto quelle pre-laurea, in modo indiretto quelle post-laurea – domandano agli atenei, per potere svolgere e adempiere la loro missione di formazione di eccellenza, livelli più alti di qualità media. Inoltre, le scuole di eccellenza possono essere concepite anche come un osservatorio privilegiato del sistema accademico: il loro status di istituti universitari a ordinamento speciale le colloca infatti in una posizione liminale, da cui è possibile valutare dall'esterno la qualità degli studenti formati nelle università. Esse operano quindi come uno strumento di valutazione della qualità degli studenti e – indirettamente – della didattica dell'università cui sono iscritti. Così le scuole esercitano – almeno potenzialmente – una pressione non solo sulle università a cui sono associate, ma anche su tutto il sistema per innalzarne la qualità.

Da questa prospettiva, la scelta di abbandonare il modello pisano in favore di quello triestino da parte delle scuole più recentemente fondate (SUM e IMT, entrambe dedite solo al post-laurea) potrebbe essere dovuto al ri-

conoscimento che non tutte le università italiane sono in grado o desiderano accettare tale sfida di qualità. La fondazione di nuove scuole si indirizzerebbe quindi, coerentemente, nella direzione di attività didattiche rivolte al terzo ciclo (corsi di dottorato), più facilmente gestibili in modo indipendente (o più spesso semi-indipendente) dagli atenei che appartengono ai consorzi fondatori.

Una seconda possibile implicazione riguarda il tipo di differenziazione o stratificazione che più o meno esplicitamente l'esperienza delle scuole richiede al sistema universitario. La natura della stratificazione favorita dall'esistenza di scuole di eccellenza – soprattutto di quelle che seguono il modello pisano – non è semplicemente dicotomica (università di massa / università di eccellenza o di élite), ma si tratta piuttosto di una stratificazione a più livelli, per esempio sul modello RTX, ovvero di un tipo di stratificazione basato sul mix didattica/ricerca.

L'ultimo punto da mettere in evidenza riguarda la definizione di eccellenza adottata dalle scuole. In questo caso si tratta in realtà di una pluralità di definizioni di eccellenza, riconducibili però ai due modelli (pisano e triestino) precedentemente descritti. L'eccellenza nella formazione pre-laurea è perseguita dalle scuole che seguono il modello pisano soprattutto tramite una severa selezione all'ingresso e un notevole impegno aggiuntivo (corsi integrativi interdisciplinari) richiesto agli studenti rispetto ai corsi accademici ordinari. In alcuni casi (come alla Normale) l'eccellenza pre-laurea richiede anche un precoce contatto con la ricerca scientifica. L'eccellenza nella formazione post-laurea sembra invece essere perseguita dalle scuole che hanno seguito il modello triestino tramite una «ricetta» meno specifica, avente molti tratti in comune con la ricetta internazionale per produrre dottori di ricerca e ricercatori eccellenti: l'accesso selettivo, l'interdisciplinarietà, l'internazionalizzazione, la stretta interconnessione tra didattica e ricerca. Sembra dunque che le scuole di eccellenza post-laurea tendano a conformarsi alla tradizione europea delle migliori *graduate schools*, rinunciando così, nello stesso tempo, a portare avanti la tradizione specificamente italiana della formazione di eccellenza pre-laurea (il modello pisano).

4.6. I CENTRI DI ECCELLENZA NELLA RICERCA

Il progetto ministeriale di istituire centri di eccellenza nella ricerca in Italia risale alla fine degli anni '90, quando nella determinazione degli obiettivi del sistema universitario per il triennio 1998-2000 si sono predisposti 100 miliardi di lire per «la creazione e il sostegno di centri di eccellenza nella ricerca», lo «sviluppo della ricerca universitaria» e il «sostegno dei giovani

nelle attività di ricerca» (D.M. del 6 marzo 1998, registrato in G. U. n. 83, 9 aprile 1998).

Stabilito che ai centri di eccellenza fossero destinati 30 miliardi di lire per il biennio 1999/00 (D.M. n. 313 del 21 giugno 1999, art. 4), nel 2000 il MURST emetteva il primo bando per la selezione di progetti per centri di eccellenza, firmato dal Ministro Zecchino (D.M. n. 11, 13 gennaio 2000), e nel 2001, contravvenendo all'intenzione inizialmente dichiarata di ripetere la selezione con cadenza triennale, e poi addirittura annuale, il MIUR (sostituitosi al MURST) emanava il secondo – e ultimo – bando (2001).

L'iniziativa ministeriale intendeva cofinanziare per un triennio (coprendo l'80% dei costi) progetti sviluppati da singoli atenei miranti allo sviluppo di centri di eccellenza nella ricerca presso le università e le scuole superiori, selezionati mediante apposita commissione.

I progetti avrebbero dovuto soddisfare una molteplicità di requisiti cui sarebbero corrisposte altrettante funzioni assegnate ai centri: «l'inter/multidisciplinarietà delle tematiche di specializzazione al fine di acquisire nel medio/lungo periodo le opportunità delle interdipendenze e delle convergenze tecnologiche nella innovazione economica e sociale; l'integrazione delle attività di ricerca con attività di alta formazione mirata a potenziare la base scientifica e tecnologica nazionale e a generare imprenditorialità in attività economiche innovative; l'acquisizione di processi di partenariato scienza-industria a sostegno della ricerca strategica delle medio-grandi imprese e dell'attrattività di investimenti diretti esteri di multinazionali operanti in settori ad alta intensità di conoscenza; l'assunzione di strategie organizzative coerenti con lo sviluppo di reti di cooperazione nazionale ed internazionale incentivanti il richiamo di ricercatori italiani attivi all'estero e di personalità scientifiche di livello internazionale, nonché la mobilità dei ricercatori tra università, enti pubblici di ricerca, centri di ricerca privati» (D.M. n. 11/2000). Il CNVSU avrebbe provveduto alla valutazione *ex post* dei centri finanziati.

Sia nel 2000, sia nel 2001, i bandi prevedevano che i progetti dovessero afferire ad alcune specifiche aree tematiche³⁵, e che le commissioni in carica si avvalevano di revisori anonimi non universitari italiani e stranieri per la valutazione *ex ante* dei progetti, utilizzando la banca dati PRIN per assegnare i revisori ai progetti. Da un anno all'altro, tuttavia, la procedura per selezionare i progetti meritevoli di ottenere il cofinanziamento ministeriale ha subito notevoli modifiche.

³⁵ Nel 2000: 1) biotecnologie e biomedicina; 2) società dell'informazione; 3) aspetti giuridici, economici e sociali di interazione comunitaria e internazionale; 4) tecnologie innovative applicate alle scienze umane; 5) dinamiche e controllo dei processi di dissesto idrogeologico del territorio. Nel 2001: 1) logistica e strategia di produzione e di distribuzione; 2) preparazione e caratterizzazione di materiali strutturali innovativi, trattamenti di materiali e superfici nanostrutturate; 3) sensoristica innovativa per applicazioni di rilevante importanza economica; 4) tecnologie innovative in chirurgia.

Nel 2000, a una preselezione dei progetti inizialmente proposti (139) ha fatto seguito una seconda selezione delle versioni definitive dei progetti preselezionati, in cui ogni progetto è stato valutato da due revisori, incaricati di esprimere individualmente un giudizio di merito sulla rilevanza e la qualità del programma di ricerca, sulla competenza scientifica del coordinatore, sulla congruità dei costi previsti in rapporto agli obiettivi programmatici e sulla sostenibilità finanziaria dei centri al termine del triennio. Formata una graduatoria unica, 23 progetti (con punteggio medio superiore a 38/44) sono stati finanziati e altri 22 progetti sono stati considerati «finanziabili subordinatamente alla disponibilità di ulteriori risorse» (ulteriori 30 miliardi di lire).

Nel 2001, invece, la selezione è avvenuta in un unico turno e i progetti, suddivisi in sotto-classi il più possibile omogenee dal punto di vista tematico (cluster), sono stati valutati comparativamente da gruppi di revisori (almeno tre per ogni progetto), tramite criteri sostanzialmente affini a quelli impiegati l'anno precedente, anche se articolati su scale differenti di punteggi. Senza pervenire a una graduatoria unica, nel 2001 la commissione ha premiato i primi due progetti delle graduatorie di area³⁶, finanziando solo 11 dei 93 progetti presentati, per un investimento ministeriale complessivo di 17 milioni di euro.

Le modifiche apportate al processo di selezione dei progetti per centri di eccellenza dal 2000 al 2001 trovano giustificazione nella relazione finale della commissione in carica nel 2000, che aveva sottolineato la complessità della procedura in due turni (preselezione e selezione delle proposte definitive) e le difficoltà incontrate nell'individuare revisori disponibili a valutare i progetti, consigliando, per il futuro, di invitare i proponenti a presentare progetti in forma già definitiva e a estendere la banca dati PRIN con ulteriori nominativi di revisori non accademici.

