

# Come cambia l'Università italiana

*a cura di*

**Alfredo Marra e Margherita Ramajoli**



**G. Giappichelli Editore – Torino**

# COME CAMBIANO LE UNIVERSITÀ: DAL “SISTEMA” AL “MERCATO”. NUOVE RIFLESSIONI SULLA COMPETIZIONE FRA UNIVERSITÀ

*Mario Libertini*

SOMMARIO: 1. La competizione nella storia delle università. – 2. La gestione accentrata del sistema delle università statali. – 3. La peculiarità dell’esperienza americana. – 4. La crisi del sistema accentrato tradizionale. – 5. Possibilità di diversi modelli di competizione fra università. – 6. Auspicabilità di una competizione multilivello. – 7. Mancanza di piena corrispondenza tra le diverse funzioni delle università e i diversi mercati in cui le stesse operano. – 8. La competizione nella produzione di titoli di studio. – 9. La ricerca pura come produzione di beni pubblici e il diritto d’autore. – 10. I mercati interessati nello svolgimento della “Terza Missione” delle università. – 11. La cooperazione tra università.

## *1. La competizione nella storia delle università*

Oggi, quando si parla della funzione e dell’organizzazione delle università, vengono di solito in mente, a prima vista, due modelli estremi. Da un lato, l’università statale come “sistema” a gestione accentrata, organizzato in forma di pubblica funzione o di pubblico servizio (comunque, tendenzialmente, come una struttura di produzione di beni pubblici); dall’altro, l’università come rete di imprese autonome, in competizione fra loro e produttrici di servizi diversi offerti al “mercato” (o meglio, in vari mercati).

In realtà, l’esperienza concreta ci mostra diverse combinazioni, più o meno virtuose, fra questi due modelli. In generale, può dirsi però che l’organizzazione universitaria ha sempre mostrato tanto caratteristiche di “sistema” (volta a volta più vicine al modello della rete o a quello della piramide, a seconda delle epoche storiche), quanto anche elementi di “competitività”, soprattutto in termini di vivace competizione reputazionale fra persone e fra atenei o scuole diverse<sup>1</sup>; che è cosa ben diversa dalla concorrenza fra imprese, fondata su qualità e prezzo di

---

<sup>1</sup>Osservazione corrente. V., p.e., G. KRÜCKEN, *Multiple competition in higher education*, in *Innovation*, 2019, 163 ss.

beni e servizi offerti sul mercato, ma è pur sempre una forma di competizione. Nelle presenti note il tema della competizione sarà trattato in senso lato, comprensivo della competitività fra individui e istituzioni, in forme diverse dalla concorrenza di mercato fra imprese indipendenti.

Per una valutazione dell'esistente ed una ragionata proposta di soluzioni per il futuro, mi sembra opportuna una rapida riflessione storica sul ruolo del potere pubblico e del mercato (o meglio, della competizione) nella vita delle università<sup>2</sup>.

Senza andare troppo indietro nel passato (quando la produzione di cultura, dopo la fine del mondo classico greco-romano, finiva quasi per coincidere con l'organizzazione religiosa), sappiamo che le università sorgono, nel Medio Evo, come strutture corporative (i.e. private, ma riconosciute come meritevoli di protezione dal potere politico locale, e spesso privilegiate da una peculiare *libertas academica*, perché istituite con decreti papali o reali), destinate alla formazione delle élites professionali (chierici, giuristi, medici). L'università non coincideva (malgrado la presenza di facoltà di "arti liberali") con la "Repubblica delle lettere"<sup>3</sup>, che era una formazione spontanea internazionale, caratterizzata da una grande solidarietà, ma anche da una forte competizione reputazionale al proprio interno e, non di rado, incline ad ostentare un atteggiamento di superiorità verso le università (inoltre, com'è noto, queste, nell'età moderna, subirono la sfida, sul piano reputazionale, delle accademie<sup>4</sup>).

Le università dell'Europa medievale apportavano, comunque, ricchezza alle città in cui erano insediate. Il potere pubblico le sovvenzionava regolarmente per l'ingaggio dei migliori docenti. Si può dire che c'era una sana competizione

<sup>2</sup> Cfr., p.e., M. BELLOMO, *Saggio sull'università nell'età del diritto comune*, Giannotta, Catania, 1992; G. TANZELLA-NITTI, *Università*, in *Dizionario interdisciplinare di scienza e fede*, a cura di A. Strumia e G. Tanzella-Nitti, Città Nuova, Roma, 2002.

<sup>3</sup> Che può essere definita come "quella società ideale, e ciò nondimeno reale, che fino alla Rivoluzione francese oltrepassò la geografia politica e religiosa dell'Europa via via umanista, classica, barocca, neoclassica, avendo costantemente l'Antico come patrimonio e oggetto di riflessione", e che "si è essa stessa chiamata per quattro secoli e in tutte le lingue Repubblica delle Lettere" (M. FUMAROLI, *La Repubblica delle lettere*, trad. it., Adelphi, Milano, 2018). In materia v., in particolare, H. BOTS-F. WAQUET, *La Repubblica delle lettere* [1997], (trad. it.), il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>4</sup> Come spesso si rileva, "saranno le accademie, nate al di fuori delle università, con la loro rivalutazione dell'individuo inserito in una rete di rapporti fra concittadini la cui patria è al di sopra delle divisioni politiche o confessionali, a costituire il modello di una rivoluzione antropologica capace di aprire orizzonti totalmente inediti non solo nell'esercizio dell'arte e della cultura, favorendo in questo senso il contatto fra branche del sapere che fino a quel momento si erano compenetrate, questo è certo, senza tuttavia avere mai promosso un'attività comune che fosse realmente concreta, improntata ad una concezione dell'uomo come fenomeno unitario e non più disperso nelle astrazioni della scolastica, ma anche in quegli strati sociali che erano rimasti esclusi da qualsivoglia accesso alla consapevolezza culturale e artistica" (M. TAGLIAFERRI, *La Repubblica delle lettere*, in *Treccani - Atlante*, 28 maggio 2018).

incentrata sulla produzione di titoli qualificati (in sostanza, di lauree e laureati di prestigio) fra strutture private sovvenzionate e protette dal potere pubblico.

