L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

The European House Ambrosetti

CRUI
Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

La presente Ricerca è stata realizzata da The European House-Ambrosetti, in collaborazione con CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

La Ricerca si è avvalsa del supporto del Comitato Guida:
- Enrico Decleva - Presidente CRUI, Rettore Università degli Studi di Milano
- Patrizio Bianchi - Presidente Fondazione CRUI, Rettore Università di Ferrara
- Antonio Borges - Presidente European Corporate Governance Institute
- Ferruccio De Bortoli - Direttore Corriere della Sera
- Giovanni Puglisi - Vice Presidente CRUI, Rettore Libera Università di Lingue e Comunicazione IULM di Milano
- Gianfelice Rocca - Presidente Gruppo Techint, Vice Presidente Confindustria per il settore Education
- Paolo Borzatta - Senior Partner The European House-Ambrosetti

Il Gruppo di lavoro The European House-Ambrosetti è grato al Comitato Guida per i suggerimenti ricevuti, ma resta l'unico responsabile delle opinioni espresse nel presente lavoro.

Progetto grafico e impaginazione: POLARIS - *www.polarisonline.it*

Stampa: GRAFICONSUL - *www.graficonsul.com*

Si ringraziano per il contributo:
- Fondazione Banco di Sicilia
- Fondazione Cariplo
- Fondazione CRT

© The European House-Ambrosetti e CRUI – 2009

L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

Indice Generale

FILO LOGICO DELLA RICERCA

PARTE PRIMA: LA RICERCA IN SINTESI

La ricerca in 10 punti 13

Executive summary 19

1. Gli obiettivi del lavoro 21
2. Gli attori, la metodologia e le logiche del lavoro 22
3. Le linee guida di riferimento 22
4. Il ruolo della competitività dell'Università per il Paese 25
5. Le proposte per la competitività dell'Università italiana e del Paese 26

PARTE SECONDA: LE PROPOSTE PER L'AZIONE

1. Otto proposte per la competitività dell'Università italiana e del Paese 33

1.1. Introduzione 35

1.2. Il valore della competitività dell'Università per il Paese: una stima degli impatti.....36

1.3. Otto proposte per l'Università italiana 39

I. Allocazione dei fondi statali in modo competitivo, collegata alla performance, più vera autonomia 42

II. Negoziazione diretta dei rapporti di lavoro tra Università e personale docente/ ricercatore, valutazioni periodiche e quote di remunerazione legate al merito 46

III. Fondi per l'attivazione di veri corsi di laurea in lingua inglese e per la residenzialità universitaria 47

IV. Summit tra mondo imprenditoriale e accademico per incrementare l'efficacia delle lauree triennali 49

V. Meccanismo remunerativo del personale tecnico-amministrativo per la riqualificazione manageriale 51

VI. Attrazione di premi Nobel e ricercatori di fama internazionale per scuole di eccellenza 53

VII. Forum biennale per controllare la riforma dell'Università italiana 54

VIII. Lanciare annualmente i "3 giorni dell'Università" aperti al pubblico per la conoscenza e l'Università 56

1.4. Considerazioni di sintesi 57

PARTE TERZA: LE LINEE GUIDA

2. Le scelte Paese e il ruolo dell'Università nel rilancio competitivo dell'Italia 59

2.1. Introduzione 61

2.2. Lo scenario strategico internazionale e i driver del cambiamento 62

2.3. La competitività declinante dell'Italia (e dell'Europa) 64

2.4. Capitale umano, creatività e conoscenza (intelligenza) diffusa come fattori chiave per lo sviluppo 68

2.5. La conoscenza come portante della competitività dell'Europa: la strategia di Lisbona e lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (cenni) 70

2.6. Una strategia Paese per la competitività e lo sviluppo dell'Italia: perché, cosa, come e che ruolo per l'Università 73

2.7. Considerazioni di sintesi 78

3. Possibili configurazioni e implicazioni dell'autonomia universitaria 81

3.1. Introduzione 83

3.2. Le variabili critiche nell'autonomia delle Università 84

3.3. Il grado di autonomia e i modelli universitari sistemici 87

3.4. L'autonomia strategica dell'Università: cosa significa e sue implicazioni 91

3.5. Considerazioni di sintesi 92

4. La qualità e la sua valutazione nell'Università moderna: evoluzione internazionale e orientamenti recenti nel sistema italiano 95

4.1. Introduzione 97

4.2. La qualità nel sistema universitario: inquadramento concettuale 98

I driver globali del cambiamento nei sistemi della formazione superiore 98

La qualità (e la sua gestione) nell'Università moderna 100

4.3. Gli orientamenti europei 103
Il processo di Bologna e la qualità come fattore abilitante trasversale....103
Le esperienze europee in tema valutazione della qualità: metodologie, approcci, organizzazione 106
Alcuni casi: i sistemi di valutazione in Francia, Olanda, Germania, Inghilterra....107
4.4. Il panorama italiano: fotografia dello stato dell'arte ed evoluzione in essere 116
4.5. Considerazioni di sintesi 119
5. Alcuni aspetti chiave per il sistema: teatro strategico della competizione, legame con il territorio, meritocrazia 121
5.1. Introduzione....123
5.2. Teatro strategico della competizione 124
Mobilità di studenti e ricercatori....127
Mobilità internazionale dei cervelli, produttività scientifica e ranking internazionali 128
Corsi di laurea in lingua inglese e residenzialità universitaria....129
Internazionalizzazione e finanziamento dei sistemi di educazione terziaria 131
Il processo in corso: Agenda di Bologna 131
5.3. Legame con il territorio....132
5.4. Meritocrazia e Mobilità sociale 135
La meritocrazia nel sistema americano....137
5.5. Considerazioni di sintesi....138

PARTE QUARTA: LA SITUAZIONE DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA E LA RIFORMA IN CORSO

6. Il sistema universitario italiano: principali numeri e riforme 141
6.1. Introduzione....143
6.2. L'Università italiana: numeri e fatti 145
Domanda e offerta di formazione universitaria 145
Mobilità degli studenti....147
Corsi di dottorato 147
Docenti e ricercatori 148
Le risorse finanziarie e il finanziamento del sistema....149
6.3. Alcune criticità sistemiche dell'Università in Italia....151
Finanziamento del sistema....151
Impatto scientifico e attrattività nello scenario internazionale....152

Efficacia ed efficienza dell'offerta didattica 152

6.4. L'evoluzione del quadro normativo italiano in materia di Università 153

6.5. Gli ultimi sviluppi del quadro normativo 160

6.6. Uno sguardo al 2009: la legge quadro in materia di Università 161

Il disegno di legge quadro del Governo 162

La proposta dell'Opposizione 164

6.7. Considerazioni di sintesi 166

BIBLIOGRAFIA

Documenti 170

Siti internet 175

L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

FILO LOGICO DELLA RICERCA

L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

"L'università fa crescere il Paese"

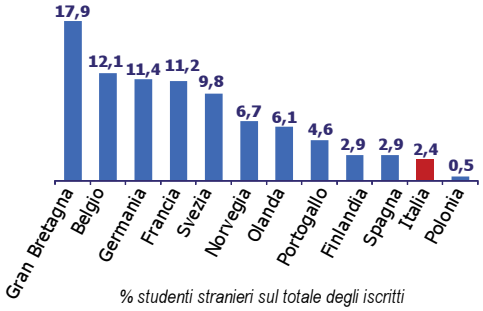
Il capitale umano è un **fattore chiave** per lo **sviluppo e la competitività.** La sua formazione (qualità e quantità**) è al centro** delle agende e **delle strategie** di **tutti i Paesi** avanzati.

I grandi cambiamenti che hanno segnato il contesto socio-economico globale hanno aperto l'epoca della **economia della conoscenza e dell'intelligenza.**

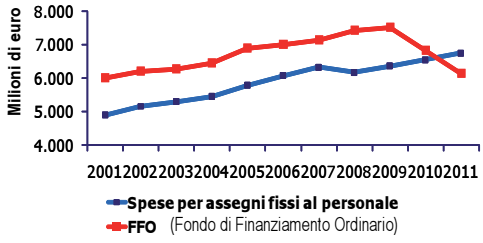
Il teatro della competizione è internazionale e la capacità di attrarre risorse per operare (studenti, docenti, risorse finanziare, ecc.) è cruciale nella competizione globale. L'Università italiana è oggi **in difficoltà.**

Anche al suo interno i problemi che l'Università italiana deve affrontare sono numerosi, uno tra questi è il **finanziamento del sistema.**

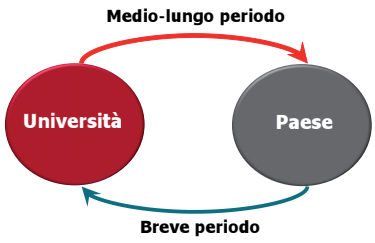
È necessario agire oggi. I "tempi di reazione" sono diversi: più contenuti nel caso delle azioni del Paese per l'Università; più lunghi per l'influenza dell'Università per il Paese.



% studenti stranieri sul totale degli iscritti



Spese per personale e ammontare Fondo Finanziamento Ordinario



Strategia Paese e scelte per l'Università

1. Allocazione dei fondi statali in modo competitivo, collegata alla performance, più vera autonomia

Proposta: Allocare i **fondi statali** (per didattica e ricerca) con **meccanismi strettamente collegati alla *performance***, con logiche concorrenziali finalizzate all'emersione delle eccellenze.

$$\textit{Finanziamento pubblico} = K_1 + f_d(\alpha_1) + k_2 + f_r(\alpha_2)$$

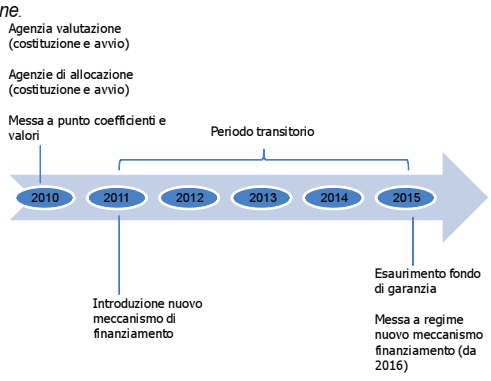
dove:

– K_1 e K_2 = *quota fissa minima per didattica e per ricerca che si riduce nel tempo;*

– $f_r(\alpha_2)$ = *fondi statali (allocati da Agenzie pubbliche indipendenti specialistiche) attributi in funzione delle performance sulla ricerca (valutate dall'ANVUR);*

– $f_d(\alpha_1)$ = *fondi statali attributi in funzione delle performance sulla didattica (valutate dall'ANVUR)*

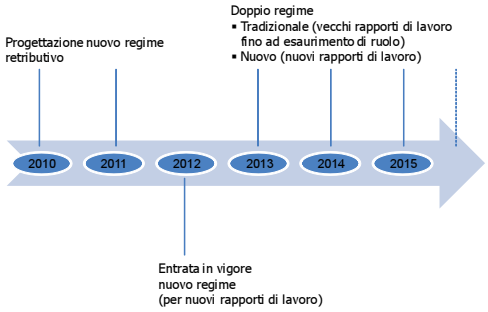
È previsto un fondo di garanzia per sostenere le Università nel periodo di transizione.



2. Negoziazione diretta dei rapporti di lavoro tra Università e personale docente/ricercatore, valutazioni periodiche e quote di remunerazione legate al merito

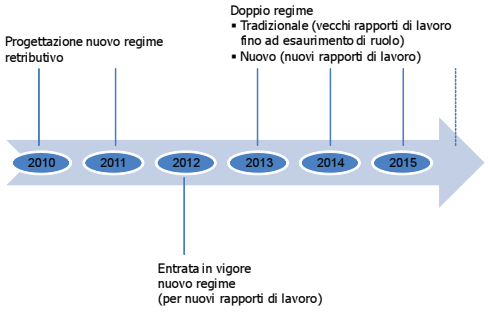
Proposta: Progettare e implementare una **nuova piattaforma di remunerazione** del personale docente e ricercatore che si basi su **ampi spazi di negoziazione** diretta tra l'Università e il singolo sulle dimensioni rilevanti del rapporto di lavoro.

- Due regimi: vecchi rapporti di lavoro, nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale con possibilità (valevole per tutta la vita professionale) di optare per il nuovo regime (che andrà fino ad esaurimento del ruolo); nuovi rapporti di lavoro (a partire da una data da definire) quota minima di retribuzione non soggetta a negoziazione e negoziazione diretta con l'Ateneo di parte (anche maggioritaria) della retribuzione (con obiettivi associati).



5. Meccanismo remunerativo del personale tecnico-amministrativo per la riqualificazione manageriale

Proposta: Implementare un **nuovo meccanismo di retribuzione** del personale tecnico-amministrativo (sulla falsariga di quanto illustrato alla proposta 2 per il personale docente e ricercatore), stanziando al contempo appositi **fondi ministeriali** per la sua managerializzazione e riqualificazione.

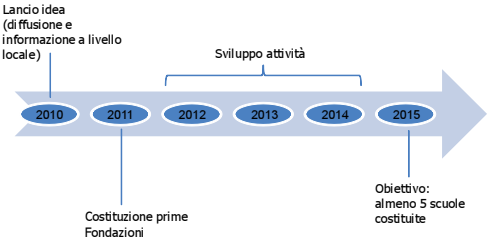


6. Attrazione di premi Nobel e ricercatori di fama internazionale per scuole di eccellenza

Proposta: Istituire a livello locale **Fondazioni**, finanziate dal territorio, per attrarre ricercatori di fama internazionale. Tali soggetti hanno come vincolo contrattuale la **creazione e l'avvio di scuole di ricerca e centri di eccellenza** sul territorio.

–La Fondazione opera per raccogliere i fondi sul territorio e investirli per attrarre, personalità del mondo scientifico/accademico di chiara fama (giovani ricercatori già affermati, premi Nobel, ecc.).

–Il Ministero può costituire un gruppo di lavoro per spiegare, a livello locale, l'idea e le sua finalità.



Il filo logico della ricerca

Il modello sistemico deve essere **coerente in tutti i suoi elementi** (finanziamento, valutazione, *governance*, ecc.)

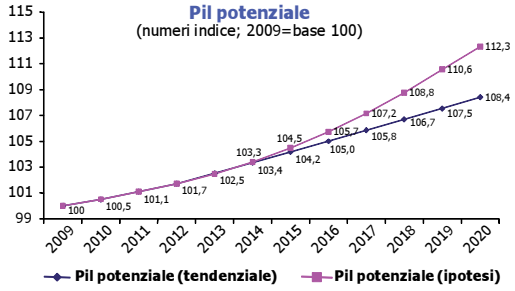
Indipendentemente dalle specifiche scelte (non esiste un modello migliore in assoluto), occorre avere come riferimento una **maggiore autonomia**, **competitività** e **meritocrazia** del sistema

Legenda
ANALISI
PROPOSTE

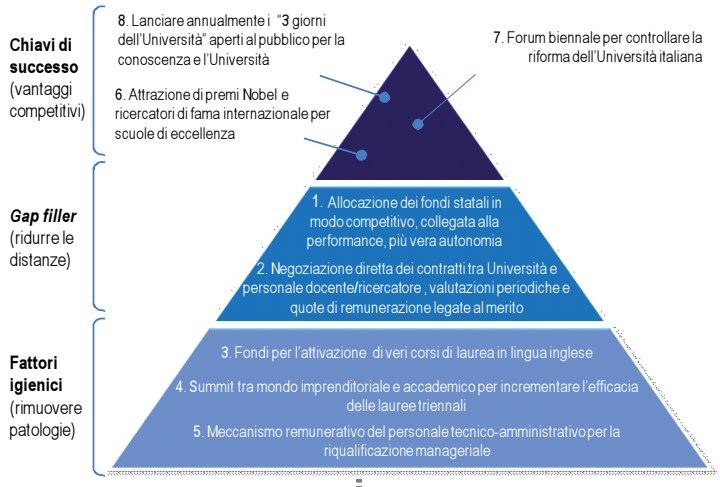
Investire nell'Università significa rendere in ultima istanza il Paese **strutturalmente più competitivo**

Avere un capitale umano migliore (qualità e quantità) può "valere" per il Paese in **10 anni oltre 11 punti di Pil potenziale, pari a oltre**

15 miliardi Euro all'anno



8 proposte per la competitività dell'Università italiana (e del Paese)

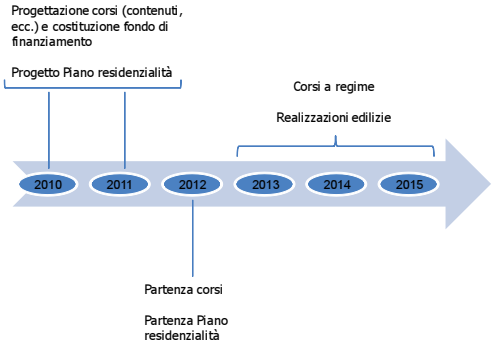


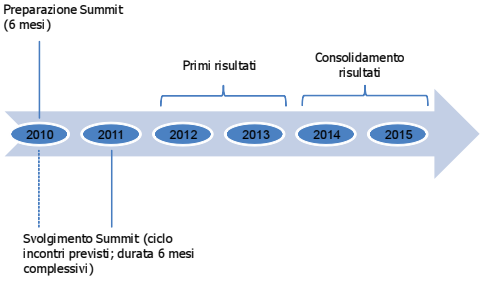
3. Fondi per l'attivazione di veri corsi di laurea in lingua inglese e per la residenzialità universitaria

Proposta: Istituire un **fondo pubblico** per il finanziamento di **corsi di laurea in lingua inglese**, con l'obiettivo di attrarre studenti **non madrelingua italiani**.
Formulare inoltre un **Piano nazionale**, con relativo fondo, per la realizzazione di **residenze universitarie** con standard di qualità per studenti, ricercatori, *visiting professor*.

4. *Summit* tra mondo imprenditoriale e accademico per incrementare l'efficacia delle lauree triennali

Proposta: Organizzare un **Summit** tra mondo imprenditoriale (sue rappresentanze) e mondo accademico (sue rappresentanze) per **definire le condizioni** affinché i laureati triennali possano effettivamente servire il mercato del lavoro, contribuendo ad innalzare la produttività del sistema.
Introdurre una serie di **indicatori** per la verifica dei progressi compiuti su questo tema ed una chiara **tempistica di attuazione**.
Rafforzare il **peso nei sistemi di valutazione** dell'efficacia e dell'efficienza dei corsi professionalizzanti introdotti dagli Atenei.



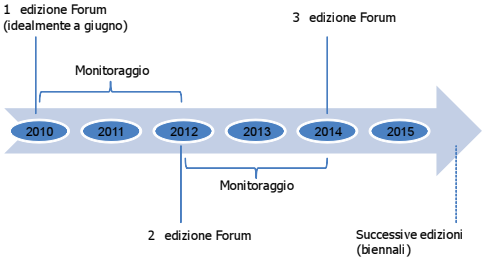


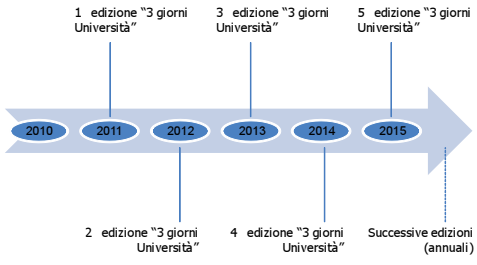
7. Forum biennale per controllare la riforma dell'Università italiana

Proposta: Dare vita ad un **Forum** biennale (con **Osservatorio**) permanente per il monitoraggio del processo di rinnovamento dell'Università italiana
–Il Forum è presieduto formalmente dal Presidente della Repubblica che ne nomina i membri (su proposta del Ministero), rappresenta un processo aperto e partecipativo e prevede degli Advisory board di grande autorevolezza con competenze sui temi specifici, per supportare e arricchire il dibattito.

8. Lanciare annualmente i "3 giorni dell'Università" aperti al pubblico per la conoscenza e l'Università

Proposta: Organizzare e realizzare la "**3 giorni dell'Università**".
– Evento annuale, di grande richiamo e visibilità internazionale, rivolto ad un pubblico non specialistico, che tratta i temi inerenti all'Università e alla conoscenza in tutti i suoi aspetti.
– L'evento viene organizzato annualmente in una città universitaria italiana.





PROPOSTE

1. Allocazione dei fondi statali in modo competitivo, collegato alla performance più vera autonomia	Agenzia valutazione e Agenzie di allocazione (costituzione e avvio); messa a punto coefficienti e valori formula allocazione fondi statali	Introduzione nuovo meccanismo di finanziamento
2. Negoziazione diretta dei rapporti di lavoro tra Università e personale docente/ricercatore, valutazioni periodiche e quote di remunerazione legate al merito	Progettazione nuovo regime retributivo	
3. Fondi per l'attivazione di veri corsi di laurea in lingua inglese e Piano per la residenzialità universitaria	Progettazione corsi (contenuti, ecc.) e costituzione fondo di finanziamento; Progetto Piano residenzialità	
4. *Summit* tra mondo imprenditoriale e accademico per incrementare l'efficacia delle lauree triennali	Preparazione Summit (6 mesi)	Svolgimento Summit (durata 6 mesi complessivi)
5. Meccanismo remunerativo del personale tecnico-amministrativo per la riqualificazione manageriale		Progettazione nuovo
6. Attrazione di premi Nobel e ricercatori di fama internazionale per scuole di eccellenza	Lancio idea (diffusione e informazione a livello locale)	Costituzione prime Fondazioni
7. Forum biennale per controllare la riforma dell'Università italiana	1° edizione Forum	
8. Lanciare annualmente i "3 giorni dell'Università" aperti al pubblico per la conoscenza e l'Università		1° edizione "3 giorni dell'Università"

2010 — 2011

BARRIERE PSICOLOGICHE

Si tratta dei possibili ostacoli all'attuazione della singola proposta.

Ci si riferisce non agli aspetti tecnici (es. modifica di una normativa, meccanismo di costituzione di un fondo, ecc.), bensì a quelli psicologici di resistenza al cambiamento.

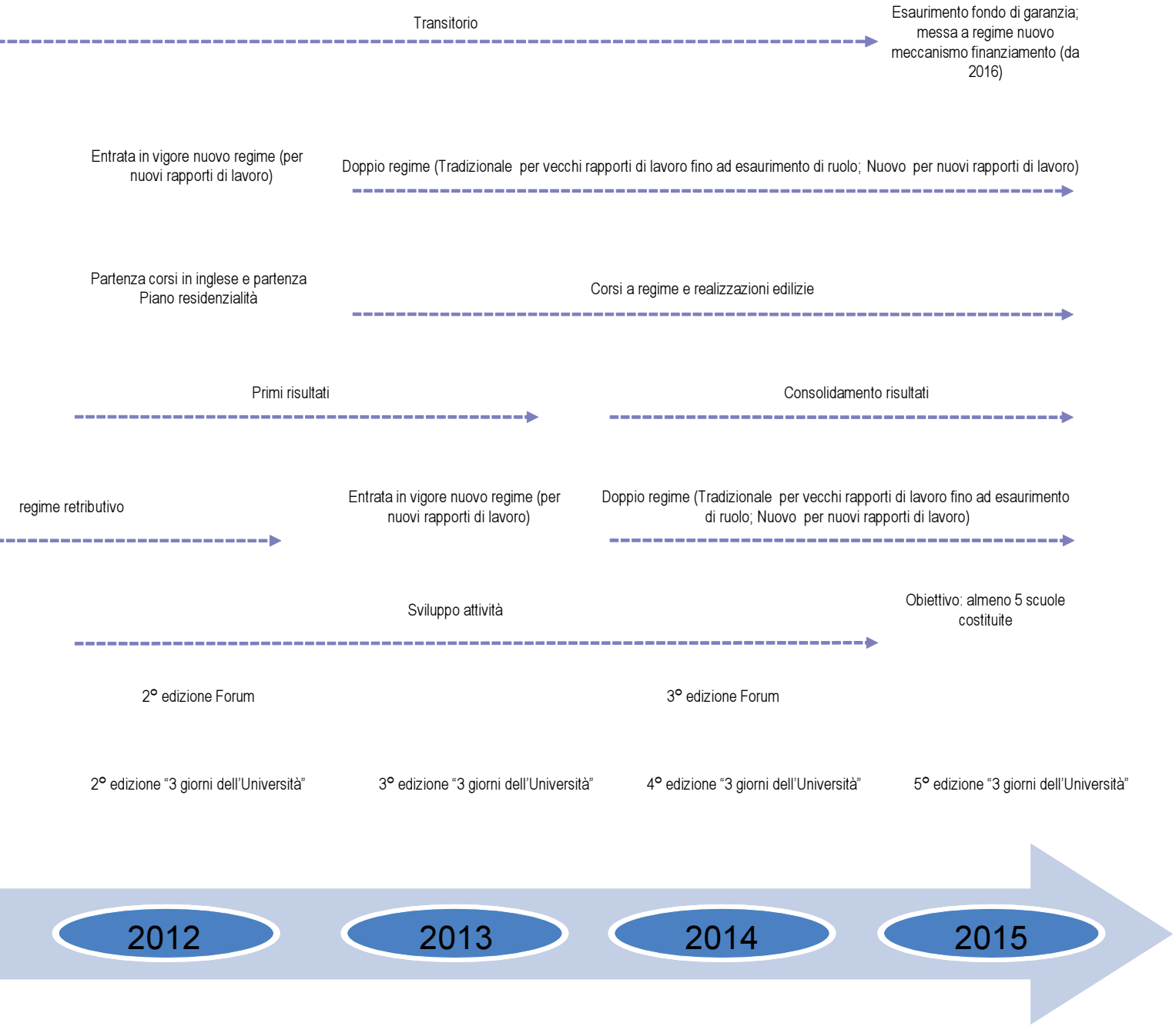
Questo esercizio è finalizzato a individuare preventivamente le criticità principali, ai fini della programmazione delle azioni per la loro gestione.

Queste barriere potrebbero generare coalizioni, più o memo dichiarate, che tenderanno ad annacquare l'efficacia delle proposte.

BARRIERA ALLA PROPOSTA 1
–Discussione sui criteri di impostazione del meccanismo
–Discussione sulle modalità di misurazione delle performance (didattica e ricerca)
–Dibatti sul fondo di garanzia

BARRIERA ALLA PROPOSTA 4
Principali barriere legate all'effettiva volontà delle parti in causa di arrivare ad una soluzione condivisa e supportata

BARRIERA ALLA PROPOSTA 6
Possibili problemi legati alla reale comprensione della natura e delle ricadute positive per i territori e per il Paese (chiave l'attività di informazione e sensibilizzazione)



BARRIERA ALLA PROPOSTA 1
Possibile volontà di allungare la vita del fondo di garanzia e/o di re-impostare il sistema (attenuazione logiche competitive e meritocratiche)

L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

PARTE PRIMA: LA RICERCA IN SINTESI

La Ricerca in 10 punti

1. I Paesi – per continuare a svilupparsi e anche solo per mantenere il benessere raggiunto – devono sempre di più sviluppare conoscenza e intelligenza a livelli mai raggiunti prima.

La trama dell'economia mondiale negli ultimi due decenni, a causa di fenomeni concomitanti quali la globalizzazione, l'accelerazione (anche tecnologica) e i mutamenti demografici, si è infittita e complicata con relazioni di interdipendenza fino ad oggi deboli o addirittura sconosciute. Si è aperta dunque una fase di marcata discontinuità in cui la velocità del cambiamento di conoscenze, competenze richieste, logiche competitive e attori di riferimento, è multipla rispetto a quella del recente passato. Tutto questo apre nuove sfide e nuove opportunità per i sistemi Paese che sempre più si confrontano non solo sui tradizionali elementi di vantaggio competitivo, ma anche su quelli immateriali legati alla conoscenza, creatività e innovazione. Al capitale umano è quindi affidato e riconosciuto un ruolo importante come fattore di competitività per lo sviluppo. La società della conoscenza (e dell'intelligenza) diffusa ha bisogno di cittadini e di lavoratori dotati di un alto livello di istruzione, con abilità e competenze in linea con le esigenze dell'epoca attuale.

2. L'Università è essenziale per questo compito e il Paese deve metterla in condizione di svolgere questo ruolo. Il risultato di ciò può valere in 10 anni oltre 11 punti di Pil potenziale, pari a 15 miliardi di Euro all'anno.

In quest'ottica l'istruzione terziaria può e deve occupare uno spazio importante nel disegnare e nel formare competenze (e cittadini) che sappiano accompagnare un nuovo percorso di crescita. Come infatti riconosciuto e censito nel Consiglio di Lisbona e nei Consigli successivi, l'Università è il punto di riferimento per lo sviluppo dell'eccellenza e della conoscenza. Il teatro della competizione è internazionale e la capacità di formare e attrarre il capitale umano è cruciale nella competizione globale per l'innovazione e la crescita. In questo contesto l'Italia, la cui capacità di essere un *player* mondiale vincente si è appannata da diversi anni, sconta diversi problemi di sistema, non ultimo quello legato alla competitività internazionale nella attrazione delle risorse per operare (studenti, docenti, risorse finanziare, ecc.). Investire nell'Università significa quindi rendere – in ultima istanza – il Paese strutturalmente più competitivo. Avere un capitale umano migliore (qualità e quantità) può "valere" per il Paese in 10 anni oltre 11 punti di Pil potenziale, pari a oltre 15 miliardi Euro all'anno. Tuttavia, la tempestività nella formulazione e nell'implementazione di qualsiasi azione di riforma del sistema è una prestazione decisiva, tenuto conto sia delle criticità in essere che si fanno sempre più stringenti, sia dei differenti "tempi di reazione": più contenuti nel caso delle azioni del Paese per l'Università; più lunghi per l'influenza dell'Università per il Paese. Per questi motivi è necessario agire oggi.

3. Prima proposta – Allocazione dei fondi statali in modo competitivo, collegata alla *performance*, più vera autonomia.

La proposta prevede di allocare i fondi statali (per didattica e ricerca) con meccanismi strettamente collegati alla *performance*, con logiche concorrenziali finalizzate

all'emersione delle eccellenze. Il tema dei fondi disponibili è un nodo chiave per il funzionamento del sistema. Ad oggi i vincoli in essere, come quelli relativi alla remunerazione del personale, stanno configurando una situazione di difficile sostenibilità, anche alla luce della continua espansione della domanda e del necessario adeguamento dell'offerta. In particolare, si suggerisce di allocare i fondi statali secondo la formula:

$$\text{Finanziamento pubblico} = K_1 + f_d(\alpha_1) + K_2 + f_r(\alpha_2)$$

dove:

K_1 e K_2 = quota fissa minima per la didattica e per la ricerca, che si riduce nel tempo;

f_r (α_2) = fondi statali (allocati da Agenzie pubbliche indipendenti specialistiche) attribuiti in funzione delle *performance* sulla ricerca (valutate dall'ANVUR, Agenzia Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca);

f_d (α_1) = fondi statali attribuiti in funzione delle *performance* sulla didattica (valutate dall'ANVUR).

È inoltre previsto un fondo di garanzia per sostenere le Università nel periodo di transizione.

4. Seconda Proposta – Negoziazione diretta dei rapporti di lavoro tra Università e personale docente/ricercatore, valutazioni periodiche e quote di remunerazione legate al merito.

Si tratta di rivedere le logiche tradizionali che caratterizzano i rapporti di lavoro di professori e ricercatori. In una prospettiva di maggiore autonomia delle università (collegata coerentemente ai relativi meccanismi di valutazione e finanziamento), un aspetto chiave è legato alla capacità/possibilità degli Atenei di attrarre il personale docente più adatto, introducendo al contempo più alti gradi di flessibilità nel bilancio.

Il meccanismo ipotizzato prevede l'introduzione di un regime alternativo all'attuale, obbligatorio per i nuovi rapporti di lavoro (e facoltativo per quelli già in essere su base volontaria) secondo cui:

- Vecchi rapporti di lavoro: nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale, anche se è concessa la possibilità (di diritto) – valevole per tutto l'arco di vita professionale – di poter optare per il nuovo regime.
- Nuovi rapporti di lavoro (a partire da una data da definire): è prevista una quota fissa minima di retribuzione (in funzione dello specifico ruolo da ricoprire e della anzianità), a cui si aggiunge una parte (anche maggioritaria) della retribuzione che potrà essere negoziata direttamente da ciascun ateneo, contrattando direttamente con il docente/ricercatore obiettivi (e loro verifica), remunerazione e presenza o meno della *tenure* e a quali condizioni (introduzione di meccanismi di verifica periodica).

Il regime attuale andrà comunque fino ad esaurimento del ruolo.

5. Terza proposta – Fondi per l'attivazione di veri corsi di laurea in lingua inglese e per la residenzialità universitaria.

La proposta prevede di istituire un fondo pubblico per il finanziamento di corsi di laurea in lingua inglese, con l'obiettivo di attrarre studenti non madrelingua italiani, e di Formulare un Piano nazionale, con relativo fondo, per la realizzazione di residenze universitarie con standard di qualità per studenti, ricercatori, *visiting professor*. La proposta attiene a due aspetti, o meglio vincoli, che frenano l'attrattività internazionale delle Università italiane, che invece rappresenta un obiettivo prioritario, anche alla luce della moltiplicata mobilità di studenti e docenti/ricercatori.

6. Quarta proposta – *Summit* tra mondo imprenditoriale e accademico per incrementare l'efficacia delle lauree triennali.

L'obiettivo della proposta è l'organizzazione di un *Summit* tra mondo imprenditoriale (sue rappresentanze) e mondo accademico (sue rappresentanze) per definire le condizioni affinché i laureati triennali possano effettivamente servire il mercato del lavoro, contribuendo ad innalzare la produttività del sistema. Si tratta inoltre di introdurre una serie di indicatori per la verifica dei progressi compiuti su questo tema (con una chiara tempistica di attuazione) e di rafforzare il peso nei sistemi di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei corsi professionalizzanti introdotti dagli Atenei.

7. Quinta proposta – Meccanismo remunerativo del personale tecnico-amministrativo per la riqualificazione manageriale.

Si tratta di implementare un nuovo meccanismo di retribuzione del personale tecnico-amministrativo (sulla falsariga di quanto illustrato nella seconda proposta per il personale docente e ricercatore), stanziando al contempo appositi fondi ministeriali per la sua managerializzazione e riqualificazione. L'obiettivo della proposta è stimolare un ampio processo di professionalizzazione in chiave manageriale delle figure che nell'Università sono preposte a compiti tecnico-amministrativi, il cui ruolo, come noto, è chiave ai fini dell'efficienza e della competitività complessiva della macchina universitaria.

8. Sesta proposta – Attrazione di premi Nobel e ricercatori di fama internazionale per scuole di eccellenza.

L'obiettivo della proposta è promuovere l'istituzione a livello locale di Fondazioni, finanziate dal territorio, per attrarre ricercatori di fama internazionale. Tali soggetti hanno come vincolo contrattuale la creazione e l'avvio di scuole di ricerca e centri di eccellenza sul territorio. Si tratta di favorire la nascita, a livello locale, di soggetti (la forma di Fondazione appare ideale visti gli scopi e le attività) che operino a due livelli interrelati:

- Raccogliere fondi tra i vari attori significativi del territorio (Fondazioni bancarie, Camere di commercio, associazioni rilevanti, ecc.);
- Investire tali fondi per attrarre nel territorio, personalità del mondo scienti-

fico/accademico di chiara fama (giovani ricercatori già affermati, premi Nobel, ecc.), indipendentemente dalla nazionalità.

9. Settima proposta – Forum biennale per controllare la riforma dell'Università italiana.

Si tratta di creare un momento – di fatto un Osservatorio – in cui, periodicamente, i massimi rappresentanti del mondo universitario, delle istituzioni politiche e delle rappresentanze significative, si riuniscano per fare il "punto della situazione" sullo stato dell'Università, valutare gli effetti del percorso di rinnovamento (obiettivi raggiunti), identificare le esigenze (anche nuove) emerse, e pianificare gli interventi futuri. Il Forum è presieduto formalmente dal Presidente della Repubblica che ne nomina i membri (su proposta del Ministero).

10. Ottava proposta – Lanciare annualmente i "3 giorni dell'Università" aperti al pubblico per la conoscenza e l'Università.

Si tratta dare vita ad un evento periodico che – rivolgendosi ad un pubblico ampio non specialistico e trattando temi inerenti all'Università in tutti i suoi aspetti – diventi uno strumento per catalizzare interesse e "avvicinare" la società civile del Paese all'Università. Non è infrequente infatti nel Paese una percezione diffusa del mondo accademico come una "torre d'avorio", avulsa dalla realtà che la circonda. Al contrario, l'Università, visto il suo ruolo centrale, deve essere fortemente radicata nella società, per poterne leggere le dinamiche, corrispondere le esigenze e dialogare in un rapporto di fruttifero scambio. Il legame Università-Paese deve essere quindi rafforzato e valorizzato. Un evento come quello proposto va in questa direzione, con l'obiettivo di funzionare da "scintilla", cioè da elemento capace di catalizzare interesse e consenso per avviare altri processi e in ultima analisi "far accadere le cose".

L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

PARTE PRIMA: LA RICERCA IN SINTESI

Executive summary

1. Gli obiettivi del lavoro

La cultura - e con essa l'Università che ne è il luogo di espressione privilegiato in quanto sede della formazione avanzata e della ricerca innovativa - è per ogni Paese un **patrimonio fondamentale** e un importante *asset* di sviluppo economico.

Il capitale umano è uno dei fattori competitivi più importanti nell'epoca attuale

Il posizionamento strategico del Paese nell'epoca della società della conoscenza, la sua crescita complessiva (culturale, sociale ed economico), la sua attrattività sono strettamente legate all'efficacia della ricerca e della formazione del capitale umano.

Più ricerca e più educazione significano senz'altro più **competitività** e, probabilmente, anche più comprensione del mondo e di se stessi. Dunque, l'investimento nel sapere è oggi più che mai veramente strategico.

Purtroppo, come dimostrato nella ricerca sulla scuola da noi condotta lo scorso anno[1], non sempre il sistema educativo italiano è stato destinatario di simili attenzioni, mezzi ed energie. Al contrario, mostra oggi numerosi elementi di criticità che, in alcuni casi, configurano una vera e propria situazione di emergenza: dal progressivo regredire delle capacità matematiche e di comprensione dei testi dei nostri quindicenni, alla diffusa "incompetenza culturale" di larga parte degli adulti, alla limitata diffusione di valori quali la responsabilità o il merito, alla ridotta attitudine al rispetto delle regole e del vivere civile e quindi al progressivo declino della coesione sociale.

L'Università italiana, tra tradizione di eccellenze e criticità attuale, sta vivendo un passaggio di importante riforma

In questo panorama anche il sistema universitario italiano, che ha mostrato e continua a mostrare difficoltà nel raccogliere l'attuale sfida competitiva, vive un momento di delicato passaggio tra un passato a tutti gli effetti glorioso, un presente senz'altro difficile e un futuro sfidante[2].

Come sottolineato anche dalle recenti Linee Guida del Governo per l'Università (novembre 2008) il mondo accademico è oggi invitato a "*cogliere con coraggio la richiesta di rinnovarsi, rendersi trasparente nella condotta e nei risultati, dimostrare con la forza dei fatti di saper progettare un futuro ambizioso*".

Alla luce di questo e del dibattito in corso nel Paese in tema di riforma universitaria, The European House-Ambrosetti, anche su sollecitazione della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), ha avviato uno studio funzionale all'elaborazione di una visione strategica prospettica per l'Università italiana, nella consapevolezza che l'investimento in conoscenza non può essere considerato a sé stante e che ogni intervento sul sistema universitario va pensato all'interno di un complessivo **progetto Paese**.

[1] Ricerca The European House-Ambrosetti - Siemens, "Il sistema educativo in Italia: sei proposte per contrastare l'emergenza", 2008.

[2] Non dimentichiamo, infatti, che il sistema universitario italiano vanta una tradizione senza eguali, in quanto patria di alcuni tra i più antichi Atenei del continente europeo (Bologna, Padova, Urbino).

2. Gli attori, la metodologia e le logiche del lavoro

Il progetto ha visto la compartecipazione sinergica del Comitato Guida e del Gruppo di lavoro The European House-Ambrosetti.

Il lavoro ha beneficiato del contributo di personalità ed esperti di eccellenza

Il **Comitato Guida**[3] ha riunito personalità di spicco, nazionali ed internazionali, indipendenti ed autorevoli rispetto ai temi oggetto di approfondimento. I suoi componenti hanno fornito linee guida e contributi originali per lo sviluppo dei contenuti del lavoro, utili ai fini della elaborazione di proposte concrete volte a favorire un processo di cambiamento positivo a sostegno del futuro del nostro Paese.

Le attività del progetto sono state:

- incontri periodici del Comitato Guida;
- interviste – in tutto il mondo - a esperti di chiara fama per approfondire al massimo livello qualitativo alcuni aspetti dei temi di riferimento;
- analisi e confronti tra le diverse istituzioni che compongono il sistema universitario per mettere in luce le principali caratteristiche, prospettive, aree di miglioramento del panorama accademico italiano;
- approfondimenti analitici del Gruppo di lavoro The European House-Ambrosetti, sviluppati anche attraverso la collazione e la sintesi dei contributi (documentazione, pubblicazioni, ricerche, ecc.) maggiormente significativi provenienti da fonti nazionali e internazionali autorevoli.

La filosofia del progetto è accompagnare l'importante processo di riforma dell'Università, oggi in atto, per un più vasto progetto di ottimizzazione sistema nel suo complesso. Per fare ciò il Paese deve raccogliere le proprie forze migliori in un processo partecipato che porti a scelte e decisioni condivise.

3. Le linee guida di riferimento

Da tempo l'Italia attraversa una **crisi di competitività** che ha caratteri strutturali. Tra gli elementi di criticità, vi è sicuramente la difficoltà di produrre il capitale umano qualificato, in termini di qualità e quantità, necessario a sostenere lo sviluppo del Paese.

Il sistema universitario nazionale, pur con le riforme messe in atto dalla fine degli anni '80 e con le eccellenze che comunque lo caratterizzano, nel complesso risulta fermo – complici alcuni nodi strutturali – e non più in linea con le esigenze dell'epoca attuale. Questa situazione è particolarmente penalizzante perché tutti i sistemi universitari del mondo stanno affrontando importanti processi di riforma e lo sviluppo dei territori è sempre più basato su produzioni ad alta intensità di conoscenza e creatività.

In questo quadro l'investimento nella competitività e nell'efficienza del sistema di formazione superiore deve essere visto come una **priorità dell'Italia**. Senza una

[3] I membri del Comitato Guida sono indicati a pag. 2 del presente rapporto.

Università competitiva a livello mondiale, difficilmente potranno essere valorizzate le capacità innovative e la competitività del sistema Paese.

Per far ciò le Università devono essere completamente autonome, ma la loro strategia deve inserirsi in modo coerente e organico in un **progetto Paese**. Questo è ciò che è accaduto (o sta accadendo) nella maggior parte dei Paesi più competitivi.

La competitività del sistema universitario è una delle leve su cui agire per la crescita e lo sviluppo del Paese

È dunque importante per l'Italia un **rafforzamento** del legame **Paese-Università** (fig. 1), in un rapporto di scambio e con piena coscienza di:

- *Cosa può fare il Paese per l'Università*, cioè **intervenire ed eliminare i nodi del sistema** – autonomia, valutazione, meritocrazia, ecc., per creare le condizioni strutturali per renderla competitiva e attrattiva.
- *Cosa può fare l'Università statale e non statale per il Paese*, cioè **influire e contribuire allo sviluppo economico e sociale** – creando capitale umano, leadership, competenze, ricerca, cultura, ecc. – all'interno di una strategia organica per la crescita e coerentemente con la visione definita.

La sfida della scelta del progetto Paese e del legame Paese-Università si gioca essenzialmente sul terreno della definizione di uno specifico approccio al governo del sistema universitario, come evidenziato in figura 1.

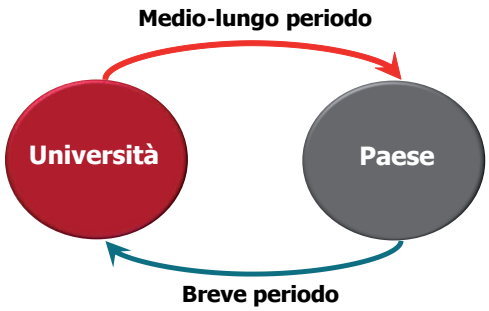


Figura 1 - Interrelazione Università-Paese e tempi di reazione

Dalle scelte di configurazione del sistema – che necessitano di essere coerenti con il contesto storico, socio-economico, politico, ecc. – discende un preciso grado di autonomia strategica e, conseguentemente, di responsabilizzazione/valutazione dei singoli Atenei. In questo senso, la scelta del modello sistemico (centralistico, anglosassone, intermedio) è uno **strumento per la realizzazione della strategia Paese** (figura 2).

Occorrono scelte sistemiche coerenti per l'Università, all'interno di un progetto Paese complessivo

Gradi di autonomia più o meno elevati implicano scelte coerenti in termini di **assicurazione della qualità** complessiva del sistema e scelte altrettanto coerenti per il **finanziamento** dello stesso.

Figura 2 - Schema di interpretazione dell'interazione tra scelte Paese, strategia Paese e definizione del modello sistemico di riferimento

La gestione della qualità a 360° è propedeutica alla reale autonomia del sistema (con finanziamenti collegati ai risultati)

La qualità e la valutazione sistematica di tutte le attività (didattica, ricerca, gestione amministrativa) sono elementi centrali in ogni sistema universitario. Solo attraverso essi è possibile garantire processi trasparenti, scelte responsabili e risultati eccellenti. Praticamente ogni Paese (perlomeno tra quelli avanzati) sta sviluppando diversi metodi per l'assicurazione della qualità. In ambito internazionale, ed europeo in particolare, sono in atto importanti processi (dal processo di Bologna all'obiettivo di costruire lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore) che spingono verso la qualità come fattore di competitività del sistema.