Le ragioni per la sospensione dell'iniziativa ministeriale dopo l'emissione del bando nel 2001 emergono invece dalla relazione finale della commissione in carica nel 2001, contenente un giudizio molto critico sull'intera iniziativa volta a realizzare centri di eccellenza. Innanzitutto, si sosteneva che la modalità di finanziamento sperimentata avrebbe dovuto essere ripensata perché «l'impegno richiesto sia a chi formula il progetto sia a chi deve valutarlo sembra essere superiore ai benefici ottenibili, per il singolo e soprattutto per l'intera comunità scientifica». Si aggiungeva che in molti casi il centro proposto non poteva essere correttamente identificato come tale, in quanto sembrava piuttosto consistere «in una combinazione formale di differenti gruppi di ricerca», tanto che in alcuni casi è parso evidente alla commissione che

³⁶ Purché il punteggio medio attribuito a ciascuno fosse pari o superiore a 16/20 ed il secondo progetto in graduatoria avesse conseguito una valutazione media pari almeno al 95% del giudizio attribuito al primo classificato.

partecipare al bando significasse «cercare di attingere a una fonte di finanziamento aggiuntiva, senza variare minimamente la propria strategia di ricerca». La commissione esprimeva anche forti preoccupazioni per il futuro di questi centri, reputati non in grado di sopravvivere «autonomamente» al termine del cofinanziamento triennale, e suggeriva al ministero in modo del tutto esplicito «quanto meno, di prendere tempo prima di lanciare un eventuale terzo bando».

Evidentemente, il severo parere critico espresso dalla commissione in carica nel 2001, che evidenziava gli elementi di indeterminatezza legati all'identità istituzionale e alle funzioni dei centri di eccellenza, l'incertezza connessa al loro futuro finanziario e atteggiamenti di opportunismo da parte dei proponenti, ha convinto il ministero a sospendere *ad interim* l'iniziativa, tanto che, fino a oggi, non è stato emanato alcun nuovo bando per l'istituzione di centri di eccellenza nella ricerca.

4.6.1. L'Istituto Italiano di Tecnologia

Spento l'entusiasmo – e quasi conclusi i finanziamenti ministeriali – per i centri di eccellenza nella ricerca selezionati previa valutazione *ex ante* dei progetti proposti dalle università e dalle scuole superiori, il decreto legge n. 269 del 30 settembre 2003 (poi convertito nella Legge n. 326 del 24 novembre 2003) istituiva l'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT), con sede a Morego (Genova).

Con un investimento di 50 milioni di euro per il 2004 e 100 milioni di euro all'anno dal 2005 al 2014, previsto nelle «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione dell'andamento dei conti pubblici», il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (Ministro: Moratti) e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministro: Tremonti) davano vita a una Fondazione di diritto privato, «con l'obiettivo di promuovere l'eccellenza nella ricerca di base e in quella applicata e di favorire lo sviluppo del sistema economico nazionale» (www.iit.it).

Sin dalla sua istituzione, l'IIT si è presentato, nel panorama accademico italiano e all'opinione pubblica, come un *unicum*: un'anomalia istituzionale per la particolare identità giuridica (che lo agevola finanziariamente e non lo sottopone a procedure di valutazione da parte di terzi) e un ente privilegiato per il volume degli investimenti ministeriali stanziati, in un momento particolarmente poco favorevole a livello finanziario per altri centri di ricerca (per esempio il CNR). Non stupisce quindi che i media abbiano dato risonanza a polemiche e reazioni critiche da parte di diversi esponenti del mondo accademico ed extra-accademico³⁷.

³⁷ Per una rassegna delle polemiche sorte a seguito dell'istituzione dell'IIT si veda Corradi e Rostan [2008].

Trascorsa la fase organizzativa iniziale, affidata a un commissario unico (fino al dicembre 2005 V. Grilli, dal maggio dello stesso anno anche Direttore Generale del Tesoro), l'IrT è stato inaugurato all'inizio del 2006 e da allora è in costante espansione, sia per quanto concerne le attività di ricerca (organizzate in 8 dipartimenti), sia per quanto concerne il personale accademico (attualmente 350 ricercatori da 38 paesi nel mondo, destinati a diventare più di 500, grazie ai bandi internazionali emanati dall'istituto nel 2009).

Nato come centro di ricerca specializzato nella robotica avanzata, l'IrT ha ampliato il *range* delle aree di ricerca dalle applicazioni robotiche alla nanochimica e nanofisica, fino alle neuroscienze e alle scienze cognitive, istituendo una sede dislocata a Parma e tessendo una fitta rete di collaborazione con altre sedi di eccellenza nella ricerca in Italia e all'estero.

4.7. CONCLUSIONI

A seguito delle riforme per l'autonomia universitaria avviate alla fine degli anni '80 e grazie alle riforme della pubblica amministrazione della fine degli anni '90, nel sistema di istruzione superiore italiano sono state introdotte importanti novità riguardanti la valutazione, la selezione, il riconoscimento di differenze qualitative e il finanziamento delle università e della ricerca.

Per quanto riguarda la ricerca, la riforma dei PRIN ha introdotto nel finanziamento pubblico della ricerca universitaria procedure di valutazione e di selezione con lo scopo di sostenere la ricerca di eccellenza. Questa riforma presenta, però, alcuni limiti. Essa ha senz'altro introdotto la valutazione *ex ante* in questo settore dell'attività universitaria ma non – almeno così risulta dalle informazioni disponibili – quella *ex post* dei risultati dei progetti finanziati. Le numerose modifiche che hanno riguardato fattori e criteri di valutazione, scale di punteggi e classificazioni utilizzati nei processi di valutazione e selezione mostrano come non si siano sedimentati nell'arco di un decennio criteri e orientamenti stabili e condivisi capaci di favorire la ricerca dell'eccellenza attraverso il miglioramento della qualità dei progetti presentati né una definizione chiara e univoca di eccellenza scientifica. Infine, il modo in cui sono state distribuite le risorse disponibili ha portato a premiare non tanto l'eccellenza intesa come massimo grado di qualità quanto una qualità superiore alla media dei progetti presentati ogni anno.

L'istituzione del CIVR e la realizzazione del primo esercizio di valutazione della ricerca hanno introdotto nel nostro sistema nazionale della ricerca, compreso il suo segmento universitario, una procedura di valutazione *ex post* di risultati o di progetti di ricerca. I risultati del primo esercizio hanno messo in evidenza l'esistenza di definizioni di eccellenza – una per ciascuna area scientifica – consensuali, multi-dimensionali e, soprattutto, riferite e anco-

rate agli standard internazionali. Su queste basi sono stati prodotti non solo *rankings* di area in grado di rappresentare la stratificazione interna a un settore scientifico in termini di eccellenza della ricerca, ma – successivamente – anche un *ranking* ufficiale del sistema universitario italiano capace di rappresentare la sua stratificazione verticale.

Anche l'esperienza della valutazione retrospettiva della ricerca mostra, però, dei limiti. L'obiettivo di ripetere nei tempi previsti l'esercizio di valutazione per il triennio successivo è stato mancato e, nonostante che tra i compiti del CIVR fosse previsto anche quello di proporre modi di collegare risultati della valutazione e allocazione delle risorse, la proposta elaborata in proposito a conclusione del primo esercizio di valutazione non è stata accolta³⁸. In questo modo, è stato disperso il patrimonio di socializzazione alla valutazione che si era accumulato, si è privato il sistema della ricerca e quello universitario di giudizi e classifiche aggiornati da utilizzare nella distribuzione delle risorse e si è erosa la legittimazione di una allocazione delle risorse su base valutativa e selettiva.

I risultati della valutazione e della selezione dei PRIN e quelli della valutazione triennale della ricerca 2001-2003 sono entrati a far parte dei criteri in base ai quali è stato ripartito il fondo di finanziamento ordinario delle università. Tuttavia, la quota del fondo ripartita in base a essi è stata molto piccola perché tali risultati sono stati utilizzati solo per correggere l'indicatore per la valutazione della ricerca del modello del CNVSU. Come già accennato, dopo la fine della nostra indagine, il Ministro Gelmini ha proposto e ottenuto di portare almeno al 7% la quota del FFO ripartita in base a criteri di qualità della ricerca e della formazione che utilizzano tra gli altri i risultati della VTR 2001-2003 e i risultati della valutazione e della selezione dei progetti PRIN fra il 2005 e il 2007³⁹.

³⁸ Va, però, notato che dopo la conclusione della nostra indagine, il governo ha proposto, e il Parlamento approvato, una misura per promuovere e sostenere il miglioramento della qualità delle attività universitarie prevedendo che una quota non inferiore al 7% del fondo di finanziamento ordinario delle università statali sia ripartita in base alla qualità dell'offerta formativa e a quella della ricerca (art. 2, decreto-legge n. 180, 10 novembre 2008; art. 2, Legge n. 1, 9 gennaio 2009). Tra gli indicatori della qualità della ricerca utilizzati per la ripartizione dell'importo disponibile ci sono i «coefficienti di ripartizione delle risorse destinate alle aree – VTR 2001-2003 – CIVR» (D. M. n. 45, 23 settembre 2009, Allegato 1). Questo indicatore, che ha peso = 0,49 nella ripartizione dei due terzi dell'importo disponibile, corrisponde – interpretando le sintetiche informazioni fornite dal Ministero alla luce delle proposte fatte in merito dal CNVSU [CNVSU, *Indicatori per la ripartizione del Fondo di cui all'art. 2 della Legge 1/2009*, Doc. n. 7, marzo 2009] – all'incidenza percentuale complessiva di una struttura sulle risorse destinate al complesso delle aree, ovvero al parametro Z contenuto nel modello proposto dal CIVR per l'allocazione del finanziamento da destinare alle strutture di ricerca e mai applicato. Resta il fatto, segnalato anche dal CNVSU, che la ripartizione di una quota del FFO del 2009 avviene in base ai risultati di una valutazione di prodotti di ricerca di più di sei anni prima.