## 2. *La gestione accentrata del sistema delle università statali*

L’affermazione degli Stati nazionali accentrati porta, come tutti sanno, ad una tendenziale statizzazione del sistema universitario. Lo Stato nazionale afferma il proprio controllo sulle università, viste come strutture di produzione di ricerca (intesa come bene pubblico) e, insieme, di laureati destinati ad alimentare le *élites* professionali e burocratiche. L’università statale a gestione accentrata diviene inoltre, e soprattutto, il luogo di conservazione e valorizzazione della cultura nazionale<sup>5</sup>.

Questo modello si è affermato anche nell’Italia post-unitaria ed è stato mantenuto nelle successive fasi della storia costituzionale del Paese. Può dirsi in vigore ancor oggi, malgrado la garanzia costituzionale dell’autonomia universitaria, di cui all’art. 33 Cost. (rimasta più per garantire alcuni privilegi sociali di tradizione dei docenti che non per realizzare un sistema realmente decentrato).

In questa fase storica, l’università “nazionale” tende ad assorbire (se pur con un processo lento e mai completo) la “repubblica delle lettere”. La competizione reputazionale, sempre esistita, assume caratteristiche proprie di quella competizione interindividuale che tipicamente si verifica all’interno delle istituzioni: competizione fra individui per l’accesso a posizioni di vertice. Nell’università è competizione per la cattedra universitaria, conseguita per cooptazione e concepita sul modello delle posizioni di vertice delle burocrazie pubbliche (probabilmente con un’accentuazione “castale”, che ha dato vita ad una serie innumerevole di giuste critiche). In ogni caso, rimane un elevato livello di competizione reputazionale interna. In questo senso c’è chi afferma che la cultura della competizione è rimasta sempre radicata nella tradizione universitaria<sup>6</sup>.

Sotto questo profilo, può dirsi che la protezione statale non impedisce, anzi accentua l’esaltazione reputazionale della cattedra universitaria, con retoriche che si affermano soprattutto nell’ambiente tedesco (ove il carattere “nazionale” dell’Università prevaleva su quello statale, perché il potere politico era, per lungo tempo, ripartito in diversi Stati). È rimasta celebre, e rimane sempre dotata di un certo fascino, la frase di W. von Humboldt che descrive in termini di “libertà e solitudine” la caratteristica di vita del docente universitario.

---

<sup>5</sup> W.B. COWAN-R. COWAN-P. LLERENA, *Running the Marathon*, in *Learning to Compete in European Universities. From Social Institution to Knowledge Business*, ed. by M. Mc Kelvey and M. Holmen, Elgar, Cheltenham (UK), 2009, 279.

<sup>6</sup> W.B. COWAN e aa. (nt. 5), 281.

### 3. *La peculiarità dell'esperienza americana*

Come in molti altri campi, l'esperienza americana si discosta, in larga parte, da quella europea, perché le università americane non hanno mai avuto le caratteristiche di un sistema centralizzato, ma si sono costruite, sin dall'epoca coloniale, come una rete di istituzioni autonome, inizialmente a carattere privato e religioso, poi sempre più diversificate nei loro programmi di ricerca e didattica, e con una crescente presenza di istituzioni e di finanziamenti pubblici. Questa rete si caratterizza per l'autonomia organizzativa e normativa dei singoli atenei, che ha dato luogo a diversità strutturali impensabili nell'esperienza europea<sup>7</sup>.

Ciò si accompagna ad una competizione reputazionale fra atenei, prima ancora che fra individui, in qualche aspetto (p.e. ricerca dei migliori docenti) simile a quella che aveva caratterizzato le università medievali europee, in altri aspetti del tutto originale (si pensi all'attiva presenza di molte università nelle competizioni sportive professionistiche, ai fini di una politica di immagine).

Certo è che il sistema universitario americano, costituito da una rete di strutture dotate di larga autonomia, ha dato vita ad un mix virtuoso di iniziativa privata, mecenatismo, investimenti pubblici in ricerca e borse di studio, che ha consentito la conquista di una posizione egemonica in quasi tutti i campi della ricerca, oltre a fare delle università americane un polo di attrazione per studiosi della più diversa provenienza.

Come per altre esperienze della civiltà americana, profondamente radicate nella storia, unica, di quel grande Paese, non è facile la trasposizione in realtà storicamente molto diverse come quella europea, e italiana in particolare.

### 4. *La crisi del sistema accentrato tradizionale*

Il modello europeo di università centralizzata, sostenuta da una forte coscienza reputazionale interna, è entrato in crisi – sono fatti noti – per l'avvento di diversi fenomeni concomitanti, tra cui possono riconoscersi come preminenti:

i) la scolarizzazione di massa, che porta alla moltiplicazione dei docenti e dei prodotti della ricerca universitaria. I docenti, come ceti, sono sempre meno in grado di difendere il proprio rango reputazionale e, più in generale, non sono neanche in grado di esercitare quel controllo reputazionale diffuso che si era praticato con successo, per lunga tradizione (oggi si va inesorabilmente verso la

---

<sup>7</sup>J.R. THELIN, *A History of American Higher Education*<sup>3</sup>, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2019; J.B. BERGER-M.V. CALKINS, *Higher education in the United States: System*, in *Encyclopedia of Education*, J. Guthrie ed., 2003, 1041 ss.

bibliometria, con i suoi pregi e i suoi difetti, o verso altri sistemi di valutazione standardizzata della ricerca).

ii) la globalizzazione economica, che porta ad un’occupazione crescente degli spazi sociali da parte del sistema delle imprese, e ad una pressione crescente di queste (come committenti di servizi professionali e di ricerca applicata) nei confronti delle università (o meglio, dei docenti e ricercatori impegnati nelle attività universitarie). Ciò determina una spinta centrifuga sui singoli docenti, attirati dal mercato delle professioni, dalle produzioni culturali commerciali, talora dalla politica.