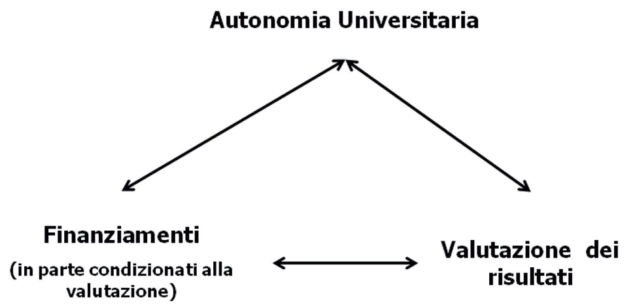


Figura 3 - Interazione tra autonomia strategica, finanziamenti e valutazione

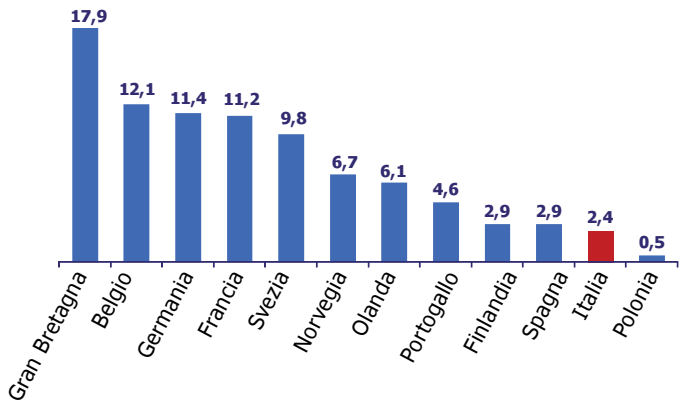


Figura 4 - % studenti stranieri su totale iscritti (TEH-Ambrosetti su dati OCSE; Almalaurea; Commissione Europea, 2008)

Il mondo universitario italiano sta accettando con crescente consapevolezza di sottoporsi a periodiche verifiche, comprendendo che la valutazione va intesa come un passaggio strategico di un progetto più ampio di perfezionamento del sistema. A latere di questo l'imminente istituzione di un'Agenzia di valutazione indipendente (ANVUR) è peraltro un segno importante dell'attenzione che anche i governi rivolgono a questo tema.

Nell'impostazione generale di un sistema universitario assumono però un ruolo rilevante anche altri tre aspetti apparentemente secondari, ma altret tanto determinanti per la realizzazione di un sistema performante:

Nell'epoca della globalizzazione, l'arena competitiva e la dimensione di riferimento dell'Università è il mondo

- **Il teatro strategico della competizione** in cui l'Ateneo opera. A lungo, in Europa, l'istruzione terziaria si è sviluppata entro i confini nazionali, con forti differenziazioni da Paese a Paese. Oggi questa tendenza ha ceduto il posto ad un processo di progressiva internazionalizzazione, cui fa seguito una crescente complessità dell'arena competitiva entro cui le Università si muovono. Lo svantaggio concorrenziale di molte istituzioni di formazione superiore italiane può spiegarsi anche alla luce di questo fenomeno. L'incidenza significativamente inferiore alla media europea dei dottorandi stranieri, o la marcata penalizzazione nel confronto tra le principali graduatorie internazionali degli Atenei di tutto il mondo, si accompagnano infatti all'esiguità di corsi erogati in lingua inglese, o all'insufficiente dotazione di infrastrutture per l'accoglienza di studenti, docenti e ricercatori. Fatta salva qualche eccezione, larga parte degli Atenei italiani conserva un'attrattività prevalentemente locale o al più nazionale.

- **Il legame con il territorio**. Nell'internazionalizzazione in atto, il legame con il territorio di riferimento (quali output offrire e quali input richiedere) può diventare estremamente critico. Le peculiarità di ciascun territorio sono contemporaneamente una grande opportunità e un'importante sfida per gli Atenei. La stessa diversificazione tra Atenei può essere intesa come naturale conseguenza dello sviluppo di determinate aree di ricerca e di formazione in relazione alle particolarità del tessuto socio-culturale e produttivo del territorio di riferimento (figura 5).

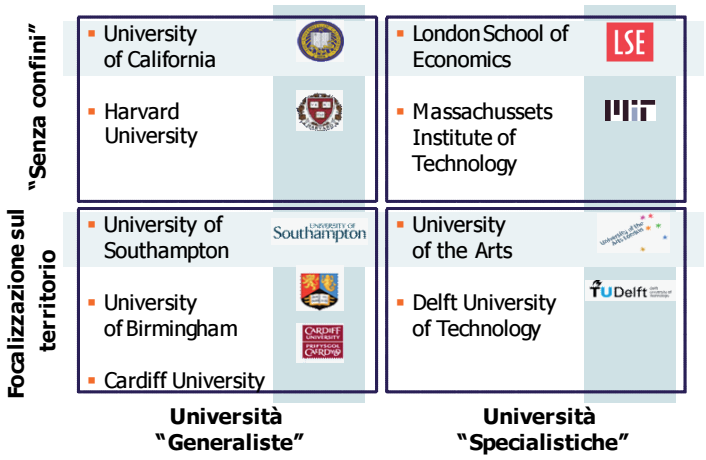


Figura 5 - Esemplificazione del posizionamento competitivo di alcune università estere

Le Università, più che nel passato, sono chiamate a contribuire allo sviluppo del territorio di riferimento

- **I meccanismi di meritocrazia**. Per competere in un ambiente aperto e globalizzato una determinante fondamentale è la qualità di studenti, docenti e ricercatori, selezionata attraverso processi a base meritocratica. Un meccanismo meritocratico ben performante può essere realizzato con successo solo a condizione che venga preservata l'uguaglianza delle opportunità e, dunque, che siano implementate efficaci politiche per il diritto allo studio e venga restituito all'Università il suo ruolo di fattore di mobilità sociale.

Nell'Università del terzo millennio, la meritocrazia deve essere promossa e assicurata a tutti i livelli rilevanti

L'Università italiana, pur con i debiti distinguo, già oggi produce **eccellenze riconosciute** nel mondo e istituzioni in grado di competere ad armi pari con i *best in class* internazionali. Lo sforzo deve quindi essere rivolto ad **interventi mirati sui nodi strutturali** – i fattori inibitori – che impediscono al sistema di produrre al meglio tutto il proprio potenziale, mantenendo e salvaguardando al contempo ciò che di valido e competitivo già c'è.

4. Il ruolo della competitività dell'Università per il Paese

È noto da tempo che un capitale umano ben formato genera innovazione, questa diviene a sua volta input per ulteriore capacità innovativa, generando valore economico e sviluppo per il Paese.

Il miglioramento dell'efficacia del sistema universitario che innalzi i livelli di competenze della popolazione può agire da **leva per un recupero di produttività**. Gli effetti tangibili di tale recupero di produttività possono essere misurati in termini di crescita aggiuntiva del **Pil potenziale**[4]. Innalzare il Pil potenziale significa garantire al Paese una crescita più sostenuta nel lungo periodo.

[4] Il Pil potenziale equivale alla produzione di pieno impiego, ossia la produzione massima che un'economia è in grado di sostenere senza generare tensioni inflazionistiche.

La bassa crescita dell'Italia è in buona parte attribuibile allo scarso aumento della produttività

L'evoluzione del Pil potenziale è correlata all'andamento di tre fattori (lavoro, capitale e *know-how* di sistema), l'ultimo dei quali incorpora gli effetti di competenze ed abilità diffuse a livello di sistema e, dunque, cattura le possibili ricadute degli interventi sul sistema universitario.

Una buona approssimazione dell'influenza del *know-how* di sistema sulla crescita economica è la produttività totale dei fattori (TFP). L'Italia da anni registra un ***deficit*** **nell'incremento della TFP**: è dunque impellente investire sulla conoscenza.

Investire nell'Università può valere al Paese oltre 11 punti di Pil in 10 anni

Abbiamo stimato che se dal 2010 le misure per il sistema universitario suggerite nelle proposte di seguito sintetizzate fossero implementate, a parità di altre condizioni, migliorerebbero la qualità media del capitale umano in Italia, il *know-how* di sistema e la TFP in misura tale da colmare, almeno parzialmente, il *gap* con i principali Paesi concorrenti (ad esempio la Francia).

Alla scadenza di un arco temporale di 10 anni, questo trend si potrà tradurre in una crescita aggiuntiva cumulata **equivalente a oltre 11 punti di Pil potenziale** (rispetto al Pil potenziale di partenza nel 2009) distribuiti uniformemente lungo l'intero arco temporale, che a valori correnti vuol dire in media oltre **15 miliardi di Euro in più all'anno**.

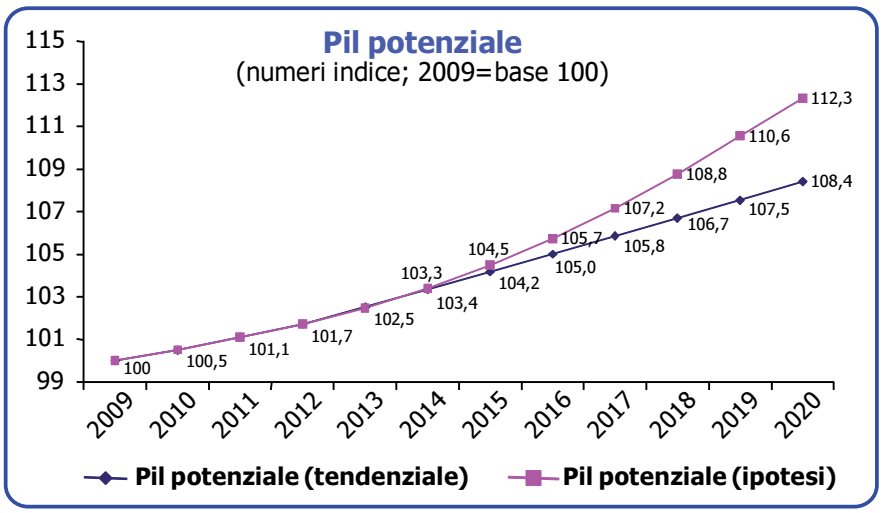


Figura 6 - La stima degli impatti sul Pil potenziale per il Paese (Fonte: TEH-Ambrosetti)

5. Le proposte per la competitività dell'Università italiana e del Paese

8 proposte per il rilancio dell'Università italiana su 3 livelli di intervento

Il progetto ha messo a punto 8 proposte (presentate nel capitolo 1) classificate secondo il livello di intervento e gli effetti ipotizzati (grado di distintività) in:

- **Fattori "igienici"**. proposte finalizzate alla rimozione dei fattori inibitori allo sviluppo (le patologie del sistema universitario italiano).
- ***Gap filler*** (azioni di recupero). Proposte che mirano a ridurre le distanze rispetto a una condizione ideale di efficienza e competitività.

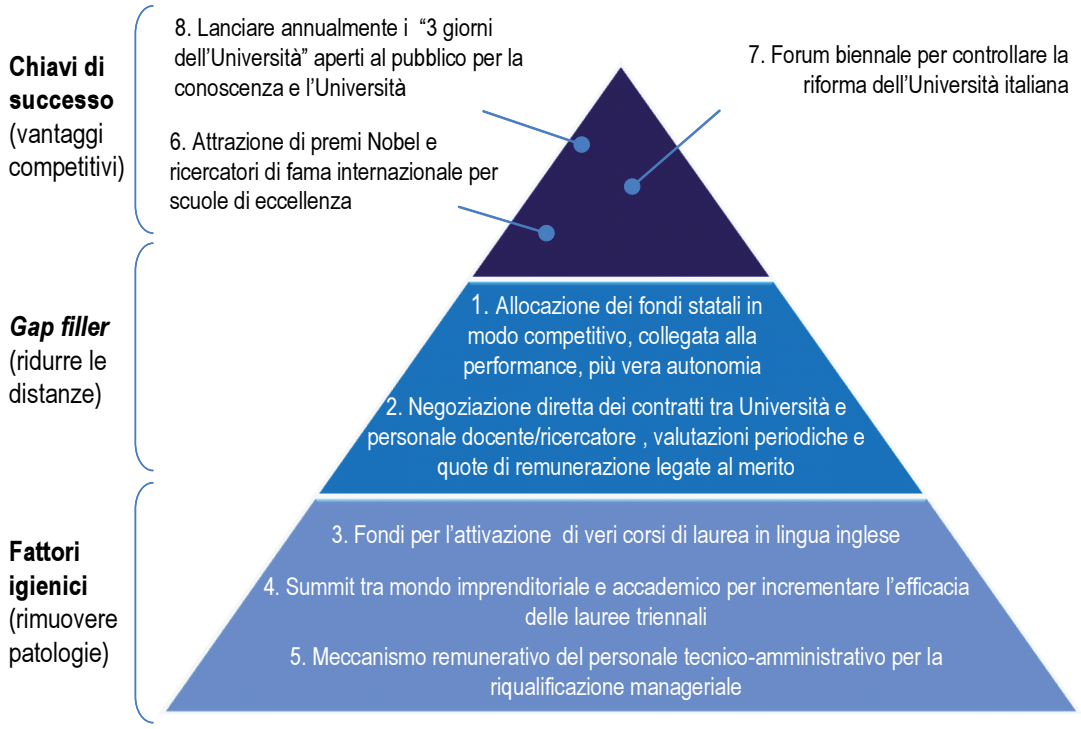


Figura 7 - La piramide delle proposte (una visione d'insieme)

- **Chiavi di successo**. Proposte il cui obiettivo è dare al nostro sistema universitario una posizione di *leadership* in alcuni aspetti prioritari.

Ciascuna proposta è strutturata come segue:

- **Proposta**. Cosa si ritiene sia importante fare.
- **Obiettivi**. Indici quantitativi per verificare nel tempo il livello di implementazione e gli effetti delle azioni attuate.
- **Tempi**. Orizzonte temporale di riferimento di ogni proposta è il 2015, ma viene indicato lo scaglionamento delle azioni da attuare per ciascuna proposta.
- **Barriere psicologiche**. Possibili ostacoli psicologici di resistenza al cambiamento all'attuazione della singola proposta.

Lo schema di sintesi riportato in figura 8 offre una visione d'insieme dei tempi di implementazione e delle probabili barriere psicologiche legate a ciascuna proposta formulata.

Proposta	Tempi	Probabilità barriere psicologiche
1. Autonomia, valutazione e finanziamento	2010: Avvio strumenti operativi (Agenzie), definizione meccanismi di allocazione 2011: Introduzione nuovo sistema 2015: Entrata a regime nuovo sistema, esaurimento fondo di garanzia	Alta
2. Remunerazione del personale docente e ricercatore	2010: Progettazione nuovo regime contrattazione 2012: Entrata in vigore nuovo regime (nuovi contratti) 2013: Entrata in vigore doppio regime	Bassa (salvo resistenze ideologiche)
3. Internazionalizzazione	2010: Sviluppo Piano residenzialità, progettazione corsi in inglese, costituzione fondo di finanziamento 2012: Avvio dei corsi e Piano residenzialità 2015: Valutazione primi risultati	Bassa
4. Lauree triennali	2010: Preparazione Summit (6 mesi) 2011: Svolgimento Summit (6 mesi totali) 2012: Valutazione primi risultati 2014: Consolidamento risultati	Media
5. Managerializzazione e riqualificazione del personale tecnico-amministrativo	2011: Progettazione nuovo regime di contrattazione 2013: Entrata in vigore nuovo regime (nuovi contratti) 2014: Entrata in vigore doppio regime	Bassa (salvo resistenze ideologiche)
6. Attrazione e creazione delle eccellenze	2010: Lancio idea a livello locale 2011: Costituzione prime Fondazioni 2015: Almeno 5 scuole costituite	Media
7. Monitoraggio del processo di riforma e dei suoi esiti	2010: Prima edizione Forum (giugno) 2011: Monitoraggio 2012: Seconda edizione Forum	Bassa
8. Rapporto Università-Paese	2011: Prima edizione "3 giorni Università" 2012: Seconda edizione "3 giorni Università" 2013: Terza edizione "3 giorni Università"	Bassa

Figura 8 – Schema di sintesi dei tempi e delle barriere psicologiche

1. Allocazione dei fondi statali in modo competitivo, collegato alla performance più vera autonomia

Proposta: *Allocare i fondi statali (per didattica e ricerca) con meccanismi strettamente collegati alla performance, con logiche concorrenziali finalizzate all'emersione delle eccellenze.*

Fondi statali allocati sulla base dei risultati e libertà alla Università di accedere a tutte le possibili fonti di finanziamento

Si tratta di riprogettare il sistema del finanziamento inserendo meccanismi competitivi e di merito. Le risorse dovrebbero seguire i risultati raggiunti da ogni singolo Ateneo, secondo la logica illustrata in figura 9.

Per i fondi statali andrebbe prevista:

- **quota fissa minima**, rispettivamente per la didattica e per la ricerca, decrescente in funzione del grado di competitività del sistema (K_1 e k_2);
- quota in funzione delle ***performance* sulla ricerca**, con valutazione dei risultati in capo all'ANVUR ($f_r(\alpha_2)$);
- quota in funzione delle ***performance* sulla didattica**, con valutazione dei risultati in capo all'ANVUR ($f_d(\alpha_1)$).

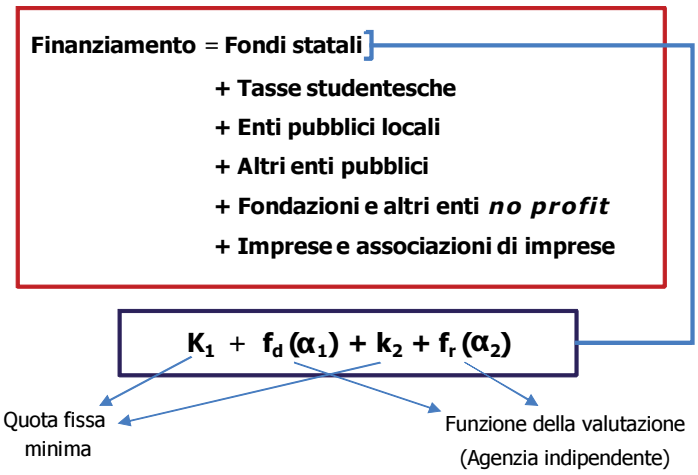


Figura 9 - Finanziamento: fonti e logiche di attribuzione

Da prevedere anche un fondo di garanzia (ε) per sostenere (per non più di 3/5 anni) le Università con più difficoltà ad esprimere *performance* di rilievo nel periodo di transizione dal nuovo al vecchio regime.

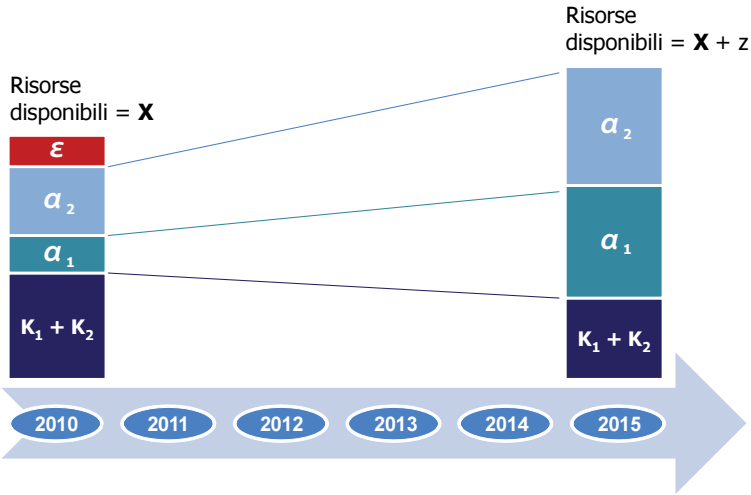


Figura 10 - Evoluzione dei fondi statali disponibili (quantità e composizione) per una Università con risultati che migliorano nel tempo

2. Negoziazione diretta dei rapporti di lavoro tra Università e personale docente/ricercatore, valutazioni periodiche e quote di remunerazione legate al merito

Legare la remunerazione del personale docente al merito

Proposta: *Progettare e implementare una nuova piattaforma di remunerazione del personale docente e ricercatore che si basi su ampi spazi di negoziazione diretta tra l'Università e il singolo sulle dimensioni rilevanti del regime retributivo.*

Si tratta di rivedere le logiche tradizionali per i rapporti di lavoro dei professori e ricercatori, prevedendo **due regimi** contemporanei (doppio sistema):

- Per i vecchi rapporti di lavoro: nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale, ma facoltà di optare per il nuovo regime.
- Per i nuovi rapporti di lavoro (a partire da una data da definire): regime alternativo al precedente, obbligatorio. Una quota minima di retribuzione è fissa (in funzione di ruolo e anzianità), ma l'Ateneo negozia direttamente con il docente una **parte anche maggioritaria della retribuzione**, negoziando obiettivi (e loro verifica), remunerazione, presenza o meno della *tenure* e condizioni (introduzione di meccanismi di verifica periodica).

3. Fondi per l'attivazione di veri corsi di laurea in lingua inglese e per la residenzialità universitaria

Accrescere l'attrattività internazionale delle università italiane migliorandone i servizi

Proposta: *Istituire un fondo pubblico per il finanziamento di corsi di laurea in lingua inglese, con l'obiettivo di attrarre studenti non madrelingua italiani. Formulare un Piano nazionale, con relativo fondo, per la realizzazione di residenze universitarie con standard di qualità per studenti, ricercatori, visiting professor, ecc.*

La proposta attiene a due vincoli che frenano l'attrattività internazionale delle Università italiane:

- un fondo per sostenere gli Atenei che attivino corsi di laurea erogati in lingua inglese, vincolato al raggiungimento di obiettivi di attrazione di studenti stranieri;
- un grande Piano nazionale di progettazione e finanziamento per la residenzialità universitaria, con realizzazioni con *standard* di qualità internazionali.

Il Piano per la residenzialità dovrebbe prevedere criteri di allocazione di merito e un quadro di riferimento preciso su distribuzione territoriale, modalità di realizzazione, fonti di finanziamento specifiche (reperimento, distribuzione, ecc.).

4. Summit tra mondo imprenditoriale e accademico per incrementare l'efficacia delle lauree triennali

Proposta: *Organizzare un Summit tra mondo imprenditoriale (sue rappresentanze) e mondo accademico (sue rappresentanze) per definire le condizioni affinché i laureati triennali possano effettivamente servire il mercato del lavoro, contribuendo ad innalzare la produttività del sistema. Introdurre una serie di indicatori per la verifica dei progressi compiuti su questo tema ed una chiara tempistica di attuazione. Raf-*

forzare il peso nei sistemi di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei corsi professionalizzanti introdotti dagli Atenei.

Le lauree triennali sono uno strumento che deve essere reso realmente utile e professionalizzante

Si tratta di rendere le lauree triennali un percorso realmente **professionalizzante** e al servizio del mondo del lavoro attraverso un **confronto franco e costruttivo** tra i due mondi interessati: quello universitario e quello produttivo.

Le rappresentanze del mondo universitario e di quello produttivo devono incontrarsi in un contesto formalizzato per affrontare i nodi che inibiscono l'efficacia delle lauree triennali.

In questa logica, va prevista una dimensione dedicata alle lauree triennali tra i macro-obiettivi del sistema universitario.

Inoltre, in fase di valutazione (proposta 1), una quota (da definire) di fondi statali andrà vincolata all'efficacia e all'efficienza dei corsi professionalizzanti introdotti da ciascuna Università.

5. Meccanismo remunerativo del personale tecnico-amministrativo per la riqualificazione manageriale

Proposta: *Implementare un nuovo meccanismo di retribuzione del personale tecnico-amministrativo (sulla falsariga di quanto illustrato alla proposta 2 per il personale docente e ricercatore), stanziando al contempo appositi fondi ministeriali per la sua managerializzazione e riqualificazione.*

Professionalizzare le fondamenta del sistema

Si tratta di stimolare un processo di professionalizzazione in chiave manageriale delle figure preposte a compiti tecnico-amministrativi.

È previsto il riconoscimento agli Atenei di maggiori spazi di libertà nel reclutamento, sviluppo professionale e remunerazione del personale tecnico-amministrativo. Sotto l'aspetto retributivo, la proposta replica il sistema negoziale Università-singolo di cui alla proposta 2 (inclusi i due regimi).

È previsto lo stanziamento di fondi ministeriali per supportare le Università che decidono di intraprendere questi processi, da integrare a cura dei singoli Atenei in funzione delle esigenze specifiche.

6. Attrazione di premi Nobel e ricercatori di fama internazionale per scuole di eccellenza

Attrarre e creare eccellenze grazie al territorio

Proposta: *Istituire a livello locale Fondazioni, finanziate dal territorio, per attrarre personalità di fama internazionale. Tali soggetti hanno come vincolo contrattuale la creazione e l'avvio di scuole di ricerca e centri di eccellenza sul territorio.*

Si tratta di favorire la nascita nei vari territori italiani di soggetti (in forma di Fondazione) che operino a due livelli interrelati:

- Raccogliere fondi tra gli attori significativi del territorio (Fondazioni bancarie, Camere di commercio, associazioni rilevanti, ecc.).
- Investire tali fondi per attrarre nel territorio personalità del mondo scientifico/accademico di chiara fama (giovani ricercatori già affermati, premi

Nobel, ecc.), di qualunque nazionalità che, su base contrattuale, dovranno fondare e avviare scuole/centri di eccellenza sul territorio stesso.

7. Forum biennale per monitorare la riforma dell'Università italiana

Uno sguardo costantemente rivolto all'evoluzione del sistema

Proposta: *Progettare e dare vita ad un Forum (Osservatorio) permanente per il monitoraggio del processo di rinnovamento dell'Università italiana*.

Si tratta di creare un Osservatorio in cui, periodicamente, i massimi rappresentanti del mondo universitario, delle istituzioni e delle rappresentanze significative, si riuniscono per esaminare lo stato dell'Università, valutare gli obiettivi raggiunti, identificare le esigenze emerse, e pianificare interventi futuri.

Il Forum, deve essere:

- Un processo aperto e partecipativo.
- Presieduto formalmente dal Presidente della Repubblica.
- Composto da soggetti proposti dal Ministro competente e nominati dal Presidente della Repubblica.
- Affiancato da *Advisory body* di grande autorevolezza con competenze sui temi specifici.

8. Lanciare annualmente i "3 giorni dell'Università" aperti al pubblico per la conoscenza e l'Università

Proposta: *Organizzare e realizzare la "3 giorni dell'Università"*.

Riconciliare la società civile del Paese con l'Università

Si tratta di dare vita ad un evento periodico, rivolto ad un pubblico ampio non specialistico, che diventi uno strumento per catalizzare interesse e **"avvicinare" la società civile del Paese all'Università**.

L'evento può fungere da proposta "scintilla", cioè un elemento in grado di catalizzare interesse e consenso per "far accadere le cose".

L'iniziativa dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche di fondo:

- attrattività e coinvolgimento, convogliando il meglio dell'accademia mondiale e trattando temi legati alla conoscenza e all'Università a 360°, con ingresso gratuito;
- carattere itinerante, a rotazione nelle diverse città universitarie italiane.

L'evento dovrebbe essere finanziato da tutti gli attori significativi a livello nazionale del mondo accademico ed imprenditoriale, con un contributo da parte degli attori locali della città ospite.

PARTE SECONDA: LE PROPOSTE PER L'AZIONE

1. Otto proposte per la competitività dell'Università italiana e del Paese

1.1. Introduzione

L'**investimento in conoscenza** è prioritario nelle agende di tutti i Paesi del mondo. Il capitale umano (sua qualità e quantità) è riconosciuto come uno dei principali fattori di vantaggio competitivo, sul quale si gioca – vincendo o perdendo – la partita dello sviluppo e della crescita.

Oggi i sistemi universitari, a differenza di un passato anche recente, sono investiti di un ruolo che trascende la tradizionale funzione didattica e di ricerca. Accanto alla necessità di formare un numero sempre più elevato di persone (Università non più come fenomeno di "*élite*", ma di "massa"), all'Università del terzo millennio si chiede di produrre eccellenze in grado di promuovere lo sviluppo dell'intero Paese.

L'Università moderna si confronta con un contesto di riferimento in profondo divenire e con una conseguente necessità di ripensamento delle sue logiche e dei suoi assetti tradizionali.

Nel mondo, non a caso, molti Paesi hanno intrapreso **rilevanti processi di riforma** che – pur nelle differenze – sono accomunati dall'obiettivo di accrescere la capacità di *performance* del sistema.

Anche l'Italia non è estranea a questo processo, come conferma l'acceso dibattito in tema di Università che è in atto nel Paese. Vista l'importanza dell'argomento e gli interessi in gioco, le posizioni e gli esiti di questo percorso non sono ancora chiari. Certo è che, nonostante le divergenze di opinione sugli specifici strumenti e meccanismi da implementare, è ormai assodato – e trasversalmente accettato – che il sistema universitario nazionale necessita di un radicale ammodernamento.

Alcuni passi in questa direzione sono già stati fatti: ad esempio, al momento della stampa del presente rapporto, per la prima volta in Italia è stato applicato un criterio di qualità nei risultati per la distribuzione dei fondi agli Atenei.

Anche nel sistema universitario italiano, i "germi" del cambiamento sono in atto. Naturalmente in questo percorso occorre riformismo con una buona conoscenza della realtà in essere. L'Università italiana, pur con i debiti distinguo, già oggi produce **eccellenze riconosciute** nel mondo e istituzioni in grado di competere ad armi pari con i *best in class* internazionali.

Lo sforzo deve quindi essere rivolto ad **interventi mirati sui nodi strutturali** –fattori inibitori – che impediscono al sistema di produrre al meglio tutto il proprio potenziale, mantenendo e salvaguardando al contempo ciò che di valido e competitivo già c'è.

Obiettivo di questo capitolo è **presentare le proposte** individuate nel presente lavoro per la competitività dell'Università italiana e del Paese.

Il lavoro, concentrato in un arco temporale di pochi mesi, ha beneficiato del contributo dei membri del Comitato Guida[1] e di numerose interviste condotte a livello internazionale ad esperti, *opinion leader* e rappresentanti qualificati del mondo universitario. Le proposte di seguito illustrate raccolgono e razionalizzano tutti gli spunti e le riflessioni emerse.

[1] Si veda a pagina 2 per i nomi dei partecipanti.

Nello specifico la prima parte del capitolo sarà dedicata ad una breve panoramica sul **"valore" della competitività dell'Università** per il Paese. Verrà presentata una simulazione degli effetti dello sviluppo del sistema di formazione superiore sulla crescita italiana. Il riferimento, a differenza di quanto viene normalmente fatto per calcoli di questo tipo, è il Pil potenziale dell'Italia. L'obiettivo è capire – e misurare – quanto una maggiore capacità e qualità diffusa nel sistema universitario si possa tradurre in benefici strutturali strategici per il sistema Paese.

Nella seconda parte del capitolo si procederà ad illustrare le proposte per l'azione. In particolare, dopo una visione d'insieme di logiche e strutture sottostanti, ciascuna proposta sarà dettagliata oltre che nei contenuti, anche nei tempi proposti per l'attuazione e nei possibili ostacoli che questa potrà incontrare. La volontà è di dare massima concretezza all'esposizione, in una logica di **"strumento operativo"** per il decisore pubblico. Le proposte vogliono essere un contributo fattivo e positivo al processo di riforma in corso, inserendosi in esso in modo coerente.

1.2. Il valore della competitività dell'Università per il Paese: una stima degli impatti

Numerosi studi hanno recentemente indagato il ruolo e gli effetti che la qualità del capitale umano ha nei confronti della crescita economica di un Paese nel lungo periodo, individuando uno **stretto legame** tra le due dimensioni[2].

Lo sviluppo del capitale umano contribuisce alla creazione di valore e allo sviluppo economico del Paese

Presupposto di fondo del ragionamento è l'idea che un capitale umano opportunamente formato sia condizione indispensabile per l'avanzamento della ricerca, delle conoscenze, delle tecnologie di cui un Paese dispone. Tali conoscenze divengono poi a loro volta *input* per lo sviluppo di ulteriore capacità innovativa a livello di sistema, in una sorta di circolo virtuoso che alimenta un numero infinito di esternalità positive, generando valore economico. Questo si riflette in beni e servizi prodotti dal Paese e, di conseguenza, produce sviluppo nel tempo.

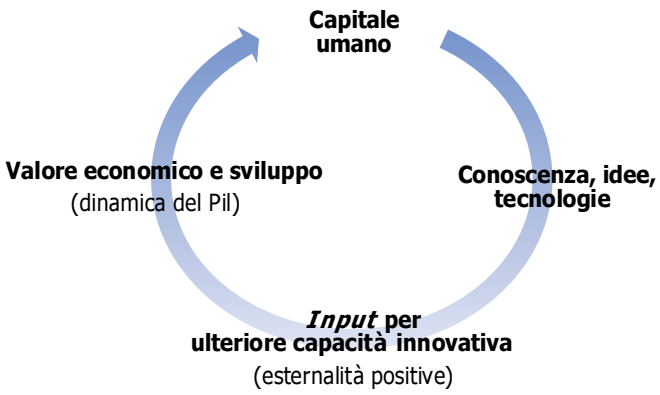


Figura 1 – Il circolo virtuoso della crescita

Sul piano teorico, esistono almeno tre canali attraverso cui la formazione del capitale umano può influire sulla crescita economica:

2 Tra gli altri si vedano E. Hanushek e D. Kimko, "Schooling , labour force quality and the growth of nations", American Economic Review, vol. 90, n. 5, 2000; D. Lee and L. Tong Hun, "Human capital and economic growth: tests based on the international evaluation of educational achievements", Economic Letters, vol. 47, n. 2, 1995; S. Coulombe and J. F. Trembaly, "Literacy and growth", Topics in Macroeconomics, vol. 6, n. 2, 2006.

- a livello *microeconomico*, la formazione potenzia e accresce il capitale umano incorporato nella forza lavoro, con effetti benefici sulla produttività che si riflettono anche nell'*output finale*;
- a livello *macroeconomico*, come detto, la formazione incide sulla capacità innovativa del sistema nel suo complesso, promuovendo la crescita economica (esternalità);
- da ultimo, l'educazione può agevolare la *diffusione e la trasmissione della conoscenza* necessaria per comprendere ed elaborare le nuove informazioni e applicare con successo le nuove tecnologie: anche in questo modo si promuove la crescita economica del Paese.

Migliorare la qualità del sistema universitario ha ricadute sulla produttività nazionale

Un'appropriata azione di miglioramento della qualità e dell'efficacia diffusa nel sistema universitario che produca un innalzamento dei livelli di competenze[3] può rappresentare una formidabile **leva per un recupero di produttività** i cui effetti tangibili possono essere misurati in termini di crescita aggiuntiva del Pil effettivo o, ancor meglio, del **Pil potenziale**[4].

Mentre il Pil effettivo consente principalmente di trarre indicazioni sui benefici per l'attività economica a breve, il Pil potenziale offre una misura dei **benefici strutturali strategici** per il Paese, disegnandone il sentiero di crescita sostenibile di lungo termine. Innalzare il Pil potenziale significa garantire al Paese una crescita più sostenuta nel lungo periodo.

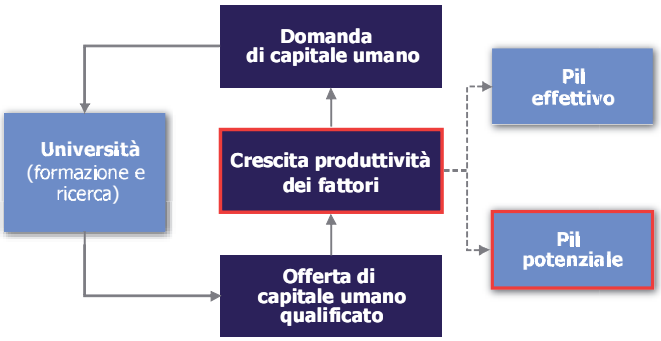


Figura 2 – Relazione tra capitale umano, produttività e PIL

L'evoluzione del Pil potenziale è direttamente correlata all'andamento di tre fattori: lavoro, capitale e *know-how* di sistema[5]. Quest'ultima variabile incorpora gli effetti di competenze e abilità diffuse a livello di sistema e cattura le possibili ricadute positive degli interventi sul sistema universitario. Una buona approssimazione dell'influenza del *know-how* di sistema sulla crescita economica è la **produttività totale dei fattori (TFP)**, ossia la quota di crescita economica del Paese che non è direttamente impu-

[3] Va da sé che le relazioni in questione hanno una natura estremamente complessa. È noto, infatti, che alla determinazione delle scelte formative individuali e del livello delle competenze possedute contribuiscano anche talune caratteristiche esogene al mondo dell'istruzione (ambiente familiare, ambiente sociale, attributi innati di ciascuno).

[4] Il Pil potenziale equivale alla produzione di pieno impiego, ossia la produzione massima che un'economia è in grado di sostenere senza generare tensioni inflazionistiche. Nel breve periodo, il confronto tra il Pil potenziale e il Pil effettivo costituisce un indicatore del rallentamento dell'attività economica e di potenziali pressioni inflazionistiche future.

[5] Per un'analisi approfondita dei metodi di stima del Pil potenziale si vedano, tra gli altri, A. Palumbo, "I metodi di stima del Pil potenziale tra fondamenti di teoria economica e contenuto empirico", Working Paper n. 92, Università Roma Tre, 2008; A. Locarno, "Modelling Italian potential output and the output gap", Banca d'Italia, 2009.

tabile alle quantità utilizzate di capitale e lavoro, ma discende da fattori diversi, quali il progresso tecnologico, l'efficienza organizzativa delle aziende e della burocrazia, il livello delle infrastrutture materiali ed immateriali, ma soprattutto – ai nostri fini – la dinamica del capitale umano.

I bassi livelli di crescita storici dell'economia italiana sono in parte spiegati da una bassa crescita della produttività totale dei fattori

Da tempo numerosi economisti sottolineano come tra i responsabili delle difficoltà di crescita dell'Italia vi sia soprattutto un ***deficit* nell'incremento della TFP**[6]. Nella prima metà degli anni Duemila, come testimoniano i dati riportati nella figura seguente, la produttività totale dei fattori in Italia ha languito, specie se confrontata a quella dei principali concorrenti. Tra il 2000 e il 2006 l'andamento della TFP ha spiegato nel nostro Paese appena il 20% del tasso di crescita del Pil potenziale. In Germania, nello stesso periodo, la quota di crescita potenziale determinata dal *know-how* di sistema ha raggiunto quasi il 90%, nel Regno Unito il 60%, in Francia il 55%.

Periodo 2000 -2006					
	USA	Francia	Germania	Regno Unito	**Italia**
Tasso di crescita Pil potenziale (media del periodo)	3,03	2,19	1,06	2,72	**1,29**
Contributo TFP alla crescita potenziale (media del periodo)	1,48	1,21	0,93	1,60	**0,27**
Contributo % TFP alla crescita potenziale	49%	55%	88%	59%	**21%**

Figura 3 – ILa crescita del Pil potenziale e le sue componenti
(Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Commissione Europea)

Azioni concrete sul sistema universitario possono incrementare la produttività totale dei fattori

In Italia, più che altrove, è dunque impellente **investire sulla conoscenza**, sulla quantità e qualità della ricerca e della formazione come leva fondamentale per rilanciare la crescita della produttività totale dei fattori e, di riflesso, del Paese.

Se dal 2010 le misure innovative per il sistema universitario suggerite nelle proposte che di seguito verranno presentate fossero implementate, a parità di altre condizioni sarebbe possibile migliorare la qualità media del capitale umano in Italia e, di conseguenza, il *know-how* di sistema e la TFP in misura tale da colmare, almeno parzialmente, il divario con gli altri Paesi.

In particolare, ai fini della valutazione degli impatti si è ipotizzato che l'attuazione delle proposte consenta all'Italia, nell'arco di un ragionevole periodo di tempo (circa 10 anni), di accrescere il suo livello di produttività totale dei fattori, avvicinandolo al livello attuale di quella francese (Paese ad oggi più vicino)[7]. Ovviamente, l'impatto complessivo sull'economia del Paese di un tale miglioramento della qualità del sistema universitario, misurata dal progresso nel Pil potenziale, non sarà immediato. Piuttosto tenderà a manifestarsi a seguito del diffondersi dell'innovazione prodotta e dell'ingresso nel mondo del lavoro degli studenti le cui abilità risultino migliorate. Ipo-

[6] Si veda, a titolo di esempio, S. Rossi, "La regina e il cavallo. Quattro mosse contro il declino", Laterza 2006.

[7] Poiché presumibilmente gli effetti delle innovazioni nel sistema universitario sulla TFP non saranno immediati, il calcolo è stato effettuato ipotizzando che gli impatti cumulati delle azioni proposte si manifestino a partire dal terzo anno successivo alla loro implementazione.

teticamente, dunque, gli effetti impiegheranno circa un decennio per esplicarsi nella loro interezza.

Alla scadenza di un arco temporale di 10 anni, questo *trend* si potrà tradurre in una crescita aggiuntiva cumulata **equivalente ad oltre 11 punti di Pil potenziale** (rispetto al Pil potenziale di partenza nel 2009), distribuiti uniformemente lungo l'intero arco temporale[8].

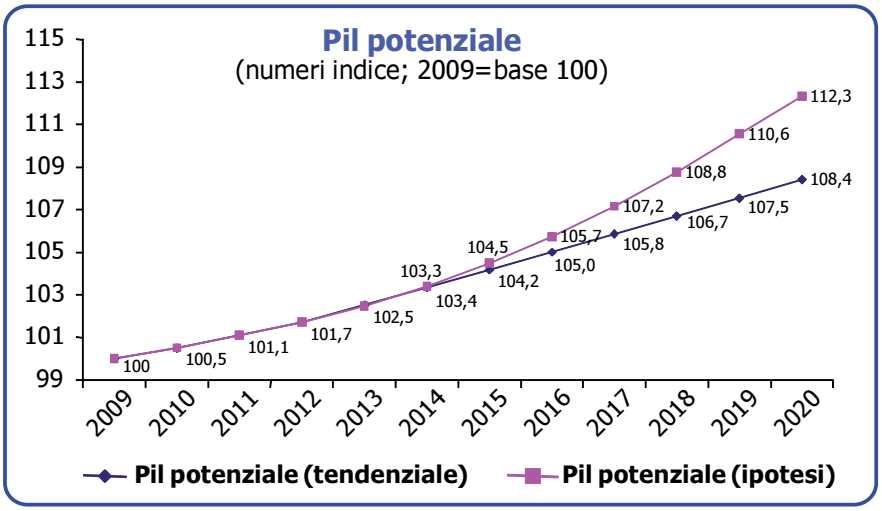


Figura 4 – La stima degli impatti sul Pil potenziale per il Paese (Numeri indice; 2009=base 100; Fonte: TEH-Ambrosetti)

1.3. Otto proposte per l'Università italiana

Le proposte di seguito illustrate sono tese a migliorare la competitività dell'Università italiana (e quindi del Paese).

Esse affrontano in maniera propositiva i nodi cardine del sistema a 360°, secondo una prospettiva integrata. Essendo il "mondo Università" un meccanismo complesso e interrelato, è, infatti, velleitario pensare di intervenire solo parzialmente.

Il sistema universitario italiano è, infatti, unitario per finalità istituzionali e organizzazione della didattica e della ricerca, mentre è molto articolato per natura giuridica dei soggetti gestori degli Atenei: accanto alle **Università statali** – sostenute in maniera quasi esclusiva dallo Stato attraverso trasferimenti finanziari annuali – esistono le **Università non statali, legalmente riconosciute**, alle quali lo Stato contribuisce annualmente con un intervento finanziario molto esiguo, pari al 15% circa del bilancio dei singoli Atenei, in base al combinato disposto delle leggi n.245/90 e n.243/91. Le università non statali sono enti pubblici non economici che si sostengono principalmente con le contribuzioni degli studenti – non soggette ad alcun limite imposto per legge, come alle università statali – e con interventi finanziari di enti o soggetti privati, fra cui i Fondatori, che ne incentivano le finalità formative e

[8] Il calcolo è stato effettuato sulla base dei valori del tasso di crescita del Pil potenziale e del contributo della TFP alla crescita potenziale stimati dal Documento di Programmazione Economico-Finanziaria del Ministero dell'Economia fino al 2013. Nel calcolo dell'andamento tendenziale dal 2013 al 2020 si è ipotizzata la costanza del dato relativo all'ultimo anno disponibile (2013).

culturali. La Legge finanziaria del 2003 tra le iniziative collaterali alle disposizioni finanziarie vere e proprie, ha poi previsto all'art. 26, c.5° che il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie possa, con suo decreto, determinare i criteri e le procedure di accreditamento dei corsi universitari a distanza, denominati poi **università telematiche**. Il Ministro dell'Università ha poi emanato i decreti di riconoscimento delle singole università telematiche, che non prevedono contribuzione statale per il primo triennio e comunque fino alla valutazione del CNVSU. Ad oggi le università telematiche che sono state sottoposte all'esame del CNVSU, superandolo positivamente, anche se con valutazioni individuali differenti, sono l'Università Telematica Internazionale UniNettuno e l'Università Telematica Guglielmo Marconi.

Sono state formulate 8 proposte operative per migliorare la produttività dell'Università italiana

Le scelte in tema di Università – come anche si dirà nei capitoli successivi – sono dunque **scelte di sistema**. Ad un certo livello di estremizzazione, ci si può spingere ad affermare che la scelta del modello complessivo (autonomia più o meno elevata, competizione più o meno forte, ecc.) – pur naturalmente fondamentale – non è la *key issue*. Il vero nodo è, una volta che il modello è stato definito, garantire che tutti i fattori che su questo insistono, siano **coerenti**. Non si può dunque pensare, ad esempio, a sistemi con gradi elevati di autonomia, senza efficaci meccanismi di valutazione e conseguentemente senza finanziamenti allocati con criteri competitivi e meritocratici.

In tal senso le proposte individuate attengono a tutti gli elementi significativi del sistema universitario: autonomia, finanziamento, valutazione, internazionalizzazione, retribuzione e qualificazione del personale (docente e non). Accanto a questi aspetti in un certo senso "tecnici", sono stati affrontati alcuni temi trasversali, ma altrettanto rilevanti. Nello specifico: gli strumenti per l'attrazione e la creazione di eccellenze, le modalità di monitoraggio del percorso di rinnovamento dell'Università italiana e il rapporto di questa con il Paese.