³⁹ Oltre all'indicatore derivato dai risultati della VTR 2001-2003, i criteri e gli indica-

Infine, dopo il fallimento dell'esperienza dei «centri di eccellenza» quali strumento per promuovere l'eccellenza nella ricerca all'interno del sistema universitario, il governo è ricorso a uno strumento completamente diverso e inedito – una fondazione di diritto privato – per perseguire l'eccellenza nella ricerca al di fuori del sistema.

Per quanto riguarda la formazione, le riforme realizzate a partire dal 1999 hanno messo a disposizione delle università almeno tre opportunità: 1) selezionare in ingresso gli studenti sulla base della loro preparazione, aprendo la via alla possibilità di promuovere l'eccellenza; 2) accrescere la mobilità degli studenti e, di conseguenza, la competizione tra gli atenei; 3) valorizzare le differenze di qualità dei corsi di studio offerti. Queste opportunità non sembrano essere state colte finora. Tuttavia, i processi di riorganizzazione degli studi universitari e del sistema di valutazione sono ancora in corso e non è ancora possibile determinarne pienamente gli effetti.

Negli stessi anni in cui le riforme per l'autonomia venivano attuate, il piccolo settore di formazione di eccellenza del nostro paese ha conosciuto una crescita. Alle scuole di eccellenza pisane e triestina se ne sono aggiunte altre. Rispetto alla situazione di altri paesi, queste scuole presentano alcune peculiarità dovute agli stretti legami che le connettono al sistema universitario. La loro presenza rappresenta uno stimolo per le altre istituzioni di istruzione superiore in termini di qualità della didattica e della ricerca, e di ricerca dell'eccellenza, e un'indicazione di possibili direzioni di trasformazione per il sistema nel suo complesso. Tuttavia, questi stimoli e queste possibilità – a causa delle dimensioni del settore e della tiepida accoglienza riservata alle nuove scuole – sono restате largamente senza effetti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Abravanel, R., 2008, *Meritocrazia. Quattro proposte concrete per valorizzare il merito e rendere il nostro paese più ricco e più giusto*, Milano, Garzanti.
- Cammelli, M., 2004, *Università: l'autonomia statutaria e la governance*, testo della relazione presentata al 2° convegno CODAU «Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?» organizzato dall'Università degli Studi di Palermo, Ustica, 17-19 settembre 2004.
- Cavalli, A., 2006, *Alla ricerca di una classe dirigente. Crisi dell'università e formazione delle élite*, in «Il Mulino», LV, n. 2, pp. 264-272.

tori per la ripartizione della quota del 7% comprendono anche la «percentuale di docenti e ricercatori presenti in progetti PRIN 2005-2007 valutati positivamente, "pesati" per il fattore di successo dell'area scientifica» con peso = 0,15.

- Cavalli, A., e Rositi, F., 2008, *Per un'università più articolata, differenziata e stratificata*, in *L'università di fronte al cambiamento* (a cura di Moscati, R. e Vaira, M.), Bologna, Il Mulino, pp. 279-299.
- CIVR (Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca), 2003, *Linee guida per la valutazione della ricerca*, Roma.
- 2006, VTR 2001-2003, *Risultati delle valutazioni dei panel di area*, Roma.
- 2007, VTR 2001-2003, *Relazione finale*, Roma.
- Corradi, F. e Rositi, F., 2008, *Schools of Excellence in Italy*, paper presentato in occasione della 21st CHER Annual Conference, «Excellence and Diversity in Higher Education. Meanings, Goals and Instruments», Pavia, 11-13 settembre 2008.
- Corradi, F. e Rostan, M., 2008, *Istruzione superiore e politiche per l'eccellenza in Italia*, Pavia, Dipartimento di Studi Politici e Sociali.
- CNVSU (Comitato Nazionale del Sistema Universitario), 2004, *Proposte per la costruzione di un nuovo modello per la ripartizione «teorica» del FFO alle università statali*, documento n. 1/04, gennaio.
- Giarda, P., 2004, *Il finanziamento dell'università italiana*, testo rivisto della relazione presentata al 2° convegno CODAU «Quindici anni di riforme nell'Università italiana. Quali prospettive?» organizzato dall'Università degli Studi di Palermo, Ustica, 17-19 settembre 2004.
- Luzzatto, G., 2001, *2001: L'odissea dell'Università Nuova*, Firenze, La Nuova Italia.
- Luzzatto, G. e Moscati, R., 2005, *University Reform in Italy: Fears, Expectations and Contradictions* in Gornitzka, A., Kogan, M. e Amaral, A. (a cura di) *Reform and Change in Higher Education*, Dordrecht, Springer, pp. 153-169.
- Reale, E., (a cura di), 2008, *La valutazione della ricerca pubblica. Una analisi della valutazione triennale della ricerca*, Milano, Franco Angeli.
- Rositi, F., 2001, «Sulla formazione dei ceti dirigenti», in Rositi, F., *Sulle virtù pubbliche. Cultura comune, ceti dirigenti, democrazia*, Torino, Bollati Boringhieri, pp.161-208.
- Settis, S., 2004, *Quale eccellenza? Intervista sulla Normale di Pisa*, Roma-Bari, Laterza.
- Vaira, M., 2001, *Le radici istituzionali della riforma universitaria*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», vol. XLII, n. 4, ottobre-dicembre, pp. 625-654.

CONCLUSIONI: POLITICHE PER L'ECCELLENZA IN EUROPA

Michele Rostan - Massimiliano Vaira

1. I PRINCIPALI RISULTATI DELL'INDAGINE NEI QUATTRO PAESI

1. – La ricostruzione di alcuni elementi del quadro istituzionale dei sistemi di istruzione superiore dei quattro paesi presi in considerazione mette in evidenza le differenze esistenti tra loro fra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Esse riguardano la struttura e la *governance* dei sistemi, e il loro grado di stratificazione verticale.

Quanto alla struttura – ricorrendo a una classificazione largamente consolidata in letteratura [Jallade 1992; Kyvyk 2004; Scott 1995; Teichler 1998] – il sistema francese può essere definito «pluralista misto», quello tedesco «binario», quello inglese «unificato» e quello italiano «dominato dall'università». Quanto alla *governance*, fino agli anni '80 era possibile tracciare una distinzione abbastanza netta tra il sistema inglese caratterizzato da decentramento e forte autonomia delle singole istituzioni e i sistemi francese e italiano caratterizzati da forte centralizzazione e scarsa autonomia delle istituzioni, mentre il sistema tedesco (occidentale) appariva in una condizione intermedia dovuta alla combinazione tra centralizzazione e decentramento dipendente dalla divisione delle responsabilità tra livello federale e livello statale con le singole istituzioni dotate di un buon grado di autonomia sostanziale.

Col tempo, questa distinzione si è fatta molto meno netta a causa delle riforme improntate all'autonomia delle singole istituzioni nei sistemi centralizzati e a quelle orientate a un maggior coordinamento e intervento sul sistema da parte del centro nei sistemi decentrati. Questi cambiamenti sono stati accompagnati dallo sviluppo e dalla diffusione – con modalità e intensità differenti nei quattro paesi – di sistemi di valutazione delle attività di ricerca e di insegnamento e dei loro risultati tesi ad accrescere la responsabilizza-

zione delle istituzioni a fronte di una loro maggiore autonomia e/o a stabilire nuove forme di controllo a distanza del loro funzionamento.

Infine, per quanto riguarda la stratificazione verticale – una dimensione cruciale per lo studio delle politiche per l'eccellenza – il sistema inglese e quello francese sono storicamente caratterizzati da un elevato grado di stratificazione verticale mentre non lo sono il sistema tedesco e quello italiano. Il tipo di stratificazione presente in Francia e quello presente in Inghilterra sono, però, differenti. La stratificazione del sistema francese che vede le *Grandes écoles* sovra-ordinate alle università è frutto di una decisione del governo napoleonico e ha un carattere formale. Tale stratificazione – in termini di prestigio e di risorse destinate ai due settori – è stata poi riprodotta nel tempo. La stratificazione presente nel sistema inglese – che vede le istituzioni del *Golden Triangle* sovra-ordinate alle altre – non ha un carattere formale ma è il risultato del prestigio e della reputazione storicamente acquisite e accumulate nel tempo da quelle istituzioni e del riconoscimento sociale di cui hanno goduto e godono. L'introduzione della valutazione della ricerca attraverso il RAE e le sue conseguenze hanno – seppure indirettamente – maggiormente formalizzato tale stratificazione.

In Germania, come in Italia, non si è sviluppata alcuna stratificazione verticale. Il sistema di istruzione superiore tedesco, al di là della divisione tra università e *Fachhochschulen*, si fonda sull'omogeneità formale delle istituzioni e dei titoli che esse rilasciano, una caratteristica – quest'ultima – comune anche alle università francesi e a quelle italiane. Le università tedesche, come quelle italiane, possono godere di migliore o peggiore reputazione, ma questo non ha prodotto una situazione analoga a quella inglese. Va, però, notato che in Italia esistono alcune istituzioni che sono formalmente riconosciute come di eccellenza. Queste scuole sono considerate istituzioni autonome sotto molti punti di vista, ma risultano strettamente collegate alle università che le hanno generate.