La risposta a questa crisi del modello accentrato è stata, tendenzialmente, quella di imitare, in qualche modo, l’esperienza americana, nel senso di proporre la creazione di un sistema universitario come insieme di imprese autonome, in competizione fra loro, con lo Stato in funzione di regolatore e di sovventore di ultima istanza. Questo modello è stato enfatizzato dalla corrente di pensiero neoliberale<sup>8</sup>, in un modo alquanto grossolano, che non tiene conto della complessità dell’attività economica svolta dalle università. In ogni caso, anche quando non si eccede nell’enfasi retorica, il modello che assimila l’università all’impresa è stato largamente accettato, in linea di massima.

### 5. Possibilità di diversi modelli di competizione fra università

Questo nuovo modello, tuttavia, non funziona, finora, molto bene. Sono frequenti, a livello internazionale, le manifestazioni di sfiducia verso l’attuale proliferazione di *ranking* fra università, elaborati su indicatori arbitrariamente scelti<sup>9</sup>.

L’eccesso di pratiche di *marketing* e di *ranking*, più o meno attendibili, porta talora ad accorate perorazioni – non solo in Italia – per ridurre la competizione fra atenei<sup>10</sup>; qualche volta queste analisi si colorano di toni fieramente anticapitalistici, volti a riproporre l’idea secondo cui l’intera attività universitaria do-

---

<sup>8</sup> B. DAVIES – P. BANSEL, *Neoliberalism and Education*, Education Research Centre – University of Western Sydney, 2007.

<sup>9</sup> V., p.e., K. KETTUNEN e aa., *Emergence and early institutionalization of competition in higher education: evidence from Finnish business schools*, in *Tertiary Education and Management*, 2022, reperibile su *Springer Link – Open Access*.

La comparazione globale fra università è sostanzialmente arbitraria perché non sono comparabili le ancora ampie aree di attività, di ricerca come di formazione, che sono separate dalle barriere linguistiche (T. KARIYA, *Universities and the illusion of global competition*, in *University World News*, 18 March 2014).

<sup>10</sup> V., p.e., P. SCOTT, *Stop treating universities as if they were a football game*, in *The Guardian*, 3 Feb 2015.

vrebbe essere costruita come un'attività destinata esclusivamente alla produzione di beni pubblici ("cultura")<sup>11</sup>.

Queste posizioni pongono un problema politico di fondo e vanno trattate con rispetto. Credo, però, che esse si traducano in operazioni nostalgiche, non dotate di realistica possibilità di successo, se si considerano le dimensioni attuali non solo del sistema universitario mondiale, ma anche solo di quello nazionale. Le caratteristiche del mondo accademico attuale non consentono di ripristinare un sistema universitario come insieme di strutture di *élite* reciprocamente riconosciute, estranee a fenomeni di mercato, e rafforzate da meccanismi di competizione reputazionale interna a base consuetudinaria.

Occorre dunque muovere dall'accettazione di un modello competitivo all'interno del sistema universitario, come base necessaria per un'organizzazione efficiente dei servizi che le università sono chiamate a rendere. Ma la concorrenza, in qualsiasi mercato, non è un risultato spontaneo: è, invece, qualcosa che dev'essere costruito sulla base della scelta politica di un certo modello di mercato.

In questa prospettiva, è teoricamente possibile che l'attribuzione alle università di funzioni anche imprenditoriali sia compatibile con il mantenimento, anche ad alti livelli, delle loro funzioni più nobili nel campo della ricerca scientifica e dell'educazione. Non è detto che parlare di efficienza e competizione nell'attività universitaria implichi una rinuncia a valorizzare gli aspetti migliori della tradizione<sup>12</sup>, e non sia piuttosto uno stimolo a svolgere in modo migliore funzioni differenziate, ormai affermatesi come tali nella realtà.

È su questo punto di partenza che le idee mi sembrano ancora poco chiare. Si proverà, qui di seguito, a formulare qualche rapida riflessione, incentrata soprattutto sull'esperienza delle università italiane.

## 6. *Auspicità di una competizione multilivello*

Se si guarda all'esperienza attuale delle università italiane, può dirsi che esse competono soprattutto sotto due versanti: attrazione di studenti e ottenimento di finanziamenti, pubblici e privati, per ricerche. Vi è però la sensazione diffusa che i meccanismi attuali non consentano una efficiente valutazione del merito delle diverse strutture universitarie. La competizione per attirare studenti rischia di trasformarsi, spesso, in una competizione alla rovescia, incentrata sulla "lau-

---

<sup>11</sup> Cfr. *Global Neoliberalism and Education and its Consequences*, ed. by D. Hill a. R. Kumar, Routledge, New York, 2009; G. AZZARITI, *Per un'università "senza condizione"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009.

<sup>12</sup> Questo rischio è presente in molte analisi, anche complessivamente equilibrate, come quella di J.C. DE MARTIN, *Università futura tra democrazia e bit*, Codice ed., Torino, 2017.

rea facile”<sup>13</sup> (nulla di paragonabile all’attrazione verso studenti stranieri esercitata dalle grandi università inglesi e americane, per le quali si pone soprattutto un problema di selezione degli ingressi<sup>14</sup>).

L’accrescimento dell’autonomia degli atenei può essere dunque un’arma a doppio taglio, se mancano gli incentivi per esercitare l’autonomia nella giusta direzione.

Per affrontare adeguatamente il problema, credo che non si possa rinunciare all’idea di incentivare la concorrenza all’interno del mondo universitario, ma che sia necessario muovere da un’analisi attenta delle direzioni in cui la concorrenza si esercita o può esercitarsi, e da una scelta fra diversi tipi di incentivi e diversi modelli di concorrenza.

A tal fine, si deve muovere dalla considerazione che, nella vita universitaria, esistono diversi livelli di competizione: fra individui (studenti e ricercatori), fra diverse discipline, fra dipartimenti, fra atenei, fra sistemi universitari nazionali<sup>15</sup>. Non vedo ragioni per pensare che lo stimolo competitivo, o, se si vuole, “meritocratico”<sup>16</sup> (espressione più ampia, atta a comprendere altre forme di competi-

<sup>13</sup> Credo che questa sia una sensazione oggi diffusa, almeno nel campo degli studi giuridici. V., per esempio, il dibattito ospitato in *Giurisprudenza commerciale*, 2022, I, 147 ss., e ivi le opinioni di A. JORIO (pp. 149-150) e G. SCOGNAMIGLIO (p. 163).