Le proposte sono state poi classificate secondo gli effetti ipotizzati (**grado di distintività**) sul sistema in (si veda figura 5):

- **Fattori "igienici"**. Si tratta di proposte finalizzate alla rimozione dei fattori inibitori allo sviluppo (le patologie del sistema universitario italiano). Questi rappresentano le

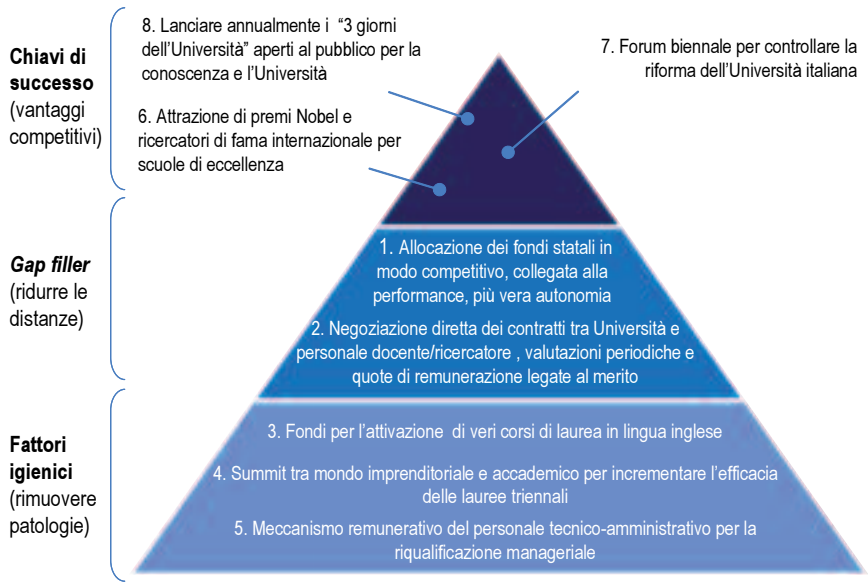


Figura 5 – La piramide delle proposte (una visione d'insieme)

condizioni di ingresso senza le quali difficilmente si può partecipare con successo alla competizione internazionale. È necessario però ricordare che l'effetto netto di tali azioni, ancorché tempestive ed efficaci, non può essere sopravvalutato: rimuovere una patologia non significa diventare più competitivi, così come, nel caso di ogni essere umano, guarire da una malattia non significa avere successo nella vita.

- *Gap filler* (azioni di recupero). Sono proposte che mirano a ridurre le distanze portandosi al pari dei concorrenti più competitivi. Nel complesso questo livello di proposte è finalizzato a raggiungere un'efficienza e un'attrattività di livello paragonabile a quello attuale dei principali Paesi di riferimento internazionale.
- Chiavi di successo. Si tratta di proposte il cui obiettivo è creare condizioni tali da poter costruire vantaggi competitivi difendibili nel medio-lungo periodo. In tal senso l'effetto consiste nel dare al nostro sistema universitario una posizione di *leadership* in alcuni aspetti prioritari.

Nello specifico delle singole proposte, ciascuna è organizzata – per massimizzarne la chiarezza e facilitarne la consultazione – in quattro blocchi concettuali:

- Proposta. Si tratta della formulazione di dettaglio dei contenuti della proposta con l'aggiunta di informazioni, commenti, riflessioni e spunti rilevanti in tema.
- Obiettivi[9]. Dato il carattere di "strumento di lavoro" delle proposte, si è ritenuto importante proporre – anche se solo a titolo esemplificativo – alcuni *macro-target* di sistema. L'individuazione di obiettivi chiari, quantitativi e misurabili, è un passaggio essenziale per poter verificare nel tempo il livello di implementazione e gli effetti delle azioni messe in campo e, laddove i risultati non siano in linea con le attese, progettare tempestivamente i meccanismi correttivi più efficaci.
- Tempi. L'orizzonte temporale di riferimento di ciascuna proposta è il 2015 (tempo sufficientemente lungo per il dispiegamento di tutte le azioni previste). In questo lasso di tempo l'articolazione degli interventi vede uno scaglionamento della azioni da implementare per ciascuna proposta, come esemplificato in figura 6.
- Barriere psicologiche. Si tratta dell'individuazione *ex ante* dei possibili ostacoli all'attuazione della singola proposta. In questo caso il riferimento non è agli aspetti tecnici (es. la modifica di una normativa, il meccanismo di costituzione di un fondo, ecc.), bensì a quelli psicologici di resistenza al cambia-

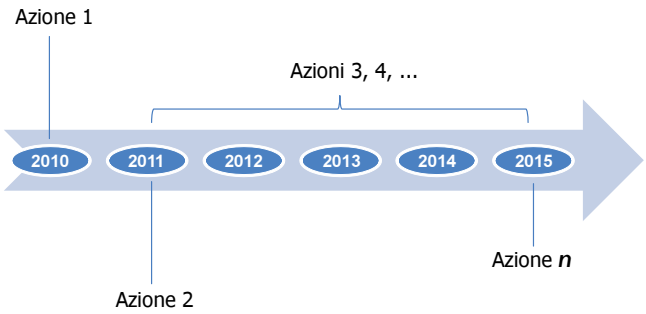


Figura 6 – Struttura dei tempi di una proposta (esemplificazione)

[9] Obiettivi e tempi sono ipotesi a titolo esemplificativo. La volontà è quella di proporre una metodologia e un approccio e non dare indicazioni prescrittive.

mento. Questo esercizio è finalizzato a individuare preventivamente i *warning* principali, ai fini della programmazione delle azioni per la loro gestione.

I. Allocazione dei fondi statali in modo competitivo, collegato alla performance, più vera autonomia

Proposta: *Allocare i fondi statali (per didattica e ricerca) con meccanismi strettamente collegati alla performance, con logiche concorrenziali finalizzate all'emersione delle eccellenze.*

Introdurre logiche meritocratiche e competitive nell'allocazione dei fondi pubblici per la ricerca e la didattica

Si tratta di riprogettare il sistema del finanziamento abbandonando la logica dei fondi a pioggia e inserendo meccanismi competitivi e di merito (come in parte già si sta iniziando a fare).

Come noto, il tema dei fondi disponibili è un nodo chiave del funzionamento del sistema. Ad oggi i vincoli in essere, anche legati alla remunerazione del personale, stanno configurando una situazione di difficile sostenibilità (si veda ad esempio figura 7). Questo è reso ancor più critico alla luce della continua espansione della domanda (anche di *lifelong learning*) e del necessario adeguamento dell'offerta (quantità, qualità e tipologia).

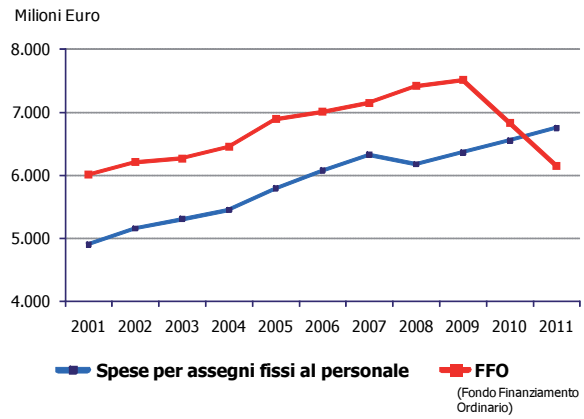


Figura 7 – FFO e spesa per il personale (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNVSU, 2008)

Nel modello di finanziamento ipotizzato le risorse dovrebbero seguire i risultati raggiunti da ogni singolo Ateneo. Questo significa che: nel complesso i finanziamenti agli Atenei dovrebbero seguire la logica illustrata in figura 8. Come si vede le fonti a cui l'Università dovrebbe attingere sono molteplici e di diversa natura[10].

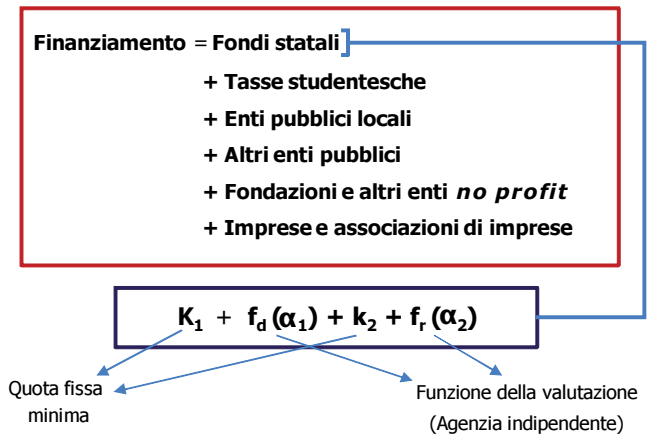


Figura 8 – Finanziamento: fonti e logiche di attribuzione

In particolare per quanto riguarda i fondi statali, la formula di allocazione è: $K_1 + f_d(\alpha_1) + K_2 + f_r(\alpha_2)$ dove:

[10] Per quanto riguarda le tasse studentesche, visto il tendenziale alto ritorno dell'"investimento" in conoscenza (posti di lavoro più qualificati, retribuzione migliore, minor tempo di inserimento lavorativo, ecc.), dovrebbero essere incrementate in una misura da definirsi.

- K_1 e K_2 = **quota fissa minima** rispettivamente per la didattica e per la ricerca[11]. Tali valori, tanto più si andrà verso un regime competitivo, tanto più andranno tendenzialmente a ridursi. Naturalmente il livello iniziale e il ritmo di discesa dei K, sarà funzione dalle modalità con cui verrà gestita la fase transitoria (dal vecchio sistema di finanziamento, al nuovo).
- $f_r(\alpha_2)$ = fondi statali attribuiti in funzione delle *performance* sulla ricerca. In questo caso la valutazione dei risultati dovrebbe essere fatta da un soggetto terzo (l'ANVUR), che esprime un giudizio "tecnico" dei percettori dei fondi. Per far questo dovrebbero esservi:
  - *équipe* di valutatori composte da membri anche internazionali, che operano con logiche di *peer review*;
  - requisiti di standard minimi – fissati a livello ministeriale, con la consulenza dell'ANVUR – per poter accedere ai fondi statali per la ricerca. Tali requisiti potrebbero riguardare le strutture, la *faculty*, il personale dei dipartimenti, ecc. In assenza di tali standard l'accesso competitivo ai fondi è negato.

Sempre in tema di ricerca, una quota significativa di fondi dovrebbe essere erogata da **Agenzie tematiche** (o di macro-raggruppamento scientifico), che assumano il ruolo di professionisti specializzati nell'allocazione[12]. Tali Agenzie – pubbliche e indipendenti, di numero limitato e di struttura snella e professionale (anche per ridurre i costi complessivi del sistema) – operano su base trasparente in funzione delle valutazioni ANVUR e proprie, con meccanismi competitivi per l'accesso ai fondi (si veda figura 9 per lo schema di sintesi).

I fondi pubblici stanziati per la ricerca sono distribuiti su base competitiva da agenzie istituite ad hoc

- $f_d(\alpha_1)$ = fondi statali attribuiti in funzione delle *performance* sulla didattica. Anche in questo caso, fatte salve le caratteristiche sopra dette, la valutazione dei risultati dovrebbe essere in capo all'ANVUR. Le dimensioni da misurare, a titolo esemplificativo potrebbero essere: la capacità di assorbimento dei laureati; il numero di laureati che va ad insegnare in altre Università/istituzioni; ecc. Occorre anche in questo caso prevedere requisiti minimi standard per l'accesso competitivo ai fondi.

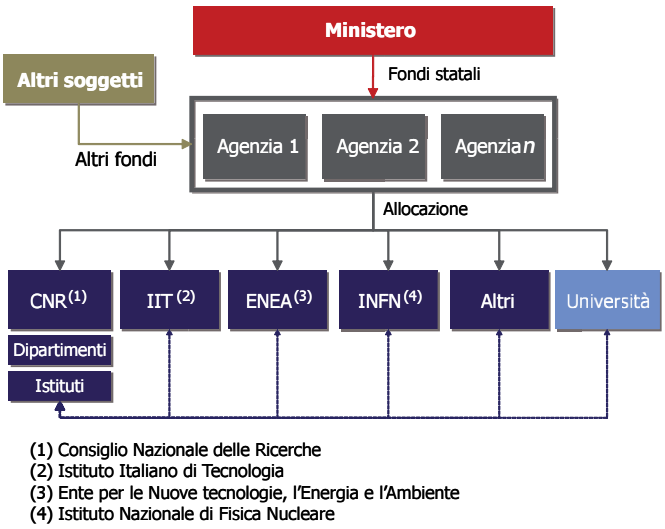


Figura 9 – Meccanismo di allocazione dei fondi per la ricerca: una visione d'insieme

[11] Valgono per le Università pubbliche e private, quindi per l'intero sistema.

[12] Un esempio di riferimento, dal punto di vista delle logiche e dell'efficienza, è la Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), un'agenzia governativa del Dipartimento della Difesa degli Stati Uniti incaricata dello sviluppo di nuove tecnologie per uso militare.

All'interno del sistema così progettato, dovrebbe essere previsto un ulteriore elemento: un **fondo di garanzia** (ε), necessario a sostenere le Università – nello specifico quelle con maggiori difficoltà ad esprimere *performance* di rilievo – nel periodo di transizione dal nuovo al vecchio regime[13]. Nella formulazione ipotizzata, infatti, al momento dell'entrata in vigore della nuova allocazione dei fondi (per la didattica e/o la ricerca), le Università più deboli vedrebbero una riduzione, anche sensibile, delle disponibilità. In questi casi il fondo di garanzia subentra per sostenere il bilancio – per un tempo limitato (idealmente per non più di 3/5 anni) – in modo da permettere all'istituzione di operare per il miglioramento dei propri risultati.

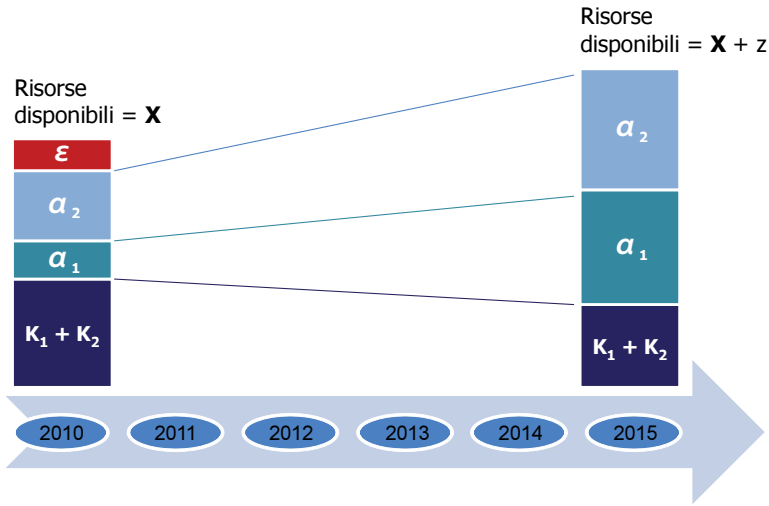


Figura 10 – Evoluzione dei fondi statali disponibili (quantità e composizione) per una Università con risultati che migliorano nel tempo

A titolo esemplificativo, in caso di una Università che vede le proprie *performance* crescere nel tempo, i fondi statali disponibili aumentano in valore assoluto, con una modifica nella composizione come illustrato in figura 10[14].

Obiettivi. I *macro-target* ipotizzabili per questa proposta, sono necessariamente collegati alla dimensione finanziaria. Nello specifico, oggetto di misurazione e monitoraggio potrebbero essere le modalità di reperimento fondi del sistema della formazione superiore, così come esemplificato in figura 11.

Tempi. Il *timing* previsto per questa proposta – da far partire subito, data l'ampiezza e le implicazioni del tema – ipotizza la fase di messa a punto di strumenti operativi, logiche e meccanismi di allocazione nel 2010. L'obiettivo è introdurre le nuove modalità di finanziamento già a partire dal 2011. Fino al 2015 è ipotizzabile il periodo transitorio, con il conseguente utilizzo del fondo di garanzia. A fine di tale periodo, il fondo di garanzia dovrebbe cessare, nell'ipotesi che anche le istituzioni più deboli abbiano implementato le azioni necessarie al miglioramento dei risultati. Dal 2015 in avanti, dunque, il nuovo sistema dovrebbe entrare a pieno regime (si veda figura 12).

Barriere psicologiche. Questa proposta può suscitare resistenze anche significative. Tra le principali:

- nella fase iniziale (2010-2011), è verosimile una discussione sulle mo-

[13]Nel periodo transitorio la formula del finanziamento è dunque modificata in: ε + K1 + fd(α1) + k2 + fr(α2).

[14]Si ricorda che il riferimento è ai soli fondi statali. A questi devono poi essere aggiunti i fondi provenienti dagli altri canali, come schematizzato in figura 8.

dalità di misurazione delle *performance* sulla didattica e sulla ricerca e sui meccanismi/criteri di impostazione del meccanismo. Parimenti probabili sono i dibattiti sul fondo di garanzia (dimensionamento, criteri di intervento, ecc.);

- alla fine del periodo transitorio, sono possibili criticità legate alla volontà di allungare la vita del fondo di garanzia e/o di re-impostare il sistema (attenuazione delle logiche competitive e meritocratiche).

Gli obiettivi (ipotesi)		
	Oggi	2015
Spesa nazionale per l'istruzione terziaria (% del PIL)	**0,9%** (1,3% media UE[1])	**1,3%**
% finanziamenti privati all'università – famiglie	**18,0%** (18,3% media riferimento[2])	**20%**
% finanziamenti privati all'università - altre fonti (imprese private, fondazioni, ecc.)	**12,5%** (8,7% media riferimento[2])	**15%**
% del bilancio universitario da fondi su base competitiva (derivanti da bandi)	**12,0%** (15,4% media riferimento[2])	**20%**
% finanziamenti derivanti da contratti (per servizi di didattica o di ricerca)	**4,9%** (12,9% media riferimento[2])	**15%**

(1) Media paesi europei che fanno parte dell'OCSE
(2) Media Italia, Germania, Olanda, Spagna, Gran Bretagna

Figura 11 – Macro obiettivi correlati alla proposta 1 (ipotesi)

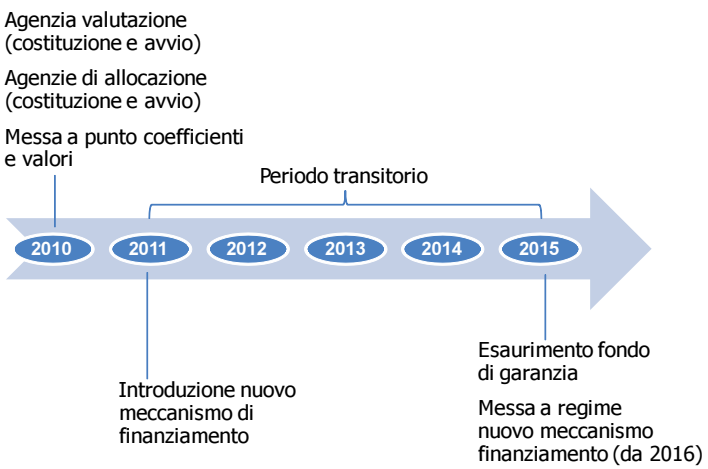


Figura 12 – Tempi della proposta 1

II. Negoziazione diretta dei rapporti di lavoro tra Università e personale docente/ricercatore, valutazioni periodiche e quote di remunerazione legate al merito

Proposta: *Progettare e implementare una nuova piattaforma di remunerazione del personale docente e ricercatore che si basi su ampi spazi di negoziazione diretta tra l'Università e il singolo sulle dimensioni rilevanti del rapporto di lavoro.*

Si tratta di rivedere le logiche tradizionali che caratterizzano i rapporti di lavoro di docenti e ricercatori. In una prospettiva di maggiore autonomia delle Università (collegata coerentemente ai relativi meccanismi di valutazione e finanziamento), un aspetto chiave è legato alla capacità/possibilità degli Atenei di attrarre il **personale docente più adatto** e introducendo al contempo **più alti gradi di flessibilità** nel bilancio.

Atenei e docenti possono accordarsi per quote variabili di remunerazione legate al merito

Il meccanismo ipotizzato prevede **due regimi** contemporanei (un doppio sistema):

- Per i vecchi rapporti di lavoro: nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale. Deve essere data però la **possibilità (di diritto)** – valevole per tutto l'arco di vita professionale – di poter optare per il nuovo regime. Il regime attuale andrà comunque fino ad esaurimento del ruolo.
- Per i nuovi rapporti di lavoro (a partire da una data da definire): regime alternativo al precedente, obbligatorio per i nuovi rapporti di lavoro (e facoltativo per quelli già in essere su base volontaria) in cui:
    - è prevista una quota minima di retribuzione non soggetta a negoziazione, in funzione dello specifico ruolo da ricoprire e della anzianità;
    - ogni Ateneo può negoziare direttamente una **parte anche maggioritaria della retribuzione**, negoziando direttamente con il docente/ricercatore obiettivi (e loro verifica), remunerazione e presenza o meno della *tenure* e a quali condizioni (introduzione di meccanismi di verifica periodica).

Obiettivi. In questo specifico caso, fissare macro-obiettivi di sistema non risulta possibile. Ciò detto, è essenziale monitorare nel tempo l'evoluzione delle soluzioni retributive utilizzate dai singoli Atenei, nonché la rilevanza del passaggio dal vecchio al nuovo regime del personale già in ruolo (anche per quanto riguarda i temi trattati dall'Osservatorio sull'Università di cui alla proposta 7).

Tempi. Il nuovo sistema a due regimi potrebbe essere implementato nel **2012**. Questo per due motivi: da un lato dare il tempo necessario alla sua progettazione e all'affinamento; dall'altro evitare di caricare eccessivamente il processo di riforma dell'Università nel periodo iniziale. È inoltre da considerare che il tema della retribuzione, collegato strettamente con quello del finanziamento, è di ordine logico successivo a quest'ultimo.

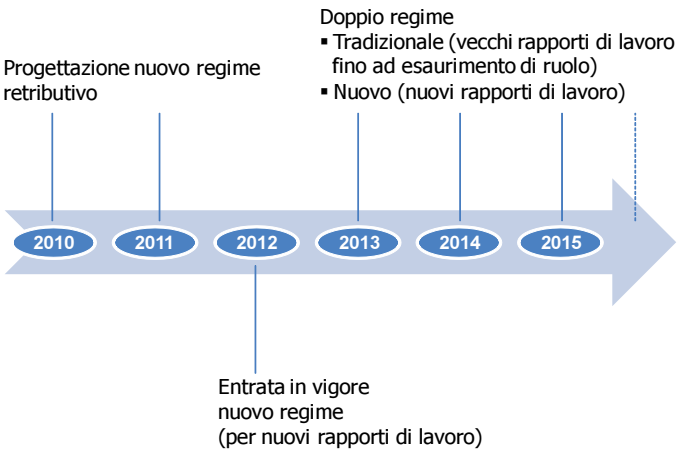


Figura 13 – Tempi della proposta 2 (ipotesi)

Barriere psicologiche. L'obiettivo della proposta, come sopra detto è dare maggiore flessibilità e libertà alla negoziazione Ateneo-docente/ricercatore, senza andare ad intaccare quanto finora previsto in termini di inquadramento e contratti, anzi prevedendo l'ulteriore possibilità di optare per il nuovo regime su base esclusivamente volontaria. In tal senso non si dovrebbero manifestare resistenze particolari alla realizzazione della proposta, se non di tipo ideologico o pregiudiziale.

III. Fondi per l'attivazione di veri corsi di laurea in lingua inglese e per la residenzialità universitaria

Proposta: *Istituire un fondo pubblico per il finanziamento di corsi di laurea in lingua inglese, con l'obiettivo di attrarre studenti non madrelingua italiani. Formulare un Piano nazionale, con relativo fondo, per la realizzazione di residenze universitarie con standard di qualità per studenti, ricercatori, visiting professor, ecc.*

La proposta attiene a due aspetti, o meglio vincoli, che frenano l'attrattività internazionale delle Università italiane. Si ricorda che l'internazionalizzazione degli Atenei è un obiettivo prioritario, anche alla luce della moltiplicata mobilità di studenti e docenti/ricercatori. Basti pensare che solo per questi ultimi, tra il 1997 e il 2007 in Europa il numero in mobilità è aumentato del 307%, da 7.800 ad oltre 24.000 persone. A fronte di ciò l'Italia segna il passo, rispetto ai Paesi più attrattivi, con un basso numero di stranieri iscritti o docenti negli Atenei nazionali (si vedano figure 14 e 15[15]).

Le barriere linguistiche inibiscono l'internazionalizzazione dell'Università italiana. Incentivare l'attivazione di corsi in lingua inglese può contribuire alle risoluzione del problema

Per quanto riguarda i corsi in lingua inglese, è appena il caso di ricordare che la lingua utilizzata è un fattore chiave nella scelta delle mete della mobilità studentesca. La recente rapida ascesa di nazioni quali l'Australia, il Canada, la Nuova Zelanda come nuove mete è attribuibile, per una buona parte, a considerazioni linguistiche. L'inglese è ancora oggi la **lingua veicolare per eccellenza**: i nuovi saperi, nella stragrande maggioranza, si generano e vengono diffusi in inglese. L'Italia a tal proposito ha un *gap* evidente, basti pensare che secondo stime recenti i corsi tenuti in inglese sono appena 50[16]. Nel complesso, secondo comparazioni OCSE, il nostro Paese si

[15] Per ulteriori dati di dettaglio si veda il Capitolo 6 del presente rapporto.

[16] Fonte: CRUI.

posiziona nella fascia in cui nessuno o quasi nessuno dei corsi in essere vede l'inglese come lingua di riferimento (si veda figura 16). Con queste premesse, la proposta si inserisce in un tema chiave, al fine di colmare il divario che separa in nostro Paese dalle realtà internazionali più competitive. In particolare, il fondo ipotizzato – nella convinzione che "imparare l'inglese" è un dovere/impegno personale – dovrebbe essere vincolato al raggiungimento di **obiettivi di attrazione di studenti stranieri**.

L'attrattività del sistema universitario nazionale passa anche attraverso precise scelte infrastrutturali in tema di offerta di **alloggi per studenti/docenti**. Anche sotto questa dimensione l'Italia soffre un ritardo evidente: la dotazione di residenze universitarie, in rapporto a studenti e docenti, è una frazione di quella di altri Paesi esteri significativi (si veda figura 17). La proposta in oggetto prevede il lancio e il finanziamento di un grande Piano nazionale per la residenzialità universitaria. Il Piano, oltre al relativo fondo sopra detto, dovrebbe:

- prevedere criteri di allocazione delle abitazioni sulla base del merito;
- fornire un quadro di riferimento preciso in merito a distribuzione territoriale, modalità di realizzo (tipologie), fonti di finanziamento specifiche (reperimento, distribuzione, ecc.).

Obiettivi. Coerentemente con quanto sopra detto, è possibile definire alcuni obiettivi di si-

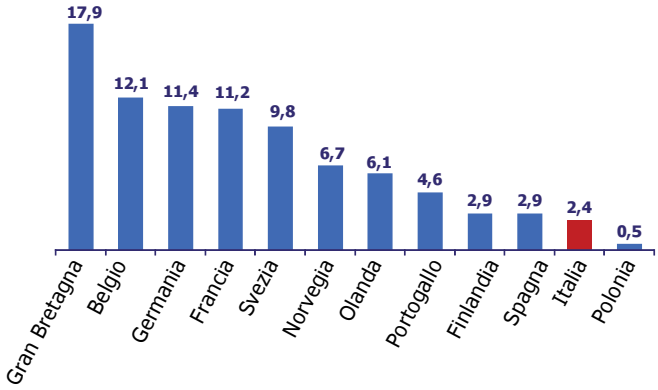


Figura 14 – % studenti stranieri su totale iscritti (TEH-Ambrosetti su dati OCSE; Almalaurea; Commissione Europea, 2008)

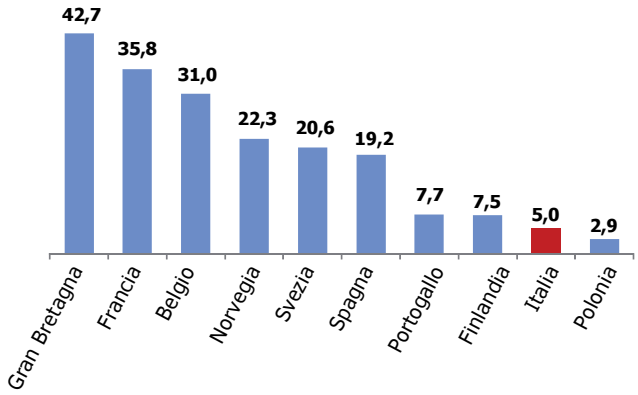


Figura 15 – % studenti di Phd stranieri su totale (TEH-Ambrosetti su dati OCSE-Confindustria Amd, 2008)

Inglese nei corsi	Paesi
Tutti o quasi	Australia, Canada, Irlanda, Nuova Zelanda, UK, USA
Molti	Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia
Alcuni	Belgio (Fl.), Francia, Germania, Norvegia, Polonia, Svizzera, Rep. Ceca, Ungheria, Islanda, Giappone, Corea, Turchia, Rep. Slovacca
Nessuno o quasi nessuno	Austria, Belgio (Fr.), Grecia, **Italia**, Spagna, Lussemburgo, Portogallo,

Figura 16 – Corsi in lingua inglese: una comparazione internazionale (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OCSE, 2008)

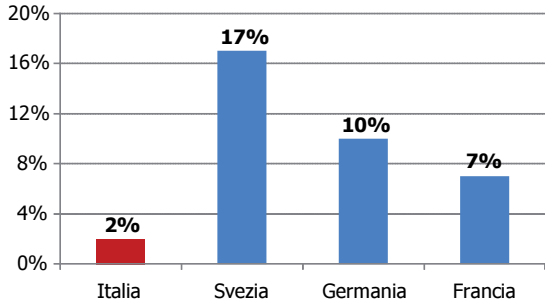


Figura 17 – Residenze universitarie (% degli studenti) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Eurostat)

stema e verificarne i progressi. Nello specifico questi potrebbero essere relativi all'attrazione di stranieri (studenti, ma anche professori, Phd, ecc.), al numero di corsi attivati in lingua inglese (con il vincolo di una percentuale minima di partecipanti non madrelingua italiani) e la disponibilità di residenze universitarie (si veda figura 18).

Gli obiettivi (ipotesi)		
	Oggi	2015
% Studenti stranieri	**2,3%** (6,9% media UE*)	**7%**
Corsi di laurea in lingua inglese	**50**[1]	**100**[2]
Disponibilità di residenze universitarie (% sugli studenti)	**2%** (7,6% media di riferimento**)	**8%**

(*) Media paesi europei che fanno parte dell'OCSE
(**) Media Italia, Francia, Germania, Spagna, Svezia
(1) In inglese (Fonte: CRUI)
(2) In inglese con un numero minimo (da definire) di studenti non madrelingua italiana

Figura 18 – Macro obiettivi correlati alla proposta 3 (ipotesi))

Tempi. La tempistica prevista, riconosciuta l'importanza di implementare fin da subito meccanismi e strumenti per facilitare l'internazionalizzazione (che si ricorda essere uno degli obiettivi primari) delle Università italiane, vede lo sviluppo della progettazione dei corsi in inglese e del Piano fino al 2011 (tempi necessari per mettere a punto non solo i contenuti di massima, ma anche tutti gli strumenti operativi), per poi dare avvio nel **2012** alle specifiche attività. I primi risultati dovrebbero quindi essere evidenti già dal 2015 (si veda figura 19).

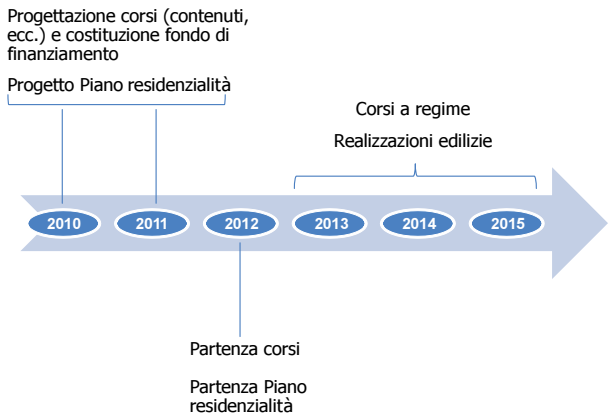


Figura 19 – Tempi della proposta 3 (ipotesi)

Barriere psicologiche. Entrambe le proposte si inseriscono su un'esigenza sentita e condivisa dalla maggioranza del mondo accademico e delle rappresentanze. In tal senso non si evidenziano fattori ostativi particolari, se non quelli attinenti alla realizzazione tecnica delle iniziative ipotizzate.

IV. Summit tra mondo imprenditoriale e accademico per incrementare l'efficacia delle lauree triennali

Proposta: *Organizzare un Summit tra mondo imprenditoriale (sue rappresentanze) e mondo accademico (sue rappresentanze) per definire le condizioni affinché i laureati triennali possano effettivamente servire il mercato del lavoro, contribuendo ad innalzare la produttività del sistema. Introdurre una serie di indicatori per la verifica dei progressi compiuti su questo tema ed una chiara tempistica di attuazione. Rafforzare il peso nei sistemi di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei corsi professionalizzanti introdotti dagli Atenei.*

Si tratta di rendere le lauree triennali un percorso realmente **professionalizzante** e al servizio del mondo del lavoro. Oggi, come noto, tale tipologia di laurea stenta a trovare la giusta collocazione e valorizzazione all'interno del quadro competitivo globale che impone un più stretto rapporto tra l'Ateneo e il territorio (e le sue imprese). Le lauree triennali, nell'esperienza attuale italiana – pur nascendo in una corretta

Il mondo imprenditoriale e accademico devono trovare un punto di incontro sul ruolo della formazione professionalizzante

prospettiva – non rispondono appieno né agli scopi professionalizzanti, né a quelli culturali. Le due anime sono di fatto mescolate, con il rischio di non raggiungere nessuno dei due obiettivi. Le evidenze fattuali sono chiare: la percentuale di inserimento di soggetti con questo tipo di istruzione terziaria è inferiore alla media di altri Paesi di interesse (si veda figura 20). Inoltre, particolari difficoltà emergono sull'occupazione femminile, il cui tasso è di quasi 10 punti inferiore a quello della media UE in riferimento ai corsi professionalizzanti.

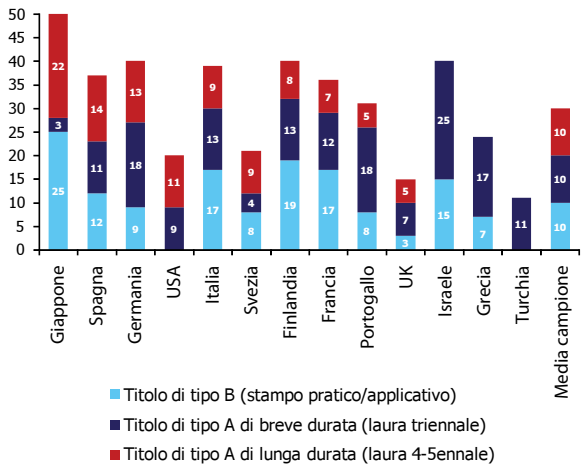


Figura 20 – % giovani tra 25 e 34 anni in possesso di titolo di istruzione terziaria (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Confindustria, 2008

A fronte di ciò, viste anche le tendenze e le esperienze europee in tema, le lauree triennali sono e rimangono uno strumento di **grande utilità** per la differenziazione dei percorsi e delle vocazioni individuali. Il loro ruolo deve quindi essere valorizzato, arricchendo in tal modo le opzioni offerte dal sistema della formazione superiore. In tal senso la proposta in oggetto ipotizza un **confronto franco e fattivo** tra i due mondi interessati: quello universitario e quello produttivo. Le loro rappresentanze, dovrebbero incontrarsi all'interno di un contesto formalizzato per affrontare e risolvere i nodi attuali che frenano il decollo delle lauree triennali come strumento realmente efficace. Per dare poi ulteriore concretezza al percorso, nella fase di valutazione – che come sopra detto va collegata all'attribuzione dei fondi statali – una parte (in misura da definire) dovrebbe essere funzione dell'efficacia e dell'efficienza dei corsi professionalizzanti introdotti (o che verranno introdotti) dalle singole Università.

Obiettivi. Coerentemente con quanto sopra, gli obiettivi di risultato al 2015 (e con una logica *rolling* da adattare nel futuro) dovrebbero riguardare tutti gli aspetti rilevanti del tema. Nello specifico: la **numerosità dei laureati** e il loro **inserimento nel mondo del lavoro** (si veda figura 21).

Gli obiettivi (ipotesi)		
	Oggi	2015
% Laureati da corsi professionalizzanti (Isced 5B*) su totale laureati istruzione terziaria	**2,1%** (15,9% media UE[1])	**16%**
Tasso occupazione di laureati da corsi professionalizzanti (Isced 5B*) – uomini	**85,1%** (86,9% media UE[1])	**88,5%**
Tasso occupazione di laureati da corsi professionalizzanti (Isced 5B*) – donne	**71,8%** (79,7% media UE[1])	**79,0%**

(1) Media paesi OCSE

(*) Secondo l'International Standard Classification of Education 1997 (ISCED 1997), i programmi terziari di tipo B (ISCED 5B) sono mirati a fornire competenze pratiche, tecniche e professionali per accedere direttamente al mercato del lavoro, benché possano essere previste alcune basi teoriche

Figura 21 – Macro obiettivi correlati alla proposta 4 (ipotesi)

Tempi. Anche in questo caso, come in alcune delle proposte qui illustrate, l'urgenza del tema spinge verso l'azione immediata. Tenuto conto anche della natura della proposta, l'organizzazione del Summit – che comunque non dovrebbe impegnare più di 6 mesi – potrebbe utilmente essere schedulata per la prima metà del 2010, con l'obiettivo di realizzare il Summit entro l'anno o al massimo entro il **2011**. Si tenga presente che il Summit proposto non può e non deve essere un processo particolarmente lungo. La volontà dovrebbe essere quella di contenere la durata complessiva entro i 6 mesi, tempo fisiologico per la buona riuscita dell'operazione.

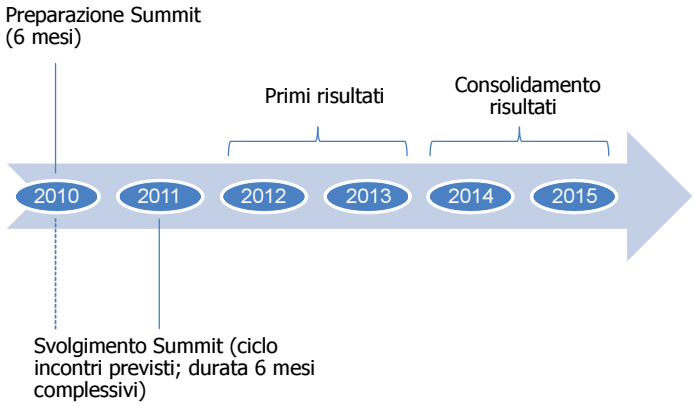


Figura 22 – Tempi della proposta 4 (ipotesi)

Barriere psicologiche. Le principali barriere all'implementazione con successo dell'iniziativa potrebbero essere quelle connaturate all'effettiva volontà delle parti in causa di arrivare ad una soluzione condivisa e supportata. L'obiettivo di rendere realmente professionalizzanti le lauree triennali dovrebbe essere, infatti, nell'interesse di tutti: dell'Università che vedrebbe meglio valorizzata la propria offerta formativa e del mondo del lavoro.

V. Meccanismo remunerativo del personale tecnico-amministrativo per la riqualificazione manageriale

Proposta: *Implementare un nuovo meccanismo di retribuzione del personale tecnico-amministrativo (sulla falsariga di quanto illustrato alla proposta 2 per il personale docente e ricercatore), stanziando al contempo appositi fondi ministeriali per la sua managerializzazione e riqualificazione.*

L'obiettivo della proposta è stimolare un ampio processo di professionalizzazione in chiave manageriale delle figure che nell'Università sono preposte a compiti tecnico-amministrativi.

Come noto il ruolo di tali soggetti è **chiave** ai fini dell'efficienza e della competitività complessiva della macchina universitaria. Altrettanto nota è la diffusa caratterizzazione di queste figure professionali in ruoli dai caratteri marcatamente **burocratici**. La moderna Università – ed è questa la tendenza che si sta affermando nel mondo – ha viceversa bisogno delle migliori professionalità a tutti i livelli rilevanti, con **competenze** all'altezza dalla competizione globale (e quindi anche di gestione strategica) e con spiccate doti di ***leadership*** individuale (pur commisurate al ruolo).

Anche il personale tecnico-amministrativo gioca un ruolo determinante per la qualità complessiva del sistema

Per andare in questa direzione, superando le logiche tradizionali consolidate, è necessario agire a due livelli:

- da un lato intervenire per dare ai singoli Atenei maggiore libertà per il re-

clutamento, lo sviluppo professionale e la remunerazione del personale tecnico-amministrativo. In tal senso la proposta, per quanto riguarda l'aspetto retributivo, replica con **logiche speculari** il sistema su base negoziale diretta Università-singolo illustrato alla proposta 2[17];

- dall'altro prevedere e stanziare fondi ministeriali per supportare le Università che decidono di intraprendere questi processi. Naturalmente, tali fondi dovranno essere integrati dai singoli Atenei in funzione delle esigenze specifiche.

In questo quadro si potrebbero creare le condizioni per garantire una effettiva managerializzazione e riqualificazione del ruolo di chi occupa posizioni tecnico-amministrative.

Obiettivi. Sulla base di quanto sopra detto, anche per quanto riguarda il personale docente/ricercatore, il monitoraggio del processo è un elemento imprescindibile per valutarne l'efficacia. Sarà quindi importante, laddove la proposta venga implementata, misurare le dimensioni di spesa, la scelta del nuovo regime da parte dei vecchi rapporti di lavoro, ecc. Oltre a questo è anche ipotizzabile proporre un macro-obiettivo di sistema, proponendo che entro il **2012**, almeno il 50% delle Università abbia elaborato e approvato un piano tecnico di sviluppo manageriale del proprio personale tecnico-amministrativo.

Tempi. La programmazione temporale prevista per l'implementazione della proposta ricalca quella vista più sopra per il personale docente/ricercatore. In questo caso, per non sovrapporre iniziative ed appesantire eccessivamente i processi in corso, è ipotizzabile una partenza posticipata del nuovo regime per il personale tecnico-amministrativo nel **2013**, secondo quanto schematizzato in figura 23.

Barriere psicologiche. Valgono anche in questo caso le considerazioni introdotte relativamente alla proposta 2.

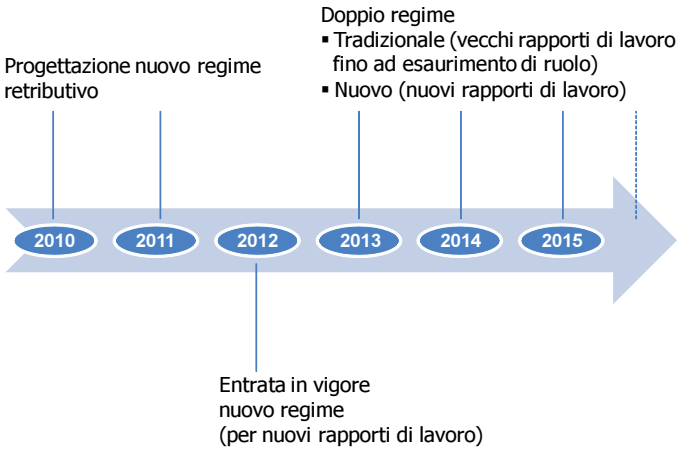


Figura 23 – Tempi della proposta 5 (ipotesi)

[17] Anche in questo caso ci saranno dunque due regimi: uno per i vecchi rapporti di lavoro che mantiene inalterate le logiche attuali fino ad esaurimento del ruolo (è prevista la possibilità di optare per il nuovo regime lungo tutto l'arco di vita professionale); l'altro che ad una quota minima stabilita in funzione della posizione e dell'anzianità, aggiunge una parte rilevante negoziata direttamente con l'Università.

VI. Attrazione di premi Nobel e ricercatori di fama internazionale per scuole di eccellenza

Proposta: *Istituire a livello locale Fondazioni, finanziate dal territorio, per attrarre personalità di fama internazionale. Tali soggetti hanno come vincolo contrattuale la creazione e l'avvio di scuole di ricerca e centri di eccellenza sul territorio.*

Fondazioni finanziate dal territorio per favorire l'attrazione e il mantenimento di talenti internazionali

Si tratta di favorire la nascita nei vari territori italiani – a livello di regione o provincia[18] – di soggetti (la forma di Fondazione appare ideale visti gli scopi e le attività) che operino a due livelli interrelati:

- raccogliere fondi tra i vari attori significativi del territorio (Fondazioni bancarie, Camere di commercio, associazioni rilevanti, ecc.);
- investire tali fondi per attrarre nel territorio personalità del mondo scientifico/accademico di chiara fama (giovani ricercatori già affermati, premi Nobel, ecc.), indipendentemente dalla nazionalità (ricerca dell'eccellenza ovunque questa si trovi).

Come detto, tali personalità avranno contratti (orientativamente quinquennali) che garantiranno un ampio grado di autonomia, all'interno di obiettivi chiari e mandati definiti. In particolare, il principale vincolo contrattuale sarà, come sopra detto, la fondazione e l'avvio di scuole/centri di eccellenza sul territorio stesso. Idealmente le specifiche aree di attività/ricerca dovrebbero essere coerenti con la vocazione e le prospettive di sviluppo del singolo territorio e con tale logica scelte.

La nascita di tali scuole permetterebbe di sviluppare ulteriori eccellenze per il Paese, favorire la creazione di *network* inter e intra-nazionali e colmare il *gap* attuale dell'Italia in termini di capacità di attrarre e/o trattenere il "meglio mondiale" nei vari campi del sapere[19].

Obiettivi. Dare vita ad almeno 5 scuole/centri entro il 2015. Questo appare un obiettivo raggiungibile, seppur ambizioso. Naturalmente il suo raggiungimento dipenderà dalla capacità di ingaggio e mobilitazione delle forze locali. A tal fine, può essere prevedibile – a livello ministeriale – costituire una ***task force***, con l'obiettivo di diffondere e spiegare, in ambito locale, l'idea e le sua finalità, mettendo bene in luce l'impegno e i vantaggi ottenibili[20].