2. – Le indagini condotte sui singoli casi nazionali hanno permesso di individuare in tutti i paesi coinvolti l'esistenza degli elementi costitutivi di politiche pubbliche volte a riconoscere e/o promuovere l'eccellenza nell'istruzione superiore, vale a dire l'esistenza di pratiche di valutazione, di selezione, di riconoscimento formale di status o posizioni di vertice, e di finanziamento differenziato, nei campi della ricerca e/o dell'insegnamento e della formazione (vedi tabella 1).

In tutti i paesi sono state individuate una o più politiche caratterizzate dalla presenza simultanea di tutti e quattro questi elementi. Hanno questa caratteristica la creazione e il mantenimento del settore delle *Grandes écoles* (GE) e delle connesse *classes préparatoires* (CPGE) e delle scuole di eccellenza italiane, la creazione dei *réseaux thématiques de recherche avancée* (RTRA), e la

realizzazione del *Plan Campus*, dell'*Exzellenzinitiative* (EI) e delle diverse edizioni del *Research Assessment Exercise* (RAE).

Tab. 1. Presenza degli elementi costitutivi delle politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore per paese e caso studiato

PAESE E CASO STUDIATO	ELEMENTO COSTITUTIVO DELLE POLITICHE COLLEGATO AL CASO STUDIATO			
	VALUTAZIONE	SELEZIONE	FORMALIZZAZIONE	FINANZIAMENTO
FRANCIA				
Ge e CPGE	sì	sì	sì	sì
RTRA	sì	sì	sì	sì
PRES	-	-	sì	sì
Plan Campus	sì	sì	sì	sì
CNE, CNER, MSTP	sì	-	-	sì
AÉRES	sì	-	sì	sì
ANR	sì	sì	-	sì
GERMANIA				
EI	sì	sì	sì	sì
INGHILTERRA				
RAE	sì	sì	sì	sì
TQA	sì	-	-	-
CETL	sì	sì	-	sì
ITALIA				
PRIN	sì	sì	-	sì
CIVR	sì	-	sì	-
Ripartizione del FFO	sì	-	sì	sì
Scuole di eccellenza	sì	sì	sì	sì
Centri di eccellenza	sì	sì	-	sì
IIT	-	-	-	sì

Queste politiche che – al tempo stesso – implicano valutazione, selezione, riconoscimento di posizioni apicali e finanziamento differenziato, possono essere considerate politiche per l'eccellenza «complete». Negli altri casi studia-

ti, in cui sono presenti soltanto alcuni degli elementi su cui si basano le politiche per l'eccellenza, è preferibile parlare di politiche per l'eccellenza «incomplete». In questi casi, l'accento va posto sull'esistenza di elementi senza i quali le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore non sarebbero possibili.

In tre paesi su quattro, Francia, Inghilterra e Italia, sono presenti politiche per l'eccellenza o, almeno, alcuni degli elementi che le costituiscono, che riguardano sia la ricerca sia la didattica e la formazione, cioè le due principali funzioni dell'istruzione superiore.

3. – Perseguire l'eccellenza è un obiettivo che ha sempre caratterizzato l'istituzione universitaria, tuttavia la formulazione e la realizzazione di politiche pubbliche esplicitamente finalizzate a questo scopo è un fatto relativamente recente e costituisce una novità. A eccezione dell'istituzione delle *Grandes écoles* francesi e delle scuole create sul loro modello, politiche di questo tipo compaiono prima in Inghilterra alla metà degli anni '80 – con l'introduzione del RAE – e poi negli altri paesi. Esse, però, si diffondono e acquistano rilievo soprattutto negli anni 2000. L'*Exzellenzinitiative* è varata nel 2005, le RTRA sono costituite nel 2006 e il *Plan Campus* viene lanciato nel 2008.

4. – Le indagini condotte in ciascun paese hanno permesso di individuare alcune delle condizioni che hanno favorito la formulazione e l'avvio delle politiche per l'eccellenza.

Tra queste condizioni ci sono: 1) le misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa per l'istruzione superiore e per la ricerca; 2) la crescita dell'autonomia delle singole istituzioni di istruzione superiore e della loro responsabilizzazione; 3) il varo e la diffusione di sistemi di accreditamento e di valutazione della qualità; 4) la presenza – in due casi su quattro – di qualche forma preesistente di stratificazione verticale del sistema di istruzione superiore; 5) la crescente internazionalizzazione dell'istruzione superiore.

Nelle interviste realizzate e nella documentazione esaminata è stato più volte fatto riferimento ai problemi di finanziamento dell'istruzione superiore e della ricerca e, in particolare, alla necessità – nel quadro di un'istruzione superiore di massa – di concentrare risorse su alcune istituzioni o in alcuni campi come fattori che hanno favorito l'avvio di politiche per l'eccellenza. Di qui la necessità di individuare criteri capaci di guidare i processi di finanziamento selettivo basati su un riferimento al merito o alla qualità.

Anche la diffusione a partire dalla metà degli anni '80 dell'accREDITAMENTO e della valutazione quali strumenti per governare i sistemi di istruzione superiore in modo più efficiente ed efficace in una situazione caratterizzata dall'autonomia, più o meno ampia, delle singole istituzioni è risultato es-

sere una condizione per l'avvio delle politiche per l'eccellenza. Ciò sembra essere avvenuto perché, una volta che l'introduzione di procedure di accreditamento e di valutazione avesse assicurato la provvista di una buona qualità di base dell'istruzione superiore, la ricerca di una qualità superiore – identificata con l'eccellenza – si presentava come un nuovo imperativo ai fini dello sviluppo delle singole istituzioni.

Ma l'insieme di fattori che appaiono aver maggiormente condizionato l'avvio delle politiche per l'eccellenza si riferisce alla dimensione internazionale dell'istruzione superiore. La maggiore mobilità internazionale di studenti e di docenti/ricercatori, l'accresciuta competizione internazionale e interistituzionale non solo nella ricerca ma anche nella formazione e l'implementazione di processi politici sopra nazionali come il Processo di Bologna o l'Agenda di Lisbona hanno accresciuto la spinta a confrontare il funzionamento e i risultati di singole istituzioni appartenenti a diversi paesi o addirittura dei sistemi di istruzione superiore nel loro insieme. A questo proposito, un ruolo cruciale nel favorire il confronto, nel proporre casi di successo e nel sottoporre a una pressione competitiva sia i governi sia i vertici delle singole istituzioni è stato giocato dal cosiddetto «movimento dei *rankings*».

Le nostre indagini hanno documentato – in tre paesi su quattro – la realizzazione e la diffusione a livello nazionale di classifiche costruite sulla base di indicatori di performance di singole istituzioni o loro sub-unità principalmente finalizzate a orientare le scelte di studenti, famiglie e datori di lavoro. In Germania, all'inizio degli anni '90, sono quotidiani e periodici a pubblicare i primi *rankings* relativi all'istruzione superiore seguiti poi, a partire dalla fine degli anni '90, da una nuova generazione di *rankings* prodotti da enti pubblici o privati, anche di ricerca, con o senza la collaborazione dei mass media. In Inghilterra, oltre alle classifiche derivate dai risultati degli «esercizi» di valutazione, sono nuovamente i principali quotidiani o periodici a pubblicare i *rankings* a partire dai primi anni '90. Anche in Italia, com'è noto, è un quotidiano in collaborazione con un ente di ricerca a pubblicare *rankings* relativi alle università a partire dal 2000, seguito poi da altri.

Questi «movimenti nazionali dei *rankings*» sono importanti perché aprono la strada e preparano il terreno per quello che – ai fini di un'analisi delle politiche per l'eccellenza – è l'evento più importante: la pubblicazione nel 2003 da parte dell'Università Jiao Tong di Shanghai di un *ranking* mondiale delle università, l'*Academic Ranking of World Universities* (ARWU). Questo avvenimento è importante non solo perché questa classifica consente il confronto tra istituzioni di istruzione superiore a livello mondiale ma soprattutto perché alla pubblicazione dell'ARWU è seguita l'anno successivo la pubblicazione di un *ranking* analogo prodotto dal *Times Higher Education Supplement* e, successivamente, di altri *rankings* come quello prodotto dall'Università di Leiden.

Il «movimento dei *rankings*» ha così assunto una portata mondiale diventando al tempo stesso una fonte di pressione sui responsabili dell'istruzione.

ne superiore ai vari livelli per migliorare o difendere il prestigio, la reputazione, la visibilità delle loro istituzioni o dei loro sistemi e uno strumento per legittimare politiche tese a promuovere o riconoscere l'eccellenza.

5. – L'analisi delle singole realizzazioni nel campo delle politiche per l'eccellenza e il loro confronto consentono di individuare le principali caratteristiche di queste politiche.

Esse mostrano, innanzitutto, alcuni tratti simili. Il primo è dato dal ruolo centrale dello stato nel perseguire l'eccellenza nell'istruzione superiore. In Francia, Germania e Inghilterra sono i governi a promuovere iniziative o a introdurre strumenti per perseguire l'eccellenza. In questi paesi l'approccio di *policy* è, per quanto in modi e misura diversi, di tipo *top-down*. In Italia l'azione del governo è più debole e lascia spazio a iniziative «dal basso» variamente finalizzate alla promozione di una formazione di eccellenza, al riconoscimento del merito e della qualità come criteri di allocazione del finanziamento.