<sup>14</sup> Si deve però notare che i dati di *Alma Laurea* mostrano, negli ultimi anni, una tendenza positiva, sia come numero complessivo di laureati, sia come presenza di laureati stranieri (v. il commento di C. CERASA, *Lode alle Università italiane*, *Il Foglio*, 27.03.2023). Ciò non fa venire meno l’esigenza di maggiore efficienza del sistema universitario nazionale, ma, in certo senso, incoraggia a perseguire tale scopo.

<sup>15</sup> Cfr. E. DEIACO-M. HOLMÉN-M. MC KELVEY, *What does it mean conceptually that universities compete?*, in *Learning to Compete in European Universities* (nt. 5), 313; G. KRÜCKEN e aa., *Multipler Wettbewerb im Hochschulsystem – Interdisziplinäre und wissenschaftliche Implikationen*, in *Das Hochschulwesen*, 2021, 90 ss.

<sup>16</sup> Mi rendo conto del fatto che, oggi, usare questa parola fa correre il rischio di richiamare la polemica politica quotidiana e, con essa, le esaltazioni o le invettive verso il criterio del premio al merito, rappresentato da alcuni come negazione del principio di eguaglianza (v., fra i tanti, M. BOARELLI, *Contro l’ideologia del merito*, Laterza, Bari-Roma, 2022; e, nel dibattito internazionale, D. MARKOVITS, *The Meritocratic Trap*, Penguin Books, 2019). Queste opinioni fanno venire in mente le pagine di Norberto Bobbio contro l’egualitarismo, criticato come negazione del principio di eguaglianza sostanziale, e sono state tante volte confutate con la considerazione che il premio ai più meritevoli non deve andare a scapito della dignità di ogni persona, della sicurezza sociale e dell’eguaglianza dei punti di partenza (v., p.e., sul piano giuridico, M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Giappichelli, Torino, 2020; Q. CAMERLENGO, *Per un’interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in *Federalismi*, 4 maggio 2022; su un piano politico ed economico L. CODOGNO-G. GALLI, *Crescita economica e meritocrazia. Perché l’Italia spreca i suoi talenti e non cresce*, il Mulino, Bologna, 2022, dei quali v. quanto scritto a p. 29: “merito è quasi sinonimo di concorrenza, ma è un concetto più ampio perché può essere applicato anche alle istituzioni pubbliche”). Su questa linea di pensiero, per ciò che attiene al tema specifico di queste note, v. *Concorrenza e merito nelle università. Problemi, prospettive e proposte*, a cura di G. DELLA CANANEA e C. FRANCHINI, Giappichelli, Torino, 2009.

tività, oltre alla concorrenza di mercato fra imprese) debba essere limitato ad una sola di queste dimensioni della vita accademica. È anzi importante, a mio avviso, che sussistano sufficienti incentivi per stimolare una competizione “virtuosa” (“*competition on the merits*”) a tutti questi livelli.

Si deve però riconoscere che la dimensione principale, sulla quale sembra opportuno concentrare gli incentivi, è quella della competizione fra atenei, data l’articolazione organizzativa e finanziaria del sistema universitario, che concentra a livello di atenei la massima disponibilità di risorse e di autonomia gestionale.

Perciò concentreremo su questo punto le brevi osservazioni che seguono.

In questa prospettiva, il compito dell’amministrazione centrale dovrebbe essere quello di uno “Stato regolatore”, che ha come compito precipuo quello di assicurare i livelli essenziali di prestazione; per il resto, lo Stato dovrebbe cercare di indirizzare la competizione fra atenei verso esiti virtuosi, anche mediante l’utilizzazione della leva finanziaria.

In linea di principio – si è già detto – sarebbe opportuno prevedere incentivi alla concorrenza in tutti i mercati interessati. Un’impostazione competitiva allargata dovrebbe avere, evidentemente, ricadute di tipo organizzativo, che vanno dal modello di governo dell’ateneo (che dovrebbe essere – per quanto ciò possa suonare poco gradito – più accentrato, secondo il modello delle organizzazioni complesse di tipo imprenditoriale)<sup>17</sup>, alla selezione dei docenti (che dovrebbe essere interamente decentrata, se il sistema fosse realmente competitivo).

Il dibattito sulla meritocrazia rimane comunque complicato, perché il “merito” di una qualsiasi entità (prestazione o soggetto che sia) è frutto di una valutazione esterna e non vi sono garanzie sul fatto che questa valutazione sia fatta con criteri oggettivi e da tutti condivisi (in ogni caso, non può confidarsi interamente in una selezione affidata al mercato: cfr. A. BOITANI-M. FRANZINI-E. GRANAGLIA, *Merito e meritocrazia: proviamo a fare chiarezza*, in *EticaEconomia*, 1° aprile 2023).

In termini generali, mi sembra comunque centrale la considerazione che il concetto di merito è relativo all’apprezzamento di una qualche prestazione che qualcuno (individuo o organizzazione) compie e che viene giudicata e apprezzata da terzi. Se il processo di valutazione di queste prestazioni non è distorto da elementi spuri, il premio al merito implica che sono state selezionate e incentivate le prestazioni migliori tra quelle che, dalla società nel suo insieme, vengono rivolte ad un certo settore. Quindi, si potrebbe dire che la meritocrazia si traduce in un criterio che consente alla società civile di fruire di quanto di meglio si produce al suo interno. Nessuno metterebbe in dubbio che il criterio meritocratico sia giusto e appropriato per selezionare i migliori chirurghi o i migliori pianisti o i migliori calciatori. Non si vede perché non debba ritenersi altrettanto giusto ed appropriato per ciò che riguarda la produzione culturale e la formazione dei professionisti culturali, che sono attività proprie delle università.

A ciò si aggiunga che una politica di incentivi al merito non esclude affatto, ma anzi richiede, un sostegno della “egualianza dei punti di partenza”; e non esclude affatto una politica di contenimento delle disegualianze di ricchezza, qualora questa politica si ritenga giusta. Infatti, gli incentivi sono relativi e possono essere efficaci anche nel caso in cui le disegualianze globali siano contenute entro limiti più ristretti di quelli che caratterizzano la storia più recente. Probabilmente, l’incremento delle disegualianze che si è verificato ha indotto molti, con visione distorta del problema, a criticare il principio meritocratico in quanto tale.