Paese	Nobel vinti	Nobel in ambito scientifico	Nobel vinti all'estero in ambito scientifico
Italia	**19**	13	**62%**
Francia	50	30	0%
Germania	94	80	23%
Regno Unito	94	71	1%
Spagna	7	139	0%
Giappone	16	11	13%
Stati Uniti	235	1	14%

Figura 24 – Nobel vinti per Paese dall'anno dell'istituzione del remio (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Fondazione Nobel)

Tempi. Una volta attivata la fase di "sensibilizzazione" dei territori, la na-

[18] Eventualmente anche a livello di comune, laddove questo abbia dimensione e risorse sufficienti.

[19] A titolo comparativo, si ricorda che ad esempio la sola Università di Harvard oggi conta 43 premi Nobel attivi nell'insegnamento e nella ricerca.

[20] Solo per citarne alcuni: aumento della capacità innovativa, ricadute per le aziende, indotto generato, visibilità internazionale, ecc.

scita delle prime Fondazioni potrebbe essere verosimilmente prevista per la **fine del 2011**. I quattro anni successivi, prima del *target* al 2015 della costituzione delle prime scuole, appare un tempo sufficiente per l'attività di attrazione dei ricercatori (*scouting*, negoziazione, predisposizione dei contratti, ecc.).

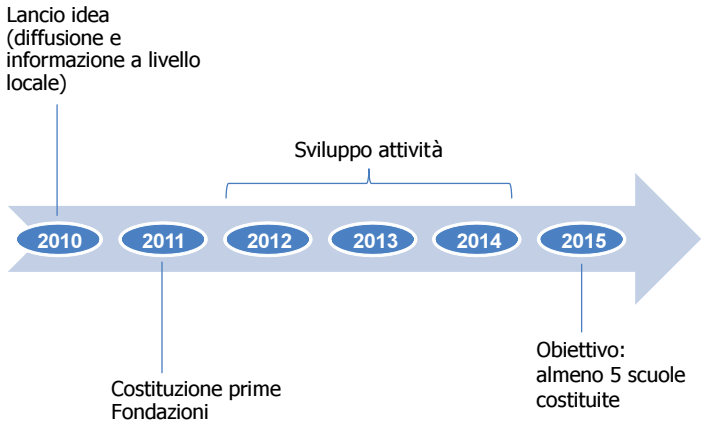


Figura 25 – Tempi della proposta 6 (ipotesi)

Barriere psicologiche. Anche se, a livello teorico, non dovrebbero presentarsi criticità particolari per la realizzazione della proposta (si ricorda che si escludono i temi "tecnici", come in questo caso ad esempio la raccolta dei fondi in misura sufficiente), alcuni problemi possono manifestarsi in funzione della reale comprensione della natura e delle ricadute positive per i territori (e per il Paese). In tal senso, l'attività ipotizzata di informazione e sensibilizzazione rispetto all'iniziativa, appare cruciale.

VII. Forum biennale per controllare la riforma dell'Università italiana

Proposta: *Progettare e dare vita ad un Forum (Osservatorio) permanente per il monitoraggio del processo di rinnovamento dell'Università italiana*.

Un eventuale processo di riforma deve essere monitorato attraverso l'istituzione di un osservatorio ad hoc

Si tratta di creare un momento – di fatto un Osservatorio – in cui, periodicamente, i massimi rappresentanti del mondo universitario, delle istituzioni politiche e delle rappresentanze significative, si riuniscono per fare il "punto della situazione" sullo stato dell'Università, valutare gli effetti del percorso di rinnovamento (obiettivi raggiunti), identificare le esigenze (anche nuove) emerse, e pianificare gli interventi futuri.

Il Forum, così come prefigurato, dovrebbe avere alcune caratteristiche specifiche:

- essere **presieduto formalmente dal Presidente della Repubblica**, per sottolineare e riconoscere la rilevanza del lavoro e dei temi trattati;
- avere i **membri partecipanti proposti dal Ministro** competente e nominati dal Presidente della Repubblica;
- rappresentare un **processo aperto e partecipativo**, non necessariamente breve, ma programmato in dettaglio nei singoli passaggi/responsabilità;
- prevedere degli ***Advisory body***[21] di grande autorevolezza con competenze

[21] I membri devono essere scelti tra le migliori personalità disponibili sul tema specifico, indipendentemente della nazionalità.

sui temi specifici, per supportare e arricchire il dibattito.

Tanto più importante è la creazione di tale occasione, tanto più il processo di riforma in corso si consoliderà e risulterà rilevante. Si noti che il Forum in oggetto non vuole sovrapporsi e/o duplicare i momenti e le attività formali/istituzionali oggi in essere, ma rappresenta uno strumento in grado di contribuire – in logica neutrale e propositiva – a realizzare i processi in corso.

Obiettivi. Si tratta di definire alcuni grandi obiettivi che rappresentino e diano sostanza al rilancio del sistema universitario nazionale. In altre parole, nella logica di monitoraggio e verifica sopra ricordata, è importante che al rinnovamento in corso siano associati *macro-target* (pochi, quantitativi e progressi) su alcune grandezze chiave – che permettano di verificare progressi e ritardi. Di seguito (si veda figura 26) sono proposti – a titolo esemplificativo – alcuni possibili obiettivi che attengono alle dimensioni dell'**attrattività** (anche internazionale) e della **competitività** dell'Università.

Gli obiettivi (ipotesi)		
	Oggi	2015
% occupati in funzioni di R&S	**1,24%** (1,5% media UE*)	**2%**
% studenti Ph.D. Stranieri	**5.0%** (20,5% media UE*)	**20%**
Quota percentuale laureati sulla popolazione 25-34 anni	**17%** (33% media UE*)	**20%**
Università nelle prime 100 posizioni dei ranking internazionali (es. QS World University Ranking)	**0** (17 Regno Unito; 3 Germania; 2 Francia)	**3**

(*) Media paesi europei che fanno parte dell'OCSE

Figura 26 – Macro-obiettivi correlati alla proposta 7 (ipotesi)

Tempi. Il Forum di monitoraggio proposto, dovrebbe essere avviato entro il **2010** (dedicando la parte terminale del 2009 e una parte significativa del 2010 alla sua progettazione). Tale collocazione appare ideale per poter iniziare a valutare fin da subito i primi effetti della riforma in corso e mettere in atto – se necessario – i correttivi più efficaci. A seguire, il Forum dovrebbe avere cadenza **biennale**, per poter permettere un monitoraggio su un periodo di tempo significativo, ma non eccessivamente lungo.

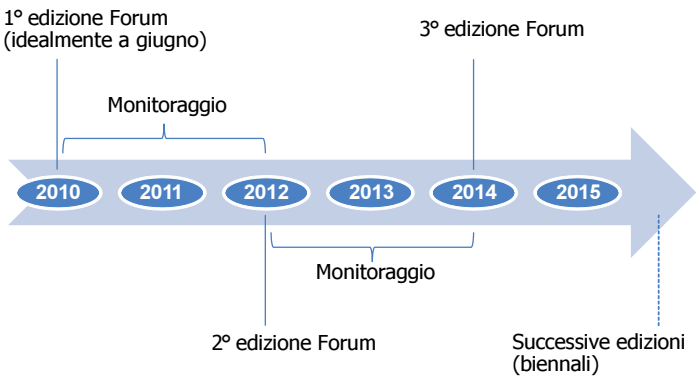


Figura 27 – Tempi della proposta 7 (ipotesi)

Organizzare un evento liberamente accessibile a tutti gli interessati permette di sensibilizzare l'opinione pubblica, ottenendo un largo consenso al processo di riforma

Barriere psicologiche. Per la realizzazione della proposta, in prospettiva, non dovrebbero manifestarsi ostacoli o pregiudiziali significative. La realizzazione di un momento di ascolto e confronto che, con logiche di aperta e libera discussione, chiami a raccolta gli attori chiave per verificare e valutare i progressi e proporre le migliori azioni per il futuro dell'Università dovrebbe essere ben accolto – in linea di principio – dai vari soggetti, indipendentemente dall'orientamento e dalle posizioni specifiche. Occorre tuttavia ribadire che il Forum, pur nelle modalità partecipative di cui si è scritto, ha obiettivi di monitoraggio estremamente precisi e stringenti: i suoi lavori dovranno essere guidati da un forte orientamento all'efficacia, alla responsabilità e al rispetto dei tempi.

VIII. Lanciare annualmente i "3 giorni dell'Università" aperti al pubblico per la conoscenza e l'Università

Proposta: *Organizzare e realizzare la "3 giorni dell'Università"*.

Si tratta di dare vita ad un evento periodico che – rivolgendosi ad un pubblico ampio non specialistico e trattando temi inerenti all'Università in tutti i suoi aspetti – diventi uno strumento per catalizzare interesse e **"avvicinare" la società civile del Paese all'Università**. Non è infrequente nel Paese una percezione diffusa del mondo accademico come una "torre d'avorio", avulsa dalla realtà che la circonda. Come meglio si argomenterà nei capitoli successivi – le sfide competitive dell'epoca attuale, richiedono una stretta interrelazione di tutti gli ingranaggi che compongono il motore dello sviluppo del sistema Paese. L'Università, visto il suo ruolo centrale, deve essere fortemente radicata nella società per poterne leggere le dinamiche, corrispondere le esigenze e dialogare in un rapporto di scambio proficuo. Il legame Università-Paese deve essere dunque rafforzato e valorizzato. Un evento come quello proposto va in questa direzione, con l'obiettivo di funzionare da "scintilla", cioè da elemento capace di catalizzare interesse e consenso per avviare altri processi e in ultima analisi "far accadere le cose".

Nello specifico, ai fini del successo, l'iniziativa dovrebbe avere almeno due caratteristiche di fondo principali:

- **Attrattività e coinvolgimento**. Dato l'obiettivo dell'iniziativa – riconciliare Università e società civile – i temi trattati, l'organizzazione generale dell'evento, il programma delle iniziative connesse devono essere improntati alla **massima attrattività**. A tal fine l'evento dovrebbe:
    - convogliare il meglio dell'accademia mondiale;
    - trattare i temi legati alla conoscenza e all'Università a 360°, attraverso un dialogo accessibile anche a chi non possiede una cultura specifica;
    - promuovere la cultura scientifica (in tutte le sue forme e declinazioni) e lo scambio del sapere;
    - essere ad ingresso gratuito, per attrarre il più ampio pubblico di riferimento (i numeri in gioco dovrebbero orientarsi verso 80/100 mila partecipanti a regime nei tre giorni dell'evento).
- **Carattere itinerante**. L'evento dovrebbe tenersi a rotazione, per lo meno per i primi anni di vita (dopo, in funzione dell'esperienza fatta e dei risultati ottenuti potrebbe anche diventare stabile), nelle diverse **città universitarie italiane**[22]. Questo per un duplice motivo: da un lato raggiungere e diffondere sul territorio a livello di massa critica un'ampia parte della popolazione; dall'altro stimolare una sana competizione tra i territori nell'ospitare l'evento. Quest'ultimo aspetto rimanda tra l'altro ad un punto chiave: la **raccolta dei fondi** necessari. Vista la rilevanza del tema, a contribuire dovrebbero essere chiamati tutti gli attori significativi a livello na-

[22] Ci si riferisce a quelle realtà in cui l'Università è un elemento caratterizzante e distintivo del tessuto cittadino (ad esempio Pavia, Bologna, Pisa, Urbino, ecc.) o nelle quali insiste un numero considerevole di Atenei statali e non statali, come Roma, Milano o Napoli.

zionale del mondo accademico ed imprenditoriale. A questi si dovrebbero aggiungere gli attori locali della città ospite, anche tenuto conto del fatto che l'iniziativa dovrebbe generare un indotto economicamente rilevante. Naturalmente, per ingaggiare positivamente gli attori di riferimento è precondizione il fatto che il progetto sia strutturato in maniera professionale, credibile e realmente attrattiva.

Obiettivi.

- Mettere in onda la prima edizione dell'evento nel 2011.
- Consolidare entro il 2015 la "3 giorni dell'Università" come appuntamento di richiamo nazionale ed internazionale, con la partecipazione delle principali Università del mondo.

Tempi. Come sopra detto, la prima edizione dell'iniziativa potrebbe essere ipotizzabile nel 2011, tempo necessario a progettare e organizzare un evento di questo tipo. La "3 giorni dell'Università", in funzione delle verifiche di pubblico e gradimento, potrebbe configurarsi come evento ricorrente a periodicità annuale (si

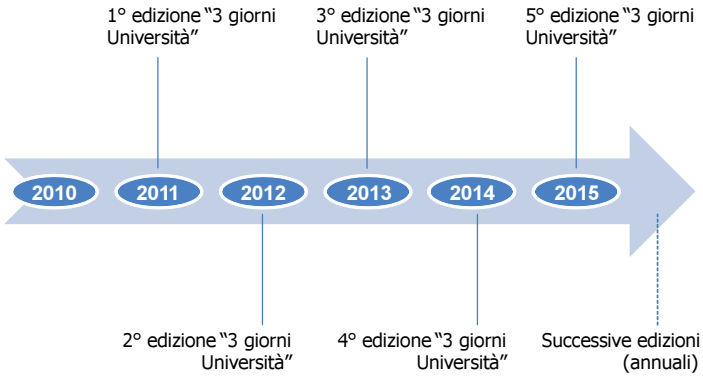


Figura 28 – Tempi della proposta 8 (ipotesi)

veda figura 28).

Barriere psicologiche. Visti gli obiettivi, la forma e la struttura ipotizzati, non si riscontrano resistenze o criticità particolari alla realizzazione della proposta.

1.4. Considerazioni di sintesi

Le proposte sopra descritte, come detto, mirano al miglioramento della competitività del sistema universitario italiano, agendo su aspetti specifici e trasversali al fine di rimuovere i vari nodi strutturali che li caratterizzano.

Quanto contenuto in questo rapporto vuole essere un contributo fattivo e positivo al dibattito in corso nel Paese circa l'evoluzione e l'assetto futuro che l'Università dovrà avere.

Come noto, le posizioni sono molteplici e gli esiti del processo non ancora definiti. Quello che è certo però – e su questo vi è convincimento unanime – è che occorre una profonda revisione delle logiche che hanno caratterizzato l'Università in Italia negli ultimi decenni.

Nel processo di riforma in atto, quali che siano le scelte finali, un punto è chiaro: **occorre slegare l'Università dai "lacci e lacciuoli"** che oggi la frenano, andando verso maggiori gradi di autonomia e competizione nei e tra i singoli Atenei, creando le condizioni per far emergere le eccellenze, con un'allocazione delle risorse su base sempre più meritocratica. Gli Atenei in grado di distinguersi devono perseguire l'eccellenza, ricevendo in cambio quote maggiori di risorse; parallelamente le Università che non sono in equilibrio di bilancio devono necessariamente rientrare (seppur prevedendo obiettivi di rientro progressivi).

Il Paese oggi si confronta su scala competitiva globale, con dinamiche sempre più spinte. In questo contesto la capacità di essere in ultima analisi un *player* vincente è legata all'**eccellenza di tutti gli elementi** messi in gioco (o almeno una parte significativa). Il sistema universitario è uno dei terreni fondamentali su cui si giocherà (vincendo o perdendo) questa competizione.

Investire nel sistema universitario significa candidarsi a vincere la **competizione sul capitale umano**, che è uno dei *driver* che guidano (e guideranno sempre più) la crescita e lo sviluppo, economico e sociale, di ogni sistema territoriale. Questo significa anche decidere quale direzione dare allo sviluppo. Significa cioè definire nei fatti la **visione del Paese**[23].

In questa logica il sistema universitario si pone come elemento di vantaggio competitivo potenziale al servizio del Paese, in un rapporto di reciproco e proficuo scambio. Occorre però tenere presente la proiezione dinamica del sistema: non è sufficiente assecondare la domanda (competenze da creare, conoscenza, ecc.) come è oggi (questo significherebbe al più portarsi alla pari dei concorrenti); occorre essere **"alla frontiera"** per vincere la sfida competitiva.

[23]Si intende ad esempio i campi di ricerca prioritari sui quali il Paese vuole raggiungere una posizione di leadership, oppure i settori produttivi da promuovere in termini di eccellenza del made in Italy, ecc.

PARTE TERZA: LE LINEE GUIDA

2. Le scelte Paese e il ruolo dell'Università nel rilancio competitivo dell'Italia

2.1. Introduzione

Da tempo – almeno dalla seconda metà degli anni '90 – l'Italia sta attraversando una **crisi di competitività** che ha caratteri strutturali. Gli "indizi" delle difficoltà del Paese sono molteplici: le dinamiche ridotte di crescita del Pil, la bassa produttività del lavoro, la limitata capacità di attrazione di investimenti e capitale umano, solo per citarne alcuni.

Di fronte a questi campanelli d'allarme, non sembrano esserci risposte sufficientemente organiche ed efficaci – o almeno non su tutti i nodi chiave che frenano la capacità di sviluppo – con scelte fatte spesso sull'emergenza o sull'opportunità.

Tutto ciò porta a rischi concreti di un ulteriore potenziale indebolimento della competitività e della capacità di sviluppo.

In questo contesto anche il **sistema universitario** (e l'educazione in generale) non fa eccezione: i processi di riforma messi in atto dalla fine degli anni '80, non hanno ancora portato i risultati voluti. Gli effetti sono evidenti, con un sistema della formazione superiore che appare fermo su logiche non più in linea con le esigenze imposte dall'epoca attuale, con problemi diffusi a vari livelli (infrastrutture, finanziamenti, aspetti normativi e di governo, ecc.), con una capacità di formare e attrarre i migliori talenti molto variegata sul territorio nazionale e comunque inferiore a quella di altri sistemi di Paesi avanzati.

Questa situazione è particolarmente penalizzante perché lo sviluppo di un sistema territoriale è sempre più basato su **produzioni ad alta intensità di conoscenza e creatività**. Oggi infatti il "capitale umano" – in una accezione diventata ormai comune – è sempre più uno dei fattori produttivi chiave. Non a caso la sua formazione a livello di massa critica (quantità e qualità) è ai primi posti nelle agende di governo delle nazioni più competitive.

Naturalmente l'Università è uno dei luoghi principe per la formazione dei talenti e dei saperi[1]. Tale ruolo chiave – tradizionalmente noto – è stato ulteriormente sancito all'interno della strategia di Lisbona, in cui la volontà di fare dell'Europa "*la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010*" riconosce in modo inequivocabile il capitale umano e l'efficienza delle istituzioni deputate al suo sviluppo, come fattori primari di vantaggio competitivo.

L'Italia deve dunque fare delle scelte, partecipate, di sistema Paese, che a tutt'oggi sono mancate: deve scegliere quale modello di sviluppo economico e sociale promuovere, quali settori produttivi sviluppare, quali conoscenze e competenze strategiche costruire. In sostanza occorre definire l'indirizzo strategico – una "visione" – per il futuro e da questo derivare degli obiettivi e delle azioni concrete per realizzarlo.

In questo quadro l'**investimento in conoscenza** è sicuramente un elemento centrale, che proprio per questo non può essere considerato a sé stante. Occorre dunque pensare gli interventi sull'Università all'interno di un complessivo **progetto Paese**. Questo è quello che è accaduto (o sta accadendo) nella maggior parte dei Paesi più competitivi.

[1] Questo sottintende che vi sia a monte un sistema formativo (e più in generale educativo) efficiente ed efficace lungo tutto il percorso.

Con queste premesse, l'obiettivo di questo capitolo è tracciare il perimetro del rapporto Università-Paese.

Nello specifico nella prima parte del capitolo si ripercorreranno sinteticamente gli elementi e i *driver* del cambiamento che segnano il corrente scenario strategico internazionale. Si procederà successivamente ad una disamina dell'evoluzione della capacità competitiva dell'Italia negli ultimi anni, mettendo in evidenza alcuni numeri rilevatori di particolari criticità. Si sottolineerà poi il ruolo, nell'attuale "economia della conoscenza", del capitale umano come primario fattore produttivo e fonte di vantaggio competitivo.

La seconda parte del capitolo sarà invece dedicata alla discussione degli elementi che caratterizzano una efficace strategia Paese di lungo periodo. All'interno di questo perimetro si affronterà a livello di inquadramento generale – lasciando l'analisi di dettaglio di elementi specifici ai capitoli successivi del presente rapporto – il tema del ruolo dell'Università per il rilancio della competitività dell'Italia.

2.2. Lo scenario strategico internazionale e i driver del cambiamento

Il contesto competitivo attuale è profondamente cambiato, segnando una fase di marcata discontinuità

Rispetto al passato recente alcuni grandi ***driver* di cambiamento** hanno profondamente modificato il contesto di riferimento in cui sistemi territoriali e imprese si muovono e si confrontano. In particolare se ne possono individuare quattro (fig. 1), che, seppur in misura e con intensità diverse, hanno interessato – interrelandosi e autoalimentandosi – tutti i Paesi del mondo.

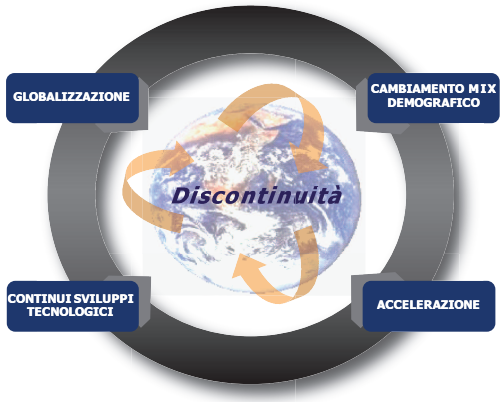


Figura 1 - I macro driver del cambiamento globale

Nel mondo globalizzato i territori sono in competizione nell'attrazione delle risorse scarse (umane e finanziarie)

Globalizzazione. La caduta di barriere e distanze, l'ingresso nel sistema di scambi globali (non solo commerciali) di aree/Paesi prima autarchici e l'accentuata mobilità dei fattori produttivi ha intensificato la **competizione tra sistemi territoriali** a tutti i livelli. Di fatto oggi ogni Paese (e a scendere le realtà che lo compongono – regioni, province, ecc.), al pari delle imprese, si confronta con gli omologhi di tutto il mondo per attrarre le risorse scarse – umane e finanziare – necessarie al suo sviluppo. In questa sfida sconta tutti gli elementi, vantaggi e svantaggi, del proprio sistema socio-economico-produttivo. Sempre più sarà dunque tendenzialmente netta la distinzione tra territori competitivi e attrattivi e gli altri. Questo implica che ogni posizione di rendita è messa a dura prova. Conseguentemente, è massima la necessità di creare e mantenere le condizioni per costruire vantaggi competitivi

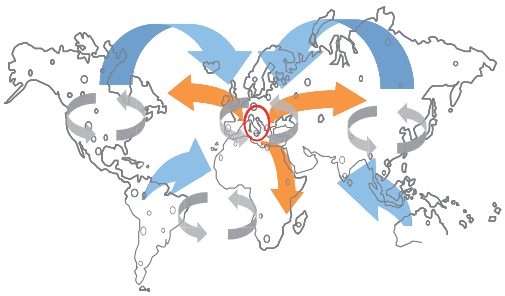


Figura 2 – Globalizzazione e competizione territoriale a 360°

difendibili. Tra questi, come si dirà più in dettaglio in seguito, il capitale umano è tra i principali.

La tecnologia in continua evoluzione apre opportunità, ma implica un capitale umano in grado di svilupparla e utilizzarla

Continui progressi tecnologici. A partire dai primi anni del secolo scorso, scienza e tecnologia hanno originato novità e innovazioni a ritmo sempre più rapido, segnando una accelerazione esponenziale (si veda anche punto successivo) rispetto allo sviluppo che si era avuto nei secoli precedenti. In particolare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno avuto un impatto trasversale su tutti i settori dell'economia e della società in generale. Tutto ciò ha aperto l'epoca della *knowledge economy*: oggi i Paesi *post*-industriali giocano infatti la partita competitiva non più (o non solo) sulla disponibilità dei tradizionali fattori produttivi, ma sulla capacità di generare **nuove frontiere tecnologiche** in tutti i campi. Il capitale umano è dunque centrale sia per originare idee, che per essere in grado – a livello di massa critica – di lavorare e interagire con la tecnologia in continua evoluzione[2].

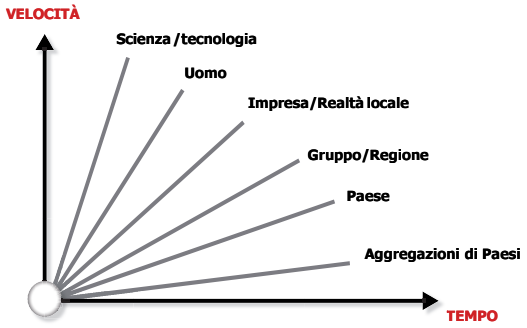


Figura 3 – Gli sviluppi tecnologici e la velocità di apprendimento

Figura 4 – Implicazioni del driver "Accelerazione"

La riduzione dei cicli di vita di prodotti e competenze richiede un continuo investimento nell'aggiornamento lungo tutto l'arco di vita

Accelerazione. Anche alla luce dei continui progressi tecnologici sopra detti, si assiste ad una progressiva **riduzione dei cicli di vita** di prodotti, beni, servizi e conoscenze[3]. Questo concetto è rilevante per i territori perché questi devono creare le condizioni affinché le aziende e le istituzioni innovino (e si rinnovino) nel continuo e gli individui abbiano la possibilità di aggiornarsi lungo tutto l'arco della vita professionale (*lifelong learning*). Rispetto a questi obiettivi, ancora una volta il ruolo dell'Università è centrale.

I grandi cambiamenti socio-demografici mondiali si intensificano e segnano una grande fertilizzazione culturale

Cambiamento del *mix* socio-demografico. Mentre si riducono i cicli utili di prodotti, processi e conoscenze/competenze, si allunga progressivamente il "ciclo della vita" (allungamento della speranza di vita) - con alcune popolazioni che invecchiano e altre molto più giovani che diventano più importanti - e cambiano i *mix* di etnie in vari Paesi. Il progressivo mutamento del *mix* (etnie, religioni, età, ecc.) significa e significherà sempre più in futuro, la necessità di rispetto delle etnie e delle identità locali, la necessità di mutua comprensione ed adattamento e la necessità di un sostanziale aggiornamento dei sistemi di *welfare.* Tali sfide saranno più accese in Paesi come l'Italia

[2] Scienza e tecnologia originano novità a ritmo sempre più rapido. Tale progressione è superiore alla capacità di assimilazione dell'individuo. Si crea dunque un divario crescente tra la conoscenza rilevante esistente e quella posseduta. Il divario aumenta in relazione al numero di persone coinvolte in un'organizzazione, in un territorio o in un processo. Una formazione di alto livello e di qualità permette di mitigare, almeno in parte, tali effetti.

[3] Si stima che un bagaglio di conoscenze professionali abbia una durata massima di 5 anni.

caratterizzati da alti tassi di immigrazione (anche in contesti sociali tradizionalmente poco "abituati" a fenomeni di multiculturalità), tendenza accentuata all'invecchiamento della popolazione e collocazione in aree etniche destinate ad una progressiva riduzione[4]. In questo scenario gli aspetti legati al capitale umano rientrano in modo significativo e trasversale: da un lato la convivenza pacifica e l'integrazione saranno sempre più legate all'apertura e al livello (mediamente elevato) di cultura delle popolazioni; dall'altro – per evitare disequilibri economici dovuti all'aumentata vita media – occorrerà creare più ricchezza producendo meglio (più produttività) e a più valore aggiunto: in entrambi i casi la disponibilità di capitale umano qualificato è condizione necessaria.

Riguardo alla situazione sin ora descritta è da sottolineare che la novità non è tanto nel fatto che questi elementi di cambiamento ci siano e siano evidenti (è ormai da decenni che si sono avviati), ma nel fatto che stiano **accelerando significativamente**, portando una discontinuità nelle logiche, assetti e modalità tradizionali di sviluppo economico e sociale sempre più forte. Conseguentemente, la connessa complessità da governare (in termini di scelte strategiche, capacità di visione, efficacia nell'azione, ecc.) e le sfide per i territori hanno raggiunto un livello superiore rispetto al recente passato.

Il mondo, dunque, è in competizione e la competizione è massima.

In questo contesto, come detto, il ruolo della conoscenza è chiave: la competizione si fa (e si vince) sempre più sull'innovazione e sempre meno sui fattori produttivi tradizionali.

2.3. La competitività declinante dell'Italia (e dell'Europa)

Il contributo dell'Europa all'economia mondiale si sta riducendo, complici alcune debolezze strutturali

Nello scenario sopra descritto, le evidenze mostrano come il baricentro dello sviluppo economico si stia spostando sempre più verso l'asse "Estremo Oriente-Nord America" a svantaggio dell'Europa: dal 1990 al 2007 il contributo dell'area europea al Pil mondiale[5] è infatti diminuito di quasi 10 punti percentuali passando da oltre il 35% a poco più del 26%.

Non solo: le dinamiche di crescita del Pil mostrano come l'economia europea registri valori costantemente minori di quella americana (figura 6).

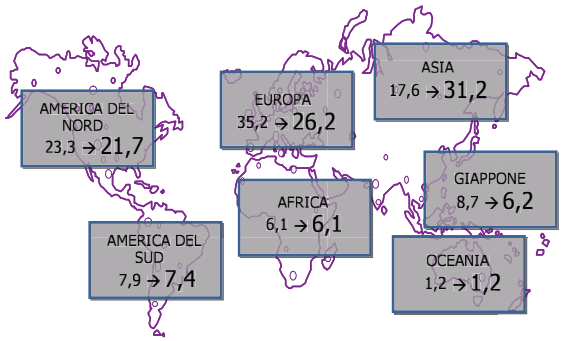


Figura 5 – Contribuzione (%) al Pil mondiale , variazioni 1990-2007 (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Banca Mondiale)

La capacità competitiva del

[4] Nel 1900 vi era 1 europeo ogni 4 cittadini del mondo; nel 2000, 1 europeo ogni 8,3 cittadini del mondo. Tale tendenza proseguirà verosimilmente con dinamiche crescenti: nel 2050, secondo gli attuali trend demografici, vi sarà 1 europeo ogni 14,1 cittadini del mondo (Fonte: proiezioni TEH-Ambrosetti su dati United Nations Population Division).

[5] Riferimento al Pil a parità di potere d'acquisto (PPP).

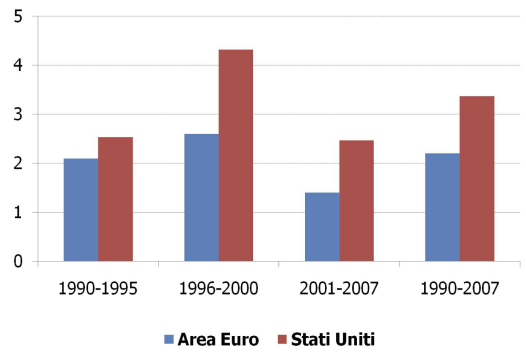


Figura 6 – Tassi di crescita (%) del Pil (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD)

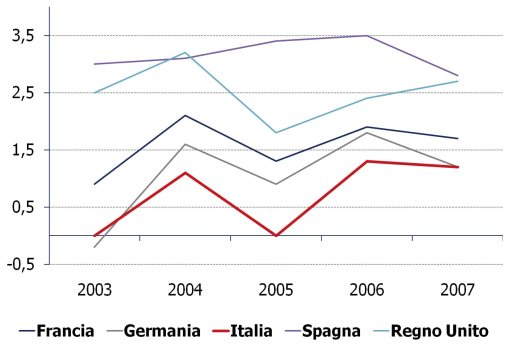


Figura 7 – Tasso di crescita (%) del Pil (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Commissione Europea)

"Vecchio continente" appare frenata da diversi elementi strutturali e strategici. Tra i principali[6] spiccano il basso peso dei settori tecnologicamente più avanzati e la modesta (rispetto ad altre aree mondiali) quota di investimenti – soprattutto privati – in ricerca e sviluppo. Temi dunque che in maniera diretta o indiretta attengono alla dimensione dell'innovazione e della conoscenza. Proprio sulla base del riconoscimento della centralità dell'investimento in queste aree e dei *gap* dell'Europa, è stata lanciata la strategia di Lisbona, la cui implementazione, come noto, sta subendo però ritardi (si veda anche il paragrafo 5).

L'Italia è da anni in una situazione di debolezza competitiva, rispetto ai Paesi best performer

Esiste quindi il rischio (concreto) che l'Europa, in una progressiva deriva, si sposti sempre più alla "periferia" dell'attivismo e dello sviluppo globale.

Per l'Italia la situazione è simile, con alcune punte di particolare criticità. Il Paese si trova infatti da anni in una **situazione di debolezza relativa rispetto ai Paesi competitori** (sia tradizionali che emergenti). I sintomi sono evidenti:

***Performance* economica**. Negli ultimi dieci anni l'Italia ha registrato uno sviluppo complessivo inferiore ai Paesi più industrializzati (con l'unica eccezione del Giappone): il Prodotto Interno Lordo (Pil) è salito mediamente dell'1,5% all'anno, il peggior risultato del dopoguerra[7].

Occupazione. Nonostante dinamiche di crescita in linea con i *trend* europei, l'occupazione in Italia rimane su valori non soddisfacenti. Il *gap* ad esempio è evidente dal confronto con la media dei Paesi del G7 (figura 8). Questi dati quantitativi vanno poi letti in parallelo con altri problemi strutturali del mercato interno del lavoro, quali la progressiva immobilizzazione

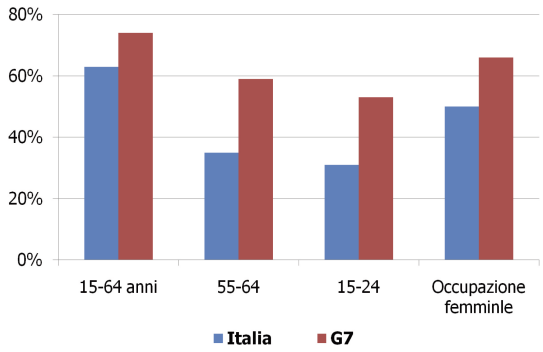


Figura 8 – Tasso di occupazione (%) per classi di riferimento (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati ISTAT, Confindustria)

[6] Tra i più rilevanti: ridotta dimensione media di impresa; limitato grado di concorrenza nei mercati; rigidità del mercato del lavoro; invecchiamento della popolazione e bassa natalità; mancanza di una strategia competitiva ai livelli territoriali rilevanti; modello istituzionale e sistemi di governo non adeguati; presenza di una sorta di "deficit democratico" (distanza fra le esigenze centrali e la consapevolezza partecipativa della stragrande maggioranza dei cittadini).

[7] Fonte: Confindustria, rapporto "Cambiare per crescere – la performance dell'Italia nel contesto internazionale", 2008.

delle posizioni interne, la scarsa mobilità settoriale, le difficoltà di inserimento dei giovani (anche quelli con maggior grado di istruzione), ecc.

Attrattività. Per capacità di attrazione di investimenti diretti esteri (IDE) e di spesa in ricerca e sviluppo finanziata dall'estero (BERD[8]) – una sorta di "cartina di tornasole" dell'*appeal* competitivo di un territorio – l'Italia è da anni il fanalino di coda tra i Paesi sviluppati.

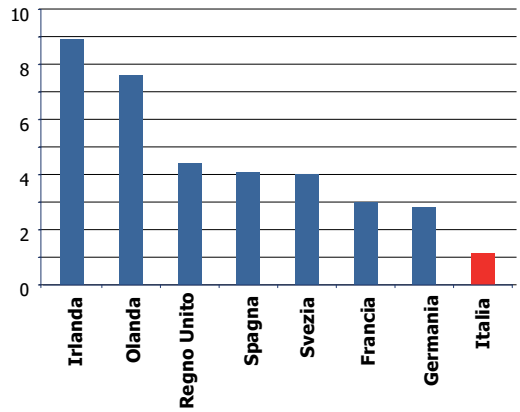


Figura 9 – Investimenti diretti esteri (in % del Pil – media 2001-2007) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Banca mondiale)

Produttività. Nel periodo 1997-2007 la produttività del lavoro[9] è aumentata di un terzo rispetto alla media UE15 (+0,4% rispetto a +1,3%), mentre quella totale dei fattori[10] di un quarto (+0,2% rispetto a +0,8%). Questo è un dato di particolare criticità in quanto, secondo analisi recenti[11], scomponendo la crescita del Pil pro capite emerge che dalla metà degli anni '90, le differenze nei tassi di crescita nei paesi industrializzati sono riconducibili ai **maggiori/minori guadagni di produttività**. Per la maggior parte di questi paesi è l'aumento della produttività del lavoro piuttosto che l'incremento nel tasso di occupazione ad aver inciso per più della metà sulla crescita del Pil per abitante (si veda figura 11). La crescita della produttività del lavoro è quindi una delle fonti principali della crescita economica. Su questo tema si ritornerà trattando del legame diretto capitale umano qualificato-produttività.

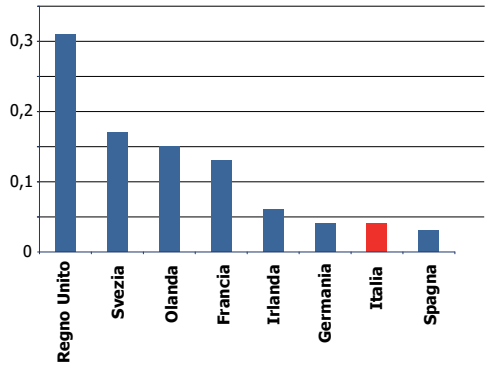


Figura 10 – R&S finanziata dall'estero (% del Pil; media 2001-2005) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati EUROSTAT)

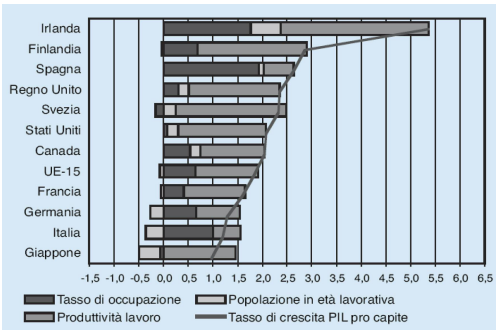


Figura 11 – Scomposizione Pil pro capite (variazioni % medie annue; 1995-2005) (Fonte: Confindustria) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati EUROSTAT)

Debito pubblico. Pur con una tendenza recente alla diminuzione[12], l'indebitamento del Paese rimane su valori multipli di quelli dei principali paesi sviluppati (europei e non): 104% del Pil

[8] Spesa del settore imprenditoriale per la Ricerca e Sviluppo "R&S".

[9] Pil per occupato.

[10] Rapporto tra un indice di output e un indice di input, media ponderata degli indici di lavoro e capitale.

[11] Si veda ad esempio Confindustria – Scenari economici n°1, dicembre 2007.

[12] Tale tendenza non tiene conto degli effetti sul bilancio dello Stato dell'attuale crisi economica internazionale in corso.

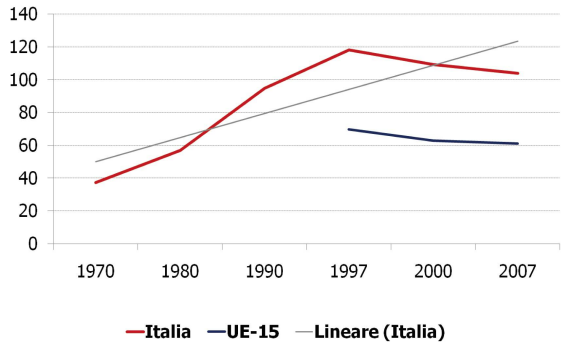


Figura 12 – Debito pubblico (valori in % del Pil) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Commissione europea, ISTAT, Banca d'Italia)

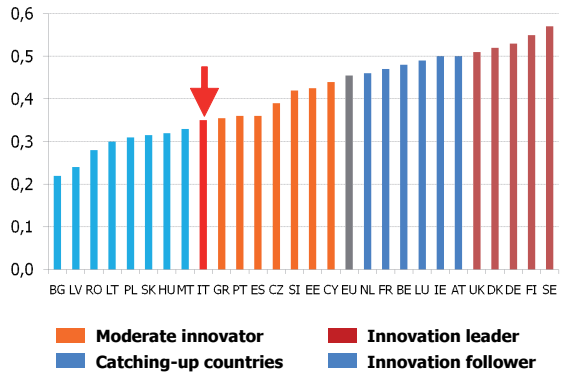


Figura 13 – Performance innovativa degli Stati membri (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati European Innovation Scoreboard 2008)

contro una media nei paesi UE15 del 61,1% (figura 12). Questo rappresenta, come è opinione ormai unanime, un grande fardello per la competitività dell'Italia e un vincolo molto significativo per gli spazi di manovra di politiche e azioni correttive.

Innovazione. La capacità innovativa del Paese, che come detto è uno dei più importanti fattori di vantaggio competitivo, pur con eccellenze a livello di singole realtà di ricerca e industriali, si è via via affievolita nel tempo, segnando di fatto il passo rispetto alle aree a maggior tasso di sviluppo. Ad esempio, secondo l'*European Innovation Scoreboard 2008*[13], che misura in logica comparativa i progressi degli Stati membri in termini di capacità innovativa e creativa, l'Italia si colloca al ventiduesimo posto su 32, sull'ultimo gradino degli "innovatori moderati"[14] (figura 13), alle spalle della Grecia e al di sotto della media europea, con progressi di fatto assenti negli ultimi 5

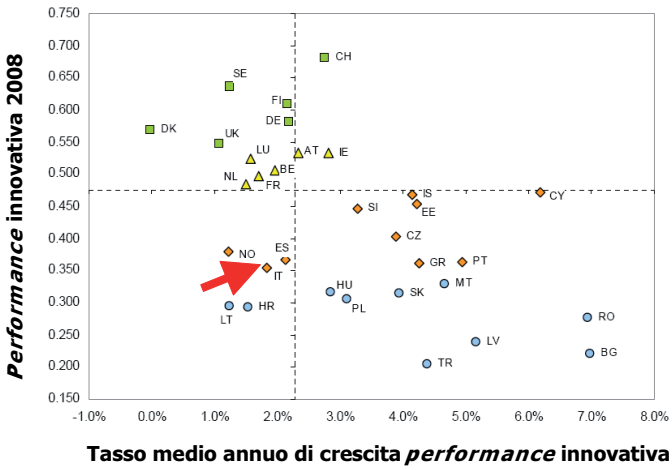


Figura 14 – Percorso di convergenza nella performance innovativa (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati European Innovation Scoreboard 2008)

[13] Il documento, arrivato alla 8° edizione è frutto di indagini condotte nelle varie nazioni (in Italia anche dal Consiglio Nazionale delle Ricerche) ed è uno strumento di lavoro dell'Unione Europea. Fotografa infatti la realtà, le capacità e le tendenze dei Paesi membri sulle dimensioni della capacità di innovazione all'interno del percorso segnato dalla strategia di Lisbona, facendo anche un confronto con Stati Uniti e Giappone (più Croazia, Turchia, Islanda, Norvegia e Svizzera). L'assessment sulla performance di innovazione viene fatto considerando 29 indicatori che riguardano dai ricercatori impiegati, ai brevetti generati, agli scambi fra ricerca pubblica e privata, agli investimenti, alle società coinvolte e valutando anche, ad esempio, gli effetti economici generati e le aziende che hanno introdotto innovazioni.

[14] La classifica divide le nazioni in quattro gruppi: Innovation leaders, Innovation followers, Moderate Innovators e Catching-up countries.

anni (figura 14).

Competitività. Nelle classifiche più accreditate[15], l'Italia da tempo staziona in posizioni retrostanti, dietro a Paesi appartenenti ad aree meno sviluppate. Tra le diverse "fotografie" che si possono citare, tra le più recenti vi è quella dell'*Economist Intelligence Unit*[16] in cui l'Italia è a metà del *ranking* mondiale[17], 40° su 82 paesi (tra Tailandia e Lituania) ed è tra gli ultimi posti in Europa, 16esima, davanti solo a Grecia e Turchia. Risultati analoghi si ritrovano nelle valutazioni degli altri principali organismi e istituzioni internazionali (si veda ad esempio la classifica IMD riportata in figura 15).

Occorre agire con urgenza sui nodi strutturali che frenano lo sviluppo del Paese, anche attraverso azioni mirate per la valorizzazione del capitale umano

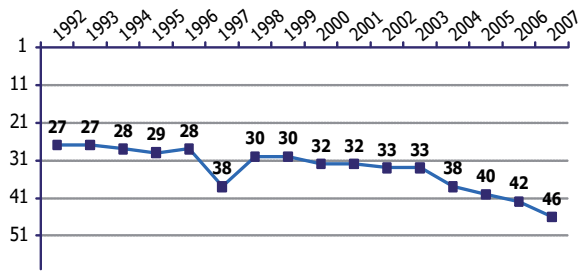


Figura 15 – Classifica IMD sulla competitività (posizione dell'Italia) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati IMD)

Da questo quadro sinteticamente delineato, emerge l'**esigenza per l'Italia di "cambiare rotta"**, intervenendo con azioni mirate ed efficaci sui nodi strutturali che frenano la capacità di sviluppo e di crescita. Tra i diversi provvedimenti necessari[18], sicuramente vi è quello sulla formazione e promozione del capitale umano, *asset* centrale in un'economia sempre più *knowledge intensive*. Questo porta al tema dell'efficacia e della competitività delle istituzioni a questo deputate, *in primis* l'Università.

2.4. Capitale umano, creatività e conoscenza (intelligenza) diffusa come fattori chiave per lo sviluppo

Il **rapporto diretto tra capitale umano qualificato e crescita economica** è ormai consolidato nell'ampia letteratura sviluppatasi in materia.

In particolare la **nuova teoria della crescita** – nata da una revisione critica della teoria neoclassica incentrata sull'importanza dell'accumulazione del capitale fisico come forza trainante dell'intero sistema produttivo – individua il capitale umano (qualità e quantità) come elemento centrale dello sviluppo eco-

Figura 16 – Circolo virtuoso tra istruzione, capitale umano e crescita

[15]Si ricorda che tali classifiche, per logiche di costruzione e natura intrinseca, spesso danno un'immagine solo parziale della reale situazione di un sistema territoriale. Pur con queste limitazioni rappresentano comunque un utile indicatore di determinate linee di tendenza generali.

[16]Economist Intelligence Unit, Rapporto sulla competitività del sistema Italia, 2008.