Un seconda caratteristica comune è costituita dalla prevalenza della dimensione della ricerca come elemento su cui fondare e valutare l'eccellenza. In tutti i paesi, con la parziale eccezione dell'Italia, è la ricerca a essere privilegiata sia come oggetto su cui indirizzare e incardinare le politiche per l'eccellenza, sia come settore di attività accademico che definisce l'eccellenza.

Quest'enfasi sulla ricerca è il riflesso dell'istituzionalizzazione a livello globale della scienza e dell'attività scientifica, cioè della ricerca, come strumenti per lo sviluppo socio-economico e la competitività nella società della conoscenza, e del ruolo del movimento internazionale dei *rankings*, che tende a dar peso soprattutto all'attività e alla produzione di ricerca delle istituzioni considerate. L'eccellenza basata sulla ricerca tende a diventare il criterio ordinatore di tutto il sistema di istruzione superiore e non solo delle istituzioni con una lunga e consolidata reputazione di eccellenza.

Una terza caratteristica comune – collegata alla precedente – riguarda la tensione fra istruzione d'eccellenza e istruzione d'élite che sembra accompagnare la formulazione e la realizzazione delle politiche per l'eccellenza.

Da un lato, alcuni fattori – distinti ma connessi – tendono ad allontanare l'eccellenza nell'istruzione dalla sua concezione tradizionale di istruzione d'élite. La preminenza accordata alla ricerca e la tendenza a considerare il contributo allo sviluppo socio-economico come compito dell'istruzione superiore indeboliscono la convinzione che la sua funzione primaria sia quella di formare le classi dirigenti. Inoltre, il clima politico e l'opinione pubblica sono più favorevoli a valori egualitari, enfatizzano le idee di merito e di meritocrazia e considerano negativamente il termine «élite».

D'altro lato, istituzioni considerate d'élite in cui si formano le classi dirigenti nazionali continuano a esserci e nelle politiche per l'eccellenza si scor-

gono segnali, magari solo impliciti, della preoccupazione per la formazione delle classi dirigenti nell'ambito di sistemi di istruzione superiore di massa. In questo senso, le politiche per l'eccellenza potrebbero rispondere indirettamente all'esigenza di offrire una formazione «speciale» per relativamente pochi in un quadro dominato da idee democratiche ed egualitarie.

6. – Le politiche che abbiamo studiato mostrano pure caratteristiche differenti. In primo luogo, le politiche per l'eccellenza differiscono in base a una serie di dimensioni relative al loro finanziamento: 1) lo stanziamento o meno di risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie; 2) il tipo di valutazione in base al quale sono prese le decisioni di finanziamento (valutazione di progetti, di strutture o di prodotti; valutazione *ex ante* o *ex post*); 3) il settore di destinazione delle risorse (ricerca o insegnamento); 4) le condizioni generali di finanziamento del sistema di istruzione superiore (finanziamento crescente, stabile o decrescente).

Nel settore della ricerca – come si è visto – in Inghilterra, alle unità di eccellenza è destinata una quota del finanziamento ordinario che viene ripartito in base ai risultati della valutazione *ex post* dei prodotti di ricerca. Ciò è avvenuto, almeno durante i governi laburisti, in condizione di finanziamento crescente dell'istruzione superiore. In prospettiva, ciò potrebbe accadere anche in Italia ma in condizioni di finanziamento dell'istruzione superiore nel suo complesso molto più incerte. In Francia e in Germania, invece, le iniziative di promozione dell'eccellenza nella ricerca sono finanziate con risorse aggiuntive allocate attraverso una procedura competitiva basata sulla valutazione *ex ante* di progetti.

In secondo luogo, si registrano differenze più marcate, non riconducibili solo al finanziamento, a proposito delle politiche per l'eccellenza nell'insegnamento e nell'apprendimento, anche nei paesi in cui tradizionalmente la formazione eccellente era identificata con il segmento d'élite del sistema. Per molto tempo, in Inghilterra, si è dato per scontato che l'eccellenza in questo ambito fosse assicurata dalle istituzioni del *Golden Triangle*. In tempi recenti, tuttavia, è stata realizzata un'iniziativa esplicitamente indirizzata a promuovere l'eccellenza nell'insegnamento e nell'apprendimento in tutto il sistema di istruzione superiore. In Francia, grazie al finanziamento differenziato e alla permanenza di un peculiare sistema di preparazione e di reclutamento, le *Grandes écoles* – o, almeno, una parte di esse – continuano a essere riconosciute come il luogo della formazione d'eccellenza. Questo settore, tuttavia, appare attraversato da forti tensioni che in parte hanno origine in politiche statali o sovranazionali per l'istruzione superiore e la ricerca a cui le singole scuole o le loro associazioni rispondono sviluppando nuove strategie. In Italia, accanto alle poche istituzioni pubbliche d'eccellenza create in passato sulla base del modello francese ne sono sta-

te create altre grazie a un processo di mobilitazione dal basso che ha trovato gradi diversi di accoglienza a livello ministeriale. Infine, in Germania – a eccezione delle scuole di dottorato legate all'*Exzellenzinitiative* – non è stata varata fin qui alcuna politica per l'eccellenza nella formazione, sebbene le valutazioni dell'iniziativa condotte nell'estate del 2008 caldeggiino l'introduzione di strumenti di promozione dell'eccellenza anche in questo ambito.

In terzo luogo, le politiche nazionali differiscono per il modo in cui intendono costruire, o stanno costruendo, il settore di eccellenza nei rispettivi sistemi. Le politiche inglesi basate su valutazione, selettività e finanziamento differenziato puntano a individuare e a premiare singole istituzioni di vertice. L'insieme di queste poche istituzioni viene così costituito, considerato e riconosciuto come il segmento di eccellenza del sistema. In Francia e in Germania è stata privilegiata una politica tesa alla costruzione di network di eccellenza nella forma di alleanze inter-istituzionali o di reti tra dipartimenti universitari, strutture di ricerca appartenenti a diverse istituzioni e imprese, tramite la valutazione di progetti da loro presentati. In Germania, tuttavia, l'*Exzellenzinitiative* è anche volta all'individuazione di un ristretto numero di istituzioni di vertice. In Italia le iniziative più significative in questo senso sono la creazione di nuove scuole di eccellenza, la realizzazione di attività di valutazione tese a formalizzare o mettere in evidenza differenze di qualità nella ricerca o nella didattica, e la costituzione di un gruppo di pressione che richiede un finanziamento differenziato all'istruzione superiore.

7. – Nella nostra indagine, piuttosto che assumere *a priori* una definizione di eccellenza nella ricerca e nella formazione e verificare se tale definizione fosse applicabile ai casi studiati, siamo andati in cerca delle definizioni che gli attori coinvolti in queste politiche fornivano di volta in volta. Il confronto tra le definizioni così raccolte ha permesso di mettere in evidenza alcuni elementi comuni che le fondano, ma anche di rendersi conto dell'esistenza di una pluralità di significati attribuiti all'eccellenza.

Nelle definizioni di eccellenza ricorrono, innanzitutto, alcuni elementi comuni: 1) il riferimento alla dimensione internazionale; 2) l'enfasi posta sulla ricerca; 3) il ricorso a procedure di valutazione esterna. Viene definito eccellente ciò che è considerato eccellente a livello internazionale. La definizione di eccellenza trova il suo radicamento e la sua legittimazione nel processo di internazionalizzazione dell'istruzione superiore che abbiamo già descritto. Le politiche volte alla creazione di network di eccellenza – come l'*Exzellenzinitiative* in Germania e le varie politiche per lo sviluppo dei poli di eccellenza in Francia – sono guidate dalla preoccupazione di difendere o accrescere la visibilità e l'attrattività internazionale delle istituzioni di istruzione superiore e di migliorarne il posizionamento nei *rankings* internazionali. In Inghilterra, seb-

bene le politiche selettive volte a individuare e premiare l'eccellenza siano attive da più tempo, queste hanno trovato negli anni 2000 una rinnovata giustificazione nella necessità di essere competitivi a livello internazionale. In Italia, l'esercizio di valutazione del Civr pone come criterio valutativo dei prodotti della ricerca l'eccellenza definita sulla base degli standard internazionali.

Al riferimento internazionale è strettamente connessa l'enfasi posta sulla ricerca quale indicatore e manifestazione dell'eccellenza. Le politiche attuate in Francia, Germania e Inghilterra (in Italia, ciò si manifesta a livello di criteri di valutazione e di dibattito) si incardinano essenzialmente sullo sviluppo della ricerca internazionalmente rilevante. La ricerca ha un ruolo dominante nel definire ciò che è eccellente. Infine, l'eccellenza è sempre più definita attraverso attività di valutazione da parte di agenzie indipendenti, o semi-indipendenti, e sulla base di criteri «oggettivi» e tendenzialmente elaborati all'esterno del campo accademico. In passato, l'eccellenza era definita quasi esclusivamente all'interno della comunità accademica attraverso meccanismi della *peer review* e dell'*invisible college* sulla base di valori largamente condivisi. Questi meccanismi e questi valori sono ancora presenti, ma sono affiancati – e talvolta messi in questione – dall'introduzione di meccanismi e di criteri di valutazione esterni ed estranei alla comunità accademica.