<sup>17</sup> Cfr. G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 93.

Non tocchiamo neanche questi temi. Si può accennare solo ad una scelta strategica di fondo: si è detto che, per rendere più efficiente il sistema universitario occorre una scelta fra tre diversi modelli organizzativi<sup>18</sup>:

- i) favorire la distinzione fra strutture di eccellenza e strutture ordinarie, con differenze nette nella distribuzione di risorse finanziarie;
- ii) favorire la concentrazione fra atenei (variante: creare *spin-off universities*<sup>19</sup>);
- iii) creare *ex novo* strutture di *élite*.

Ritengo che queste alternative non debbano accettarsi in modo rigido. C'è una quarta possibilità: stimolare una competizione allargata fra tutte le strutture esistenti, senza creare barriere amministrative alle possibilità di crescita (o di regresso) delle singole strutture, ma concedendo a tutte *chance* di affermazione e di successo, sì da favorire l'innovazione a tutti i livelli. In altri termini, far sì che le strutture universitarie di eccellenza di affermino come tali mediante una sana concorrenza e non mediante una selezione su base amministrativa.

#### 7. Mancanza di piena corrispondenza tra le diverse funzioni delle università e i diversi mercati in cui le stesse operano

Se si vuole procedere ora ad un abbozzo di analisi economica dell'università come impresa produttrice di servizi, deve subito dirsi che giovano poco le classificazioni amministrative, come quelle dell'Anvur, che distinguono le diverse “missioni” universitarie (insegnamento, ricerca, “Terza Missione”, intesa come “*insieme delle attività di trasferimento scientifico, tecnologico e culturale e di trasformazione produttiva delle conoscenze, attraverso processi di interazione diretta dell'Università con la società civile e il tessuto imprenditoriale, con l'obiettivo di promuovere la crescita economica e sociale del territorio, affinché la conoscenza diventi strumentale per l'ottenimento di benefici di natura sociale, culturale ed economica*”). Si tratta di una classificazione di impianto pubblicistico che, nella “Terza Missione”, mette insieme due ordini di attività ben diverse: la valorizzazione economica delle conoscenze acquisite mediante la ricerca e l'attività culturale e sociale rivolta alla società civile. Questa tripartizione non trova piena rispondenza, sul piano economico, in distinti mercati e non può fungere, quindi, da unica base per analizzare la competizione fra università e gli strumenti per rendere virtuosa questa competizione<sup>20</sup>.

<sup>18</sup>J. SALMI, *The Challenge of Establishing World-Class Universities*, World Bank, 2009.

<sup>19</sup>G. ABRAMO-C.A. D'ANGELO, *The spin-off of elite universities in non-competitive, undifferentiated higher education systems: an empirical simulation in Italy*, in *Studies in Higher Education*, 2014, 1270 ss.

<sup>20</sup>E. DEIACO e aa. (nt. 15), 307. Ivi anche la notazione tipologica (Engwall) per cui le strutture

Su un piano di analisi economica più puntuale, si dovrebbe muovere dalla considerazione che le università sono – e sono destinate a rimanere – organizzazioni strutturate per operare su diversi mercati, in parte fra loro collegati e interdipendenti, in parte separati (e talora potenzialmente conflittuali)<sup>21</sup>. L'interferenza fra questi diversi piani segnala la centralità delle scelte regolatorie dello Stato, nel bilanciare il peso delle diverse attività<sup>22</sup>. Non bastano dunque le indicazioni generiche a favore di una maggiore concorrenzialità nel sistema universitario<sup>23</sup>. Si deve scegliere – come già si è detto – il tipo di concorrenza che va stimolato e quello che invece va disincentivato (in primo luogo la *race to the bottom* nella facilità degli studi).

Non si possono dunque adottare, nella materia in esame, i criteri di analisi standard (qualità e prezzo) applicabili alle imprese operanti in mercati lineari. Occorre invece procedere ad un'analisi più approfondita, che tenga conto delle diversità strutturali esistenti nei diversi versanti a cui le università rivolgono la loro attività.

## 8. La competizione nella produzione di titoli di studio

Nella prospettiva testé disegnata, può dirsi anzitutto che, in corrispondenza alla funzione-base dell'insegnamento, il mercato pertinente può dirsi quello della fornitura, in via esclusiva (*degree awarding power*), di titoli aventi un valore legale (certificativo o abilitativo che dir si voglia), variamente strutturato nei diversi ordinamenti, ma costantemente presente nell'esperienza universitaria.

È questo un tipico mercato *two-sided*, in cui lo svolgimento del servizio comporta, contestualmente, la produzione di titoli per gli studenti (e per le loro famiglie paganti), e la preselezione di laureati per le professioni intellettuali e per la pubblica amministrazione.

Come in tutti i mercati "bilaterali", non è mai assicurato un equilibrio spontaneo efficiente tra i vari versanti: si pensi al peso degli introiti pubblicitari nella tradizionale televisione "in chiaro", o al tendenziale carico sui *merchant* del peso del sistema di pagamenti mediante carte di credito o debito. Nei mercati universitari c'è il rischio che la competizione si incentri soltanto sul numero di studenti

---

universitarie sono distanti dalla struttura gerarchica standard delle imprese, e più vicine a quelle delle organizzazioni corporative di più antica tradizione.

<sup>21</sup> In questo senso si parla dell'attuale università come un'organizzazione "iperattiva" (G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 90, richiamandosi a Bromley e Meyer), come tale sempre più lontana dall'ideale humboldtiano di "libertà e solitudine".

<sup>22</sup> G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 91.

<sup>23</sup> Come quelle che si leggono nel, pur pregevole, intervento di G. DELLA CANANEA, *Concorrenza e merito nelle università: problemi, prospettive*, in *Concorrenza e merito nelle università* (nt. 16), 1 ss.

iscritti e laureati e che questo, a sua volta, funga da volano principale per l’ottenimento di maggiori finanziamenti pubblici<sup>24</sup>.

Si pone dunque l’esigenza di creare incentivi affinché i singoli atenei vengano apprezzati – e competano fra loro – per la qualità dei titoli rilasciati ai loro laureati e non per la facilità con cui questi titoli possono essere acquisiti dai laureati stessi.