[17]Singapore è al vertice della classifica, seguito da Danimarca, Finlandia, Svizzera e Hong Kong, con gli Stati Uniti al settimo posto, l'Inghilterra al decimo, la Germania al quindicesimo e la Francia al diciottesimo.

[18]Sistema della giustizia, pubblica amministrazione, assetto di governo del Paese, infrastrutture, processi decisionali, solo per citarne alcuni.

nomico di lungo termine in un contesto di economia avanzata e *post*-industriale.

Conoscenza, intelligenza e creatività sono alla base della competitività e della capacità di sviluppo

L'idea di base è che la disponibilità di capitale umano adeguatamente istruito sia in grado di produrre nuova conoscenza, di generare nuove idee e tecnologie, di stimolare la ricerca e lo sviluppo. In tal modo si innesca un circolo virtuoso in base al quale queste idee diventano *input* per produrre nuove idee e tale produzione può crescere senza limiti, generando esternalità positive, creando valore economico e garantendo uno sviluppo costante nel tempo[19].

Accanto a questa teoria, nel tempo se ne sono sviluppate altre che confermano l'importanza di avere una massa critica di persone ben istruite e in grado di generare nel continuo idee e innovazione.

Tra queste, notevole successo ha riscosso l'idea di **Classe creativa**[20], intendendo con questo termine individui che quotidianamente, con la propria mente, risolvono problemi complessi, applicando quindi nuove soluzioni in ogni ambito e settore produttivo. In questa concezione il capitale umano è sostituito dal capitale creativo che nel contesto attuale di *knowledge economy* meglio rappresenta e spiega la misura dell'innovazione e della crescita.

Come per il capitale umano, anche il capitale creativo non è una "dote", ma va formato ed addestrato. Numerosi studi[21] hanno infatti dimostrato che laddove la creatività è una caratteristica connaturata a livello di singolo e potenzialmente presente in ciascuno individuo, a livello di sistema esistono delle precise condizioni per farla emergere, favorirla, attrarla e canalizzarla. Anche in questo caso il sistema educativo e le istituzioni preposte, in particolare l'Università, hanno una importanza centrale.

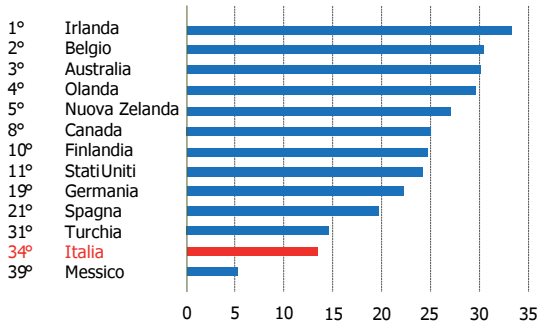


Figura 17 – Classe creativa (% della forza lavoro)
(Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Creativity Group, ILO)

L'Italia è in posizioni retrostanti in termini di dotazione di "creativi"

Senza entrare in ulteriori dettagli teorici, per i quali si rimanda alla letteratura specifica sul tema, è importante sottolineare però un punto: oggi è stimato che il livello di classe creativa necessario a sostenere un Paese nella competizione globale sia almeno del 20%. L'Italia è attualmente[22] a meno del 14%: **il *gap* da colmare è evidente.**

Indipendentemente dalla teoria sottostante, è comunque assodato che l'investimento in formazione – specie in quella di alto livello – ha un alto tasso di rendimento, in termini di maggiore qualità (produttività) del lavoro, capacità di innovazione, ecc. – e quindi, in ultima istanza, nella capacità di un sistema economico di essere competitivo e attrattivo[23].

[19] Si veda anche Confindustria, Scenari economici, n° 1, dicembre 2007.

[20] L'idea è stata teorizzata e sviluppata dall'economista americano Richard Florida.

[21] Si veda anche la ricerca ANCE-Ambrosetti "Le città dei creativi: le città che attraggono creatività – quali, perché e le politiche per migliorarle", 2005.

[22] Riferimento al censimento del 2001.

[23] Naturalmente i "ritorni" si hanno anche a livello sociale: maggiore apertura culturale, coesione sociale, livello di democrazia reale, ecc., ma il tema esula dalla trattazione attuale.

A tal proposito diversi lavori empirici hanno quantificato il contributo del capitale umano alla crescita della produttività. Ad esempio, secondo un recente studio OCSE[24], questo è stato stimato per l'Italia, nel periodo 1990-2000, pari al 34%: di fatto circa un terzo dell'aumento della produttività nel Paese ha avuto come *driver* il miglioramento della qualità del capitale umano. Altre ricerche[25] sono pervenute a risultati simili, pur con le differenze spiegate dalla difficoltà di individuare parametri uniformi di *output* e relazioni biunivoche con la produttività.

È dunque confermata la relazione diretta tra capitale umano e *performance* economica di un sistema Paese.

2.5. La conoscenza come portante della competitività dell'Europa: la strategia di Lisbona e lo Spazio europeo dell'istruzione superiore (cenni)

L'Europa ha fatto della conoscenza un elemento centrale della propria strategia competitiva

La consapevolezza che nell'economia e nella società del XXI secolo saranno la conoscenza (intelligenza) e la creatività a determinare il successo di imprese, organizzazioni, individui – e quindi, in ultima istanza, Paesi – sta guidando gli sforzi e le strategie di tutte le nazioni ad economia avanzata o in via di sviluppo. L'obiettivo è creare le condizioni strutturali di formazione, attrazione e mantenimento del migliore capitale umano possibile.

Questo indirizzo strategico, è emerso con forza in Europa in occasione del **Consiglio europeo di Lisbona** (marzo 2000) in cui i capi di Stato dei Paesi membri hanno avviato una strategia[26] – detta "di Lisbona" – con l'obiettivo di fare dell'Unione europea "*l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010*".

Di fatto è stato per la prima volta sancito il ruolo strategico dell'istruzione

[24] OCSE, The Sources of Economic Growth in OECD Countries, 2003.

[25] Daniele ("Sources of Growth and Convergence among Italian Regions", 2007), focalizzandosi sul periodo 1981-2001 ha individuato il contributo del capitale fisico, capitale umano e della produttività totale dei fattori alla crescita della produttività del lavoro rispettivamente in 38,3%, 43,5% e 18,3%. Bassanetti e Zollino ("La produttività totale dei fattori in Italia negli anni recenti: evidenze di stime preliminari per il totale del settore privato e dei principali comparti", 2007), con ipotesi diverse e focalizzandosi sul settore privato, sono pervenuti a risultati analoghi: la crescita della qualità del lavoro ha contribuito alla produttività dal 21% del primo quinquennio degli anni Novanta al 41% dell'ultimo quinquennio.

[26] Sviluppata nel corso di diversi Consigli europei successivi a quello di Lisbona, la strategia si fonda su tre pilastri: 1) un pilastro economico che deve preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza; l'accento è posto sulla necessità di adattarsi continuamente alle evoluzioni della società dell'informazione e sulle iniziative da incoraggiare in materia di ricerca e di sviluppo; 2) un pilastro sociale che deve consentire di modernizzare il modello sociale europeo grazie all'investimento nelle risorse umane e alla lotta contro l'esclusione sociale; gli Stati membri sono invitati a investire nell'istruzione e nella formazione e a condurre una politica attiva per l'occupazione onde agevolare il passaggio all'economia della conoscenza; 3) un pilastro ambientale aggiunto in occasione del Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001 e che attira l'attenzione sul fatto che la crescita economica va dissociata dall'utilizzazione delle risorse naturali. Per raggiungere gli obiettivi fissati nel 2000 è stato stabilito un elenco di obiettivi quantificati. Poiché le politiche in questione rientrano quasi esclusivamente nelle competenze attribuite agli Stati membri, è stato messo in atto un metodo di coordinamento aperto che comprende l'elaborazione di piani d'azione nazionali. Al di là degli indirizzi di massima per le politiche economiche, la strategia di Lisbona prevede l'adattamento e il rafforzamento dei processi di coordinamento esistenti: il processo di Lussemburgo per l'occupazione, il processo di Cardiff per il funzionamento dei mercati (beni, servizi e capitali) e il processo di Colonia in merito al dialogo macroeconomico. (Fonte: Commissione Europea)

e della conoscenza per la competitività dell'Europa: "*Nelle economie avanzate dell'Unione Europea, la conoscenza, la ricerca, l'innovazione e l'educazione sono gli elementi chiave della crescita della produttività. La conoscenza è il fattore critico con cui l'Europa potrà assicurare la sua competitività nel mondo globale mentre gli altri competeranno attraverso bassi costi del lavoro e risorse primarie*"[27].

L'Europa ha fissato precisi obiettivi in tema di educazione da raggiungere al 2010 (ma i progressi non sono ancora soddisfacenti, anche per l'Italia)

La ***roadmap* dell'Europa** è stata coerentemente tracciata fissando, tra gli altri campi[28], degli obiettivi specifici da conseguire per il 2010 su questi temi:

- Abbandono scolastico: riduzione della percentuale di abbandoni scolastici almeno al 10%.
- Laureati in materie scientifiche: incremento (dal 2000) del numero complessivo di laureati in matematica, scienze e tecnologie di almeno il 15%.
- Livello di istruzione: aumento della quota di ventiduenni che arrivano a completare l'istruzione secondaria superiore all'85%.
- Acquisizione delle competenze di base: diminuzione del 20% dei giovani minori di 15 anni con scarse abilità di lettura-scrittura.
- Apprendimento/aggiornamento permanente: aumento di almeno il 12,5% della quota di adulti in età lavorativa (25-64 anni) partecipanti ad attività di formazione permanente (lifelong learning).

Senza voler in questa sede entrare in una disamina approfondita dei temi della strategia di Lisbona, è però utile ricordare come la sua implementazione generale sia ad oggi caratterizzata da **ritardi e progressi a "macchia di leopardo"** tra i vari Paesi.

In particolare, proprio per quanto riguarda l'*education and training*, come fotografato dal 5° (2008) rapporto annuale della Commissione Europea[29], la distanza rispetto agli obiettivi è

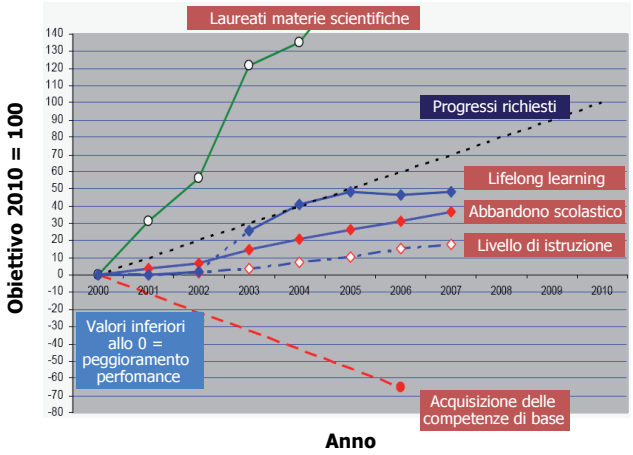


Figura 18 – Progressi degli Stati membri verso gli obiettivi per il 2010 in Education & Training (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Commissione Europea)

[27] Fonte: revisione di metà percorso della Strategia di Lisbona, 2005.

[28] Innovazione e imprenditorialità, riforma del welfare e inclusione sociale, uguali opportunità per il lavoro femminile, liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti, sviluppo sostenibile.

[29] Commissione Europea, "Progress towards the Lisbon objectives in education and training", 2008. Il rapporto, fotografa lo stato di avanzamento dei sistemi di istruzione e formazione dei Paesi europei rispetto agli obiettivi definiti nell'ambito dell'Education and Training 2010 Work Programme. In particolare si fa riferimento ai 16 indicatori per il monitoraggio degli obiettivi di Lisbona fissati nel maggio 2007 dall'Education Council e ai 5 benchmark individuati a livello europeo per il 2010 (abbandono scolastico, acquisizione delle competenze di base, l'innalzamento del livello di istruzione, laureati in materie scientifiche, lifelong learning).

elevata (figura 18) e l'Italia evidenzia difficoltà superiori alla media europea[30].

In questo quadro, a seguito del bilancio non soddisfacente di metà percorso realizzato nel 2005, il Consiglio d'Europa ha approvato un nuovo partenariato, semplificato il processo di coordinamento tra gli Stati e migliorato il rapporto con i programmi nazionali di riforma[31], il tutto con l'obiettivo di concentrare gli sforzi sulla realizzazione di una crescita più forte e durevole e la creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità.

Il 2009 come anno europeo della creatività e l'innovazione per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di questi temi

Un ulteriore stimolo al rilancio della strategia di Lisbona – fatti salvi gli obiettivi e gli assunti di base – è avvenuto con la dichiarazione da parte della Commissione Europea del 2009 come **"Anno Europeo della Creatività e dell'Innovazione"**. L'obiettivo dichiarato è accrescere la consapevolezza sull'importanza della creatività e dell'innovazione per lo sviluppo personale, sociale ed economico, divulgare le buone pratiche, stimolare l'istruzione e la ricerca e promuovere il dibattito e lo sviluppo politico su questioni attinenti. Di fatto il messaggio principale che l'Europa vuole lanciare è che "*Creatività e innovazione contribuiscono alla prosperità economica e al benessere sociale e individuale*".

Il processo di Bologna è un elemento chiave per la competitività dei sistemi di formazione superiore europei (anche se si registrano ritardi)

Di particolare rilevanza è anche il processo – che ha preso avvio nel 1998 con la Dichiarazione della Sorbona sottoscritta da Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia – che ha l'obiettivo di creare entro il 2010 lo **Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore**. L'iniziativa si è estesa nel 1999 all'intera Europa quando, trenta Paesi (oggi diventati quarantasei) hanno firmato la **Dichiarazione di Bologna** impegnandosi a varare riforme nazionali per un sistema convergente e competitivo.

Di fatto si tratta di un processo intergovernativo mirato a favorire:

- collaborazione e scambi tra Università;
- mobilità di docenti e studenti;
- spendibilità dei titoli (leggibilità, raffrontabilità);
- accreditamenti esterni, valutazione e autovalutazione della qualità;
- occupabilità nel mercato del lavoro europeo;
- integrazione tra cittadini europei.

L'obiettivo strategico è accrescere la competitività dell'istruzione terziaria europea e attivare un circolo virtuoso per attrarre da tutto il mondo talenti, finanziamenti

[30] Tra i benchamark stabiliti a Lisbona, l'Italia registra risultati positivi per quanto riguarda l'incremento dei laureati in materie matematiche, scientifiche e tecnologiche (che va però letto in un quadro complessivo di scarsità di laureati – il 19% dei giovani tra 25 e 34 anni contro una media Ocse del 33%) e per la frequenza della scuola dell'infanzia da parte dei bambini di quattro anni (l'Italia è uno dei pochi paesi europei che ha raggiunto il 100% della frequenza). Risultati negativi riguardano invece i 22enni che hanno completato l'istruzione secondaria superiore (Italia 76,3% contro una media europea del 78,1%), il tasso di abbandono dei giovani tra 18 e 24 anni (circa il doppio rispetto all'obiettivo del 10% e superiore alla media europea – 14,9%), i programmi di aggiornamento permanente frequentati dal 6,2% della popolazione in età da lavoro contro una media europea del 9,7% (obiettivo 12,5%) e la percentuale di studenti quindicenni con al più il primo livello di competenze di lettura che doveva essere ridotto del 20% rispetto ai valori del 2000, ed è invece aumentato passando dal 18,9% al 26,4%. (Fonte: Commissione Europea)

[31] Per maggiori dettagli si vedano sul sito della Commissione Europea i documenti relativi ai temi trattati.

e investimenti, per produrre ricerca di qualità, innovazione e sviluppo economico[32]. Anche in questo caso – come per la strategia di Lisbona – i **progressi non sono pienamente in linea con le attese**.

Data l'importanza del tema, in un recente incontro[33] i Ministri dell'istruzione superiore dei 46 Paesi europei aderenti al processo di Bologna hanno comunque deciso di proseguire fino al 2020 il loro comune impegno per la concretizzazione degli obiettivi fissati. In particolare i Ministri si sono espressi in maniera inequivocabile sulla irreversibilità del processo di convergenza iniziato nel 1999, manifestando la loro comune determinazione a impegnarsi anche nel decennio a venire per completare la realizzazione dello **Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore**. Naturalmente affinché questo si realizzi concretamente occorreranno non solo riforme legislative[34], ma soprattutto un ampio dibattito e un profondo cambiamento culturale nei sistemi di istruzione superiore dei vari Paesi.

2.6. Una strategia Paese per la competitività e lo sviluppo dell'Italia: perché, cosa, come e che ruolo per l'Università

Si è detto che conoscenza e innovazione sono sempre più le "armi" per competere con successo in un mondo globalizzato in cui la mobilità dei fattori produttivi e le sfide provenienti dai sistemi territoriali omologhi sono massime.

In questo contesto il sistema dell'educazione ha un ruolo centrale per la formazione del capitale umano che è alla base della capacità di produrre – idee, prodotti, servizi, ecc. – meglio, di più e con qualità superiore. Naturalmente ci si riferisce in questo caso, secondo una prospettiva ampia, all'intero percorso formativo dell'individuo. È indubbio però che tra i vari attori di questo processo l'**Università ha un ruolo di "punta"**. Senza l'Università – luogo deputato allo sviluppo del sapere, della ricerca e delle competenze – difficilmente potrebbero essere esplicitate e valorizzate le capacità innovative e la competitività di un sistema Paese.

[32] Il processo di convergenza si avvale di alcuni strumenti, tra cui: 1) titoli di laurea facilmente leggibili e raffrontabili; 2) un sistema di crediti ECTS (European Credit Transfer System) per offrire maggiore possibilità di scelta agli studenti, maggiore trasparenza delle conoscenze acquisite e maggiore trasferibilità di detti crediti tra istituzioni e paesi; 3) una valutazione più europea della qualità (nuove agenzie nazionali, nuovi standard, una nuova rete ENQA - European Network for Quality Assurance) e l'accreditamento esterno come forma di garanzia di qualità (per maggiori dettagli si veda ad esempio Associazione TreeLLLe, "Per una Università più europea – confronti e proposte", 2006).

[33] Lovanio, 28 e 29 aprile 2009.

[34] L'impegno assunto è di: consolidare l'attuazione della struttura a tre cicli, basata sui risultati di apprendimento e carico di lavoro; utilizzare le Linee guida europee per l'assicurazione della qualità (esterna e interna); applicare la Convenzione di Lisbona per il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio; completare l'elaborazione dei Quadri Nazionali dei titoli; utilizzare correttamente il sistema di crediti ECTS e il Diploma Supplement. I Ministri hanno definito anche le loro priorità politiche ponendo l'accento su: ampliamento della base studentesca (anche garantendo pari opportunità di accesso e successo nell'istruzione superiore agli studenti di tutti i gruppi sociali); qualità della didattica (integrando nell'istruzione superiore ampie possibilità di apprendimento permanente, attraverso una maggiore flessibilità dei curricula e un'offerta didattica adeguata alle esigenze di un mondo del lavoro in continua trasformazione, senza trascurare il riconoscimento dell'apprendimento acquisito in contesti non formali); mobilità (con l'impegno che nel 2020 almeno il 20% dei laureati nello Spazio europeo dell'istruzione superiore abbia avuto un'esperienza di studio o lavoro all'estero)..

Per vincere le sfide competitive attuali occorre una efficace strategia Paese, in cui conoscenza e creatività devono avere un ruolo centrale

È altrettanto indubbio però che proprio per questo suo carattere centrale, il sistema universitario non possa muoversi come un soggetto a sé stante rispetto a dei macro-obiettivi di indirizzo che uno Stato deve darsi. In altre parole, fatta salva l'autonomia delle Università statali e non statali, la programmazione strategica per la valorizzazione del loro ruolo e del loro sviluppo, deve inserirsi in maniera coerente e funzionalmente organica all'interno di un **progetto Paese per la competitività e la crescita**.

Per superare i nodi e i vincoli che hanno frenato negli anni la crescita (e anche la modernizzazione) del Paese e dare spazio ad interventi correttivi e di ottimizzazione, occorre infatti avere come elemento di sintesi imprescindibile una visione di sistema a 360°. Pensare di agire solo su un elemento specifico come il sistema della formazione superiore, senza curarsi di tutti gli altri problemi che affliggono l'Italia, sarebbe non solo velleitario, ma anche illusorio.

I Paesi nel mondo scelgono il proprio posizionamento distintivo, con scelte coerenti di sistema

Un approccio di sistema – in cui **conoscenza e creatività sono dei *pivot*** – è quello che stanno seguendo molti paesi di successo nel mondo. A tal proposito è particolarmente significativo un recente studio[35] in cui vengono individuati i quattro modelli Paese per l'innovazione ad oggi in essere. Di fatto si tratta di quattro tipologie[36] di strategie competitive per la crescita e lo sviluppo che, pur con differenti assunti e filosofie di fondo, si accumunano per:

- Obiettivi – pochi e chiari – con chiara visione del futuro (cosa si vuole ottenere ed entro quando).

Figura 19 – Modelli Paesi per la generazione di innovazione e creatività

[35] John Kao, "Tapping the world's innovation hot spots", Harvard Business Review, marzo 2009.

[36] 1) "Territorio focalizzato": Modello di innovazione focalizzato su pochi campi di ricerca con concentrazione di infrastrutture e talenti con lo scopo di scoprire e sviluppare nuove soluzioni per grandi sfide; i talenti sono attratti dalla disponibilità di infrastrutture, attrezzature per la ricerca e iniziative per il tempo libero; le aziende sono attratte da politiche favorevoli come prestiti alle aziende che investono in ricerca e sviluppo, benefici fiscali, ecc.; questo modello è utilizzato da territori/Paesi di dimensioni limitate; 2) "Forza bruta": modello di innovazione che si rifà alla "legge dei grandi numeri" con applicazione di investimenti massicci e lavoro a basso costo a un portafoglio di innovazioni potenziali così che da molte idee possano nascere alcune scoperte remunerative; è il modello di innovazione dei grandi paesi emergenti come Cina, India e Brasile; 3) "Hollyworld": modello di innovazione che mira a creare il contesto per attrarre la classe creativa mondiale; l'attrazione di un nucleo di imprenditori e aziende in un'area instaura un circolo virtuoso che lo fa diventare il più attrattivo al mondo per una determinata tipologia di aziende; si attraggono in questo modo i migliori talenti del mondo e allo stesso tempo si accresce la professionalizzazione e l'autorevolezza anche della classe creativa locale; è il caso della Silicon Valley, ma anche di altri centri come Bangalore, Helsinki e Toronto; 4) "Ecosistemi di larga scala": modello di innovazione olistico che combina meccanismi di governance, enti finanziatori, istituti di ricerca e strutture per la collaborazione tra ricerca e impresa all'interno di una strategia nazionale sovraordinata; l'innovazione è prioritaria nell'agenda politica; favorisce l'esistenza di network di interrelazioni strette all'interno, anche informali, degli elementi dell'ecosistema; si tratta di una strategia nazionale per Paesi di medie dimensioni, ad esempio la Finlandia.

- Approccio di sistema con risorse (importanti) focalizzate sulle priorità Paese.
- Centralità dell'elemento conoscenza (e del sistema della formazione superiore e della ricerca).

Come sopra detto, anche l'Europa sta cercando di andare in una direzione similare, anche se ad oggi permangono non poche difficoltà, non ultimo il fatto che gli obiettivi della strategia di Lisbona appartengono perlopiù alla sfera delle decisioni nazionali.

Anche l'Italia deve scegliere il proprio posizionamento

Occorre dunque che l'Italia – pur nel quadro delle iniziative europee – faccia delle scelte chiare per il futuro, nelle quali si inquadrino coerentemente anche quelle per l'Università. Ormai da anni, in tutti gli aspetti primari – dalle scelte economiche a quelle sociali – la frammentazione e la sovrapposizione delle iniziative, i continui cambiamenti di orientamento e la generale difficoltà a programmare il futuro sono all'ordine del giorno.

Figura 20 – Elementi di una strategia competitiva territoriale

Per ridare coralità ed efficacia all'azione occorre una **strategia competitiva Paese** di lungo periodo. In questo processo esistono comunque delle condizioni necessarie, che in sintesi possono essere riassunte in:

- Disponibilità di un **indirizzo strategico condiviso**[37] (valida visione del futuro), declinato in macro-obiettivi di sistema (pochi, chiari, misurabili e progressivi) e azioni realizzative efficaci di lungo periodo[38].
- **Capacità** di prendere decisioni.
- **Qualità** delle decisioni (grado di coerenza con gli obiettivi e con le esigenze prioritarie del Paese).
- **Efficacia** nella realizzazione delle decisioni.

L'Italia rispetto a questi requisiti ha dimostrato nel tempo aspetti deficitari.

È urgente dunque decidere – sulla base delle caratteristiche sociali, culturali, economiche del Paese – il **posizionamento distintivo (e eccellente) dell'Italia** nel panorama mondiale e fare coerentemente delle scelte di sistema:

- quale modello sociale ed economico promuovere;

[37] Per la definizione della visione è essenziale il supporto di tutti e tre gli attori chiave della competitività territoriale: responsabili delle istituzioni (che devono garantire la qualità/capacità di strategia competitiva), operatori economici (che devono assicurare competitività e sviluppo delle proprie imprese) e società civile (che deve garantire la continuità del processo coerente nel continuo).

[38] L'arco temporale di riferimento è necessariamente multiplo dei mandati delle singole amministrazioni.

- quali valori prioritari tutelare;
- quali settori sviluppare (e come);
- quali competenze strategiche costruire (per sostenere lo sviluppo).

Queste scelte e decisioni devono poi essere canalizzate in un **percorso,** con tempi e obiettivi (intermedi e finali) chiari e vincolanti.

In questo processo, come più sopra argomentato, le scelte in tema di Università (ed educazione[39]) – come uno degli elementi competitivi del sistema Paese da ottimizzare – sono centrali[40] (si veda anche figura 21).

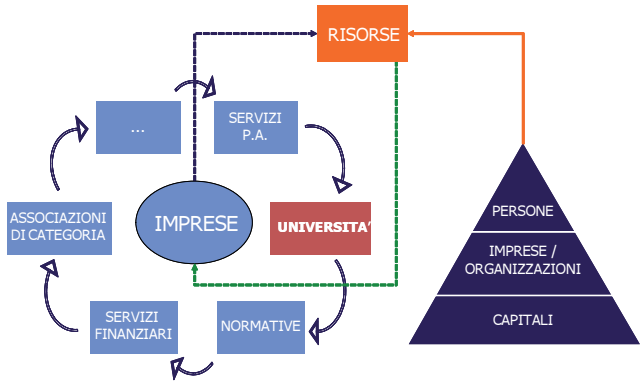


Figura 21 – Articolazione della competitività territoriale: attori, ruoli e relazioni

Come confermano anche i rapporti della Commissione Europea, nonostante qualche progresso, il nostro sistema Paese fatica a costruire quella società e quell'economia della conoscenza che sono invece considerati e riconosciuti come obiettivi prioritari.

Questa situazione trova conferma e si sostanzia – in una relazione diretta – nelle difficoltà competitive e nella minore crescita che caratterizza da oltre quindici anni l'Italia. Il Paese di fatto non ha ancora individuato nell'economia globalizzata un modello competitivo e di sviluppo anche – e soprattutto – a causa di un capitale umano e di un sistema produttivo poveri di conoscenza.

La relazione tra Paese e Università è strettamente biunivoca, anche se i tempi di reazione sono diversi

È importante dunque rafforzare – all'interno di un progetto organico – il legame Paese-Università, in un rapporto di reciproco e fruttifero scambio (e con una parallela assunzione di responsabilità), avendo piena coscienza di:

- *Cosa può fare il Paese per l'Università*, cioè **intervenire e eliminare i nodi del sistema** – autonomia, valutazione, meritocrazia, ecc.[41] - per creare le condizioni strutturali per renderla competitiva e attrattiva (avendo chiari i fini ultimi dell'azione).
- *Cosa può fare l'Università per il Paese*, cioè **influire e contribuire allo sviluppo economico e sociale** – creando capitale umano, *leadership*, competenze,

[39] Per una trattazione di dettaglio sullo stato del sistema educativo italiano e alcune proposte di ottimizzazione, si veda la ricerca Siemens-Ambrosetti "Il sistema educativo in Italia: 6 proposte per contrastare l'emergenza", 2008.

[40] La competitività di un territorio dipende da: contributi alla competitività dal governo centrale, competitività delle regioni/sub-regioni, competitività delle singole città, capacità competitiva dei gruppi/imprese che vi hanno sede, qualità complessiva delle risorse umane insediate nel territorio. Pesano anche i vantaggi e gli svantaggi dei territori in cui i gruppi/imprese sono radicati (sistema fiscale, infrastrutture, sistema educativo, reputazione/immagine, ecc.).

[41] Di questi temi e delle proposte in merito si parlerà nei capitoli successivi del presente rapporto.

ricerca, cultura, ecc. – all'interno di una strategia organica per la crescita e coerentemente con la visione definita.

Come detto il contributo dell'Università statale e non statale alla competitività dell'Italia può essere fondamentale sotto molteplici aspetti. In una elencazione di sintesi non esaustiva:

- Produrre a livello di massa critica una maggiore conoscenza, cultura e intelligenza diffusa (formazione di alto livello per una più ampia parte della popolazione a beneficio di tutti i campi del vivere economico, sociale, culturale, ecc.).
- Produrre punte di eccellenza in campi specifici del sapere, idealmente collegati a delle scelte a livello Paese a monte.
- Produrre innovazione e ricerca applicata per le imprese in un più stretto e fruttifero legame con il mondo produttivo e il territorio di riferimento.
- Contribuire all'aggiornamento permanente delle competenze e del *know how* di ampie fasce della popolazione adulta (a tal proposito, come si dirà nei successivi capitoli, in Italia la parte di popolazione coinvolta in programmi di *lifelong learning* è particolarmente bassa – si veda figura 22).
- Contribuire alla formazione della classe dirigente del Paese in grado per cultura, competenze, prospettiva internazionale, ecc., di guidare con efficacia e successo le istituzioni, organizzazioni e imprese di riferimento.
- Aiutare l'Italia a essere inserita, con un ruolo centrale, nei grandi *network* internazionali di scambio, diffusione e sviluppo del sapere in aree fondamentali per il progresso.

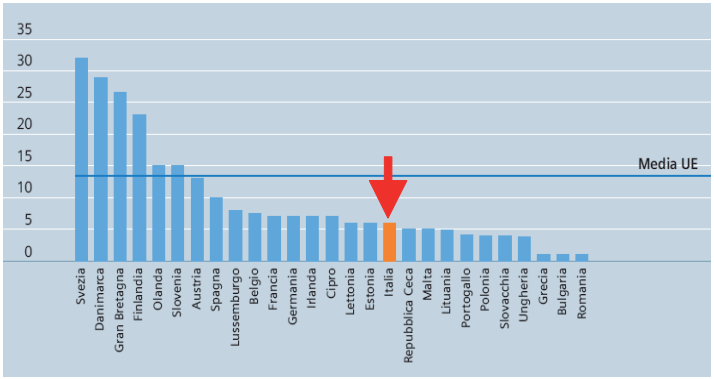


Figura 22 – Popolazione adulta (% sul totale) coinvolta in programmi di liflong learning (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Eurostat)

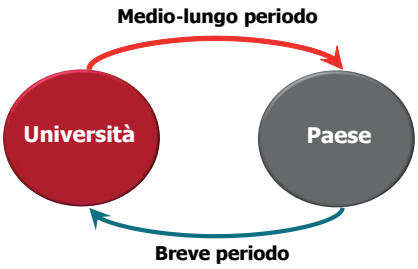


Figura 23 - Interrelazione Università-Paese e tempi di reazione

Naturalmente i **"tempi di reazione"** – cioè l'arco temporale in cui si manifesteranno i risultati delle azioni – saranno diversi: più contenuti nel caso delle azioni del Paese per l'Università; necessariamente più lunghi per l'influenza dell'Università per il Paese. Proprio nella considerazione che i potenziali effetti positivi di un sistema della formazione superiore più competitivo, attrattivo e in grado di produrre qualità diffusa, non potranno manifestarsi nell'immediato, è urgente agire con decisione oggi.

In questo contesto è anche importante considerare il **rapporto costi-benefici** del-

L'investimento in conoscenza ha un grande pay off

l'investimento in educazione (universitaria e non). Recenti stime[42] hanno a tal proposito determinato che il conseguimento entro il 2020 del grado di istruzione esistente ad oggi nei Paesi che sono primi negli indicatori di capitale umano "varrebbe" per l'Italia – per i miglioramenti in produttività e competitività – circa il 15% del Pil, con un innalzamento del PIL pro-capite a oltre 29mila Euro (quasi 3.900 Euro in più rispetto al valore tendenziale al 2020).

I benefici e l'importanza di scelte efficaci e coerenti – da fare oggi – sono evidenti. Accelerare il processo di trasformazione dell'Università, rendendola più competitiva e rispondente ai bisogni del Paese imposti dal nuovo scenario competitivo, è dunque un interesse prioritario di tutti.

2.7. Considerazioni di sintesi

La trama dell'economia mondiale negli ultimi due decenni, a causa di fenomeni concomitanti quali la globalizzazione, l'accelerazione (anche tecnologica) e i mutamenti demografici, si è infittita e complicata con relazioni di interdipendenza fino ad oggi deboli o addirittura sconosciute. Si è aperta dunque una **fase di marcata discontinuità** in cui la velocità del cambiamento di conoscenze, competenze richieste, logiche competitive e attori di riferimento è multipla rispetto a quella del recente passato.

Tutto questo apre **nuove sfide e nuove opportunità** per i sistemi Paese che sempre più si confrontano non solo sui tradizionali elementi di vantaggio competitivo (disponibilità di materie prime, infrastrutture, ecc.), ma su quelli immateriali legati alla conoscenza, creatività e innovazione.

Al **capitale umano** è quindi affidato e riconosciuto un ruolo importante come fattore di competitività per lo sviluppo. La società della conoscenza (e dell'intelligenza) diffusa ha bisogno di cittadini e di lavoratori dotati di un alto livello di istruzione, con abilità e competenze in linea con le esigenze dell'epoca attuale. Accumulare e sviluppare saperi è sempre più la priorità di ogni parte costitutiva di ogni sistema territoriale per valorizzare ed ampliare il capitale umano, che incrementa il capitale fisico. In un'economia in cui la produzione di beni e servizi si avvale principalmente dell'ausilio dello *human capital* che include tutte le caratteristiche dell'individuo (intelligenza, affidabilità, impegno, capacità tecniche, ecc.), un'istruzione ed una formazione adeguate sono essenziali per valorizzare ed ampliare le competenze, accrescere la produttività e in ultima analisi incrementare lo sviluppo economico e sociale.

In quest'ottica l'Università può e deve occupare uno spazio importante nel disegnare e nel formare competenze (e cittadini) che sappiano accompagnare un nuovo percorso di crescita. **Il diritto-dovere all'istruzione si è trasformato in una delle forme principali d'investimento**. Come infatti riconosciuto e censito nel Consiglio di Lisbona e nei Consigli successivi, per la competitività dell'Europa, l'Università è il punto di riferimento per lo sviluppo dell'eccellenza e della conoscenza.

In questo contesto l'Italia, la cui capacità di essere un *player* mondiale vincente si è appannata da diversi anni, sconta diversi problemi di sistema, non ultimo quello

[42] Fonte: Confindustria, Scenari economici, n° 1, dicembre 2007.

legato alla capacità di formare (e attrarre) – in particolare nelle sue Università – il capitale umano qualificato necessario all'innovazione e alla crescita. Come afferma infatti l'OECD[43]: *"Italy's share in world trade has declined and low productivity growth has led to a widening gap in GDP per capita with the best OECD performers. Restoring economic dynamism will require addressing various challenges. Improving the environment for innovation is a crucial part of the solution".*

Le evidenze (su cui si ritornerà più diffusamente nel prosieguo del presente rapporto) del basso livello medio di istruzione della popolazione italiana, nonostante alcune recenti tendenze al miglioramento, sono chiare: basti pensare che la quota della popolazione tra i 25 e i 64 anni con almeno un diploma di scuola secondaria superiore è del 50%, circa 18 punti in meno della media OCSE e della UE[44]. Ma, i segnali più preoccupanti vengono dalla formazione di alto livello: non solo la quota dei laureati[45] (12%) è significativamente inferiore alla media UE (24%) e OCSE (26%), ma il divario tende ad aumentare[46].

Questo è un grave e pericoloso *gap* competitivo del nostro Paese che deve essere colmato intervenendo con un approccio di sistema: occorre fare delle scelte per l'Italia (una progetto Paese condiviso per la competitività) e, all'interno di queste, fare delle scelte per l'Università, valorizzandone il ruolo, le funzioni e il contributo. **Questo è un passaggio non più procrastinabile per l'Italia**.

Nei prossimi capitoli verranno affrontate alcune questioni chiave per il sistema universitario nazionale e proposte alcune ipotesi di soluzione.

[43] OECD, Science, Technology and Industry Outlook 2008..

[44] Il divario è prevalentemente dovuto alle coorti più anziane, per le quali è pari a 24 punti percentuali. Per i più giovani (25-34 anni) la quota sale al 66% e il divario si riduce a poco più di 10 punti. La distanza rispetto agli altri paesi dovrebbe quindi ridursi grazie alla crescita della quota di ragazzi che completa un corso di studi di scuola secondaria superiore, quota salita negli ultimi dieci anni di oltre 20 punti percentuali, a oltre l'80%. Nonostante questa tendenza la piena convergenza agli standard dei paesi più avanzati richiede comunque un ulteriore incremento.

[45] Riferimento alla quota di popolazione di età compresa tra i 25 e i 64 anni.

[46] Contrariamente a quanto accade per i diplomati, il divario nelle coorti più giovani (25-34 anni) cresce: con una quota di laureati pari a 16 punti percentuali rispetto al 30% della UE e al 32% della media OCSE, il divario per queste coorti è maggiore non solo di quello dell'intera popolazione tra i 25 e i 64 anni di età, ma anche di quello della coorte più anziana, tra i 55 e i 64 anni (con un 8% di laureati, rispetto al 17% della UE e al 19% della media OCSE).

PARTE TERZA: LE LINEE GUIDA

3. Possibili configurazioni e implicazioni dell'autonomia universitaria

3.1. Introduzione

Gli ultimi decenni hanno visto mutare gradualmente il ruolo dell'istruzione superiore all'interno del sistema Paese, sotto numerosi punti di vista.

Nel panorama europeo, in particolare, larga parte delle nazioni ha intrapreso iniziative volte a modificare l'interazione tra gli Atenei ed il contesto economico-sociale attraverso azioni mirate, prevalentemente indirizzate alla definizione di **nuovi modelli amministrativi e gestionali**. Tale tendenza trae origine dalla sempre maggiore consapevolezza del ruolo e dell'importanza delle istituzioni universitarie in società ed economie sempre più basate sulla conoscenza e caratterizzate da una competizione sempre più aspra e *knowledge-based*[1].

Nella maggior parte dei piani di azione varati dai diversi governi, sia in Europa che nel resto del mondo, un ruolo fondamentale è stato ricoperto dal **livello di autonomia concesso alle singole Università**[2].

Nel contesto italiano l'autonomia universitaria è prevista dalla Costituzione che, con l'art. 33 comma 6, attribuisce alle istituzioni di alta cultura *"il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"*, anche se tale concetto, controverso e ampiamente dibattuto, assume tradizionalmente una forte connotazione amministrativo-gestionale (cogliendo solo in parte la materia trattata nel presente capitolo).

Ragionare in termini di autonomia degli Atenei implica la necessità di avviare un processo che non può esaurirsi in un semplice ripensamento di singoli aspetti, quali i sistemi di governo, di finanziamento, di valutazione delle istituzioni accademiche, ecc. È invece indispensabile che lo sforzo sia indirizzato ad un **ripensamento dell'Università nel suo complesso**, in termini tanto di funzionamento, quanto di logiche di pianificazione.

L'obiettivo di questo capitolo è, dunque, inquadrare il tema dell'**autonomia universitaria**, interpretata come livello di controllo su alcune variabili "critiche" delegato dall'autorità centrale agli Atenei, per poi passare a delineare alcuni possibili scenari – formulati sulla base di uno studio comparato di alcune esperienze estere di riferimento – rappresentativi delle diverse possibili configurazioni autonomiste.

Anche studiando il percorso di sviluppo nel passato e le riforme in corso nei principali sistemi universitari europei, emergono **due principali approcci** alla configurazione dell'organizzazione: uno rivolto al governo centralizzato dell'apparato universitario (dall'alto), come ad esempio in Francia, Spagna e Italia, l'altro orientato alla realizzazione di meccanismi competitivi attraverso la valutazione dei risultati e

---

[1] Fonte: European University Association, "*Managing the university community: exploring good practice*", 2007.

[2] "*During the twentieth century the world watched as the United States churned out innovation after innovation. Now, however, the tables are turning. Many other countries are placing at the top of their national agendas. From Singapore to Finland, from Chile to China, countries around the world are design novel approaches to innovation strategy. They are creating forward-looking education and talent-development policies, pouring money into large-scale initiatives, and snapping up new assets in the form of intellectual capital and infrastructure*". Fonte: John Kao, *"Tapping the world's innovation hot spots"*, Harvard Business Review, marzo 2009.

l'allocazione condizionata delle risorse, come in Gran Bretagna e in altri Paesi anglosassoni.

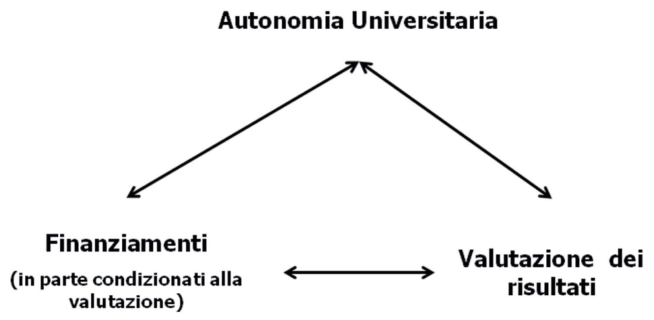


Figura 1 – Interazione tra autonomia strategica, finanziamenti e valutazione

Seppure queste prospettive possano, in prima battuta, apparire diametralmente opposte, esse coesistono (pur in misura differente) all'interno di tutti i sistemi moderni. Basti pensare, a titolo di esempio, a quanto è avvenuto in Francia e in Germania, due nazioni che hanno scelto di connotare la struttura della propria educazione terziaria secondo principi centralistici, ma che recentemente hanno promosso provvedimenti importanti come la legge *Pécresse* e l'*Exzellenzinitiative* mobilitando ingenti risorse (nell'ordine di miliardi di Euro) da allocare su base **competitiva** a poche Università per realizzare *top University* in grado di competere ai vertici delle classifiche mondiali[3]. D'altra parte, anche nei Paesi anglosassoni, in cui l'autonomia universitaria è portata ai massimi livelli, esiste una forma di controllo del sistema, esercitato attraverso meccanismi di valutazione, di incentivazione e di finanziamento condizionato.

Alla luce di queste considerazioni, la prima parte del capitolo proporrà alcune riflessioni circa il concetto di autonomia dell'Università, definendola come capacità di assumere, valorizzare e gestire spazi di **autogoverno**, istituzionalmente riconosciuti. Di fatto l'autonomia rappresenta uno **strumento** per la configurazione del sistema, non un valore in sé.

Nella seconda parte del capitolo saranno invece presentati alcuni possibili modelli sistemici, delineati sulla base della comprensione e della comparazione di esperienze estere e processi di riforma significativi: il **modello centralistico**, quello **anglosassone** e una configurazione intermedia, definita semplificando "**modello misto**". Nell'illustrazione dei tre modelli verranno evidenziati i diversi livelli di delega alle Università (da parte del governo centrale del sistema) sul controllo delle variabili rilevanti identificate nella prima parte di capitolo. L'obiettivo di questo paragrafo sarà dimostrare la relatività del concetto di autonomia universitaria.

Nella terza ed ultima parte verrà descritta la situazione in cui il livello di autonomia concesso agli Atenei è massimo (**autonomia strategica**) e saranno proposte alcune linee guida per il governo strategico delle Università.

3.2. Le variabili critiche nell'autonomia delle Università

L'autonomia universitaria è un tema dibattuto e può avere molteplici soluzioni sistemiche

Quello dell'autonomia è un tema che emerge spesso nella discussione sulla politica universitaria. Parlare di autonomia non è oggi inusuale, sulla spinta anche delle recenti teorie della gestione amministrativa pubblica che prevedono una delega più

[3] Sul tema si veda ad esempio M. Regini, *"Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa"*, 2008.

ampia di compiti operativi a strutture autonome o quasi autonome.

L'autonomia rappresenta, in effetti, un insieme complesso di idee e concezioni, di regole formali, ma anche di prassi. Se applicata all'ambito accademico, l'autonomia è tradizionalmente intesa come la capacità di **assumere, valorizzare e gestire spazi di autogoverno** istituzionalmente riconosciuti, dandosi obiettivi scientifici e didattici, forme organizzative e modalità gestionali adeguate alle caratteristiche (attuali e potenziali) di ciascuna Università, seppur mantenendo (a diversi livelli) un sistema di regole comuni.

Le possibili sfumature sono molteplici. Possono ravvisarsi diverse accezioni dell'idea di autonomia, a fronte del riconoscimento di un grado più o meno ampio di indipendenza concessa agli Atenei dall'autorità centrale. Da un lato sono possibili configurazioni in cui chi governa il sistema avoca a sé le decisioni strategiche e delega agli organi universitari dei singoli Atenei, in misura variabile, la sola gestione operativa e amministrativa. D'altra parte, al contrario, sono possibili configurazioni sistemiche fondate su una separazione assai più profonda tra Stato e Università. In uno schema in cui l'Università stessa – sul modello, all'estremo, delle Università americane – è responsabile delle scelte concernenti il proprio profilo competitivo, le proprie priorità, la propria struttura, ecc.

Qualunque sia la configurazione-obiettivo scelta per sistema, il punto di partenza è un preciso sistema di variabili – fattore comune a tutte le diverse possibili opzioni – sulle quali è possibile agire per definire il livello di autonomia. Tali variabili si riferiscono alle principali aree gestionali, quali la selezione del personale, la selezione degli studenti, la formulazione dell'offerta formativa, la definizione delle rette, ecc.