Infine, sebbene la ricerca sia la dimensione cruciale e dominante su cui definire e valutare l'eccellenza, l'analisi delle definizioni raccolte nei quattro paesi mostra l'esistenza di una pluralità di concezioni dell'eccellenza che possono essere alternative e, quindi, concorrenti a quella dominante, oppure complementari a essa. In molti casi, non c'è accordo su cosa si debba considerare eccellente e si innescano lotte tra portatori di diverse concezioni dell'eccellenza e degli interessi che da esse derivano. Ciò avviene tra gruppi disciplinari, tra istituzioni, tra comunità accademica e stato. A una concezione fondata sulla ricerca possono essere contrapposte o, almeno, affiancate altre concezioni di eccellenza basate sull'insegnamento, sui servizi offerti agli studenti, sulle loro prospettive occupazionali, sulla gestione amministrativa.

8. – Come si è detto, la realizzazione delle politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore è un fatto recente e molte politiche erano in via di attuazione mentre veniva condotto il lavoro di indagine sul campo. Pur con la dovuta prudenza è, tuttavia, possibile giungere a qualche conclusione riguardo ai loro effetti.

Innanzitutto, gli effetti delle politiche per l'eccellenza sono più visibili e più consistenti in Inghilterra. Qui politiche pubbliche selettive fondate sulla valutazione sono attive da più tempo, hanno prodotto un finanziamento differenziato delle istituzioni e hanno portato al riconoscimento di un numero ristretto di istituzioni al vertice del sistema. In altre parole, la politica attiva-

ta a metà degli anni '80 ha condotto al riconoscimento formale e al rafforzamento di una stratificazione verticale del sistema di istruzione superiore ereditata dal passato (salvaguardando la posizione di vertice di alcune istituzioni a livello mondiale). Essa ha, inoltre, approfondito il divario tra istituzioni maggiormente orientate alla ricerca e istituzioni maggiormente orientate all'insegnamento, ha comportato un maggiore investimento nelle attività di ricerca a scapito della didattica con un conseguente calo della qualità dell'insegnamento, e ha prodotto una divisione del corpo accademico in due gruppi definiti in base alla loro partecipazione all'esercizio di valutazione.

Negli altri paesi la determinazione degli effetti delle politiche per l'eccellenza sulla struttura del sistema di istruzione superiore, sulla collocazione e le capacità competitive e attrattive a livello internazionale delle istituzioni, è più incerta e forse prematura. Tuttavia, gli elementi conoscitivi che abbiamo raccolto consentono di formulare alcune prime indicazioni suscettibili di ulteriori verifiche.

In Germania – secondo alcuni osservatori – l'iniziativa per l'eccellenza ha reso più visibile, premiato e formalizzato differenze di reputazione già note sia a livello nazionale sia a livello internazionale, piuttosto che crearne di nuove. Inoltre, essa ha rinnovato o rafforzato l'identità istituzionale delle università vincitrici, ha intensificato i rapporti e le collaborazioni scientifiche tra università e istituti extra-accademici, ha avviato nuove politiche di ateneo rivolte ai giovani studiosi e ha istituito nuovi servizi, ponendo le basi per rafforzare la visibilità e l'attrattività internazionale dell'università.

In Francia, le politiche per l'eccellenza hanno avviato processi di aggregazione tra istituzioni al fine di costruire una «massa critica» sufficiente per competere a livello internazionale sia nel campo della ricerca sia in quello della formazione, tuttavia questi processi incontrano resistenze e la loro capacità di ricomporre le tradizionali fratture che caratterizzano il sistema è ancora da verificare.

In Italia, nel campo della ricerca, sono stati introdotte procedure di valutazione *ex ante* e di selezione dei progetti e procedure di valutazione *ex post* di progetti e prodotti, sono state distribuite risorse in base ai risultati di procedure di valutazione ma in misura molto limitata, e si è avuta una crescita del piccolo settore formativo di eccellenza. Gli effetti di questi processi sul sistema nel suo complesso appaiono per il momento molto modesti.

2. POLITICHE PER L'ECCELLENZA E PROCESSI DI RISTRUTTURAZIONE: UNA POSSIBILE INTERPRETAZIONE

1. – I risultati delle nostre indagini permettono di interpretare le politiche per l'eccellenza come un elemento chiave dei processi di trasformazione dei sistemi di istruzione superiore che sono in corso nei paesi europei.

Tali cambiamenti possono essere interpretati come processi di frammentazione e ristrutturazione dei sistemi di istruzione superiore. Il concetto di «frammentazione» indica gli effetti che le politiche per l'eccellenza generano attraverso la creazione di linee di distinzione e divisione nella struttura dei sistemi di istruzione. Con «ristrutturazione» definiamo i processi che producono cambiamenti nella forma strutturale dei sistemi e delle organizzazioni in esso operanti, cioè nell'involucro istituzionale che costituisce, struttura e definisce i principi generali di organizzazione e di funzionamento dei sistemi e delle organizzazioni. Per questo preferiamo distinguere il concetto di ristrutturazione dal concetto affine di «riorganizzazione», con cui si definisce il cambiamento delle logiche, delle attività e delle modalità operative all'interno delle organizzazioni conseguente al cambiamento della forma strutturale sia del sistema più ampio in cui esse operano, sia delle organizzazioni stesse.

2. – *Eccellenza, distinzione e divisione.* Le diverse caratteristiche storiche, istituzionali e strutturali dei quattro sistemi costituiscono le condizioni in cui le politiche per l'eccellenza si inscrivono e da cui in una certa misura dipendono.

Il contesto più ampio in cui le politiche per l'eccellenza si radicano e trovano il loro orientamento – internazionalizzazione dell'istruzione superiore, l'affermazione delle pratiche di valutazione, la razionalizzazione del finanziamento – ha prodotto una serie di sollecitazioni e di pressioni istituzionali e competitive che hanno gradualmente spinto verso la ristrutturazione dei sistemi fondata sul concetto di eccellenza.

Perseguire l'eccellenza è diverso dal perseguire la qualità attraverso le pratiche della valutazione, dell'assicurazione e dell'accreditamento. Il termine «eccellenza», a prescindere dalle definizioni e dai contenuti con cui la si identifica, presuppone un livello di qualità massimo, attribuibile o identificabile in un numero relativamente ristretto di istituzioni tra quelle che compongono un sistema di istruzione superiore. Questo concetto è quindi intrinsecamente distintivo e divisivo, in quanto separa ciò che è ritenuto eccellente da ciò che non lo è, contrariamente al concetto di qualità che può annoverare diversi gradi tra gli estremi di una scala che va dalla bassa qualità a quella alta. Inoltre, i contenuti, le definizioni, le modalità di identificazione e di perseguimento dell'eccellenza sono socialmente e politicamente costruite, negoziate e anche, in qualche misura, imposte. Eccellenza, pertanto, non è un concetto neutro ed è, quindi, oggetto di possibili contestazioni.

Essendo un costrutto culturale che istituisce distinzioni e divisioni, l'eccellenza costituisce un terreno di lotte, tensioni e spaccature all'interno dei sistemi di istruzione superiore. Le politiche per l'eccellenza non si limitano a identificare le istituzioni o le aggregazioni di istituzioni o loro parti al vertice

dei sistemi ma ridisegnano la loro struttura e la loro logica di funzionamento. Ciò avviene attraverso l'attribuzione di un finanziamento speciale e selettivo alle istituzioni, o aggregazioni di istituzioni, giudicati eccellenti. Dal punto di vista strutturale, distinzione, divisioni e lotte costituiscono le fondamentali linee di frammentazione lungo cui il cambiamento nella forma strutturale dei sistemi prende corpo.

3. – *Frammentazione*. Un primo importante effetto strutturale di queste politiche è la produzione di una tendenza, più o meno marcata, alla frammentazione del campo dell'istruzione superiore.

Il carattere distintivo, divisivo, selettivo e premiale delle politiche per l'eccellenza produce linee di frattura all'interno del campo attorno alle quali si posizionano e si aggregano gli attori interessati che entrano in lotta tra loro. Si possono identificare tre principali aggregazioni di attori in lotta: i dominanti, gli sfidanti e i dominati o esclusi.

I primi sono le istituzioni che hanno ricevuto l'«investitura» di eccellenza, per il fatto di avere le carte giuste per giocare e vincere la partita secondo le regole fissate, e sono interessati a mantenere la posizione di preminenza da essa derivante e la distanza dagli altri gruppi sfidanti. I secondi sono quelli che, sebbene al momento esclusi, hanno risorse e potenzialità per raggiungere una posizione apicale, per cui si attrezzano per la competizione e si mobilitano per il riconoscimento cercando di cambiare i criteri e le procedure di distinzione e di selezione, senza però metterne in discussione i principi fondamentali. Infine i dominati sono coloro che subiscono una doppia esclusione: la prima è prodotta dai criteri e dai meccanismi di selezione che li penalizzano; la seconda è prodotta dalle regole del gioco vigenti, le quali li escludono dalla possibilità di provare a competere per il vertice alla stessa stregua degli sfidanti, o quanto meno rendono molto difficile il loro tentativo. A questi non resta che opporsi e lottare per una ridefinizione completa delle regole del gioco e dei principi. Queste dinamiche di frammentazione del campo dell'istruzione superiore sono presenti e riconoscibili, sebbene in misura variabile, nei quattro paesi considerati.