In realtà, non è teoricamente difficile pensare ad incentivi perché le università siano direttamente interessate al successo professionale ed economico dei propri laureati. Oltre che con finanziamenti premiali diretti gravanti sulla finanza pubblica, questo risultato potrebbe essere perseguito anche con meccanismi di mercato puro (prestati agli studenti ripagati con percentuali di redditi professionali)<sup>25</sup>, oppure con meccanismi fiscali (si pensi ad un “8x1000” automatico, a favore dell’università di provenienza, dei redditi imponibili dei laureati, magari con un meccanismo di *opt-out*, esercitabile da laureati non grati per l’insegnamento ricevuto).

In questa prospettiva, la via più interessante, a mio avviso, sarebbe però quella di sperimentare meccanismi di competizione virtuosa incentrati sul valore legale del titolo e quindi sulla funzione di preselezione che lo stesso svolge ai fini dell’accesso a certe professioni o carriere<sup>26</sup>. Ciò impone di superare certe contrarietà di principio, che spesso riaffiorano, contro il valore legale dei titoli di studio (che, sotto uno od altro profilo, è presente in tutti gli ordinamenti). Queste polemiche, in effetti, hanno di mira, più che il valore legale in sé, l’equivalenza del valore legale dei titoli rilasciati dai diversi atenei. Infatti, in termini generali, se si considera che il tanto discusso “valore legale” del titolo di studio è solo quello di preselezione/certificazione per l’accesso a prove di selezione definitive (abilitazioni professionali, impieghi pubblici direttivi), ci si rende conto che la sua abolizione porterebbe solo alla moltiplicazione ulteriore del numero – già oggi eccessivo<sup>27</sup> – dei partecipanti a queste prove di selezione; e, più proba-

---

<sup>24</sup> Questo rischio viene segnalato non solo nell’esperienza italiana, ma anche in un contesto più generale (cfr. J. HASKEL-S. WESTLAKE, *Restarting the Future. How to Fix the Intangible Economy*, Princeton University Press, 2022, 130).

<sup>25</sup> La proposta, ricondotta a Milton Friedman, è illustrata da P. AINSWORTH, *Universities Challenged: Funding Higher Education Through a Free-Market ‘Graduate Tax’*, IEA Discussion Paper No. 54 [2014].

<sup>26</sup> L’opinione espressa nel testo è stata sviluppata in M. LIBERTINI, *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in *Federalismi.it*, n. 3, 11 febbraio 2009, e condivisa da F. SAITTA, *Dalla “filippica” di Einaudi alla riforma Gelmini: il punto dopo mezzo secolo di discussioni sul valore legale dei titoli di studio*, in *Concorrenza e merito nelle università* (nt. 16), 27, e A. BARTOLINI, *Appunti sul valore legale dei titoli di studio*, *ivi*, 52.

<sup>27</sup> Il numero elevatissimo di candidati nei concorsi per l’accesso alla magistratura o al notariato, o in altri concorsi pubblici, rende molto difficile una selezione efficiente e imparziale dei can-

bilmente ancora, alla proliferazione di scuole private oligopolistiche (come avviene in paesi come il Giappone, per l'accesso alla professione di avvocato).

Occorrerebbe invece introdurre incentivi ad una competizione virtuosa fra atenei nell'esercizio del *degree awarding power*. Sull'ultimo punto, sarebbe possibile ed opportuno rafforzare la funzione di certificazione/preselezione dei laureati, fissando contingenti differenziati premiali sulla base dei risultati precedentemente ottenuti da ciascun ateneo. Un modello di questo tipo è stato adottato, per qualche anno, in Italia, con l'attribuzione alle scuole di specializzazione, istituite presso le facoltà giuridiche, del compito esclusivo di abilitare i laureati in giurisprudenza all'accesso al concorso per la magistratura ordinaria. L'attuazione del modello è stata però irrazionale, per via del numero troppo elevato di iscritti ammessi (con provvedimento ministeriale) alle scuole di specializzazione e di una non chiara commisurazione dei posti attribuiti alle singole università ai successi o agli insuccessi conseguiti dai propri laureati nelle precedenti prove di selezione.

Tale modello, se perfezionato e collegato a corretti meccanismi di contingentamento, porterebbe ad attribuire alle università una vera funzione di preselezione (si potrebbe dire: di certificazione e garanzia) della qualità dei propri laureati, con il risultato – altamente positivo – di “deflazionare” la partecipazione alle selezioni pubbliche, mediante l'ammissione di un numero di candidati proporzionato alle posizioni disponibili. Ogni ateneo avrebbe la facoltà di preselezionare un certo numero di candidati, commisurato alla quantità di successi ottenuti dai propri laureati nelle precedenti prove di selezione.

I successi ottenuti potrebbero ripercuotersi sui finanziamenti ordinari. La competizione fra atenei, con le relative conseguenze reputazionali, sarebbe quindi indirizzata verso la qualità, e non verso il numero, dei laureati.

### 9. *La ricerca pura come produzione di beni pubblici e il diritto d'autore*

In corrispondenza all'altra funzione-base, quella di ricerca, rimane invece fondamentale la produzione di ricerca pura come bene pubblico. Senza dimenticare che, come premessa necessaria di una ricerca innovativa vi è la necessità di preservare nel lungo termine le conoscenze acquisite (biblioteche, banche dati, ecc.); una funzione che il mercato di per sé non è in grado di realizzare e dev'essere demandata all'intervento pubblico<sup>28</sup>.

---

didati più meritevoli e crea il rischio di una selezione alla rovescia anche nella formazione delle commissioni giudicatrici.

<sup>28</sup> J.C. DE MARTIN (nt. 12), 118. Sul punto vanno richiamate anche le note tesi sull'insostituibilità dell'iniziativa pubblica nel campo della ricerca di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore* [2017], trad. it., Laterza, Bari-Roma, 2018.

Per questo si è anche detto che il mercato della ricerca pura è un mercato monopsonistico<sup>29</sup>; ciò mi sembra improprio, dato che il soggetto pubblico finanziatore non esprime una propria domanda di tipo imprenditoriale, ma piuttosto esercita – in questo campo – la propria discrezionalità politica. Mi sembra più corretto dire che la produzione di ricerca pura, nell’università, rimane una funzione pubblica essenziale che deve essere svolta in una logica istituzionale e non di mercato.