L'autonomia degli Atenei è funzione del livello di controllo su alcune variabili "chiave"

Il grado di autonomia può quindi essere ricondotto ad una funzione del **livello di controllo** lasciato agli organi di governo degli Atenei. Pertanto l'autonomia può assumere numerose sfumature e **diversi livelli di intensità**, a seconda delle scelte effettuate a livello centrale, in relazione al contesto storico, politico, economico, sociale, ecc. e all'impostazione scelta per il sistema universitario.

Più in dettaglio, le principali **variabili-chiave**, che possono essere interpretate come le "leve" su cui agire per configurare il sistema, possono essere identificate in:

- **selezione del personale** (ricercatori, docenti, ecc). La selezione e la valorizzazione del personale accademico costituiscono un nodo di grande rilievo per ogni politica universitaria. La ricerca è per sua natura internazionale[4] e i sistemi di selezione e promozione sono un meccanismo critico per la competizione a livello internazionale di qualsiasi sistema universitario. Elementi di competizione meritocratica, di mobilità nazionale e internazionale, di trasparenza, ecc., devono pertanto tutti essere presi in considerazione nella formulazione delle politiche universitarie, a livello centrale o di singolo Ateneo;
- **selezione degli studenti**. Intesa come la presenza di meccanismi di selezione all'ingresso per l'accesso ai corsi universitari (o ad alcuni di essi);
- **formulazione dell'offerta formativa e della politica della ricerca**. Si tratta in

[4] Anzi, lo diventa ogni giorno di più anche in considerazione del fatto che una quota crescente di risorse per svolgerla viene allocata a livello europeo e internazionale su base competitiva.

questo caso, per ciascuna Università, delle scelte relative al "cosa fare", ad esempio in relazione all'allocazione delle risorse tra le attività di ricerca e di didattica, all'attivazione di corsi di laurea triennale e magistrale (quanti e quali corsi), alla ripartizione tra il numero di professori e ricercatori assunti, ecc.;

- **definizione delle rette universitarie**. L'entità delle rette pagate dagli studenti (tasse universitarie) può essere stabilita a livello centrale o definita dalle singole Università;
- **remunerazione del personale** (docenti, ricercatori, ecc.).
- **definizione delle relazioni con il tessuto socio-economico locale.** Il legame con il territorio (quali *output* offrire e quali *input* richiedere) è un parametro sempre più critico per le Università. Il rapporto con il tessuto socio-economico locale può avvenire con numerose configurazioni (ad esempio Università focalizzate sul proprio territorio o Università "senza confini" e orientate alla competizione e all'attrattività internazionale[5]). Si tratta, anche in questo caso, di scelte che possono avvenire in base alle strategie delle singole istituzioni di formazione superiore o essere indirizzate a livello centrale dagli organi di controllo del sistema.

Per riportare all'esperienza pratica quanto appena esposto, ricordiamo che, negli ultimi due secoli, gli istituti universitari non solo in Italia, ma in larga parte d'Europa (Francia, Germania, Spagna, per citare alcuni esempi[6]), non hanno goduto di un'elevata autonomia per quanto riguarda alcuni aspetti fondamentali come l'organizzazione degli studi, le tasse di iscrizione, le modalità di ammissione degli studenti, il reclutamento, ecc. Gli statuti dei singoli enti, ad esempio, sono stati definiti non solo nel quadro dei principi costituzionali, bensì anche in aderenza a stretti vincoli normativi che hanno notevolmente ridimensionato ogni difformità da un Ateneo all'altro, favorendo una sorta di serialità degli impianti statutari e, dunque, una loro sostanziale omogeneizzazione[7].

È necessario ricordare inoltre che anche l'autonomia delle **Università non statali**, che per definizione potrebbe apparire totale, è invece in qualche modo soggetta ai vincoli posti dai propri *stakeholder* (il mercato degli studenti, i finanziatori, il tessuto

---

[5] Cfr. Capitolo 5

[6] All'estremo opposto, il modello diffuso negli Stati Uniti è rimasto sostanzialmente stabile nel tempo, ma è caratterizzato da un altissimo livello di autonomia, con Atenei assai diversificati per dimensione, tipologia di titoli di studio conseguiti, qualità della didattica e intensità della ricerca svolta. Analogamente, negli altri Paesi anglosassoni gli Atenei presentano una marcata autonomia dall'autorità pubblica, con un sistema di governo che si è progressivamente modificato in favore di una graduale riduzione del potere dei docenti. Altri Paesi europei, come Svezia, Olanda, Austria, Danimarca, o extra-europei come il Giappone fino a quindici anni fa possedevano un sistema universitario caratterizzato da scarsa autonomia e forte autogoverno dei docenti, ma hanno affrontato importanti riforme optando per una marcata autonomia ed una *governance* ispirata al modello anglosassone. Fonte: G. Capano, G. Tognon, "*La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle Università*", Il Mulino, 2008.

[7] Una completa ed assoluta autonomia, del resto, non è rinvenibile neppure nelle istituzioni universitarie totalmente private presenti nei Paesi che non erogano ad esse dei contributi pubblici. Anche gli Atenei che dipendono quasi esclusivamente dal finanziamento dei privati e dalle rette degli iscritti devono tenere in debito conto i vincoli imposti dai portatori di interesse (finanziatori e famiglie degli allievi, nel caso specifico), in particolare indirizzando l'impegno didattico ad una preparazione di stampo più marcatamente professionale e volgendo la ricerca verso modelli più applicati.

socio-economico, ecc.) che esercitano una forte influenza sulla configurazione e sul posizionamento di questi Atenei.

Una forte influenza viene anche esercitata indirettamente dallo Stato, attraverso una serie di norme di legge e di circolari ministeriali, che estendono anche alle università non statali requisiti, obblighi e vincoli cogenti per il sistema statale. Va ricordato che la citata legge istitutiva delle università non statali, la n.243/91, all'art. 1 prevede che "le **università non statali** legalmente riconosciute **operano nell'ambito** dell'articolo 33 della Costituzione e **delle leggi che li riguardano**, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria ***in quanto compatibili***": nel tempo più recente la soglia della "*compatibilità*" tra le norme statali e l'autonomia del sistema non statale si è molto abbassata, a scapito di quest'ultimo, innalzandosi sempre di più il livello degli obblighi regolamentari, spesso con gravi ricadute economiche, senza però alcun bilanciato incremento della contribuzione, che, invece, con la Finanziaria 2009 ha subìto una cospicua riduzione (nel 2009 pari circa ad 1/3 del contributo dell'anno precedente, che si eleverà al 50% nel 2010).

Il grado di autonomia è variabile a seconda del modello sistemico scelto

L'implicazione più importante dell'approccio metodologico appena esposto, fondato su poche variabili-critiche che definiscono e qualificano l'impostazione autonomistica del sistema, è il **carattere relativo dell'autonomia universitaria**. Essa risulta una funzione di precise scelte, *ex ante*, di configurazione del sistema e varia al variare del modello sistemico scelto, così come il carattere positivo o negativo delle sue implicazioni è variabile a seconda della coerenza del modello sistemico con il contesto storico, socio-economico, politico, ecc.

Peraltro, approfondendo lo studio dei sistemi universitari esteri, emerge una differenziazione del livello effettivo di autonomia di cui godono le Università decisamente inferiore a quanto ci si potrebbe aspettare[8].

3.3. Il grado di autonomia e i modelli universitari sistemici

Accanto al loro mandato tradizionale di ricerca e insegnamento le Università assolvono, per diretta connessione col medesimo, compiti di sostegno allo sviluppo economico e culturale del Paese o di una specifica regione di esso. I compiti di **sostegno culturale**, forse più ancora di quelli di sostegno allo sviluppo economico, influenzano il profilo degli Atenei.

Occorre però ricordare e sottolineare che le possibili configurazioni del sistema possono essere molteplici[9]. Le opzioni e le implicazioni connesse con la scelta del modello sistemico nei diversi possibili scenari, trattate nei capitoli di competenza del presente rapporto, sono naturalmente trasversali: gradi di autonomia più o meno elevati, implicano scelte coerenti in termini di assicurazione della qualità complessiva del sistema e – strettamente connesse – scelte altrettanto coerenti in termini di finanziamento dello stesso. Lasciando dunque la trattazione di dettaglio di tali temi agli

[8] Cfr. G. Capano, *"La crisi del potere accademico in Italia, proposte per il governo delle Università"*, Il Mulino, 2008.

[9] Si veda anche il capitolo 2 del presente rapporto in merito ai modelli Paese per l'innovazione e la creatività.

specifici capitoli, si vuole però qui sottolineare che la scelta del modello sistemico rappresenta uno strumento per la realizzazione della strategia Paese.

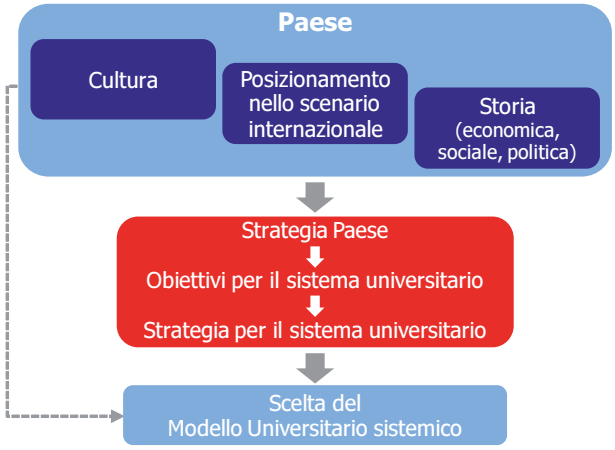


Figura 2. Schema di interpretazione dell'interazione tra scelte Paese, strategia Paese e definizione del modello sistemico di riferimento

Passando ad un maggior livello di dettaglio, dal punto di vista concettuale, molte sono le opzioni percorribili da ciascuna Università, che può competere su ampia scala, per pochi o tanti aspetti della propria attività, e offrire per il resto buoni servizi locali: può estendere il numero delle discipline di cui si occupa o potenziare l'attività in talune soltanto; può fare una politica selettiva o di massimizzazione del numero di studenti; può costruire alleanze con altri Atenei vicini o lontani per meglio competere contro altre Università.

A fronte di una simile molteplicità di soluzioni percorribili, la libertà di azione dei singoli Atenei deve necessariamente essere in qualche modo circoscritta, ad esempio modificando il livello di autonomia che si sceglie di concedere in merito a ciascuna delle variabili critiche elencate in precedenza.

Sono possibili due approcci: top down (regolando a livello centrale il controllo delle variabili critiche) e bottom up (lasciando che siano i meccanismi competitivi a definire "dal basso" la configurazione del sistema)

In questi termini la configurazione finale del sistema può essere realizzata, ai due estremi, secondo **due differenti approcci**. Una prima opzione è il controllo **"dall'alto"** da parte dell'autorità centrale del sistema, che viene esercitato presidiando direttamente le variabili chiave e definendo direttamente la conformazione del sistema (offerta formativa, criteri di accesso, rette, reclutamento, ecc.). La seconda opzione consiste, al contrario, nel concedere autonomia alle Università, lasciando che la configurazione finale sia definita sulla base di un impulso proveniente **"dal basso"**, attraverso meccanismi competitivi e differenti scelte strategiche di posizionamento di ciascuna istituzione.

In estrema sintesi, lasciando la trattazione di dettaglio all'ampia letteratura sviluppata in tema, possono essere individuati **tre principali modelli sistemici** a cui possono essere ricondotti la maggior parte dei sistemi universitari: il modello centralistico (come ad esempio quello francese), il modello "anglosassone" (tipico di Regno Unito, Stati Uniti, ecc.) e il modello intermedio (come ad esempio quello in essere in Olanda).

Seppure tali modelli siano il risultato di un considerevole sforzo di sintesi e abbiano una valenza puramente esemplificativa, essi permettono di analizzare la **differenziazione del grado di autonomia** concessa alle Università in ciascuno di essi (si veda figura 3). Nell'ambito di tutti i modelli di riferimento è possibile individuare un diverso potere di controllo delle variabili-chiave riconosciuto ai singoli Atenei. Se infatti, da un lato, la centralizzazione e il controllo delle variabili critiche è molto forte in impostazioni "centralistiche", con un basso grado di autonomia decisionale riconosciuto alle Università, dall'altro lato nella configurazione del sistema tipica dei Paesi anglosassoni l'autonomia concessa alle Università è significativamente su-

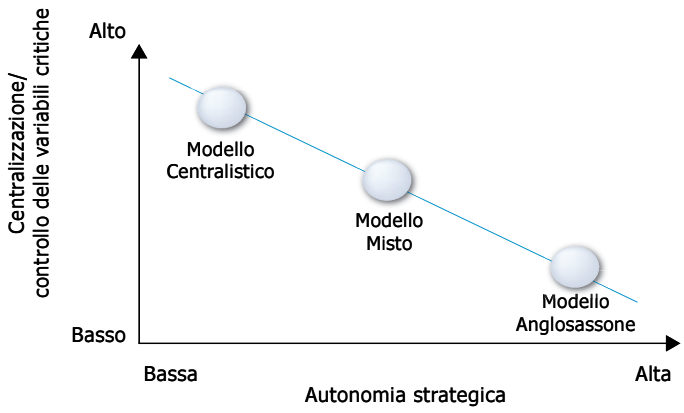


Figura 3 – Legame tra autonomia strategica e centralizzazione/controllo delle variabili "critiche"

periore e il controllo delle variabili critiche viene in larga parte delegato agli Atenei.

Prima di entrare nel merito di ciascuno dei tre principali macro-modelli identificati, è opportuno ricordare che, a prescindere dal modello scelto e dal grado di autonomia concesso, l'**azione dei singoli** deve essere in ogni caso orientata da un **processo unitario** (indirizzato a livello centrale) e da profonda comprensione e valutazione delle caratteristiche intrinseche del sistema e delle diverse esperienze estere. Le tre principali categorie identificate, che saranno approfondite in seguito, rappresentano uno schema di massima, utile per un approccio sintetico (ma fondato su effettive esperienze estere) al tema dell'autonomia strategica nell'ambito di sistemi universitari avanzati.

Nei sistemi centralistici il livello di autonomia lasciato alle Università è basso

Nei sistemi universitari riconducibili a modelli centralistici - come per certi versi lo stesso sistema italiano prima del 1989[10] – la maggior parte delle variabili che determinano il livello di autonomia sono sotto il diretto controllo del **governo centrale del sistema**. In questi casi, infatti, lo Stato conserva un potere decisionale rilevante in materia di: reclutamento dei professori e ricercatori universitari; livello delle tasse di iscrizione contribuite dagli studenti; rette; formulazione dell'offerta formativa; ecc.

La configurazione centralistica si riflette inevitabilmente anche nei **sistemi di governo** dei **singoli Atenei**. A fronte di un capillare intervento normativo e regolativo operato dallo Stato, in questo modello istituzionale – con evidenze che emergono anche dallo studio di alcuni dei principali sistemi universitari europei – il potere decisionale all'interno delle Università è detenuto dai docenti, mentre la presenza di membri esterni negli organi di governo è assai limitata. Ciò avviene in ragione di una rilevante attenzione agli interessi interni e di una **limitata libertà strategica** concessa ai singoli Atenei, laddove gli obiettivi istituzionali delle Università tendono ad essere sotto il diretto controllo del "centro" del sistema.

Nei sistemi riconducibili al modello in esame, anche il settore privato (seppure generalmente poco significativo in termini di volumi) è in qualche modo soggetto ad una regolazione pubblica (ad esempio attraverso meccanismi finalizzati ad incentivare determinati ambiti di didattica/ricerca).

[10] La già citata legge 168/1989 rappresenta un importante punto di svolta nel quadro normativo dell'Università italiana. Con tale legge è stato istituito il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) – sottraendo alla Direzione del Ministero della Pubblica Istruzione le competenze che gli erano state proprie per un secolo – oltre ad essere stata riconosciuta l'autonomia statutaria, amministrativa, finanziaria e didattica degli Atenei.

Insieme all'Italia, anche Francia e Spagna rappresentano esempi di sistemi caratterizzati da un livello contenuto di autonomia concessa dal governo centrale agli Atenei, a fronte di un significativo controllo centralizzato. In questi Paesi, tuttavia, la configurazione del sistema dell'istruzione terziaria ha conosciuto un rapido mutamento, tutt'oggi in corso, a seguito di alcuni recenti interventi normativi con una forte intensità innovativa: la legge *Pécresse* del 2007 in Francia e la legge *Lomlou* del 2007 in Spagna[11].

Nella configurazione sistemica anglosassone gli Atenei godono di forte autonomia

Il modello sistemico "anglosassone", profondamente diverso dal modello centralistico sopra descritto, è facilmente riconducibile in Europa alla configurazione del sistema universitario britannico e di altri Paesi nord- europei. In tutti i sistemi universitari vicini a questa categoria è riconosciuta una forte **autonomia agli Atenei**, il cui sistema di governo interno viene affidato (in misura variabile a seconda del sistema considerato) a rappresentanti esterni non appartenenti al mondo accademico[12].

In questo caso, l'autorità centrale non interviene in alcun modo nella nomina degli organi di governo degli Atenei e concede un elevato potere decisionale in materia di reclutamento[13], selezione degli studenti, formulazione dell'offerta formativa, determinazione delle rette, posizionamento competitivo e legame con il territorio, conservando (in generale) il ruolo di finanziamento della ricerca di base e del diritto allo studio. Il ruolo dell'autorità centrale si concentra su funzioni di **valutazione e coordinamento**, a fronte del ruolo di "controllore e regolatore" caratteristico nel modello centralistico[14].

Oltre a configurazioni centralistiche e anglosassoni, sono possibili soluzioni intermedie

A fronte delle due opzioni appena descritte – modello centralistico e modello anglosassone – esistono numerose **configurazioni intermedie**, caratterizzate da diversi livelli di discrezionalità lasciata nelle mani degli Atenei sulle variabili-chiave originarie. Lungi dalla descrizione di un paradigma, la definizione di "modello misto" sembra più che altro utile per raccogliere (tenendo presente i limiti intrinseci connessi con un simile processo) alcune esperienze in cui sembrano coesistere alcuni tratti caratterizzanti riconducibili ai due modelli descritti. In questa categoria possono essere raccolti quei sistemi universitari che presentano configurazioni "intermedie" sia a fronte di **precise scelte sistemiche** a livello di sistema Paese, sia come stadio intermedio di un **processo di riforma** ad oggi in corso e orientato ad uno dei due estremi (come nel caso di Olanda, Svezia, Austria, ecc. e, per certi versi, anche Francia). In alcuni di questi Paesi, come ad esempio l'Olanda (inizialmente caratterizzati da sistemi universitari centralistici), è stata compiuta una scelta di riforma con l'obiettivo di spostare le logiche di governo del sistema: da un'impostazione finalizzata al controllo centralizzato verso una crescente autonomia concessa agli Atenei, nei limiti di un controllo a distanza (indirizzo del sistema) esercitato dallo Stato[15]. Nelle configurazioni sistemiche riconducibili al modello intermedio esiste un bilanciamento tra potere centrale (Stato), potere locale (regioni, ad

[11] Entrambi i provvedimenti hanno portato una svolta innovativa nella direzione di una maggiore delega decisionale concessa agli Atenei.

[12] La composizione tipica del CdA (o equivalente) nelle Università dei Paesi anglosassoni, oscilla tra il 60% e il 100%. Fonte: G. Capano, "*La crisi del poptere accademico in italia, proposte per il governo delle Università*", Il Mulino, 2008.

[13] In Inghilterra, ad esempio, il reclutamento di docenti e ricercatori avviene sul mercato e ciascuna Università sceglie i propri criteri di selezione.

[14] Si veda G. Capano, G. Tognon, *"La crisi del potere accademico in Italia",* Il Mulino, 2008.

[15] Si veda M. Regini, "*Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*", Donzelli, 2008.

esempio *Länder*) e Università sul controllo delle principali variabili identificate. In questi termini, il controllo delle variabili critiche è ripartito tra diversi centri di potere distinti, da ciò consegue un livello di autonomia degli Atenei solo parziale.

3.4. L'autonomia strategica dell'Università: cosa significa e sue implicazioni

Autonomia strategica significa che ogni singolo Ateneo, nei limiti del quadro istituzionale e regolamentare fissato, sceglie un determinato **posizionamento strategico**, da cui poi dipendono, in modo conseguente e coerente, le scelte relative agli assetti strutturali (in senso lato).

Ciò che più importa è la conseguenza a livello gestionale, un elevato grado di autonomia strategica comporta:

- l'introduzione di **dinamiche sostanzialmente competitive** nel sistema;
- la necessità di governare ogni singolo Ateneo con logiche e **prospettive di tipo strategico.**

In riferimento a quest'ultimo aspetto, la gestione di un Ateneo in condizioni di autonomia strategica assume specifiche connotazioni. Tenuto conto della struttura di gestione interna, l'impegno delle risorse deve necessariamente essere conseguenza di un'attenta **valutazione degli obiettivi** di breve e – soprattutto – di medio-lungo periodo, a loro volta formulati sulla base delle linee strategiche, della cultura e dei valori messi alla base dell'agire dal sistema Paese (con la sua azione di indirizzo) e dagli Atenei (che compiono le scelte di posizionamento strategico).

A valle della formulazione di un indirizzo a livello di sistema che fornisca l'impulso e garantisca lo svolgimento di un processo di sviluppo organico e coeso, le singole Università dovranno a loro volta definire una propria missione e visione da cui discenderanno le scelte strategiche nei vari ambiti.

Se il grado di autonomia è elevato, le Università devono essere governate strategicamente, attraverso la definizione di obiettivi e la formulazione di strategie per il loro raggiungimento

In estrema sintesi, l'autonomia strategica si declina nella **scelta autonoma** da parte di ciascun Ateneo di una propria strategia – orientata a sua volta da una specifica missione e visione e non in contraddizione con gli orientamenti a livello Paese – sulla base della quale configurare il proprio posizionamento competitivo.

Dal punto di vista procedurale ciò comporta la necessità da parte di ogni Ateneo di sviluppare un **piano strategico** che consenta di impostare processi decisionali e sistemi informativi in grado di guidare le scelte degli amministratori dell'Ateneo, in un contesto competitivo sottoposto a repentini cambiamenti, in cui diventa rilevante la capacità di soddisfare la domanda degli utenti e dei portatori d'interessi.

L'impostazione del processo di **pianificazione strategica** nel caso di un Ateneo non differisce in maniera sostanziale da quanto normalmente attuato in altri ambiti per orientare la propria attività. Nel caso specifico di un'istituzione accademica, tendenzialmente questo implica partire dai seguenti elementi:

- Identificazione della **struttura organizzativa responsabile** della stesura del piano e di tutti i soggetti che dovranno essere coinvolti.
- Esplicitazione dell'**identità attuale dell'Ateneo** e della sua declinazione al

futuro, attraverso la definizione sintetica della **missione** dell'Ateneo, cioè del senso generale della propria attività e della **visione** dell'Ateneo, cioè di come esso dovrà configurarsi a conclusione dell'arco di tempo cui il piano si riferisce.

- Identificazione degli **obiettivi**, che devono essere: misurabili, progressivi di breve, medio e lungo periodo.

Figura 4 – Schema rappresentativo del processo di pianificazione strategica

- Creazione della **strategia**, da intendersi come insieme delle modalità ritenute più efficaci per conseguire gli obiettivi prefissati.
- Stesura di un **piano d'azione**, ossia di un programma complessivo nel quale vengono individuate e approfondite tutte le azioni da mettere in atto per conseguire gli obiettivi.

La strategia è un "atto creativo"

È importante ricordare che, secondo l'approccio presentato, la fase di formulazione della strategia, attività centrale nel processo, deve essere interpretata come un'**attività creativa**, intermedia alla formulazione degli obiettivi, definiti unicamente sulla base della scelta volontaria degli attori responsabili, e la configurazione delle risorse organizzative necessarie per implementare la strategia raggiungendo gli obiettivi prefissati.

Due sono, quindi, i passi fondamentali per la definizione di qualsiasi strategia, in ambito accademico:

1) Definire gli obiettivi (non esiste strategia senza obiettivi).
2) Creare la strategia.

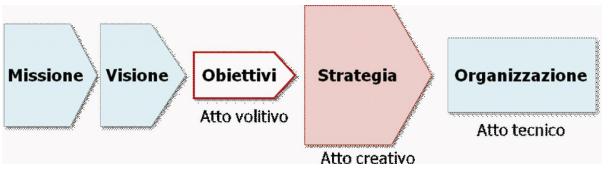


Figura 5 – Strategia: processo e elementi componenti

Affinché un'organizzazione possa attuare completamente un tale ciclo sono però indispensabili **strumenti di supporto,** che permettano la raccolta di dati, la loro elaborazione al fine di estrarre informazioni e la trasmissione di tali informazioni con sistematicità a coloro che assumono le decisioni. Altrettanto indispensabile è il **coinvolgimento di tutti** coloro che operano nell'organizzazione e la loro disponibilità ad essere valutati, a discutere i problemi con gli altri, a lavorare in gruppo.

3.5. Considerazioni di sintesi

L'autonomia universitaria è un **tema dibattuto**. Esistendo molte possibili sfumature, il tema dell'autonomia è centrale nella configurazione dei sistemi universitari.

In linea generale, le diverse accezioni dell'idea di autonomia sono determinate dal riconoscimento di un grado più o meno ampio di **indipendenza** concessa agli Atenei dall'autorità centrale.

Sono possibili configurazioni in cui chi governa il sistema avoca a sé le decisioni strategiche e delega agli organi universitari dei singoli Atenei, in misura variabile, la sola gestione operativa e amministrativa.

Al contrario, sono possibili configurazioni sistemiche fondate su una separazione assai più profonda tra Stato e Università. In tale schema è l'Università stessa – sul modello, all'estremo, di quelle americane –responsabile delle scelte concernenti il proprio profilo competitivo, le proprie priorità, la propria struttura, ecc.

Il punto di partenza per la configurazione del sistema è un preciso **sistema di variabili** sulle quali è possibile agire per definire il livello di autonomia universitaria. Tali variabili si riferiscono alle principali aree gestionali, quali la selezione del personale, la selezione degli studenti, la formulazione dell'offerta formativa, la definizione delle rette, ecc.

Agli estremi, esistono **due differenti approcci**. Uno è il controllo **"dall'alto"** esercitato dall'autorità centrale che presidia direttamente le variabili chiave (offerta formativa, criteri di accesso, rette, reclutamento, ecc.). L'altro consiste nel lasciare che meccanismi competitivi e differenti scelte strategiche di posizionamento di ciascuna Università definiscano la configurazione finale del sistema, **"dal basso"**.

L'autonomia strategica corrisponde al massimo livello di controllo sulle variabili critiche da parte degli Atenei. Ciò significa che ogni singolo Ateneo, nei limiti del quadro istituzionale e regolamentare fissato, sceglie un determinato **posizionamento strategico**, da cui poi dipendono, in modo conseguente e coerente, le scelte relative agli assetti strutturali (in senso lato).

A livello gestionale, un elevato grado di autonomia strategica comporta l'introduzione di dinamiche sostanzialmente competitive nel sistema e la necessità di governare ogni singolo Ateneo con logiche e prospettive di tipo strategico.

PARTE TERZA: LE LINEE GUIDA

4. La qualità e la sua valutazione nell'Università moderna: evoluzione internazionale e orientamenti recenti nel sistema italiano

4.1. Introduzione

La qualità – e la sua gestione – è un **tema chiave** per identificare e valutare nel tempo i risultati ottenuti dal sistema universitario nel suo complesso e da ogni singolo Ateneo.

Nel tempo, partendo dalle imprese, la qualità dei servizi/prodotti e la soddisfazione del cliente sono stati – e lo sono naturalmente tutt'ora – il *focus* dell'azione imprenditoriale. Sul tema si è sviluppata un'ampia letteratura che approcciando il "problema qualità" da diverse angolature – aspetti *hard* (processi, prodotti, ecc.), *soft* (cultura, organizzazione, ecc.) o prospettive olistiche (l'intera istituzione in tutti i suoi elementi) – ha prodotto una solida base teorico-applicativa di concetti, strumenti e procedure.

Più recentemente, la richiesta di qualità – e tutto ciò che ne consegue in termini di sua gestione (obiettivi da fissare, dimensioni da misurare, procedure da istituire, ecc.) – si è estesa a "mondi" tradizionalmente non direttamente sensibili a questi temi, come ad esempio quello della Pubblica Amministrazione.

In sostanza oggi la qualità – in un mondo sempre più complesso, avanzato e fortemente interrelato – interessa e attraversa trasversalmente tutti gli aspetti rilevanti della vita economica e sociale.

Da questo processo l'**Università statale e non statale non è estranea**. Fino a tempi relativamente recenti – l'inizio degli anni '90 – al sistema della formazione superiore raramente erano associati concetti di *quality assurance and management*. La convinzione diffusa era che la qualità fosse una questione legata alla dimensione accademica dimostrata dalla reputazione dei singoli professori, dipartimenti e Atenei. Oggi, complici una serie di cambiamenti – in una certa misura anche epocali – che hanno interessato il mondo universitario (la crescente complessità dei saperi, l'educazione di "massa" e l'aumentata domanda sociale, la centralità del capitale umano per la crescita e lo sviluppo, l'arena competitiva sempre più internazionale, i temi del finanziamento del sistema e della sua organizzazione, ecc.), tale percezione è almeno in parte cambiata.

Rispetto alla formazione superiore, sono in questi ultimi anni aumentate – nel riconoscimento del suo ruolo sempre più centrale per il benessere e lo sviluppo – le richieste e le pressioni dei portatori di interesse, interni ed esterni, specifici e generali (la società nel suo complesso). Se già solo negli anni '80 la gestione della qualità nella formazione superiore era confinata ad iniziative episodiche affidate alla discrezione dei singoli Atenei, oggi è opinione unanime che occorrono procedure e metodi condivisi – nelle logiche e finalità – per **assicurare livelli di qualità adeguati e confrontabili**.

La qualità (e la sua valutazione) si configura dunque come un elemento centrale nei moderni sistemi universitari – interrelandosi strettamente con altri aspetti rilevanti quali l'autonomia, il finanziamento, la responsabilità, ecc. – come più volte affermato anche dai massimi rappresentanti istituzionali nazionali ed europei.

Proprio dall'Europa, dal processo di Bologna e dall'obiettivo di costruire lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, è venuta una spinta forte per l'**assicurazione della qualità come fattore di competitività** del sistema.

Sulla base di queste premesse, lo scopo del presente capitolo è presentare lo stato dell'arte del dibattito e dell'evoluzione del processo, a livello italiano ed internazionale, in tema di qualità e *performance* universitaria.

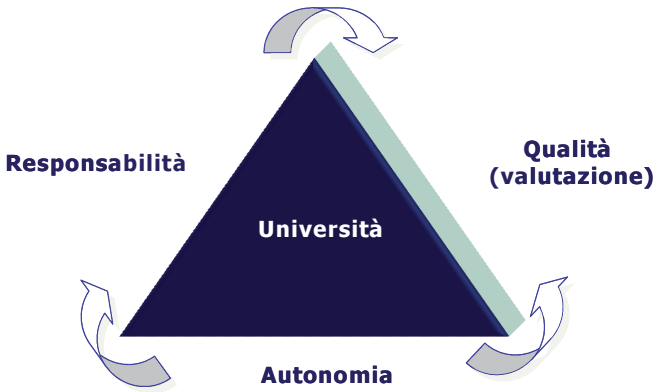


Figura 1 - Relazioni tra qualità, autonomia e responsabilità

Nello specifico la prima parte del documento verrà dedicata ad una breve introduzione ai **concetti di qualità** declinati per l'ambito della formazione superiore. In questa sezione verranno sintetizzati i macro-*driver* di cambiamento del contesto universitario attuale, individuandone le implicazioni rispetto alla necessità di assicurare una gestione della qualità formalizzata in sistemi via via sempre più complessi ed articolati. Verranno poi illustrati gli elementi caratterizzanti la qualità per l'Università: cosa si intende, quali sono le dimensioni rilevanti, quali approcci per misurarla.

Successivamente, ci si soffermerà sul **processo in atto a livello europeo** che consiste in una convergenza verso logiche di gestione della qualità comuni, all'interno del più ampio percorso di creazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore iniziato con il processo di Bologna. Rispetto a quest'ultimo se ne ripercorreranno le logiche e le finalità e si evidenzieranno i caratteri della qualità come fattore abilitante trasversale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. In chiusura di paragrafo si illustreranno brevemente alcuni modelli di gestione e misurazione della qualità ad oggi in essere in alcuni Paesi europei significativi, sottolineandone gli elementi di differenza dovuti alle diverse configurazioni e assetti dei più generali sistemi Paese per l'Università.

Infine, si esamineranno alcune **esperienze significative di valutazione** poste in atto in altri Paesi europei. In particolare, ci si soffermerà sui sistemi in essere in Francia, Olanda, Germania e Inghilterra traendone spunti di interesse per la successiva trattazione dell'assetto e delle evoluzioni in corso nel sistema italiano.

4.2. La qualità nel sistema universitario: inquadramento concettuale

I driver globali del cambiamento nei sistemi della formazione superiore

Negli ultimi 20/30 anni si sono verificati alcuni importanti cambiamenti negli assetti e nelle logiche consolidate, sotto la pressione di alcuni **grandi trend**[1] (figura 2):

Aumento della domanda di formazione superiore. L'Università, da fenomeno di *élite* si è trasformata, in particolare nei Paesi più avanzati, in fenomeno di massa.

[1] Fonte: UNESCO, IIEP "*Making basic choices for external quality assurance systems*", 2006. Si veda il documento per una trattazione specifica di dettaglio.

Il processo è ancora in corso: dalla fine degli anni '90 ad oggi, gli iscritti alle istituzioni di formazione superiore nel mondo sono raddoppiati (da meno di 70 milioni ad oltre 130 milioni); in Italia dagli anni '60 ad oggi gli iscritti sono più che sestuplicati, andando dagli originali 310 mila del 1960, agli attuali 1,8 milioni[2]. Ciò ha comportato un necessario e profondo ripensamento delle logiche complessive di governo del sistema.

Figura 2 - Megadriver dei sistemi di formazione superiore

Oggi l'Università è un fenomeno di massa: in meno di 20 anni gli iscritti sono raddoppiati superando i 130 milioni nel mondo

Educazione universitaria come *private good*. L'accesso alla formazione superiore è riconosciuto sempre più come un investimento, per i ritorni economici (retribuzioni, avanzamenti di carriera, ecc.) e sociali (prestigio, qualità della vita, ecc.) che questa assicura. Questa crescente sensibilità è all'origine della domanda di aggiornamento professionale (*lifelong learning*) visto come un ulteriore investimento per l'"impiegabilità" a vita[3].

Privatizzazione della formazione superiore. A fronte della crescita della domanda e dei limiti del finanziamento del sistema pubblico, in molti Paesi in Europa e nel mondo si è assistito ad una crescita significativa dell'offerta formativa da parte di attori privati. Ne è conseguita una maggiore variabilità nella struttura dell'offerta e quindi anche nella natura qualitativa dei risultati ottenuti. Da qui la differenziazione della qualità media richiesta di uniformare logiche e standard, pur nel rispetto dell'autonomia e delle specificità delle singole istituzioni.

Globalizzazione e mobilità internazionale. L'educazione superiore sta diventando sempre più un fenomeno globale. Sempre più persone scelgono per la propria formazione o per il proprio lavoro Paesi diversi da quello di origine. Le differenze vigenti (qualità, titoli riconosciuti, ecc.), sono oggi viste come un vincolo da rimuovere in un mercato – dei saperi, delle competenze e del lavoro – globale. In questa prospettiva, come si dirà in seguito, per la realizzazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, logiche e meccanismi di riconoscimento e accreditamento comparabili sono considerati un passaggio chiave.

[2] Riferimento all'a.a. 2006/07. Fonte: CNVSU, "*Nono Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*", 2008.

[3] Si confronti il capitolo 2 per i *driver* del contesto macroeconomico globale. In particolare l'accelerazione dei cicli di vita, anche delle competenze, induce ad una sempre maggiore necessità di aggiornamento professionale nel continuo, pena la decadenza – in tempi brevi – del proprio *know how* (che in un'economia sempre più *knowledge intensive* è l'elemento principale per lo sviluppo professionale).

La qualità (e la sua gestione) nell'Università moderna

Nell'Università moderna la qualità e la sua gestione sono riconosciute come una priorità a livello di sistema

Tutti gli elementi sopra descritti rimandano direttamente al tema della qualità e della sua gestione.

Il ***quality management and assurance*** ha assunto una rilevanza crescente nel mondo universitario per una serie di motivi[4]:

- i processi di riforma in atto a livello internazionale che si orientano, pur nella differenziazione dei modelli, a gradi più elevati di autonomia degli Atenei, rispetto ai quali processi efficaci ed efficienti di valutazione (e autovalutazione) sono un elemento di garanzia per l'equilibrio e l'equità del sistema;
- l'obiettivo di raggiungere (e mantenere) livelli di eccellenza nella didattica e nella ricerca quale elemento competitivo dei sistemi universitari nazionali (o sovranazionali come nel caso dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore) e dei sistemi Paese nel complesso;
- la limitata efficacia dei meccanismi di verifica *ex-ante* (in particolare quelli legati al reclutamento del personale e alla nascita di nuovi Atenei), che nel tempo hanno dimostrato i propri limiti;
- i nuovi meccanismi di finanziamento che si orientano sempre più a legare parti crescenti dei fondi pubblici ai risultati (questo anche nell'ottica di produrre eccellenze diffuse) e a raccogliere sul mercato quote importanti del *budget* complessivo (qualità come elemento di promozione e di rendicontazione dell'attività verso gli erogatori);
- l'aumentata complessità dei sistemi di formazione superiore in termini di attori (numerosità, natura pubblica e privata, ecc.) e strumenti (nuovi ordinamenti, diplomi, ecc.).

Ma **cosa si intende per qualità** nel mondo della formazione superiore? Questo è un tema:

- di grande rilevanza in quanto ha implicazioni dirette e molteplici sul sistema complessivo (finalità, strumenti, organizzazione, ecc.);
- non semplice per la natura stessa dell'*output*. Come affermato anche dall'European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA): "*Higher education teaching, learning e research is a complex interactive process, facilitated jointly by researchers, teachers and students and administrative staff, in the frame work of the conditions set by an institutional environment, in direct or indirect response to, and interaction with state, society and economy*".

Senza entrare in una trattazione specifica per cui si rimanda all'ampia letteratura in materia, è possibile interpretare la qualità almeno come (figura 3):

- *Fitness for purpose*, livello del raggiungimento rispetto a determinati obiettivi stabiliti.
- *Compliance*, conformità, cioè zero errori o deviazione rispetto ad un *target*.

[4] Si veda anche CRUI, "*Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione nelle Università italiane*", 1996.

- *Soddisfazione del cliente*, si noti che nel caso delle Università i clienti possono essere molteplici (studenti, imprese, società, ecc.).
- *Eccellenza*, a tutti i livelli significativi.
- *Value for money*, correttezza ed equilibrio del rapporto tra ciò che si ottiene rispetto a quello che si è pagato.
- *Enhancement*, miglioramento e processo di cambiamento dell'istituzione.

Figura 3 – Qualità e sue possibili declinazioni

La definizione di qualità è difficile e articolata così come molteplici sono gli oggetti di valutazione

- *Controllo*, processo di controllo e gestione della qualità in termini di ricompense/punizioni.

La qualità è inoltre funzione di:

- *Ciò che si misura/valuta* (oggetto): programma, corso di studi, facoltà, Ateneo, servizi agli studenti, ricerca, ecc.
- *Prospettiva*: interna (rilevazione e gestione della qualità ai fini del miglioramento delle strutture/organizzazione/attività in funzione degli obiettivi dell'istituzione) o esterna (*accountability* rispetto agli *stakeholder* esterni per ragioni imposte dalle normative o dalla promozione dell'istituzione).
- *Finalità*: assicurazione di qualità[5], valutazione[6], accreditamento[7], certificazione[8], ecc.

Naturalmente dal mix di elementi sopra detti, discendono anche le **caratteristiche operative** con cui valutare la qualità in termini di:

- *Indicatori di riferimento*: standard definiti più o meno puntualmente, indicatori di efficienza/efficacia[9], modelli misti quantitativo/qualitativi, ecc.

---

[5] Si intende il sistema con il quale vengono scelti gli obiettivi e organizzati i processi e le azioni del percorso formativo. Comprende azioni di valutazione sia dei processi che dei risultati.

[6] Ci si riferisce alle attività finalizzate alla verifica della rilevanza degli obiettivi e dell'efficacia dei processi (e delle azioni messe in atto per raggiungerli) e dei risultati. È un approccio tipicamente fitness for purpose. La valutazione ha anche lo scopo di comunicare la qualità sia all'interno e che all'esterno.

[7] Ci si riferisce alla verifica, generalmente su basi periodiche, della qualità rispetto a parametri formali prestabiliti esternamente e alla sua corrispondenza rispetto a dei requisiti (anche minimi) prefissati. Tale verifica se effettuata da una pubblica autorità può comportare il riconoscimento formale di idoneità ad erogare un servizio formativo. Il processo di accreditamento si risolve in una soluzione "Si/No".

[8] Procedura con cui un soggetto terzo riconosciuto garantisce la conformità di un prodotto o un processo rispetto a una serie di norme o requisiti prefissati attraverso una certificazione di conformità, sottoposta a verifiche periodiche.

[9] Questo è stato l'approccio principalmente seguito tra gli anni '70 e '80 in sede di analisi delle performance. L'OCSE ha enfatizzato tale approccio con i programmi Institutional Management of Higher Education (IMHE). Questa modalità è stata successivamente rivista alla luce delle critiche basate sul riconoscimento che l'introduzione di parametri statistici rigidi non assicurava la pienezza interpretativa legata alle peculiarità dell'attività accademica.

- *Modalità di misurazione*: autovalutazione, peer review, questionari, visite in loco, ecc.
- *Soggetti deputati*: nuclei di valutazione interni, organi governativi unici/decentrati, Agenzie parzialmente/totalmente indipendenti, modelli misti in funzione dell'oggetto e dei fini della rilevazione, ecc.
- *Meccanismi di follow up* e loro conseguenze: suggerimenti, raccomandazioni, prescrizioni vincolanti, collegamenti o meno con l'erogazione di fondi, ecc.

Occorre infine tenere presente che la qualità, nell'attuale processo internazionale in corso, vede almeno **tre livelli di riferimento**, che in prospettiva dovrebbero essere sempre più interrelati:

- *Nazionale*, cioè l'insieme di norme, regole e procedure stabilite dalla singola nazione in funzione dello specifico modello scelto per il sistema universitario (a sua volta frutto della cultura e delle tradizioni radicate nel contesto di riferimento).
- *Europeo*, che nell'ambito del percorso per la realizzazione dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore, richiede la convergenza verso logiche e obiettivi – pur nel rispetto delle specificità in essere a livello locale – comuni e condivisi.
- *Internazionale*, rilevante in particolare per il contesto di educazione transnazionale.

Come si può notare dunque da queste brevi note, il tema della qualità è contemporaneamente di grande rilievo e assai complesso. Per questo motivo nel panorama internazionale si sono affermati **modelli per la sua gestione molteplici e assai differenti**.

Ciò detto, è altrettanto importante sottolineare che:

In tutti i principali Paesi avanzati sono in essere modelli per l'assicurazione della qualità, seppur differenti a seconda del contesto di riferimento

- praticamente ogni Paese (perlomeno tra quelli avanzati) ha negli ultimi anni implementato – pur a diversi livelli di sviluppo ed efficacia – modelli per l'assicurazione della qualità;
- tali modelli sono differenti nella misura in cui sono diverse le condizioni di contesto (cultura, tradizioni, assetti del sistema universitario, ecc.). Ciò che rileva è che le scelte di sistema siano coerenti tra loro;
- a livello internazionale, ed europeo in particolare, sono in atto importanti processi che spingono – nel rispetto delle autonomie e nella valorizzazione delle differenze – verso l'uniformità delle logiche sottostanti (**linee guida e standard di riferimento**), affinché si possa pervenire ad un riconoscimento e ad una confrontabilità diffusa della qualità delle istituzioni per la formazione superiore sia all'interno del singolo Paese che tra Paesi diversi.

4.3. Gli orientamenti europei

Il processo di Bologna e la qualità come fattore abilitante trasversale

Negli ultimi 20 anni in Europa alcuni grandi eventi hanno segnato il processo di rinnovamento dei sistemi universitari che è oggi in atto.

Tra questi[10] il **processo di Bologna** (si veda anche il capitolo 2 del presente rapporto), assume un ruolo centrale. Di fatto si tratta del percorso[11] di riforma – non basato su un trattato internazionale a carattere vincolante – dei sistemi di istruzione superiore europei (ad oggi ne fanno parte 46 Paesi). I suoi obiettivi in sintesi sono:

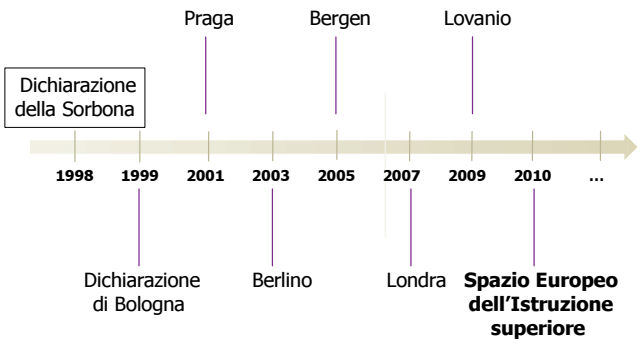


Figura 4 - Processo di Bologna, tappe principali

- creare lo Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore;
- promuovere nel mondo il sistema di istruzione superiore europeo.

Dare una cornice comune ai sistemi universitari europei, mantenendo e valorizzando le singole specificità.

Nel 2010 dunque i sistemi di istruzione superiore dei paesi europei e le singole istituzioni dovrebbero essere organizzati in maniera tale da garantire[12]:

- la trasparenza e leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio;

[10] Si ricordano anche, a titolo non esaustivo, la *Magna Charta Universitatum* (1988) che indica l'autonomia universitaria come condizione imprescindibile per promuovere l'adeguamento delle Università alle esigenze in continua evoluzione della società odierna. La dichiarazione della Sorbona (1998) che è incentrata sul ruolo fondamentale dell'istruzione superiore nello sviluppo dell'Europa attraverso la creazione di uno "Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore" (poi sancito dalla dichiarazione di Bologna).