In Inghilterra esse si manifestano con maggior forza ed evidenza: la suddivisione delle istituzioni in tre strati distinti si riflette nell'aggregazione di ciascuno strato in altrettante organizzazioni di rappresentanza di interessi (*mission groups*) più o meno distinte e in contrasto. Tuttavia, va rilevato che nell'ultimo esercizio RAE (2008) si sono avuti alcuni cambiamenti sia nella classifica in base ai punteggi aggregati ottenuti dalle istituzioni, sia nei flussi di finanziamento allocato a esse. Questi cambiamenti sono dovuti alla revisione dei criteri e dei parametri valutativi che ha favorito istituzioni che prima appartenevano al gruppo dominato o escluso. È plausibile che i cambiamenti nella metodica dell'ultimo esercizio siano il prodotto e il ri-

flesso delle pressioni esercitate dal *mission group* che raduna gli ex-politecnici (*Million+*).

Il caso francese appare per certi versi ancora più interessante, sebbene gli effetti non siano così netti come in Inghilterra. Uno degli obiettivi delle politiche per l'aggregazione delle istituzioni in poli di eccellenza è quello di ridurre la frammentazione e le distinzioni istituzionali all'interno del sistema favorendo alleanze inter-istituzionali. L'effetto emergente pare però essere quello di generare nuove linee di frammentazione del sistema su basi in parte diverse e in parte riproduttive dello *status quo*. Da un lato, le alleanze seguono una logica opportunistica, o strumentale, finalizzata alla visibilità e al riconoscimento internazionale perseguendo nello stesso tempo una gelosa preservazione delle identità istituzionali. In altri termini, le alleanze servono a rendere più visibili nell'arena internazionale le identità delle singole istituzioni che le compongono. Dall'altro, la creazione di queste alleanze segue spesso una logica endogamica, di alleanza tra simili – *Grandes écoles* con *Grandes écoles*, università con università – ribadendo e riproducendo la divisione fondamentale del sistema francese. Gli effetti di ricomposizione sembrano così essere piuttosto modesti mentre la frammentazione sembra essere cresciuta, o quantomeno, riprodotta. A ciò si aggiunge la politica del Plan Campus che pare configurarsi come una politica in parte indipendente da quella dei poli di eccellenza costituendo un'ulteriore potenziale linea di frammentazione.

Ma è in prospettiva che le politiche per l'eccellenza francesi potrebbero produrre un'ancora maggiore frammentazione nel campo. Se alcune delle alleanze istituzionali superassero la logica opportunistica e si consolidassero in alleanze organiche, si può prefigurare una situazione di questo tipo: network frutto di alleanze inter-istituzionali (*Grandes écoles* e università); network prodotti da alleanze endogamiche (tra *Grandes écoles* e tra università); network basati su alleanze opportunistiche; istituzioni create dal programma *Plan Campus*; istituzioni individuali, sia università e *Grandes écoles*, non coinvolte in alcuna e/o aderenti a nessuna iniziativa. Tutte queste istituzioni si troverebbero non solo in una situazione di accentuata e diffusa competizione, ma anche a costruirsi identità istituzionali distinte e distintive e a seguire logiche di azione organizzativa anche molto differenti. Nel complesso, si produrrebbe così un maggior grado di frammentazione nel sistema.

In Germania, l'*Exzellenzinitiative*, sta producendo effetti di frammentazione nel settore universitario dell'istruzione superiore, tradizionalmente connotato da un'elevata omogeneità e da una forte ostilità nei confronti dei tentativi di stratificazione verticale. La politica ha creato fin da subito diverse linee di frammentazione nel settore universitario. Nel primo round sono stati prevalentemente premiati i progetti negli ambiti disciplinari delle scienze «dure» a discapito di quelli umanistici e sociali. Nel secondo round, tuttavia, questa frattura è stata in buona parte sanata, a seguito delle proteste da parte degli esclusi. I finanziamenti sono stati concentrati nelle istituzioni del sud e del centro-

nord-ovest a discapito di quelle collocate nei *Länder* orientali (ex-DDR). Anche in questo caso, però, nel secondo round si è cercato di riequilibrare la situazione, anche se ciò è riuscito solo parzialmente.

Secondo alcuni osservatori, l'iniziativa potrebbe creare diverse linee di divaricazione: la polarizzazione tra università dedite alla sola ricerca (le vincitrici) e università orientate prevalentemente alla didattica (le perdenti) che diventerebbero simili alle *Fachhochschulen*; oppure una tripartizione che oltre a istituzioni orientate alla sola ricerca e alla sola didattica comprenderebbe un ampio settore dedito sia alla ricerca, sia alla didattica.

Infine, essa ha favorito di più istituzioni che godevano di buona reputazione pregressa, di maggior forza nell'attività di ricerca e di maggior capacità di influenza politica. Ciò che viene denunciato da alcuni osservatori è che *l'Exzellenzinitiative* non è stata condotta in base a un principio meritocratico, ma ha finito per favorire le istituzioni che già erano forti, rafforzando una struttura oligarchica. In definitiva, *l'Exzellenzinitiative*, non avrebbe solo ufficializzato differenze di qualità preesistenti tra istituzioni, ma le avrebbe anche notevolmente rafforzate rendendole manifeste non solo a livello internazionale ma anche e soprattutto nazionale.

L'Italia si trova in una situazione di maggior ritardo rispetto agli altri paesi. Tuttavia, alcuni processi e realizzazioni mostrano che anche qui processi di frammentazione sono presenti e potrebbero manifestarsi in modo più marcato nel futuro prossimo.

Innanzitutto, la vicenda della recente creazione di scuole di eccellenza, sebbene non tutte formalmente riconosciute come tali, mostra come il campo accademico e politico sia percorso da divisioni tra coloro che auspicano e cercano di perseguire una differenziazione e una stratificazione verticale maggiore e formalizzata nel sistema e coloro che vi si oppongono.

Inoltre, la costituzione di AQUIS potrebbe avviare una frammentazione nel sistema italiano se quest'associazione dovesse consolidarsi producendo nel campo universitario condizioni analoghe a quelle inglesi con la costituzione di altri gruppi associativi di istituzioni che rappresentano e promuovono interessi parzialmente o completamente opposti.

4. – *Ristrutturazione*. La frammentazione dei sistemi di istruzione superiore mostra anche una seconda faccia, quella della ristrutturazione dei sistemi stessi su nuove basi. Frammentazione e ristrutturazione sono due processi che si co-implicano: la frammentazione non conduce a uno stato entropico dei sistemi, ma a processi di ricomposizione e di ristrutturazione.

Molti degli elementi raccolti inducono a ritenere che il processo di frammentazione conduca a una diversa forma strutturale dei sistemi connotata da differenziazione e stratificazione verticale più marcate e maggiormente formalizzate che in precedenza. In questo senso, le politiche per l'eccellen-

za produrrebbero, in modo più o meno intenzionale, un processo di cambiamento della forma strutturale che ha sin qui contraddistinto i quattro sistemi di istruzione superiore.

In Inghilterra questo processo è più evidente che negli altri paesi, anche perché iniziato prima e con l'intento esplicito di produrre una differenziazione e una stratificazione delle istituzioni: in un primo tempo, quando il sistema era ancora binario, tra le istituzioni universitarie; successivamente, con l'unificazione del sistema, l'intento si è fatto ancora più esplicito ed è stato perseguito con maggior determinazione. La frammentazione prodotta dal RAE, che si è concretizzata in una struttura gerarchica a tre strati delle istituzioni e che si è poi riflessa nella costituzione dei *mission groups*, è un chiaro processo di ristrutturazione del sistema. Esso è formalmente un sistema unificato, ma stratificato e differenziato quanto alle diverse missioni delle istituzioni.

In Francia le varie politiche per l'eccellenza sono volte a costruire una diversa struttura del sistema, anche se per il momento l'intensità e la direzione della ristrutturazione sembrano deboli e incerte. Non possiamo fare previsioni sulla forma strutturale che tali processi imprimeranno al sistema. Di certo c'è che le politiche per l'eccellenza hanno attivato e mobilitato gli attori, mettendo in crisi le vecchie linee di segmentazione del sistema e spingendoli all'azione, o a reagire.

In Germania l'*Exzellenzinitiative* sta producendo processi di ristrutturazione del sistema in termini di una maggior differenziazione e stratificazione delle istituzioni universitarie, in un sistema che, per quanto riguarda il settore universitario, è stato connotato fin qui da una rilevante omogeneità. Tuttavia, come in Francia, è per il momento difficile poter definire quale direzione, contenuti ed effetti assumerà la ristrutturazione, a parte quello menzionato di una maggior e più evidente stratificazione verticale delle istituzioni.

Infine, l'Italia è il paese in cui questi processi sono meno evidenti e forse anche meno all'opera data la mancanza di politiche di ampiezza e incisività analoga a quelle degli altri tre paesi. Le scuole di eccellenza al momento non sembrano in grado di stimolare cambiamenti nella forma strutturale di fondo del sistema. Le valutazioni eseguite dalle agenzie nazionali non hanno ancora implicato e prodotto effetti concreti apprezzabili sul sistema. Tuttavia, la creazione di un movimento dal basso come AQUIS o di altri analoghi, potrebbe attivare processi di cambiamento, stimolando sia a livello delle istituzioni sia a livello politico. Inoltre, le intenzioni politiche dell'attuale governo, volte non solo a promuovere una maggior efficienza del sistema, ma anche a perseguire e riconoscere l'eccellenza, potrebbero generare le condizioni per una ristrutturazione. Ciò accadrebbe se, come è accaduto e accade negli altri tre paesi, esse si concretizzassero.