Questo non significa, però, che, nell’organizzazione di questa funzione, si debbano trascurare quei profili competitivi interni (“meritocratici”), che costituiscono componente essenziale dell’efficienza organizzativa delle istituzioni.

Da qui l’importanza dei sistemi premiali per i risultati della ricerca pura, anche se questa rimane – come dovrebbe essere – una produzione di beni pubblici. Occorre però che al finanziamento di progetti di ricerca (che è il modello standard di intervento pubblico in materia) si affianchino effettivi meccanismi premiali anche in termini di finanziamento della ricerca libera<sup>30</sup>.

Si pone dunque l’esigenza di rafforzare e migliorare i procedimenti di valutazione della qualità della ricerca. Conosciamo tutti la massa di critiche che si sono accumulate, negli anni, contro la Vqr italiana (a loro volta non isolate, a livello internazionale). Il punto è, però, che non si può fare a meno di procedimenti amministrativi di Vqr, dal momento che la ricerca non è più un’attività individuale e che i vecchi sistemi consuetudinari di competizione reputazionale non sono più in grado di funzionare bene. Ciò che è necessario è piuttosto affinare i criteri di Vqr, eliminando gli incentivi perversi alla moltiplicazione delle pubblicazioni di scarso valore (fenomeno su cui si è sviluppata un’ampia letteratura critica, soprattutto all’estero)<sup>31</sup>.

Questo tipo di competizione “burocratizzata” serve oggi come base per la distribuzione di incentivi mediante trasferimenti di fondi pubblici per la ricerca. Tuttavia, si dovrebbe dare risalto anche al merito individuale, premiando (almeno sul piano reputazionale) i docenti che hanno raggiunto risultati di eccellenza nella Vqr (risultati che, allo stato, rimangono in Italia segreti). Non ci si può affidare soltanto ai *ranking* privati (tipo Academia.edu), anche se questi, comunque, costruiscono già un clima competitivo<sup>32</sup>.

Sul piano degli incentivi di mercato, l’attività di ricerca pura o, meglio, la produzione culturale “letteraria” che da questa deriva, incontra poi un istituto

<sup>29</sup> J.C. DE MARTIN (nt. 12), 58.

<sup>30</sup> Cfr. J.C. DE MARTIN (nt. 12), 138.

<sup>31</sup> Riferimenti in J.C. DE MARTIN (nt. 12), 123.

<sup>32</sup> G. KRÜCKEN e aa. [nt. 15], 92-93.

Al contrario di quanto si auspica nel testo, in Italia forme di riconoscimento meritocratico nei confronti dei docenti universitari in servizio sono state pesantemente osteggiate dalla maggioranza degli interessati (v. le osservazioni di L. CODOGNO-G. GALLI [nt. 16], 159 ss.).

di nobili origini come il diritto d'autore, che rimane un diritto individuale (o collettivo, ma pur sempre dominicale, quando si tratta di opere scritte in collaborazione fra più autori individuati).

In proposito, si deve notare che il diritto d'autore, applicato alla produzione culturale accademica, non svolge la sua funzione "storica" di premio-incentivo alla produzione culturale, perché gli autori accademici (se si fa eccezione per gli autori di libri divulgativi e di qualche manuale di successo) pubblicano per conseguire risultati reputazionali e non perché sperano nelle *royalty* delle vendite di libri o articoli.

Il diritto d'autore finisce per svolgere quindi, paradossalmente, una funzione di barriera all'accesso alla conoscenza, e ciò in un tempo in cui le tecniche digitali consentirebbero una facilità di accesso alle pubblicazioni scientifiche come mai si è avuta in passato.

Da tempo è in corso un movimento per sostenere il libero accesso ai risultati della ricerca. Credo che sia proprio il momento di dare un contributo alla formazione di ampi spazi di *Open Science*<sup>33</sup>. Peraltro, sarebbe anche accettabile una riforma della disciplina del diritto d'autore, con la creazione di una banca dati di opere in dominio pubblico avente ad oggetto le pubblicazioni scientifiche, rese accessibili con micropagamenti da parte di qualsiasi interessato.

Una riforma di questo tipo non è, purtroppo, facile, perché dovrebbe passare anche da convenzioni internazionali. Nel frattempo, si possono però incentivare le case editrici universitarie, al fine di favorire la moltiplicazione di opere in accesso aperto o almeno per ripartire equamente fra autore ed Ateneo gli eventuali proventi degli accessi all'opera.

## 10. I mercati interessati nello svolgimento della "Terza Missione" delle università

Passando, infine, alla "Terza Missione" delle università, sono da considerare diversi mercati:

a) la fornitura di servizi conseguenziali alle proprie attività principali, ma non riservati alle università, e spendibili nel mercato in competizione con i privati: la formazione post-universitaria e la ricerca e sviluppo di nuovi prodotti brevettabili (quest'ultima in competizione con soggetti molto forti, come i laboratori di ricerca delle imprese private);

---

<sup>33</sup>Da poco si è tenuta a New York la terza U.N. Open Science Conference (W. SAWAHEL, *Open science – Accelerator for Sustainable Development Goals*, in *University World News*, 14 Feb. 2023). In generale, v. ampie informazioni sul tema sul sito di AISA (Associazione Italiana per la Scienza Aperta).

b) la fornitura di servizi professionali standard veri e propri, con l’università in veste di vero e proprio operatore economico, in competizione con i privati (i.e. con i propri stessi laureati: analisi, misure, progettazioni urbanistiche o ingegneristiche, consulenze tecniche, pareri legali, ecc.).

Ciò significa che, mentre nel mercato primario della fornitura di titoli di studio le università competono fra di loro, ma sono protette verso i privati da barriere amministrative, in questi altri mercati esse competono, formalmente alla pari, anche con operatori economici privati<sup>34</sup>.