[11] Il processo si realizza a vari livelli: A) Internazionale, con incontri biennali (Praga 2001, Berlino 2003, Bergen 2005, Londra 2007, Lovanio 2009) tra i Ministri dell'Istruzione dei Paesi partecipanti per valutare i risultati raggiunti, formulare ulteriori indicazioni e stabilire le priorità per i due anni successivi. Nei periodi intercorrenti tra le conferenze ministeriali è attivo il Bologna Follow-up Group, composto dai rappresentanti di tutti i Paesi firmatari e dalla Commissione Europea, che si riunisce due volte all'anno. Vi sono poi diversi seminari, detti "di Bologna", che vengono organizzati ogni anno in varie sedi europee per discutere i temi connessi al processo, esaminare gli ostacoli ancora esistenti e proporre nuove forme di collaborazione. B) Nazionale, che coinvolge il governo (Ministero di riferimento), la Conferenza dei Rettori, le organizzazioni studentesche e, in alcuni casi, anche le Agenzie per l'accertamento della qualità e le Associazioni imprenditoriali o di altre organizzazioni di rilievo. C) Istituzionale, che vede come attori principali Facoltà, Dipartimenti, Corsi di studio e molti altri soggetti istituzionali, con priorità diverse in funzione del contesto locale.

[12] Lo stato di avanzamento del processo è periodicamente fotografato dal rapporto "Bologna Process – Stocktaking Report". Per i dettagli di veda ad esempio il rapporto 2009 scaricabile dal sito www.bolognaprocess.it.

- la possibilità concreta per studenti e laureati di proseguire agevolmente gli studi o trovare un'occupazione in un altro Paese europeo;
- una maggiore capacità di attrazione dell'istruzione superiore europea nei confronti dei cittadini di Paesi extra europei;
- l'offerta di un'ampia base di conoscenze di alta qualità per assicurare lo sviluppo economico e sociale dell'Europa.

Sulla base degli obiettivi e delle finalità del processo di Bologna, emerge fin da subito con chiara evidenza il ruolo della **qualità come fattore abilitante trasversale**, come tra l'altro sottolineato nella dichiarazione di Bergen e nelle successive. In altre parole la qualità (sua valutazione, gestione e assicurazione) è un elemento integrato di un quadro più ampio, funzionale al raggiungimento di altri obiettivi (mobilità, riconoscimento, competitività, ecc.). Il *quality management and assurance* quindi, non è di per sé un obiettivo, ma uno strumento.

A fronte di questo riconoscimento, oltre alle specifiche esperienze fatte dai diversi Paesi a cui più avanti si accennerà, un grande sforzo è stato fatto a livello europeo per pervenire ad una cornice comune di logiche e obiettivi in tema di qualità e più in generale alla diffusione di una **"cultura della qualità"** all'interno dei vari livelli istituzionali rilevanti del mondo universitario.

Negli obiettivi del processo di Bologna, la qualità rappresenta un fattore unificante trasversale

In particolare, pur non volendo entrare nell'ampio dibattito e nei diversi elementi – anche in *progress* – che lo caratterizzano, è utile sottolineare almeno **due fatti di rilievo** per i temi qui trattati.

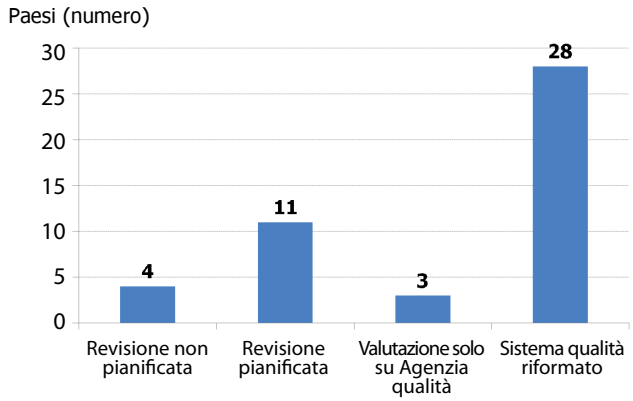


Figura 5 – Revisione dei sistemi di qualità in funzione delle linee guida e degli standard europei (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Stocktaking report 2009)

In primis la diffusione dell'adozione e implementazione su larga scala degli ***Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area***[13] (si veda figura 5). Sviluppate dal "E4 Group" – comprendente l'European Association for Quality Assurance (ENQA)[14], l'ESIB-the National Student Unions[15], l'European Univesity Association (EUA)[16] e l'European Association of Institutions in Higher Education (EURASCHE)[17] – si tratta di linee guida e standard per la qualità, quindi di fatto punti di riferimento comuni per la qualità interna e

[13]In termini di *quality assurance*, lo Stocktaking report 2009, rileva anche che "*Student involvement in quality assurance had grown significantly since 2005, while there was still more work to be done on extending the level of international participation*".

[14]Lanciata inizialmente nel 2000 come *network*, è oggi l'associazione delle Agenzie di *quality assurance*. L'iscrizione è aperta alle Agenzie dei Paesi firmatari la dichiarazione di Bologna.

[15]È l'organizzazione ombrello delle 50 organizzazioni studentesche in 36 Paesi. Il suo obiettivo è rappresentare e promuovere le istanze dei propri associati a livello europeo ed in particolare presso la Comunità Europea, il Concilio d'Europa e l'UNESCO.

[16]È l'organizzazione di rappresentanza delle Università europee. Comprende quasi 40 Associazioni europee di Rettori e oltre 700 Università.

[17]È l'associazione delle istituzioni europee di alta formazione (Politecnici, collegi, ecc.). Si occupa della difesa degli interessi delle istituzioni orientate alla formazione professionalizzante superiore.

esterna per singole istituzioni e sistemi nazionali. Sono state elaborate sulla base del principio del *cosa fare*, piuttosto del *come farlo*. Ciò nel riconoscimento della varietà dei sistemi di qualità ad oggi in essere nei Paesi aderenti al processo di Bologna e della conseguente necessità di evitare approcci "monolitici" (e quindi di scarso successo) al tema. Coerentemente con questo assunto di base, le linee guida e gli standard europei si ispirano ad alcuni principi fondamentali[18]:

- *Valorizzazione dell'autonomia e della responsabilità delle istituzioni e l'importanza (diffusione) della cultura della qualità.*
- *Tutela della diversità come fil rouge della richiesta di accountability.*
- *Centralità dello studente.*

Hanno poi come:

- *Finalità*: migliorare l'offerta formativa per gli studenti dello Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore (EHEA); aiutare le istituzioni di istruzione superiore a gestire e a migliorare il proprio livello qualitativo e, in tal modo, giustificare la loro autonomia; offrire una base per il lavoro delle agenzie per l'assicurazione di qualità; rendere l'assicurazione esterna della qualità più trasparente e più semplice da comprendere da tutte le parti in causa.
- *Obiettivi*: incoraggiare le istituzioni di istruzione superiore a promuovere una intensa attività intellettuale e didattica; fornire assistenza e indirizzo alle istituzioni accademiche e ad alle altre strutture coinvolte, affinché sviluppino una propria cultura di assicurazione della qualità; orientare e rafforzare le aspettative di istituzioni, studenti, mondo del lavoro e altri portatori di interesse circa i processi ed i risultati dell'istruzione superiore; contribuire all'elaborazione di un quadro comune di riferimento per l'erogazione dell'istruzione superiore e l'assicurazione della qualità all'interno dell'EHEA[19].

È da rilevare poi anche il lancio (marzo 2008) del **Registro Europeo delle Agenzie di *Quality Assurance*** (EQAR) per[20]:

- diffondere informazioni chiare ed oggettive circa l'affidabilità delle agenzie

[18] Altri elementi di principio dichiarati sono: le istituzioni di istruzione superiore hanno la responsabilità primaria per la qualità dei servizi offerti e per la sua garanzia; l'intera società ha un interesse che deve essere tutelato verso gli standard qualitativi dell'istruzione superiore; occorre migliorare la qualità dei corsi di studio dell'EHEA a vantaggio degli studenti e degli altri fruitori dell'istruzione superiore; devono esservi strutture organizzative efficaci ed efficienti entro le quali erogare i corsi di studio; nei processi di assicurazione della qualità va data importanza alla trasparenza e all'uso di *expertise esterne*; all'interno delle istituzioni di istruzione superiore si deve sviluppare una cultura della qualità; occorrono procedure che consentano alle istituzioni di istruzione superiore di dimostrare la propria affidabilità, anche per l'investimento di risorse pubbliche e private; l'assicurazione di qualità finalizzata all'attestazione di affidabilità è pienamente compatibile con l'assicurazione di qualità rivolta al miglioramento degli standard accademici; le istituzioni dovrebbero essere in grado di attestare la propria qualità sia sul piano interno che su quello internazionale; le procedure impiegate non dovrebbero soffocare la diversità e l'innovazione. Fonte: MIUR, traduzione delle pagine 9-26 del documento *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the EHEA*.

[19] Per maggiori dettagli sulle logiche, gli obiettivi e i contenuti delle Linee guida e degli standard europei, si veda documento ENQA, "*Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*", 3° edizione, 2009.

[20] Fonte: CRUI.

di assicurazione della qualità operanti in Europa;

- contribuire al miglioramento della qualità nell'istruzione superiore europea ed a promuovere una maggiore mobilità degli studenti attraverso un'accresciuta fiducia reciproca tra le istituzioni europee di istruzione superiore.

Le esperienze europee in tema di valutazione della qualità: metodologie, approcci, organizzazione

L'attività di valutazione della qualità è nella maggior parte dei casi svolta da agenzie istituite *ad hoc*

La dichiarazione di Bologna sottointendeva l'esigenza di creare un sistema comparabile di valutazione dell'istruzione superiore nei Paesi europei.

A seguito degli impegni presi (anche all'interno della strategia di Lisbona), molti dei Paesi dell'Unione Europea si sono dotati di agenzie nazionali per la garanzia della qualità. Nel complesso tali agenzie – nate generalmente su iniziativa istituzionale (Governo, Ministero dell'Istruzione, ecc.) – si configurano come organi che agiscono in modo indipendente[21] (anche nei casi in cui i loro fondi arrivino da canali pubblici).

Il riconoscimento di fondo, comune alla maggioranza dei Paesi, è che l'attività di valutazione della qualità, per sua natura e caratteristiche, debba essere affidata ad un soggetto (variamente configurato – agenzia pubblica, soggetto privato, ecc.) in grado di coordinarne operativamente tutti gli aspetti rilevanti.

I sistemi oggi in essere in Europa per la valutazione della qualità in ambito universitario hanno logiche di fondo simili ma differiscono nelle configurazioni organizzative

A fronte di ciò, il configurarsi dei singoli sistemi è stato influenzato da diversi fattori a carattere prettamente locale: le tradizioni e le evoluzioni storiche, i ruoli degli attori coinvolti nei processi, l'attribuzione (anche non formalizzata normativamente) dei diritti/doveri, ecc.

Di fatto ad oggi per garantire la qualità delle **oltre 5.600 istituzioni di formazione superiore attive in Europa**, sono in essere diversi approcci di sistema con elementi di diversità (anche significativa) e comunanza. Laddove le logiche di fondo delle metodologie sono abbastanza simili (generalmente autovalutazione[22] associata a valutazione esterna[23], con accreditamento e valutazione spesso fatta secondo una logica *fitness for purpose*), differenti restano soprattutto:

---

[21] In alcuni casi può essere presente un *board* di direzione composto dagli *stakeholder* (i portatori di interesse rispetto all'Università); in altri casi l'Agenzia di valutazione è posta presso la Conferenza dei Rettori del Paese.

[22] L'autovalutazione, secondo la configurazione ad oggi in essere nella maggioranza dei sistemi europei, rappresenta un momento chiave del processo di *quality assurance*. Questo nel riconoscimento del valore dell'elemento di responsabilità dei soggetti che in ultima istanza sono deputati a produrre la qualità in oggetto. L'autovalutazione si concentra sugli aspetti qualitativi. Gli elementi derivanti dall'autovalutazione sono di estrema importanza in ottica interna (dal punto di vista dell'istituzione per il miglioramento della propria attività) ed esterna (in relazione all'attività dei valutatori, per i quali le informazioni così acquisite sono una concreta base di partenza).

[23] Generalmente questa utilizza una logica quantitativa basata su alcuni parametri di risultato quali ad esempio la % di abbandoni, la dimensione internazionale degli scambi, ecc. L'attività viene svolta di consuetudine da personale ("*peers*") che spesso deriva dagli stessi ambiti oggetto della valutazione (quindi con conoscenze e competenze in linea con le richieste). In molti Paesi, accanto a questa tipologia di valutatori si è associata anche un'altra con personale proveniente dal mondo del lavoro e delle professioni o da esperti in materie trasversali. Tipicamente il valutatore o il gruppo di valutatori redige un rapporto contenente indicazioni la cui prescrittività varia da Paese a Paese. Le informazioni derivanti dalla valutazione vengono rese pubbliche (secondo modalità ancora una volta differenziate in funzione del contesto di riferimento). Vi sono però casi in cui la scelta della pubblicizzazione o meno del rapporto viene lasciata alla singola istituzione.

- gli *scopi del processo*: abilitazione/accreditamento dell'istituzione; miglioramento (con *follow-up*); sottoscrizione di contratti di prestazione; erogazione di risorse finanziarie; valutazione del sistema di garanzia della qualità interno all'istituzione (*institutional audit*), ecc.;
- le *modalità organizzativ*e: agenzie uniche (modelli centralizzati) o multiple (modelli decentrati); il diverso grado di indipendenza delle stesse dalle istituzioni; le funzioni ad esse attribuite[24], ecc.

Ancora una volta **queste differenze sono giustificate dalle condizioni di contesto** (tradizioni, atteggiamenti e ruoli degli attori, assetti di governo del sistema). Si pensi, ad esempio, ai meccanismi di accreditamento che ripropongono il difficile equilibrio tra autonomia e controllo dello Stato. Tali procedure trovano (o potrebbero trovare) applicazione più diffusa in quei sistemi in cui la tradizione di autovalutazione poggia su basi più recenti e/o è poco diffusa. Viceversa la *peer review* può trovare migliore applicazione in contesti in cui l'autonomia degli Atenei è stata generalmente consentita o incoraggiata[25]. Per l'*audit*, la tendenza è quella di una sua crescente applicazione alle aree disciplinari (e anche alle strutture interne di valutazione)[26]. Questo è favorito però da contesti in cui l'autovalutazione è tradizionalmente radicata nelle logiche e nelle finalità (il miglioramento nel continuo dell'istituzione).

Alcuni casi: i sistemi di valutazione in Francia, Olanda, Germania, Inghilterra

A fronte di queste variegate possibilità e configurazioni, si introdurrà di seguito una breve panoramica sui sistemi in essere in Francia, Olanda, Germania e Inghilterra. L'obiettivo di questo passaggio è duplice:

- illustrare le logiche della configurazione del sistema della qualità all'interno di modelli per il sistema universitario che si differenziano per le scelte di fondo: modello centralizzato per la Francia, modello anglosassone per l'Inghilterra e (in parte) per l'Olanda, modello intermedio per la Germania (si veda anche il capitolo 2 per ulteriori dettagli);
- fornire spunti di interesse per la successiva trattazione dell'assetto – e delle evoluzioni in corso – per il sistema italiano.

Francia. Il sistema francese è oggetto in questi ultimi anni di un ampio processo di riforma. Pur caratterizzandosi ancora per una connotazione centralistica, i recenti orientamenti spingono verso una maggiore competizione all'interno del sistema, finalizzata a far emergere le eccellenze. In questa logica, l'introduzione di una maggiore autonomia gestionale e finanziaria permette, tra l'altro, la possibilità per le singole istituzioni di programmare i percorsi didattici con gradi di libertà più elevati rispetto a quelli del recente passato.

[24] In alcuni Paesi, ad esempio, ai soggetti deputati alla valutazione sono demandati i compiti della documentazione e formazione degli esperti che effettueranno le interviste e le indagini presso gli Atenei; in altri anche il compito di assistere, in ruoli consulenziali, le istituzioni.

[25] Si noti che in questi contesti l'accreditamento è generalmente presente, pur con dimensioni e contenuti più sfumati per non ledere l'autonomia delle singole istituzioni.

[26] Questa è ad esempio la tendenza che si sta osservando in Inghilterra.

In Francia, il processo di valutazione del sistema universitario (didattica, ricerca, scuole di dottorato) è governato da un'agenzia specifica: l'ARES

A fronte di ciò, il sistema di accreditamento dei programmi resta a livello centrale (Stato), anche se – proprio a seguito del processo di Bologna – sono intervenute importanti modifiche. Tra le più rilevanti è da ricordare la nascita dell'AERES, l'Agenzia francese di valutazione della ricerca e dell'insegnamento superiore[27]. Di fatto questo nuovo soggetto, nato nel 2007, subentra ai tre enti (CNE[28], CNER[29] e MSTP[30]) incaricati della valutazione fino al 2006. L'obiettivo della sua istituzione, sullo slancio del processo in corso a livello europeo, è semplificare i meccanismi di valutazione, farne conoscere i meccanismi di valutazione dei percorsi formativi e della ricerca e sostanziarsi – di fatto – come "anello intermedio" tra la valutazione interna (autovalutazione) e le decisioni del Ministero.

In sintesi, l'AERES:

- si configura come una **autorità amministrativa indipendente** che, in un'unica struttura, integra differenti campi di valutazione: didattica, ricerca, scuole di dottorato, ecc.[31];
- opera sulla base di principi sanciti dalla Carta di Valutazione (ratificata dal Consiglio dell'Agenzia nel 2007) finalizzati a garantire la qualità della valutazione[32]: valutazione imparziale[33]; rispetto delle persone e delle istituzioni[34]; efficacia[35];

---

[27] *Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.*

[28] *Comité National d'Évaluation*. Nato nel 1984, era una autorità amministrativa indipendente finalizzata a valutare Università, scuole e *grandes écoles* dipendenti dal Ministro dell'insegnamento superiore (in alcuni casi poteva anche valutare, di comune accordo, anche istituti d'insegnamento superiore e di ricerca dipendenti da altri Ministeri). Il CNE esaminava e valutava l'intero spettro di attività realizzate dai soggetti sopra detti (formazione iniziale e continua, ricerca scientifica e tecnologica, cooperazione internazionale, ecc.). Le sue valutazioni erano raccolte in rapporti pubblici.

[29] *Comite National d'Evaluation de la Recherche*. Si occupava della valutazione degli enti di ricerca.

[30] *Mission Scientifique, Technique et Pédagogique*. Struttura interna al Ministero per l'insegnamento superiore e la ricerca, con il compito di valutare (per conto del Ministero stesso e per il periodo di transizione fino alla costituzione operativa dell'AERES) le unità di ricerca scientifica, i percorsi formativi (master e scuole di dottorato), di dare un parere sui diversi bandi, di valutare i progetti internazionali.

[31] L'AERES è articolata in tre sezioni: sezione 1) ha ripreso le funzioni del CNE, rafforzandone le funzioni per quanto riguarda la contrattazione; sezione 2) incaricata della valutazione dei laboratori di ricerca a finanziamento pubblico, soprattutto di quelli che fanno contratti con il Ministero della ricerca o con altri Ministeri (su questa attività l'Agenzia non prende decisioni, ma a posteriori può dare un parere sulle decisioni, nel corso della valutazione seguente); sezione 3) valuta le scuole di dottorato e i percorsi formativi (Master e Licences).

[32] La Carta si inserisce nel progetto lanciato dall'AERES stessa per il miglioramento della qualità del proprio operato (funzioni e personale). Il progetto: prevede meccanismi per assicurare l'affidabilità e l'imparzialità delle valutazioni e la pertinenza e trasparenza dei metodi; mira a garantire coerenza e chiarezza degli indicatori utilizzati e l'obiettività dei risultati; è conforme ai canoni europei di certificazione di qualità dell'insegnamento superiore.

[33] A sua volta declinato nei principi di: indipendenza dell'agenzia e dei suoi valutatori; competenza dei valutatori; collegialità della valutazione; assenza di conflitto o di conflitto d'interesse tra i valutatori ed i valutati.

[34] Declinato in: principio di rispetto e dialogo; principio di trasparenza e di pubblicità; principio di riservatezza (segreto professionale).

[35] Declinata in: principio di coerenza delle procedure adottate (si pone l'accento sui collegamenti tra la ricerca, l'offerta formativa ed il territorio locale, nazionale ed internazionale); principio di adattamento dei metodi agli obiettivi (l'agenzia utilizza metodologie adattate alla diversità della natura e della missione delle strutture di formazione valutate e alla varietà dei campi disciplinari); principio di valutazione periodica (ogni quattro anni l'agenzia fornisce informazioni utilizzabili dagli istituti, dai decisori pubblici e dagli utenti stessi).

- è amministrata da un Consiglio[36] i cui membri (25, non necessariamente francesi e con mandato quadriennale rinnovabile una sola volta), nominati con decreto del Ministro dell'insegnamento superiore e della ricerca, sono individuati tra le personalità note per la qualità dei propri lavori scientifici;
- fornisce al Ministero le proprie valutazioni che sono alla base delle decisioni di accreditamento[37] (in questo modo garantendo maggiore trasparenza sul processo[38]);
- adotta un meccanismo di *peer review* (docenti per le Università e per i programmi di studio; direttori di unità di ricerca o di laboratorio per la ricerca, ecc., con profili selezionati in funzione della specializzazione e fama nel settore)[39];
- fornisce pareri nella fase di negoziazione contrattuale per l'abilitazione dei programmi e degli istituti. Tali pareri possono sospendere o incrementare i finanziamenti (il che ha un peso rilevante se si considera il processo in corso di aumento dell'autonomia e dell'indipendenza del sistema[40]).

Il sistema universitario francese tende verso un collegamento sempre più stretto tra valutazione e finanziamenti

Nel complesso il sistema francese, anche attraverso l'istituzione dell'AERES, si sta indirizzando verso un nuovo assetto orientato a sviluppare una maggiore responsabilità nelle Università in merito alla gestione del loro bilancio. In questo quadro la valutazione, associata ai contratti quadriennali ed al sistema di finanziamento pluriennale, ha di fatto un ruolo decisivo per l'attribuzione dei fondi. Il tipo di valutazione dell'AERES – anche attraverso il coinvolgimento degli Atenei nella determinazione dei criteri per la valutazione interna (così come stabilito a livello europeo) – va nella direzione di supportare l'autonomia delle Università nei confronti dei controlli di gestione dello Stato.

Olanda. Anche in Olanda il meccanismo di valutazione è stato recentemente riformato. L'obiettivo perseguito consiste nel creare un modello/sistema comune e facilmente interpretabile anche a livello internazionale.

Fino al 2004 il sistema si caratterizzava per essere organizzato dalle rappresentanze del mondo universitario: di fatto il processo di *quality manangement* era ba-

[36] Il Presidente è nominato dai membri del Consiglio e ha il compito di dirigere l'Agenzia.

[37] Nella prima fase di attività dell'AERES si è posto il problema legato alla difficoltà di far coincidere il riaccreditamento fatto ogni 4 anni con la valutazione di tutti gli Atenei e altre istituzioni.

[38] Precedentemente il percorso prevedeva che il nuovo percorso formativo fosse esaminato dal Consiglio degli studi della vita universitaria che poteva approvarlo o no. Una volta approvato, il dossier relativo era vagliato dal Consiglio d'Amministrazione che, al momento della negoziazione contrattuale, lo proponeva al Ministero per l'abilitazione. In tal modo le motivazioni per l'accreditamento o meno non erano rese esplicite.

[39] I *reviewers* non possono fare parte del Consiglio dell'AERES.

[40] La legge finanziaria (LOLF - *Loi Organique relative aux Lois de Finances*) entrata in vigore il 1° gennaio 2006 ripartisce il *budget* dello Stato in missioni, programmi e azioni e non più in capitoli di spesa (ora soppressi). Per quanto riguarda il sistema della formazione superiore, questo porta alla reintroduzione della cultura degli obiettivi e dei risultati, imponendo al contempo una maggiore responsabilità e la considerazione del merito e dell'impegno personale per la remunerazione e le carriere. In tale quadro i meccanismi di valutazione (e l'autonomia) sono un elemento centrale per la rendicontazione dell'utilizzo dei fondi pubblici. Questo ha spinto tra l'altro alla creazione dell'AERES in una logica di revisione delle strutture di valutazione prima esistenti.

L'Olanda ha scelto di modificare l'impostazione delle procedure di valutazione, passando da un sistema autoreferenziale (auto valutazione) ad una procedura di valutazione esterna

sato essenzialmente su procedure di autovalutazione[41] organizzate dalla Conferenza dei Rettori e supervisionate dall'Ispettorato per l'Alta Formazione (agenzia pubblica semi indipendente). Le verifiche di quest'ultimo erano implementate secondo meccanismi di *peer review* che avevano come *starting point* i risultati dell'autovalutazione delle singole istituzioni[42]. I risultati del processo di valutazione (interna con revisione esterna) venivano pubblicati[43], permettendo la comparazione della qualità dei diversi programmi di studio e degli standard accademici (si veda figura 6 per uno schema di sintesi).

Il sistema così configurato aveva come obiettivi:

- la garanzia di qualità (minima) dei programmi (con tagli dei finanziamenti pubblici a quelli che non la rispettavano);
- la valutazione della qualità degli stessi;
- il miglioramento complessivo attraverso un approccio dei "consigli";
- la costruzione della fiducia tra i diversi soggetti.

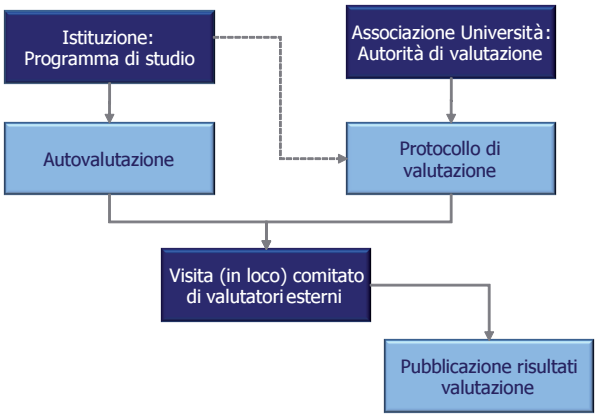


Figura 6 - Sistema di valutazione in essere in Olanda fino al 2004

Tale sistema, pur considerato per molto tempo un esempio di buona pratica, ha però manifestato i suoi limiti in una eccessiva autoreferenzialità. In tal senso si è proceduto all'inserimento di una **procedura di valutazione esterna con l'accreditamento**.

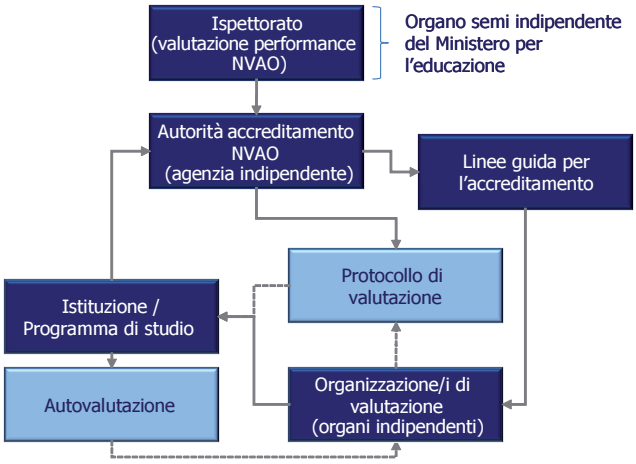


Figura 7 - Sistema di valutazione attuale

Di fatto il nuovo sistema si caratterizza per un processo di valutazione basato su una combinazione tra *peer review* esterna e accreditamento (che vincola l'accesso al finanziamento pubblico[44]).

Per la gestione di quest'ultimo aspetto, è stata costituita una autorità indipen-

[41] I questionari e i protocolli di valutazione venivano redatti dalle stesse rappresentanze del mondo universitario.

[42] Le attività dei *peer reviewer* esterni si sostanziavano in: interviste con lo *staff* e gli studenti; valutazione del materiale per la didattica, documenti di esame e tesi; *form* standard di valutazione dei risultati degli studenti per i vari programmi/corsi; efficacia dei programmi sulla base degli *study rate*.

[43] Dopo 12 mesi dalla pubblicazione dei risultati della valutazione erano previste: visite degli incaricati dell'Ispettorato per la discussione degli esiti; rapporti di *follow up*; nei casi in cui permanevano *gap* qualitativi importanti, riduzione/taglio dei fondi pubblici.

[44] È prevista la possibilità che il Ministero dell'Istruzione, per ragioni di macro-efficienza del sistema, possa finanziare programmi formativi non accreditati (e ritirare l'autorizzazione a programmi accreditati).

dente per l'accreditamento: la NVAO-Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie[45] le cui attività principali[46] – in accordo con le linee guida e gli standard europei – sono:

- accreditamento dei programmi offerti dalle istituzioni di formazione superiore;
- accreditamento iniziale dei programmi non ancora offerti/registrati;
- predisposizione dei protocolli per la valutazione esterna[47] (i rapporti fatti dai valutatori esterni sono la base dei processi di accreditamento).

Nel complesso, sulla base dell'esperienza ad oggi maturata, il sistema olandese si è dimostrato in grado di produrre – in buona misura – risultati affidabili, trasparenti e comparabili e di rafforzare la fiducia e la collaborazione tra i diversi soggetti rilevanti. Per contro, i meccanismi e le procedure previste per i processi di *quality assurance* hanno costi elevati e richiedono molto tempo per il loro espletamento. Oltre a questo sono sorti anche due ordini di problemi ulteriori legati alla difficoltà di mantenere la significatività (tradizionalmente consolidata) della valutazione interna in presenza dell'accreditamento e della gestione del sistema in presenza del mancato accreditamento di un numero elevato di programmi formativi.

Per queste ragioni, è attualmente in corso il dibattito sull'opportunità di una ulteriore evoluzione del sistema verso l'accreditamento delle istituzioni e non dei singoli corsi e programmi.

Germania. Negli ultimi cinque anni la Germania ha fatto progressi sorprendenti verso la realizzazione di un sistema di verifica della qualità ispirato a criteri di trasparenza e in linea con quelli nati nel resto d'Europa.

In termini generali, l'intero sistema universitario è andato gradualmente orientandosi verso la ricerca di una maggiore differenziazione dei percorsi formativi e, conseguentemente, verso l'attribuzione di **più ampi margini di autonomia agli Atenei** nel disegno dei *curricula*. L'accreditamento, in quest'ottica, si pone come uno strumento funzionale a tale scopi, oltre che allo sviluppo di una più marcata competizione tra Atenei, anche a livello internazionale.

In Germania è cresciuto il livello di differenziazione degli Atenei sulla base di crescenti margini di autonomia

Le procedure di verifica della qualità sono state ufficialmente introdotte a partire dalla fine degli anni Novanta, prima nell'ambito della ricerca – trainate essenzialmente dalle esigenze di rendicontazione degli scopi e dei risultati dei progetti di ricerca nei confronti delle sempre più rilevanti fonti di finanziamento esterne[48] – e successivamente in quello della didattica.

---

[45] La sua missione è "*independently ensures the quality of higher education in the Netherlands and Flanders by assessing and accrediting programmes, and contributes to furthering this quality*".

[46] Accanto a queste la NVAO si occupa anche di: *networking* e collegamento con le agenzie/soggetti europei di valutazione, per la diffusione delle buone pratiche e della cultura della qualità; contribuire a stimolare il dibattito pubblico sui temi attinenti alla formazione superiore; supportare le singole istituzioni nei processi di valutazione ai fini del loro miglioramento.

[47] Tali protocolli prevedono 21 elementi di misurazione suddivisi su 5 dimensioni: programmi; staff accademico; strutture e mezzi; meccanismi interni di qualità; risultati.

[48] In base alle procedure varate, l'erogazione di ogni finanziamento aggiuntivo per un dato progetto rispetto al *budget* previsto dalla singola istituzione di ricerca (specie per ambiti disciplinari quali la medicina o le materie tecniche, che tipicamente necessitano di finanziamenti consistenti) è vincolata all'esito della valutazione da parte di autorità superiori.

Per quanto riguarda la formazione universitaria, fino all'introduzione dei sistemi di accreditamento lo Stato (inteso come insieme dei governi dei Länder[49]) ha occupato un ruolo centrale nel regolamento dello studio universitario. Salvo rare eccezioni[50], la costruzione dei *curricula* e il regolamento degli esami di profitto erano ordinamento proprio delle Università, ma la loro attivazione era assoggettata all'autorizzazione statale. Perciò, l'adozione di ulteriori misure per il riconoscimento e/o l'autorizzazione degli Atenei e della loro offerta formativa non era percepita come un'esigenza.

L'adesione del Paese al processo di Bologna alla fine degli anni Novanta ha segnato una svolta[51], con l'introduzione delle prime procedure di valutazione e, soprattutto, di un sistema di accreditamento dell'offerta formativa che si basa sui seguenti principi fondamentali:

- tutti i nuovi corsi di laurea di primo livello e *master* devono essere accreditati. Ai corsi di laurea del vecchio ordinamento ancora esistenti si applica un "accreditamento retroattivo", tuttavia non obbligatorio in tutti i Länder;
- la verifica della qualità è concepita come un **sistema decentrato**, basato su direttive emanate a livello centrale dalla Conferenza Permanente dei Ministri della Cultura, che definiscono procedure e criteri di accreditamento uniformi per l'intero territorio del Paese;
- le direttive sono attuate in collaborazione con un organo *ad hoc* istituito a livello federale (Consiglio di Accreditamento[52]) che riconosce a **sei Agenzie nazionali**, a loro volta periodicamente sottoposte a ri-accreditamento presso il Consiglio, la facoltà di eseguire le procedure di accreditamento.

A valle dell'adesione al processo di Bologna, anche in Germania sono stati sviluppati meccanismi di valutazione basata sull'accreditamento

Figura 8 - Sistema di accreditamento attuale

[49]L'autorità competente in materia universitaria sul territorio tedesco sono i 16 Länder, non il Ministero dell'Istruzione federale. Le responsabilità del governo federale sono limitate alla emanazione di leggi quadro, alla promozione dell'istruzione superiore, alla erogazione di fondi per la manutenzione degli edifici universitari, al finanziamento della ricerca. Le decisioni e i provvedimenti comuni a tutti i Länder sono coordinati dalla Conferenza Permanente dei Ministri della Cultura (KMK), un *forum* che riunisce i responsabili disciplinari dei vari Länder. Di fatto, sino ad oggi, la pressoché totalità dei fondamenti giuridici e organizzativi per l'accreditamento è frutto delle direttive della Conferenza.

[50]Per le discipline mediche e giuridiche esiste, infatti, una specifica legislazione a livello federale.

[51]In realtà, l'elaborazione di una direttiva per l'introduzione delle procedure di accreditamento da parte della Conferenza Permanente dei Ministri della Cultura ha precorso il processo di Bologna, ma non è seguita una altrettanto tempestiva attuazione della direttiva stessa da parte del sistema universitario. Per maggiori dettagli si veda E. Berning, "*Der Bologna-Prozess an den Hochschulen in Deutschland*", in P. Buttner (ed.), "*Das Studium des Sozialen*", 2007, p. 27-37.

[52]Il Consiglio di Accreditamento, nato nel 1999, è a sua volta un organo che fa parte della Fondazione per l'Accreditamento dei Corsi di Studio in Germania, istituita nel 2005 dando legittimazione definitiva al sistema di accreditamento del Paese. Nel Consiglio siedono rappresentanti degli Atenei e degli studenti (entrambi nominati dalla Conferenza dei Rettori nazionale), dei Länder, del mondo imprenditoriale, delle Agenzie di accreditamento e due rappresentanti stranieri con esperienza nel mondo dell'accreditamento.

L'attuale sistema di accreditamento tedesco è quindi organizzato su **due livelli**:

- Il **Consiglio di Accreditamento**, posto al vertice del sistema, è responsabile per l'accreditamento (per periodi di tempo limitati) e il ri-accreditamento periodico delle Agenzie; la regolamentazione delle procedure di accreditamento; il controllo dell'accreditamento conferito dalle Agenzie; la collaborazione con le Agenzie di altri Paesi.
- Le **Agenzie**[53] hanno finalità di tipo operativo, in quanto eseguono di fatto l'accreditamento degli istituti di formazione superiore in una logica "a tutto tondo", ossia sotto l'aspetto dei programmi, delle procedure seguite per l'ideazione e la realizzazione dei corsi di studio, dei sistemi di verifica della qualità in atto all'interno degli Atenei[54]. Le verifiche vengono implementate secondo il meccanismo della *peer review*, sulla base del giudizio espresso da commissioni disciplinari composte dai membri della comunità scientifica e del mondo del lavoro.

Sono evidenti le analogie tra il sistema tedesco e quello olandese. Tuttavia, mentre in Olanda la decisione finale sull'accreditamento è assunta a livello centrale, in questo caso spetta alle Agenzie. Ad oggi circa il 60% dei corsi di studio disponibili in Germania sono lauree di primo livello o *master*, la metà dei quali è già stata accreditata, pari ad oltre 4.505 corsi di studio entro il 2009, larga parte dei quali in ingegneria, lingue e scienze[55]. Questi corsi riuniscono, tuttavia, solo il 20% degli iscritti complessivi al sistema universitario tedesco[56].

I Länder tedeschi conservano un ruolo importante nella regolazione del sistema universitario

La presenza dei Länder conferisce peculiarità ai programmi di valutazione tedeschi, in termini di equilibrio tra componenti esterne ed interne al processo. Pur avendo abdicato a parte delle proprie funzioni in materia di qualità dell'offerta formativa, i Ministeri competenti dei singoli Länder conservano dei poteri in merito all'organizzazione della stessa. In particolare, permane l'obbligo di approvazione statale dei corsi di studio, peraltro strettamente correlato all'accreditamento: nella maggior parte dei Länder, infatti, l'accreditamento è presupposto essenziale per il riconoscimento definitivo da parte dello Stato.

Allo stato attuale il sistema implementato in Germania rivela luci ed ombre. La scarsa diffusione di un sistema di valutazione della qualità e di responsabilizzazione per il disegno dei *curricula* a livello di singoli Atenei ha suggerito l'opportunità di un

[53] Ad oggi non vi sono in Germania Agenzie di accreditamento private; le sei esistenti sono pubbliche. Nondimeno, agli Atenei è riconosciuta la facoltà di sottoporre, se lo desiderano, la propria offerta formativa al giudizio di un'agenzia straniera del medesimo tipo.

[54] Anche la Conferenza dei Rettori delle Università tedesche ha dato vita a numerose attività per incentivare la verifica della qualità negli Atenei, tra cui il "Progetto Q" che si pone come un'interfaccia per gli Atenei del sistema, offrendo servizi a supporto della progettazione e introduzione di procedure per la verifica della qualità.

[55] Fonte: M. Drewitz, "*The implementation of the newly developed accreditation system of Germany*", AACRAO annual meeting 2009.

[56] Parte dei corsi che rientrano nel vecchio ordinamento verranno convertiti entro il 2010. Sul tema si veda J. Witte, "*The changing political framework of quality assurance in German higher education: national debates in European context*", in A. Beso, L. Bollaert, B. Curvale, H. Toft Jensen, L. Harvey, E. Helle, B. Maguire, A. Mikkola, A, Sursock (eds.), "*Implementing and using quality assurance: strategy, and practice. A selection of papers from the 2nd European Quality Assurance Forum*", European University Association, 2008, p. 48-52.

controllo esterno su ogni progetto. Tuttavia, in questo modo la valutazione dei corsi di studio e/o dei programmi ha finito per assumere un ruolo preponderante negli sforzi degli Atenei rispetto alla verifica della qualità della didattica, sottoponendoli ad una costante pressione amministrativa anziché porvi rimedio[57]. Senza tralasciare il fatto che tutto ciò sottopone anche le Agenzie a crescenti difficoltà.

Atenei e istituzioni stanno quindi lavorando per affinare il sistema, facendolo evolvere verso una **configurazione più integrata** che possa consolidarsi nel tempo come uno strumento permanente di verifica della qualità.

Inghilterra. Nel Regno Unito l'accertamento della qualità è ormai prassi consolidata: il Paese applica sistemi di verifica alla formazione universitaria fin dagli anni Sessanta[58].

La rilevazione della qualità è una prassi consolidata nel sistema universitario del Regno Unito

Sino agli anni Novanta gli strumenti utilizzati svolgevano una funzione meramente consultiva, dunque non vincolante, ed erano distinti per tipologia di destinatari:

- il Council for National Accademic Awards (CNAA) monitorava la qualità dell'offerta formativa dei *polytechnics*[59];
- l'Academic Audit Unit (AAU) valutava la qualità delle Università propriamente dette.

Solo quest'ultimo ente è sopravvissuto alla riforma universitaria del Governo Blair del 1992 e ha mantenuto la sua vocazione originaria, seppur mutando denominazione: la AAU è diventata l'Higher Education Quality Council, incaricato della verifica della qualità della didattica e delle singole discipline. In affiancamento, la riforma ha previsto l'inserimento in ogni Funding Council[60] di un comitato interno preposto alla verifica della qualità degli Atenei, con finalità informative per il mercato del lavoro e per gli studenti.

A causa dell'eccessiva onerosità di questo doppio binario, dal 1997 i due enti sono stati accorpati, in logica centralizzatrice, in un'unica istituzione denominata **Quality Assurance Agency for Higher Education** (QAA), che oggi rappresenta l'organo nazionale britannico per la verifica della qualità.

L'Agenzia è un ente indipendente finanziato dalle Università, dai *college* e dai *funding bodies* governativi. Suo obiettivo precipuo è la verifica della qualità esterna del-

[57] I corsi di studio devono infatti essere accreditati continuativamente e, al più tardi dopo cinque anni, devono essere ri-accreditati.

[58] La qualità della ricerca viene invece accertata attraverso il *Research Assessment Exercise* (RAE), in vigore dal 1986 e sottoposto di recente ad una revisione. I fondi per la ricerca dipendono dai risultati di tale valutazione, quindi il suo operare è all'origine della concentrazione delle risorse negli Atenei migliori. Per approfondimenti sui metodi utilizzati si rinvia al sito web specifico: www.rae.ac.uk.

[59] I *polytechnics* sono istituti di istruzione superiore fondati dal CNAA stesso e parte integrante di esso. I titoli di studio rilasciati dai *polytechnics* dovevano essere convalidati dal CNAA. A seguito della riforma del 1992, il CNAA ha cessato di esistere (sebbene parte delle sue attività siano portate avanti dalla Open University) e i *polytechnics* sono stati riconosciuti quali nuove Università ed equiparati alle Università tradizionali, che da sempre godono del potere di rilasciare titoli di studio riconosciuti.

[60] Gli Higher Education Funding Councils (quattro in totale, uno per ogni regione del Paese) sono istituzioni che fanno capo al Governo e gestiscono i fondi da questo stanziati per il sistema accademico. Più precisamente, hanno il compito di verificare che i fondi – il cui importo complessivo è deciso unicamente dal Governo - vengano equamente allocati presso gli Atenei più meritevoli. Nell'anno accademico 2007-2008 hanno distribuito oltre 7 miliardi di sterline tra 275 istituzioni.

l'Ateneo, per assicurare l'allineamento tra i livelli di ciascun ente e gli *standard* stabiliti in sede nazionale. Nella fattispecie gli *standard*, che essenzialmente funzionano come un complesso di linee guida per la gestione dei *curricula*, si articolano in[61]:

- *Framework for Higher Education Qualification*, ossia codici di competenze ed obiettivi di apprendimento per i vari cicli di formazione (*bachelor's degree*, master e dottorato di ricerca).
- *Subject Benchmark Statements*, ossia riferimenti per ogni settore disciplinare in termini di finalità e caratteristiche dei programmi di studio.
- *Programme specifications*, ossia elementi per l'implementazione dei Subject *Benchmark Statements* nella didattica.
- *Code of Practice*, ossia buone prassi nella gestione degli *standard* e della qualità accademica.
- *Progress files*, ossia strumenti per il censimento del percorso formativo di ogni studente.

In Gran Bretagna esiste un'unica agenzia nazionale indipendente per la valutazione del sistema di istruzione terziaria

Lo sforzo della QAA nel creare un unico quadro di riferimento nella gestione dei *curricula* non va letto come un tentativo di omogeneizzazione tra gli stessi, bensì, come un modo per aumentare la coerenza, la comparabilità e la chiarezza dei livelli di competenze a cui i diversi titoli danno accesso.

La qualità interna dell'Ateneo (intesa come qualità dell'offerta formativa) è invece responsabilità delle singole istituzioni (*internal review*), in onore al principio di indipendenza a cui è da sempre improntato il sistema anglosassone[62].

Le prestazioni esterne degli Atenei sono misurate dall'agenzia, mentre la valutazione della qualità interna è lasciata ai singoli Atenei

La verifica viene eseguita ogni cinque anni nell'ambito di ciascun Dipartimento in un'ottica di miglioramento delle proprie *performance* ed è condotta spesso con l'intervento di esperti esterni provenienti da altri Atenei o appartenenti ad aree professionali rilevanti. L'azione della QAA si risolve quindi in una verifica esterna indiretta della validità dei processi interni di auto-valutazione.

Il sistema di valutazione della qualità posto in essere dalla QAA prevede due aree di intervento: la valutazione dei settori disciplinari e *l'audit* rivolto a singole istituzioni. In entrambi i casi l'attività della QAA prende avvio dai documenti redatti da ciascun Ateneo a seguito della *internal review*.

L'audit, che tende a verificare la qualità del funzionamento delle strutture interne di valutazione, dal 2003 è andata progressivamente sostituendo le valutazioni delle singole aree disciplinari ed è attuata ogni sei anni, con una visita intermedia a distanza di tre anni. Un eventuale giudizio negativo emergente dall'*audit* è accompagnato da un programma di interventi "riparatori" da porre in essere entro i tre mesi successivi. In teoria esiste la possibilità che ad una valutazione negativa segua il ritiro o la mancata attribuzione di fondi all'Ateneo, ma nella pratica questo accade raramente. In ogni caso, tutti i rapporti di *audit* vengono resi **pubblici**, ottenendo il

[61] Per una descrizione più approfondita dei singoli *standard* e, più in generale, dei processi di valutazione nel sistema inglese, si veda C. Ceccacci, "*Verifica della qualità delle istituzioni universitarie in Inghilterra*", CIMEA, 2008.