3. IL CASO ITALIANO

Gli elementi conoscitivi raccolti attraverso le indagini, il loro confronto e l'interpretazione che ne è stata data consentono di trarre qualche conclusione sul caso italiano. Alla luce dell'esperienza degli altri paesi, esso appare caratterizzato da un forte contrasto.

Da un lato, anche nel nostro sistema di istruzione superiore sono stati introdotti sistemi di valutazione, procedure di selezione, procedure di finanziamento differenziato in base a criteri «oggettivi», ed elementi di formalizzazione delle differenze qualitative tra le istituzioni.

Dall'altro, le politiche di valutazione e di selezione dei progetti di ricerca non sono riuscite a sedimentare buone pratiche, criteri di giudizio e definizioni di eccellenza stabili e condivisi, capaci di orientare gli attori del sistema. Agli esercizi di valutazione retrospettiva della ricerca non è stata data continuità. A distanza di 5 anni dalla realizzazione del primo esercizio triennale di valutazione, il secondo non è ancora stato organizzato. Le risorse attribuite in base a risultati di valutazione sono state molto modeste (benché dopo la conclusione della nostra indagine siano state prese nuove iniziative per accrescere la quota di risorse distribuite secondo criteri premiali). Le opportunità fornite dalla riforma degli ordinamenti didattici per differenziare l'offerta formativa, accrescere la competizione tra università, promuovere la qualità non sono state colte o lo sono state in misura giudicata – almeno dai governi, sia di centro-sinistra sia di centro-destra – insufficiente. La creazione di nuove scuole di eccellenza e l'espansione del piccolo settore di formazione d'eccellenza è stata sostanzialmente passata sotto silenzio o guardata con sospetto.

Per un verso, quindi, gli ultimi vent'anni hanno segnato la fine dell'anomalia italiana e il nostro sistema di istruzione superiore è stato interessato da processi simili a quelli avvenuti negli altri paesi europei; per un altro, però, l'anomalia italiana permane, almeno in termini di un ritardo rispetto a ciò che è avvenuto e avviene negli altri sistemi di istruzione superiore europei, in particolare per quanto riguarda le politiche per l'eccellenza.

Da che cosa dipende questo ritardo? Crediamo che la risposta a questa domanda vada cercata almeno in tre direzioni.

Una prima direzione prende in considerazione la debolezza dell'azione di governo nel campo dell'istruzione superiore. Dopo la crisi politica del 1992, si sono succeduti 12 governi e 11 diversi ministri hanno avuto la responsabilità del sistema universitario e delle ricerca. Sebbene possano essere rintracciati elementi di continuità tra le politiche dei governi di centro-sinistra e di centro-destra, sebbene almeno due ministri – Luigi Berlinguer e, soprattutto, Letizia Moratti – abbiano ricoperto l'incarico per periodi di tempo non troppo brevi, sebbene università e ricerca abbiano visto crescere la loro rilevanza nell'agenda politica nazionale, il cambiamento dell'orientamento

politico dei governi, il cambiamento dei ministri in carica, la diversa competenza e abilità dei ministri e dei loro staff, hanno – questa è l'ipotesi – indebolito l'azione di governo privando le politiche di riforma di un sostegno, politico e finanziario, adeguato.

In una seconda direzione, l'attenzione si rivolge all'accademia italiana. Per molto tempo si è ritenuto che l'impermeabilità del sistema universitario italiano a cambiamenti come quelli in corso in altri paesi fosse in larga parte dovuta alla resistenza opposta dal corpo accademico – soprattutto in alcuni suoi settori – a tali cambiamenti. In tempi più recenti, tuttavia, in almeno due occasioni si sono manifestati orientamenti diversi: la partecipazione al primo esercizio di valutazione della ricerca è stata tutto sommato convinta e il giudizio sull'esperienza abbastanza positivo; il giudizio sulla riforma degli ordinamenti didattici è stato molto meno positivo ma la riorganizzazione dei corsi è stata realizzata, peraltro in presenza di scarsissimi incentivi. Non tutta la comunità accademica, dunque, continuerebbe a opporre resistenza al cambiamento. Un secondo fattore potrebbe così aggiungersi al primo nel rendere conto del ritardo italiano: un corpo accademico ancor più frammentato e diviso che in passato caratterizzato da una condizione di equilibrio fra una componente avversa al cambiamento e alle riforme e una componente disponibile a essi.

Infine, molti indizi suggeriscono di guardare nella direzione di un clima culturale poco propenso, o addirittura ostile, all'introduzione di nuove differenze nel campo dell'istruzione, in particolare quella universitaria, e alla promozione e al riconoscimento del merito non solo individuale ma istituzionale.

Il ritardo nella piena attuazione di quelle che abbiamo chiamato politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore potrebbe dipendere dalla combinazione di questi fattori.

I risultati della nostra indagine suggeriscono, infine, di prendere in considerazione anche alcuni problemi specifici che la realizzazione di queste politiche negli altri paesi ha messo in luce. Almeno tre problemi vanno menzionati.

In primo luogo, ciò che è stato realizzato altrove pone il problema dell'ammontare di risorse necessarie a riconoscere, promuovere e sostenere l'eccellenza e, soprattutto, delle modalità attraverso le quali destinare tali risorse. Qual è la soglia di risorse – pubbliche e private – sotto la quale la promozione dell'eccellenza nell'istruzione superiore è di fatto un proposito velleitario? L'eccellenza è meglio perseguita destinando alla sua promozione risorse aggiuntive o distribuendo le risorse ordinarie in un determinato modo? E queste ultime dovrebbero essere aumentate o lasciate più o meno invariate?

In secondo luogo, riconoscere e promuovere (e, quindi, premiare) l'eccellenza nella ricerca e riconoscere e promuovere l'eccellenza nell'insegna-

mento sono risultate cose assai diverse. In particolare, la valutazione – anche ai fini di individuare l'eccellenza – dell'insegnamento si è rivelata un esercizio molto più difficile e povero di risultati che la valutazione della ricerca. D'altro canto, se è risultato più agevole e fruttuoso individuare l'eccellenza nella ricerca, un legame diretto tra eccellenza nella ricerca ed eccellenza nell'insegnamento non può essere dato per scontato. È sufficiente perseguire e raggiungere l'eccellenza nella ricerca per perseguire anche l'eccellenza nell'insegnamento e quindi l'eccellenza delle attività di una data istituzione nel loro complesso?

In terzo luogo – come si è detto – per loro natura le politiche per l'eccellenza creano divisioni e alimentano conflitti. Il perseguimento dell'eccellenza, tuttavia – come, anche qui, si è visto – richiede cooperazione. La ricerca dell'eccellenza implica, quindi, un equilibrio fra competizione e cooperazione. Ma qual è l'equilibrio virtuoso tra i due elementi? È possibile perseguire l'eccellenza dell'istruzione superiore tralasciando uno dei due?

L'esperienza degli altri paesi mostra che senza risorse adeguate – aggiuntive rispetto al finanziamento ordinario o rese disponibili grazie a incrementi del finanziamento ordinario – riconoscere, promuovere e premiare l'eccellenza è molto difficile. D'altro canto, le stesse esperienze mostrano – almeno sulla base dei risultati della nostra indagine – come molte domande rimangano ancora largamente inevase. È possibile che il ritardo che caratterizza la situazione italiana possa rivelarsi un'opportunità per cercare nuove e più adeguate risposte.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Jallade, J.P., 1992, *Undergraduate Higher Education in Europe. Towards a Comparative Perspective*, in «European Journal of Education», n. 27.
- Kyvik, S., 2004, *Structural Changes in Higher Education Systems in Western Europe*, in «Higher Education in Europe», vol. XXIX, n. 3, October.
- Scott, P., 1995, *The Meanings of Mass Higher Education*, Buckingham, SRHE & Open University Press.
- Teichler, U., 1998, *The Changing Role of the University and Non-University Sectors of Higher Education in Europe*, in «European Review», n. 6.

GLI AUTORI

Fiammetta Corradi ha conseguito il dottorato di ricerca in Sociologia presso l'Università degli Studi di Milano e attualmente collabora con il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia.

Marco Pitzalis è professore associato e insegna Scienze dell'educazione e della formazione presso la Facoltà di Scienze della formazione dell'Università degli Studi di Cagliari.

Michele Rostan è professore associato di sociologia dei processi economici e del lavoro e direttore del Centro Interdipartimentale di Studi e Ricerche sui Sistemi di Istruzione Superiore (CIRSIS) dell'Università degli Studi di Pavia.

Massimiliano Vaira è ricercatore e insegna Sociologia dei processi culturali e comunicativi e Sociologia dell'educazione e politiche dell'istruzione presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Pavia.



STUDI SULL'ISTRUZIONE SUPERIORE
COLLANA DEL CIRSIS

Collana diretta da Michele Rostan

www.ledonline.it/CIRSIS

Michele Rostan • *Laureati italiani ed europei a confronto. Istruzione superiore e lavoro alle soglie di un periodo di riforme*

Dalla scuola secondaria all'università. Un'indagine comparativa in sei Paesi europei • A cura di M. Vaira

Alla ricerca dell'eccellenza. Le politiche per l'eccellenza nell'istruzione superiore in quattro Paesi europei • A cura di F. Corradi