Il rapporto tra ricerca universitaria e innovazione è complesso: la ricerca universitaria ha il ruolo di fornitore di idee iniziali, ma, più spesso, di elaborazione teorica di innovazioni già presenti nella prassi, e quindi di volano per ulteriori innovazioni<sup>35</sup>. Questo tipo di attività è normalmente remunerato – come si è detto – tramite il diritto d’autore.

Quanto alla ricerca applicata, si pone il problema dei brevetti e degli *spin-off* universitari. Qui è prossima la riforma dell’art. 65 del codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30/2005), con il ritorno alla proprietà delle invenzioni da parte degli Atenei. La riforma del 2001, che aveva istituito in Italia, in contrasto con la prassi prevalente a livello internazionale, il *professor’s privilege* (aveva, cioè, attribuito al singolo ricercatore, e non all’ateneo, la proprietà delle invenzioni realizzate mediante attività di ricerca) non ha avuto buon esito.

Il punto è, però, che né le università né (tanto meno) i ricercatori universitari sono in grado di curare la fase di “sviluppo” di una invenzione, che richiede grandi investimenti e una strategia commerciale<sup>36</sup>. Se è vero che l’attribuzione del diritto di brevetto ai singoli ricercatori non è un fattore di efficienza – perché i singoli ricercatori non sono attrezzati, finanziariamente e culturalmente, a coltivare lo sviluppo industriale delle proprie idee inventive – è pur vero che neanche gli atenei, salvo qualche rara eccezione, hanno mai ricavato grandi risultati economici dallo sfruttamento commerciale dei propri brevetti.

I brevetti universitari rimangono dunque facilmente preda di “*killer acquisitions*”, indipendentemente dal fatto che la loro titolarità sia attribuita dalla legge

---

<sup>34</sup> L’attribuzione alle università (o anche ai singoli dipartimenti) della qualifica di operatore economico, ai fini della partecipazione alle gare pubbliche, può dirsi un risultato ormai acquisito in giurisprudenza. V., p.e., Cons. Stato, sez. V, 10 dicembre 2020, n. 7912.

<sup>35</sup> W.B. COWAN e aa. (nt. 5), 285 ss.

<sup>36</sup> La ragione di fondo che ha giustificato la riforma del 2001 è stata quella di stimolare iniziative di valorizzazione delle invenzioni universitarie facendo leva sull’interesse individuale del singolo ricercatore [v., p.e., D. SABBATINI, *La tutela delle invenzioni industriali: adeguatezza della disciplina e possibili linee evolutive*, in BANCA D’ITALIA – *Questioni di economia e finanza (Occasional Papers)*, n. 109, Nov. 2011, 11 ss.]. Ma gli effetti della riforma sono stati deludenti.

Per una trattazione completa del tema v., da ultimo, M. CAVALIERE, *Invenzione e creazioni intellettuali nell’Università e negli enti pubblici di ricerca. Evoluzione storica e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 2023.

alle istituzioni o agli individui. Occorrerebbe anche qui un grande sforzo di riforma a livello nazionale, con interventi di *venture capital* pubblico, volti a sostenere le innovazioni di maggior valore prospettico.

Passando alle prestazioni professionali standard, si pongono altri problemi. In linea di massima, l'offerta sul mercato di tali prestazioni può creare non solo conflitti d'interessi interni (fra istituzioni universitarie e singoli docenti) ma anche più profondi conflitti fra il vincolo della dipendenza professionale e la missione dell'università come produttrice di beni pubblici<sup>37</sup>. Sotto altro profilo, tuttavia, la committenza professionale è una fonte insostituibile di conoscenze, che può arricchire ricerca e insegnamento. Si può dunque sperimentare e incentivare, anche se è una via difficile, l'idea di stimolare una competizione virtuosa degli atenei con i privati nel mercato dei servizi professionali (senza paura dei conflitti d'interesse con i singoli docenti professionisti).

Parallelamente, e proprio per realizzare quell'incremento di conoscenze che è importante per la stessa attività di ricerca libera, si potrebbe anche stimolare – con appositi incentivi – una cooperazione fra università e pubbliche amministrazioni, normalizzando la presenza temporanea di docenti, mediante distacco, negli uffici, anche giudiziari. In una prospettiva ideale, al momento molto astratta, ciò potrebbe stimolare un altro fronte di competizione virtuosa fra atenei, centrata sulla fornitura di competenze scientifiche alle pubbliche amministrazioni.

## 11. La cooperazione tra università

Un accenno finale vorrei fare ad un profilo particolare della politica della concorrenza, che è quello della cooperazione fra imprese. È noto che il modello di concorrenza fra imprese, oggetto di tutela giuridica, è incentrato sull'indipendenza tra i diversi attori del mercato, ma che la cooperazione fra imprese indipendenti – limitata a determinati oggetti o a determinati scambi di informazioni – è considerata dall'ordinamento, in tanti casi, come uno strumento utile per aumentare la concorrenzialità complessiva all'interno di un certo mercato<sup>38</sup>. Si è anche coniato, per tali situazioni, il neologismo *co-opetition*.

Queste indicazioni devono valere *a fortiori* per la cooperazione fra università, che è pratica diffusa e virtuosa, e necessaria, sul piano della ricerca e degli

---

<sup>37</sup> W.B. COWAN e aa. (nt. 5), 292.

<sup>38</sup> Mi permetto di richiamare M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 197 ss.

Sul tema v., da ultimo, la Comunicazione della Commissione, *Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale*, Bruxelles, 17 luglio 2023, C-4752/23.

scambi culturali. Tuttavia, a differenza della cooperazione fra imprese, che è ammessa con limiti volti a garantire l'indipendenza di base nell'azione di mercato delle stesse, quella fra università dovrebbe rimanere permessa senza limiti particolari, anche quando interferisca con attività di mercato. In altri termini, gli accordi di cooperazione fra università, anche quando aventi ad oggetto attività imprenditoriali, dovrebbero essere considerati come gli *intra-group agreements*, e quindi esonerati dai divieti antitrust (facendo prevalere, per questo profilo, la logica del “sistema” universitario rispetto a quella della competizione fra atenei indipendenti).

L'unico limite alla validità degli accordi di cooperazione dovrebbe essere costituito non dalla salvaguardia dell'indipendenza dell'operatore nel mercato, ma dalla salvaguardia della libertà di produzione culturale.