[62] In realtà fino al 2001 questo compito era appannaggio della QAA. Da questa data, sull'onda del risalto attribuito in sede europea alla verifica interna della qualità e nel tentativo di attenuare il fardello amministrativo gravante sugli Atenei, la QAA ha deferito l'accertamento della qualità interna a questi ultimi.

desiderato effetto di classificare di fatto le istituzioni universitarie[63].

L'accreditamento nel sistema inglese è, invece, appannaggio del **Privy Council**, una delle più antiche istituzioni britanniche tra i cui compiti rientra la facoltà di riconoscere il diritto di un Ateneo o di un *college* a fregiarsi della qualifica di "Università" e, soprattutto, a rilasciare titoli di studio riconosciuti: il Degree Awarding Power (DAP)[64]. Per l'assolvimento di questa funzione il Privy Council collabora con la QAA, che si occupa della valutazione delle candidature[65].

Elemento critico di successo nel sistema inglese è senza dubbio l'esistenza di una **cultura della valutazione condivisa**, unita alla peculiare disponibilità degli attori del mondo accademico ad attuare i cambiamenti richiesti dall'ente di valutazione, nella consapevolezza dei benefici conseguibili. Proprio questo rende quello inglese un modello non improvvisabile e difficilmente replicabile altrove attraverso interventi normativi *ad hoc*.

Il sistema si sta oggi orientando sempre più verso l'ampliamento della partecipazione degli studenti sia alle attività dell'agenzia di valutazione che alla *internal review* degli Atenei, a testimonianza della forte volontà di proseguire nella direzione della trasparenza e della responsabilizzazione.

4.4. Il panorama italiano: fotografia dello stato dell'arte ed evoluzione in essere

Il varo, a livello istituzionale, dell'attività di valutazione nel sistema universitario italiano risale al 1993, con l'istituzione dei **Nuclei di Valutazione interni** agli Atenei e dell'Osservatorio ministeriale, in contemporanea con il riconoscimento dell'autonomia budgetaria[66].

Successivamente, nel 1999, nell'imminenza dell'avvio dell'autonomia didattica, l'attività di valutazione ha visto un ulteriore rafforzamento legislativo, in cui però la valutazione veniva intesa solo nell'accezione di verifica della "buona amministrazione" degli Atenei.

Per pervenire ad un'evoluzione concettuale della valutazione nel sistema universitario non incentrata unicamente sull'economicità delle strutture, bensì sulla qualità in tutti i suoi aspetti si deve arrivare al 1999, con la legge n. 370, che disciplina ulteriormente l'attività dei Nuclei ed istituisce, in sostituzione dell'Osservatorio, il **Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario**.

[63] I risultati delle valutazioni possono essere visionati sul sito: http://www.qaa.ac.uk/reviews.

[64] Il DAP, una volta rilasciato, è permanente per gli Atenei che ricevono fondi pubblici, mentre va rinnovato a distanza di sei anni e previo superamento di un ulteriore esame della QAA per gli Atenei supportati da finanziamenti privati. Ciò non esonera, tuttavia, entrambe le categorie di Atenei dagli altri accertamenti periodici della QAA.

[65] In alcuni ambiti, ad esempio quello sanitario o dell'ingegneria, sono le associazioni di categoria ad accreditare le formazioni, sempre sulla base delle valutazioni del QAA. L'accreditamento delle Università private viene invece effettuato dal British Accreditation Council (BAC), organo nazionale indipendente, attivo dal 1984.

[66] In particolare si veda l'art. 5, Legge 24 dicembre 1993, n.537. I Nuclei di Valutazione avevano il compito precipuo di verificare la corretta gestione delle risorse pubbliche, mentre l'Osservatorio era inteso, sulla base delle relazioni dei vari Nuclei, valutare i risultati conseguiti da ogni istituzione.

La valutazione dell'Università italiana è svolta dai Nuclei di Valutazione (qualità interna) e da CNVSU e CIVR (qualità esterna)

Allo stato attuale la valutazione del sistema della formazione superiore coinvolge in Italia, in modo talvolta complementare, tre soggetti principali e si articola su **due livelli**[67]:

- un primo livello interno agli Atenei, costituito dai Nuclei di Valutazione;
- un secondo livello, esterno, costituito dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU) e dal Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR).

I Nuclei di Valutazione si pongono come terzo elemento nel rapporto tra direzione politica e gestione di ciascun Ateneo statale e non statale[68]. Sono organi di *staff*, oggi con compiti di valutazione dell'attività degli Atenei complessivamente intesa: non solo produttività della didattica e della ricerca, dell'economicità della gestione e del buon andamento dell'azione amministrativa, ma anche valutazione della direzione politica dell'Ateneo. I Nuclei monitorano le scelte compiute dalle Università in tema di didattica, ricerca e gestione in senso stretto, fungendo in tal modo da garanti verso la collettività della validità dell'offerta formativa dell'Ateneo e convogliano, successivamente, le informazioni raccolte sul CNVSU che svolge un ruolo di coordinamento a livello nazionale. In questo senso i Nuclei hanno una natura ibrida di organismi per la valutazione interna degli Atenei e, al contempo, di terminali dell'organismo nazionale deputato alla valutazione esterna (CNVSU), con una duplicità di funzioni che li pone di fatto in una situazione istituzionalmente ambigua.

Il CNVSU è un organo istituzionale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, è indipendente ed interagisce autonomamente sia con le Università che con il Ministero, disponendo di un apposito capitolo di spesa nel bilancio del Ministero. Le attività del CNVSU sono molteplici, ma possono essenzialmente raggrupparsi in quattro aree:

- determinare i criteri generali per la valutazione delle attività delle Università, a beneficio dei Nuclei di Valutazione;
- condurre le valutazioni esterne delle Università o di singole strutture didattiche, con particolare riguardo alla qualità delle attività svolte;
- predisporre la relazione annuale sulla valutazione del sistema universitario, oltre ad attività di studio e ricerca sul tema;
- effettuare valutazioni tecniche su proposte di istituzione di nuove Università statali e non statali, in vista dell'autorizzazione al rilascio di titoli aventi valore legale[69].

Il CIVR si configura come un organo di nomina governativa, istituito nel 1998 con

[67] In realtà anche la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) svolge un ruolo nel sistema di valutazione, attraverso i lavori di una apposita Commissione interna. In particolare, CRUI elabora e sperimenta modelli innovativi che diffonde presso le Università italiane per promuovere la consapevolezza dell'importanza della valutazione. Nell'ambito della didattica, ad esempio, dal 1995 ha avviato il progetto Campus per la valutazione dei corsi di diploma universitario, seguito - a partire dal 2001 - da Campus*One* per l'applicazione della Riforma universitaria del 1999.

[68] Di fatto, i Nuclei costituiscono l'applicazione all'ambito universitario dei principi del controllo interno introdotti in tutta la Pubblica Amministrazione durante gli anni Novanta.

[69] In anni recenti sono stati attribuiti al CNVSU (D. M. 17 aprile 2005) anche i compiti relativi alla valutazione delle Università telematiche.

Esiste una parziale sovrapposizione di competenze tra CNVSU e CIVR

il compito di promuovere l'attività di valutazione limitatamente alla ricerca scientifica e tecnologica. Il meccanismo di valutazione adottato prevede una prima fase di autovalutazione seguita da visite *in loco* ed un raffronto tra le attività della struttura in esame e alcuni casi di riferimento di settore, per definire posizionamento e possibili azioni migliorative. La valutazione del CIVR ha cadenza triennale (l'ultima risale al 2006 ed ha riguardato i prodotti di ricerca del periodo 2001-2003) ed è svolta con il concorso dei Nuclei di Valutazione dei singoli Atenei ed il supporto di esperti esterni (Comitati di Area o *Panel*) le cui conoscenze siano coerenti con le aree di riferimento oggetto di indagine.

A livello di configurazione del sistema si manifestano, tuttavia, **alcune sovrapposizioni tra le competenze** delle diverse strutture incaricate della valutazione esterna. Il problema si pone, in particolar modo, per la valutazione delle attività di ricerca, che di fatto vede una coincidenza di competenze tra CIVR e CNVSU, essendo i compiti di quest'ultimo definiti in base all'ente oggetto di valutazione e quelli del CIVR espressi in termini di attività oggetto di valutazione.

Nel complesso, il sistema italiano di valutazione al momento presidia attraverso l'azione congiunta dei Nuclei, del CNVSU e del CIVR pressoché tutte le aree di interesse: qualità interna, qualità esterna, accreditamento.

Nondimeno, come evidenzia l'ultimo Rapporto Annuale CNVSU, la valutazione esterna della qualità dei programmi formativi rappresenta ancora un nervo scoperto. Il CNVSU si limita infatti a definire i requisiti minimi per l'attivabilità dei corsi, ma la verifica del rispetto di tali requisiti è demandata all'autovalutazione di ciascun Ateneo. Questa soluzione non è in linea con quanto richiesto della European Association for Quality Assurance, ovvero l'affidamento della valutazione esterna ad organismi indipendenti[70].

Le linee di intervento sul sistema attuale dovrebbero quindi rispondere all'obiettivo di **incrementare il grado di coerenza del sistema** stesso con le scelte effettuate a livello europeo dai Ministri competenti e di rendere più organiche responsabilità e competenze dei singoli enti coinvolti.

La costituenda Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca sostituirà CNVSU e CIVR

In tal senso, molte speranze sono riposte nella costituenda **Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e della Ricerca** (ANVUR), la cui istituzione[71] dovrebbe mutare radicalmente le caratteristiche del sistema di valutazione attuale.

Presumibilmente da qui ad un anno, a seconda dei tempi di attuazione, l'Agenzia soppeserà l'efficacia della didattica delle Università sulla base di *standard* internazionali (assolvendo il compito finora svolto dal CNVSU) e la qualità dei risultati della ricerca prodotta negli Atenei sulla base di un sistema di *peer review* (finora prerogativa del CIVR). L'ANVUR pertanto sostituirà, unificandoli, i due enti centrali attualmente esistenti.

In particolare l'Agenzia valuterà:

- l'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica sulla base di requisiti qualitativi di livello internazionale, anche con riferimento ai livelli d'apprendimento

[70] Si veda CNVSU, "*Nono Rapporto sullo Stato del Sistema Universitario*", 2008.

[71] Il Regolamento sulla struttura e il funzionamento dell'ANVUR è stato approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 24 luglio 2009.

degli studenti e del loro inserimento nel mondo del lavoro;

- le strutture delle Università statali e non statali e degli enti di ricerca, i corsi di studio universitari, i dottorati di ricerca, i master universitari e le scuole di specializzazione;
- la qualità e i risultati dei progetti di ricerca;
- l'acquisizione di finanziamenti esterni, l'attivazione di rapporti di collaborazione e lo scambio di ricercatori con soggetti pubblici e privati;
- i risultati degli accordi di programma ed il loro contributo al miglioramento della qualità complessiva del sistema universitario e della ricerca;
- l'efficienza e l'efficacia dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione delle attività didattiche, di ricerca e di innovazione.

Ancora, tra i compiti dell'Agenzia, quello di elaborare e proporre al Ministro i requisiti quantitativi e qualitativi per l'istituzione di nuovi Atenei o di sedi distaccate, per l'attivazione di tutti i corsi di studio universitari, dei dottorati di ricerca, dei master universitari e delle scuole di specializzazione.

L'Agenzia, completamente autonoma ed al cui vertice siederà un presidente nominato dal Capo dello Stato (così come il Comitato di selezione che individuerà i membri del Consiglio direttivo), sovraintenderà dunque all'intero sistema pubblico di valutazione della qualità, redigendo ogni anno un rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca[72].

Le rilevazioni dell'ANVUR saranno inoltre determinanti ai fini della ripartizione di una parte del Fondo di Finanziamento Ordinario alle Università e agli enti di ricerca che raggiungeranno i risultati migliori. Questo particolare aspetto è teso a favorire lo sviluppo di una oggettiva e trasparente competizione tra Atenei, che a sua volta è elemento fondante della promozione della qualità.

4.5. Considerazioni di sintesi

Il concetto di qualità non è di per sé estraneo al mondo universitario, anzi può dirsi implicitamente connaturato, per definizione, all'attività accademica stessa. Nondimeno, si fa oggi più forte la necessità che il concetto di qualità emerga chiaramente, in modo esplicito, forse anche in ragione di un mutato rapporto tra la formazione superiore e la società nel suo complesso.

La crescente attenzione verso il tema della qualità si inserisce, infatti, in un mutato contesto. Si è passati da una situazione in cui gli affari accademici erano o apparivano semplici, comprensibili, controllabili, ad una in cui nuove e diverse sono le sfide:

- complessità dei saperi;
- esplosione della domanda e dell'offerta di istruzione;

[72] L'Agenzia sarà composta dal Presidente, da un Consiglio direttivo e dal Collegio dei revisori dei conti. Tutti resteranno in carica per 4 anni e non potranno essere nuovamente nominati.

- globalizzazione dei mercati;
- mobilità internazionale delle persone e delle relative professionalità.

Queste sfide hanno cambiato profondamente assetti e logiche consolidate, accendendo i riflettori sul tema della qualità e della sua gestione, per essere competitivi, per attrarre i migliori studenti e docenti, per rispondere ai nuovi meccanismi di finanziamento.

Parlare di qualità in ambito universitario significa anche e soprattutto parlare di valutazione. Solo attraverso una **valutazione sistematica** di tutte le attività, dalla didattica alla ricerca, alla gestione amministrativa è possibile, infatti, garantire processi trasparenti, scelte responsabili e risultati eccellenti.

Le forme che la valutazione ha assunto nei vari Paesi sono molteplici e i nodi che la caratterizzano non appaiono del tutto risolti, neppure laddove l'attività di valutazione è stata introdotta da maggior tempo.

L'aspetto che oggi appare prevalente, anche nel dibattito internazionale, è **cosa e perché si valuta**. Nell'attuale fase di trasformazione dell'Università è importante valutare non solo la capacità didattica e di ricerca, ma altresì quella di ri-definire la propria missione e di perseguirla con scelte adeguate e innovative. Vale a dire, di saper rispondere alla domanda di cambiamento. Ne deriva l'esigenza di valutare l'interezza del processo educativo, insieme ai suoi risultati.

Il mondo universitario italiano negli ultimi anni sta accettando con crescente consapevolezza di sottoporsi a periodici meccanismi di verifica e sembra andare gradualmente comprendendo che la valutazione va intesa come un **passaggio strategico di un più vasto progetto di ottimizzazione** dell'attività degli Atenei e del sistema nel suo complesso.

L'ormai imminente istituzione di un'Agenzia di valutazione indipendente è, peraltro, un segno importante dell'attenzione che anche la classe decisionale del Paese rivolge a questo tema.

PARTE TERZA: LE LINEE GUIDA

5. Alcuni aspetti chiave per il sistema: teatro strategico della competizione, legame con il territorio, meritocrazia

5.1. Introduzione

Nei capitoli precedenti sono state presentate e discusse le principali variabili rilevanti e gli aspetti più critici per la configurazione di qualsiasi sistema universitario, tra queste: l'importanza delle scelte Paese (che si riflettono sul sistema universitario), le decisioni sul grado di autonomia che si intende concedere agli Atenei, la realizzazione di un sistema efficace per la misurazione e la valutazione delle prestazioni del sistema universitario e dei singoli operatori che operano in esso.

L'obiettivo di questo capitolo è invece portare l'attenzione su alcune importanti criticità sistemiche, apparentemente secondarie, ma altrettanto determinanti per la realizzazione di un sistema ben performante.

Tali criticità sistemiche fanno riferimento ai principali obiettivi a cui deve rispondere qualsiasi sistema universitario che, semplificando, sono la produzione di ricerca scientifica di alto livello, in tutte le branche del sapere e la trasmissione dei saperi (attraverso l'attività didattica).

Figura 1 – Alcuni dei principali "attori" che si relazionano con l'Università (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Vision, "Il futuro delle Università italiane e europee nel mercato globale dell'innovazione")

I sistemi universitari interagiscono con l'ambiente esterno, come del resto tutte le organizzazioni (pubbliche e private) che operano per raggiungere degli obiettivi istituzionali, ed è proprio da questa relazione che dipendono in larga misura i loro risultati in (termini di quantità e qualità dell'*output* prodotto).

Lo "scambio" con l'ambiente esterno, per tutti gli Atenei, avviene in alcuni ambiti principali, tra cui i seguenti.

La competizione per l'attrazione delle risorse per operare (a livello locale, nazionale o globale). Il raggiungimento dell'obiettivo istituzionale di produzione e distribuzione di conoscenza dipende in gran parte dalla disponibilità, e dalla qualità, delle risorse che entrano nel processo di generazione della conoscenza e sviluppo del talento (studenti, docenti, ricercatori, ma anche risorse finanziarie).

Il legame e l'interazione con la società, a livello nazionale e locale. Da un lato l'Università deve rispondere a una missione sociale, rappresentando una determinante per lo sviluppo economico, civile e sociale, sia a livello nazionale sia territoriale. D'altra parte sia il Paese, sia il territorio possono contribuire in modo differente all'operato delle Università, mettendo a disposizione risorse critiche (umane, tecniche e finanziarie) e manifestando esigenze specifiche.

Al di là di quanto detto nei capitoli precedenti circa l'impostazione generale dei sistemi universitari, le **prestazioni operative** degli Atenei e del sistema si costruiscono

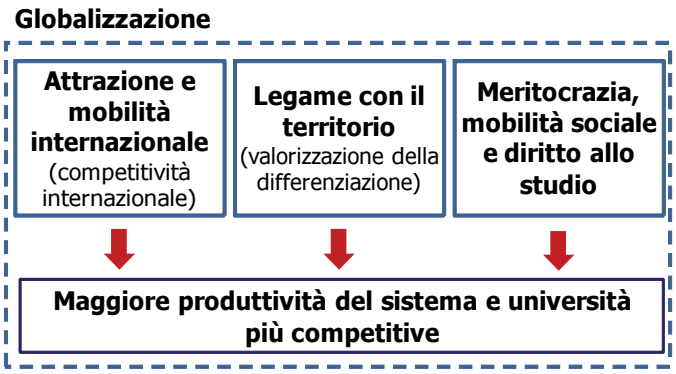


Figura 2 – Alcune criticità da tenere in considerazione per la realizzazione di un sistema competitivo e produttivo (Fonte: elaborazione TEH-Ambrosetti su dati Vision, "Il futuro delle Università italiane ed europee nel mercato globale dell'innovazione")

in **tre ambiti principali**: il teatro strategico della competizione; il legame con il territorio; i meccanismi di meritocrazia e la mobilità sociale.

Il primo paragrafo affronterà il tema del teatro strategico della competizione, con un approfondimento su alcuni parametri critici tra cui l'attrattività internazionale (verso studenti, professori, ricercatori, talenti ecc.), la produttività del sistema, la competizione per l'accesso alle risorse finanziarie, ecc.

Nel secondo paragrafo verrà invece affrontato il tema del legame con il territorio, le cui peculiarità rappresentano contemporaneamente una grande opportunità e un'importante sfida per le Università.

Nel terzo paragrafo, infine, verrà discussa la meritocrazia e la mobilità sociale. L'attivazione di alcuni meccanismi che caratterizzano un sistema meritocratico consente di massimizzare le potenzialità innovative dell'Università e la qualità generale del sistema.

5.2. Teatro strategico della competizione

Per lungo tempo in Europa, la moderna istruzione terziaria si è sviluppata entro i confini nazionali. Ciò ha portato a un'estrema diversificazione sotto ogni punto di vista (tipi di istituzioni, titoli accademici, *curricula*, durata dei corsi di studio, tasse di iscrizione e borse di studio, calendari accademici, ecc.), con i conseguenti ostacoli alla leggibilità, alla trasparenza e alla mobilità[1].

In passato la collaborazione internazionale in ambito universitario si è sostanzialmente limitata a contatti personali tra i ricercatori e ad accordi culturali bilaterali che hanno permesso la mobilità di modesti contingenti di studenti.

Negli ultimi anni l'istruzione terziaria ha conosciuto un processo di globalizzazione

Allo stesso tempo, i paesi europei, come molti altri, si sono mossi verso sistemi di educazione che coinvolgono grandi numeri di cittadini e che sono oggi più influenzati dalla domanda esterna dei portatori di interessi (*stakeholder*).

La crescente competizione per studenti e ricercatori, insieme alla mobilità internazionale di studenti e docenti, ha profondamente trasformato il sistema universita-

[1] Fonte: *"Università italiana, Università europea? Dati, proposte e questioni aperte", TREELLLE, Quaderno numero 3, settembre 2003.*

rio, spingendo una **globalizzazione dell'istruzione terziaria**.

Tutte le principali Università del mondo hanno iniziato processi di internazionalizzazione, migliorando la propria offerta e potenziandosi attraverso il consolidamento di relazioni con Atenei e scuole di alta formazione all'estero al fine di competere più efficacemente nell'attrazione dei migliori talenti e per l'ottenimento di finanziamenti e risorse, sia nell'ambito della didattica che nell'ambito della ricerca.

Tra il 1997 e il 2007 in Europa è aumentato il numero di ricercatori e docenti universitari in mobilità (+307%, da 7.800 ad oltre 24.000 persone). L'Italia è il terzo Paese ospitante in Europa. Solo il 5,5% dei docenti italiani però si avvale dei programmi di scambio internazionali. La permanenza media è di 6,5 giorni. Principali destinazioni: Spagna, Francia, Germania e Regno Unito[2].

La ripartizione del numero degli studenti che lasciano il proprio paese di origine per frequentare corsi universitari appare frammentata mentre le principali nazioni **"esportatrici"** di studenti universitari sono la **Cina** e l'**India**, a testimonianza del processo di globalizzazione in corso.

La maggior parte degli studenti in mobilità nel Mondo sono cinesi e indiani

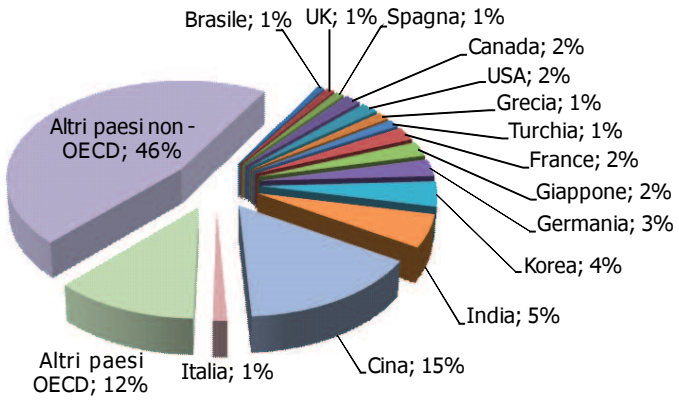


Figura 3 – Ripartizione degli studenti stranieri per paese di origine, 2006 (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD)

Un approccio dinamico al cambiamento e la capacità di trasformarsi in organizzazioni in grado di misurarsi a livello internazionale sono due condizioni imprescindibili per gli Atenei che intendono governare l'onda della globalizzazione, trasformandola in una grande opportunità di successo.

In aggiunta alla sfida connessa con la capacità di gestione di grandi numeri legati alla crescente domanda di istruzione post-secondaria, tutti i sistemi universitari mondiali sono chiamati a riqualificarsi contemporaneamente sul piano della formazione e della ricerca d'eccellenza, dell'attrazione di studenti e docenti internazionali, della diversificazione delle fonti di finanziamento, ecc. Tra tutti questi la **ricerca di alta qualità** rappresenta un parametro fondamentale. Dalla reputazione di un'Università nel campo della ricerca dipende la sua capacità di attrarre non soltanto il personale più capace ma anche gli studenti più qualificati e motivati, innescando così un circolo virtuoso che a sua volta darà luogo al reperimento di nuove risorse.

In conclusione, un metro per misurare il successo delle Università e delle altre istituzioni terziarie sarà la loro capacità di soddisfare la domanda di un numero

[2] Fonte: elaborazioni TEH-Ambrosetti su dati Commissione Europea, *Erasmus statistics*. Valori assoluti, a.a. 2006/2007.

sempre maggiore di studenti con bisogni molto differenziati, mantenendo al contempo l'attenzione alla formazione di eccellenza, in particolare ai livelli avanzati di apprendimento[3].

Le proiezioni OECD del tasso di laureati in rapporto alla popolazione sono "piatte" per l'Italia

Abbiamo davanti a noi diversi possibili scenari. Il recente studio dell'OECD "*Higher Education to 2030*" presenta i risultati di un'analisi comparativa condotta sui sistemi universitari delle principali nazioni europee. Questa indagine è stata condotta con l'obiettivo di stimare la variazione di alcuni parametri (numero di iscritti, tasso di laureati, spesa per il sistema di educazione terziaria, ecc.) secondo diversi scenari alternativi. Secondo le stime dell'OECD, proiettando al 2025 il *trend* della variabile *"tasso di laureati rispetto alla popolazione in età compresa tra 25 e 64 anni"* degli ultimi 10, 20 e 30 anni (scenari 1, 2 e 3), l'Italia non presenta un profilo in significativa evoluzione, rimanendo sotto la media europea, come si può osservare nella figura 4.

Lo stesso studio dell'OECD presenta una proiezione del tasso di ingresso al sistema di educazione terziaria sulla base di due scenari demografici alternativi. Nel primo scenario si ipotizza che la numerosità degli studenti che si iscrivono all' Università rimanga invariata al livello del 2004, mentre nel secondo viene estrapolato e proiettato il *trend* storico degli anni 2000-2004. A differenza di quanto accade per il tasso complessivo di laureati, nel caso degli accessi all'Università, non per tutti i paesi considerati è ragionevole aspettarsi un incremento del tasso di ingressi.

In sintesi, l'**internazionalizzazione** va intesa a livello di:

- singolo Ateneo (*joint degree*, capacità di attrazione);
- sistema universitario nazionale (permessi di soggiorno, residenze per stranieri).

	2005	2025 Scenario[1]		
		1	2	3
Italia	12	18	17	18
Francia	25	45	41	38
Germania	25	25	25	25
Olanda	30	41	39	40
Spagna	28	46	45	45
UK	30	41	39	39
USA	39	44	44	45
Media	27	37	36	36

Figura 4 – Tasso di laureati in proporzione alla popolazione 25-64 anni, 2005 e proiezioni al 2025. ([1]) Gli scenari 1, 2 e 3 rappresentano, per ciascuna nazione indicata, la proiezione del tasso storico di laureati rispetto alla popolazione (25-64 anni) (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD)

	2025 Scenario[1]	
	1	2
Italia	105	127
Francia	106	127
Germania	91	128
Olanda	112	140
Spagna	81	91
Regno Unito	98	113
USA	111	120
Media	101	121

Figura 5 – Tasso di ingresso ai livelli di istruzione terziaria ISCED 5-6. Numeri indice (2005=100); (1) Lo scenario 1 è conservativo (proiezione costante del livello 2004), lo scenario 2 rappresenta una proiezione del trend 2000-2004 (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD).

[3] Fonte: Associazione Treellle, "*Università italiana, Università europea*", Sintesi quaderno n°3, 2003.

Mentre il processo di internazionalizzazione riguarda:

- i contenuti del sapere, in termini di riduzione delle specificità nazionali dei *curricula* e degli insegnamenti (interna);
- la mobilità internazionale degli attori (esterna).

I paragrafi che seguono approfondiscono alcuni di questi aspetti con il supporto delle principali evidenze emerse durante lo studio e la comparazione internazionale del sistema universitario italiano.

Mobilità di studenti e ricercatori

La quota di studenti e dottorandi stranieri nel sistema italiano è significativamente inferiore alla media europea

Un primo indicatore del livello di partecipazione al processo di globalizzazione, utile per un preliminare confronto internazionale, è la quota di laureandi e dottorandi stranieri presenti nei sistemi di istruzione terziari. La capacità di **attrazione di studenti** stranieri (a tutti i livelli) è un parametro di valutazione molto importante per tutti i sistemi universitari e per tutti gli Atenei.

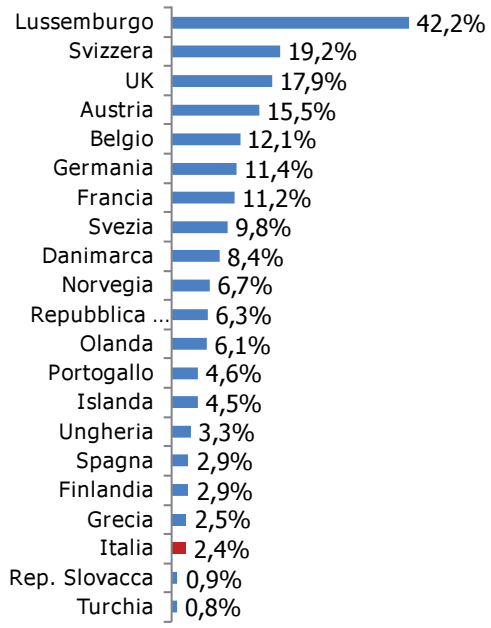


Figura 6 – Studenti e dottorandi stranieri in % del numero di studenti dell'istruzione terziaria (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD 2008)

Il "mercato" degli studenti stranieri rappresenta una delle **opportunità** più interessanti che le istituzioni di istruzione terziaria possono cogliere. Le nazioni che mostrano la maggiore capacità di attrazione di studenti stranieri sono Lussemburgo, Svizzera, Regno Unito e Austria. Tuttavia alcuni sistemi universitari europei come quello inglese, francese e tedesco, che per dimensioni e volumi si prestano ad un paragone con il sistema italiano, presentano un'attrattività verso studenti esteri superiore alla media dei principali Paesi europei (pari al 10% circa).

Inoltre, la propensione alla **mobilità** degli studenti presenta invece un profilo in **fortissima crescita**: basti pensare che tra il 2000 e il 2006, il tasso di presenza di studenti stranieri nei sistemi universitari dei paesi dell'OECD è mediamente più che raddoppiato.

Oltre alle considerevoli implicazioni economiche dell'internazionalizzazione, la presenza di studenti stranieri all'interno di un sistema universitario non rappresenta semplicemente un indicatore della qualità e della competitività che il sistema è in grado di esprimere. Essa è, infatti, già di per sé una delle principali determinanti della qualità stessa del sistema. Attrarre molti studenti dall'estero permette una maggiore "contaminazione" culturale[4] che, attraverso il confronto e la valorizzazione delle diversità, è un prerequisito essenziale per la realizzazione dell'eccellenza.

[4] Fonte: Vision: *"Il futuro delle Università italiane ed europee nel mercato globale dell'innovazione, terza conferenza annuale"*, 2009.

Mobilità internazionale dei cervelli, produttività scientifica e ranking internazionali

La competizione internazionale si gioca anche nel campo della ricerca

La mobilità internazionale di studenti e dottorandi coglie solo un aspetto della complessità dello scenario in cui competono le Università.

Prima ancora degli obiettivi didattici, le Università hanno il compito istituzionale di svolgere ricerca scientifica, ai diversi livelli, in tutti gli ambiti del sapere. In altre parti di questo lavoro è già stata sottolineata l'importanza dell'Università come motore dell'Economia della conoscenza[5] e delle strategie Paese rivolte all'innovazione, intese come asse portante del mondo produttivo.

Paese	Nobel vinti	Nobel in ambito scientifico	Nobel vinti all'estero in ambito scientifico
Italia	**19**	**13**	**62%**
Francia	50	30	0%
Germania	94	80	23%
Regno Unito	94	71	1%
Spagna	7	139	0%
Giappone	16	11	13%
Stati Uniti	235	1	14%

Figura 7 – Nobel vinti per Paese e area scientifica (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Fondazione Nobel)

L'Italia presenta un discreta produttività scientifica, ma una limitata capacità di attrarre e mantenere talenti

Nel grafico che segue è presentato il numero di **pubblicazioni scientifiche** realizzate da un campione di nazioni estere. L'Italia non solo occupa la quarta posizione in termini assoluti, ma presenta anche un indicatore di impatto scientifico (calcolato per lo stesso periodo) superiore alla media europea, attestandosi al livello di 8,7 citazioni per ciascun articolo pubblicato.

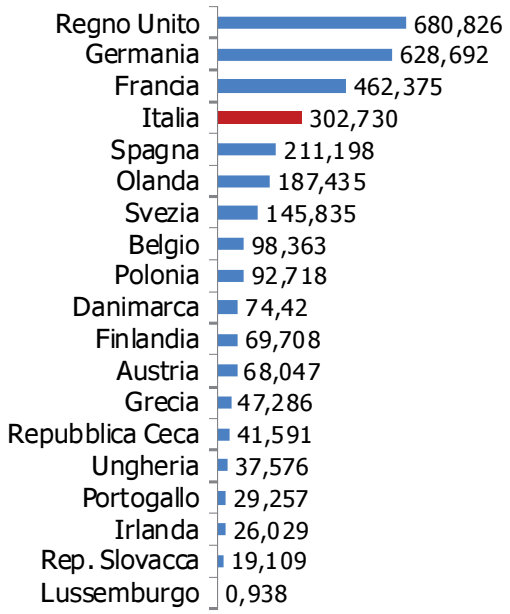


Figura 8 – Numero di pubblicazioni cumulato nel periodo 1995-2004; valori in migliaia (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CRUI e Confindustria)

Se assumiamo che anche nell'ambito della ricerca gli Atenei e, di conseguenza, i sistemi universitari si confrontino a livello internazionale, ciò implica che, da un lato – in un mondo globalizzato – le Università possono svolgere progetti di ricerca congiunti a livello internazionale, con evidenti implicazioni positive, ma nello stesso tempo esse competono per l'attrazione e il mantenimento dei **migliori talenti** nel campo della ricerca, con l'obiettivo di sostenere l'eccellenza e il proprio **sviluppo economico** nel futuro.

Sotto questo punto di vista, con particolare riferimento all'indicatore che misura

[5] Fonte: *"L'education per la competitività: le proposte di Confindustria"*, 2008

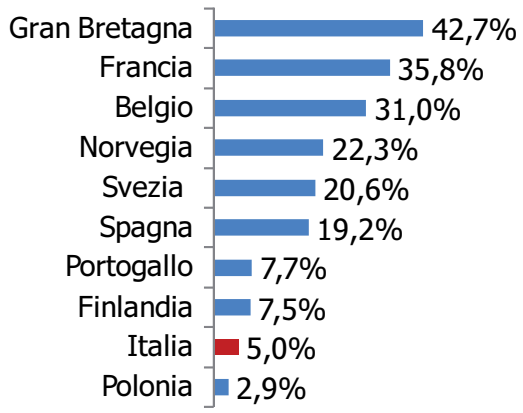


Figura 9 – Percentuale di studenti PhD stranieri sul totale (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD)

la capacità di attrarre studenti PhD stranieri, il sistema italiano appare invece in difficoltà, con un'incidenza di studenti dottorandi stranieri sul totale significativamente inferiore alla media europea (pari al 19,7%).

Inoltre, anche la penalizzazione che le Università scontano a livello internazionale nel confronto con le principali **graduatorie delle Università** mondiali, pubblicate ogni anno[6], deriva (almeno in parte) dalla limitata internazionalizzazione del sistema.

Se la qualità della ricerca scientifica italiana (la cui comprovata qualità è già stata argomentata) viene premiata solo in alcune classifiche, particolarmente focalizzate sulla produttività scientifica (ad esempio quella stilata dall'*Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan*), d'altra parte esistono altre classifiche (talvolta più diffuse, come ad esempio quella *"Times QS"*) che sono invece maggiormente focalizzate sulla capacità di attrazione di studenti e docenti stranieri e penalizzano il nostro Paese.

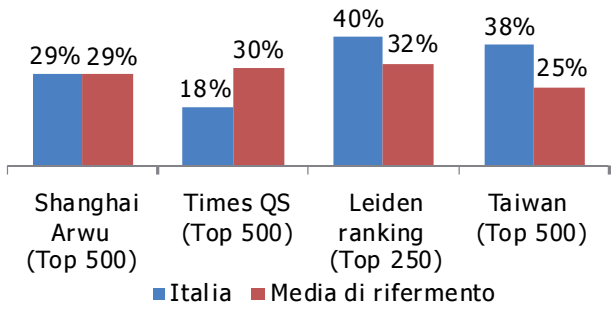


Figura 10 - Le Università italiane nelle classifiche internazionali; media di riferimento calcolata su Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e USA (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Shanghai – Accademic Ranking of World Universities; The QS World University Rankings; Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan)

Da questo punto di vista dunque, la limitata internazionalizzazione del sistema è una delle cause principali dello svantaggio competitivo delle Università italiane.

A sua volta, il basso livello di internazionalizzazione è dovuto ad alcuni fattori critici, come ad esempio: lo svantaggio linguistico, l'insufficiente dotazione di infrastrutture per l'accoglienza di studenti, docenti e ricercatori e il basso livello di spesa nazionale per l'istruzione terziaria[7].

Corsi di laurea in lingua inglese e residenzialità universitaria

L'erogazione di **didattica in lingua inglese** rappresenta una variabile critica che pertanto deve essere tenuta in considerazione e gestita in modo corretto, attraverso politiche specifiche che sappiano indirizzare gli sforzi verso una maggiore diffusione

[6] Tra cui: Shanghai – Accademic Ranking of World Universities, Times QS, Leiden Green List, Higher Education Evaluation & Accreditation Council of Taiwan, ecc.

[7] Cfr. Regini, "*Malata e denigrata, l'Università italiana a confronto con l'Europa*", 2008.

della lingua inglese, soprattutto nel secondo livello di Laurea[8].

Le barriere linguistiche e la scarsa dotazione di residenze universitarie sono un freno all'internazionalizzazione del sistema italiano

La didattica in lingua inglese è legata al successo del sistema nella competizione internazionale. In primo luogo, produrre studenti in grado di padroneggiare perfettamente la lingua inglese, anche nelle accezioni tecniche delle materie studiate, rappresenta una condizione necessaria per accedere ai grandi flussi europei delle professioni superiori (CRUI, 2006), scongiurando il rischio di rimanere emarginati dal sistema europeo. In secondo luogo, l'offerta di didattica in lingua inglese rappresenta una precondizione per l'attrazione di studenti, professori e ricercatori stranieri.

Inglese nei corsi	Paesi
Tutti o quasi	Australia, Canada, Irlanda, Nuova Zelanda, UK, USA
Molti	Danimarca, Finlandia, Olanda, Svezia
Alcuni	Belgio (Fl.), Francia, Germania, Norvegia, Polonia, Svizzera, Rep. Ceca, Ungheria, Islanda, Giappone, Corea, Turchia, Rep. Slovacca
Nessuno o quasi nessuno	Austria, Belgio (Fr.), Grecia, **Italia**, Spagna, Lussemburgo, Portogallo,

Figura 11 – Diffusione della didattica in lingua inglese nei sistemi universitari dei paesi membri dell'OECD (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD, 2008)

Posti letto disponibili per 100 studenti	
Italia	2
Francia	7
Germania	10
Spagna	2
Svezia	17

Figura 12 – Disponibilità di residenze universitarie (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Biggeri e Catalano, 2006 e Regini, 2008)

Secondo un recente studio, condotto dalla Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, l'Italia presenta un profilo di offerta di corsi in inglese deludente. Ad oggi, in Italia, solo 16 Università erogano corsi di Laurea (triennali) o singoli corsi in lingua inglese. Per quanto riguarda le Lauree Magistrali, gli Atenei che erogano singoli corsi o corsi di Laurea in lingua inglese sono 21, ma sono solo 14 i cicli di Laurea Magistrale attivi. Se questi valori vengono rapportati agli oltre tremila corsi di Laurea e agli oltre duemila corsi di Laurea Magistrale (esistenti in Italia al momento della misurazione), emerge chiaramente il grave ritardo del sistema italiano in materia di didattica in lingua inglese.

Un secondo parametro che, come è stato detto nel paragrafo precedente, penalizza la competitività internazionale del sistema italiano, con evidenti conseguenze sul posizionamento degli Atenei in alcune classifiche internazionali, è la dotazione infrastrutturale dedicata alla **residenzialità universitaria**, significativamente inferiore ai parametri rilevati per alcuni paesi europei. La residenzialità universitaria rappresenta un strumento efficace per l'attrattività, consentendo una riduzione della spesa a carico di studenti – ma anche professori e ricercatori – che scelgono di partecipare all'attività di Atenei lontani dal proprio luogo di origine (sia a livello nazionale, sia internazionale).

[8] *"È generale in Europa la previsione che la diffusione e il radicamento del processo di Bologna, favorite da un'estesa esigenza di superamento dei limiti culturali nazionali, abbia come naturale e tendenziale conseguenza la scelta di una buona Università nazionale per il primo livello, ma di un'Università europea per il secondo livello o il dottorato di ricerca"*. Fonte: CRUI, *"Internazionalizzazione del sistema ed integrazione nel contesto europeo"* , 2006.

Internazionalizzazione e finanziamento dei sistemi di educazione terziaria

Secondo il recente studio condotto dall'OECD, *"Higher Education to 2030"*, l'**invecchiamento tendenziale della popolazione**, che caratterizza numerosi paesi in Europa e nel Mondo (tra cui l'Italia) può avere conseguenze indirette sull'entità del finanziamento pubblico alle Università.

L'invecchiamento tendenziale della popolazione può avere ricadute indirette sul finanziamento pubblico al sistema universitario

	2005	2025	
		Scenario	
		1	2
Italia	0,6	0,7	0,9
Francia	1,1	1,2	1,4
Germania	0,9	0,8	1,1
Olanda	1,0	1,2	1,5
Spagna	0,9	0,8	0,9
UK	0,9	0,9	1,0
USA	1,0	1,2	1,2
Media	**0,9**	**1,0**	**1,1**

Figura 13 – Spesa pubblica per l'istruzione terziaria; % del Pil; lo scenario 1 è conservativo (proiezione costante del livello di iscritti all'educazione terziaria 2004), lo scenario 2 rappresenta una proiezione del trend (2000-2004) degli iscritti (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD)

Il finanziamento delle pensioni, dei servizi sanitari, ecc. possono rappresentare, infatti, priorità più stringenti rispetto al finanziameto dell'istruzione terziaria in società in cui si verifica un tendenziale invecchiamento della popolazione[9]. Al di là di questo, in ogni caso, la **spesa complessiva** per l'istruzione terziaria è in qualche misura legata al **numero di iscritti** e dei laureati. Incrementi o diminuzioni di questi parametri possono quindi influenzare l'ammontare complessivo di risorse dedicate al sistema di istruzione terziaria e di conseguenza influire sugli interessi di tutti gli *stakeholder* del sistema.

Per questo motivo, l'internazionalizzazione del sistema universitario può rappresentare un'opportunità per aggirare il problema della scarsa crescita "interna" del numero di ingressi nei sistemi di istruzione superiore.

Se i flussi finanziari verso l'Università possono essere associati alla numerosità degli studenti che partecipano all'istruzione terziaria (almeno in parte), un'aspra competizione internazionale tra sistemi unversitari è, e sarà, inevitabile in un mondo globalizzato e, ancor più, in una Europa unita anche sotto il profilo dei sistemi di formazione (processo di Bologna).

Il processo in corso: Agenda di Bologna

L'ambizione di realizzare entro il 2010, uno **Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore** per favorire la mobilità degli studenti e dei docenti, la spendibilità dei titoli, nonché la competitività e l'attrattività delle istituzioni, costituisce il principale processo di cambiamento strutturale attualmente in corso. Questa iniziativa è stata avviata a seguito della Dichiarazione della Sorbona, sottoscritta nel 1998 da Francia, Italia, Germania e Gran Bretagna, estendendosi all'intera Europa l'anno successivo, con la Dichiarazione di Bologna.

45 nazioni europee hanno aderito al processo di Bologna, con l'obiettivo di realizzare uno Spazio Europeo dell'istruzione entro il 2010

[9] Fonte: OECD, *"Higher Education to 2030"*, Vol.1, 2008.

Con il processo di Bologna, iniziato nel 1999, oggi **45 Paesi europei**[10] hanno accettato di mettere in atto un processo di convergenza dei propri sistemi universitari, anche grazie al coinvolgimento di tutte le istituzioni europee e delle loro componenti.

L'obiettivo del processo è predisporre e rendere operativi gli strumenti necessari per il raggiungimento di alcuni obiettivi sistemici fondamentali attraverso l'allineamento dei sistemi di istruzione, in particolare garantendo:

- la trasparenza e la leggibilità dei percorsi formativi e dei titoli di studio;
- la possibilità concreta per studenti e laureati di proseguire agevolmente gli studi o trovare un'occupazione in un altro Paese europeo;
- una maggiore capacità di attrazione dell'istruzione superiore europea nei confronti di cittadini di paesi extraeuropei;
- l'offerta di un'ampia base di conoscenze di alta qualità per assicurare lo sviluppo economico e sociale dell'Europa.

Le Università hanno un ruolo molto importante per le comunità territoriali di riferimento

È importante ricordare che il processo non è finalizzato all'armonizzazione del sistema, omogeneizzando i sistemi universitari dei diversi paesi e "schiacciando" le loro differenze, bensì persegue l'obiettivo di mantenere le diversità (pur sempre all'interno di una matrice comune) garantendo la comunicazione e costruendo ponti tra sistemi di istruzione diversi, ciascuno con le proprie specificità.

Stanti i caratteri poc'anzi delineati, il Processo di Bologna (e con esso tutte le fasi successive alla dichiarazione iniziale tra cui: la conferenza ministeriale di Praga, l'incontro di Berlino, l'incontro di Bergen, ecc.) non rappresenta quindi un tentativo di limitare la competizione internazionale tra i sistemi universitari ma anzi prova a dettare alcune **regole comuni** per l'**ampliamento dell'arena competitiva**, nell'ambito della quale si confrontano i sistemi universitari nazionali europei.

5.3. Legame con il territorio

Come è stato discusso nel paragrafo precedente, una delle più importanti tendenze di trasformazione dei sistemi universitari a livello globale è il processo di progressiva internazionalizzazione. I flussi di docenti/studenti stranieri, però, sono spesso esigui in Atenei che conservano una attrattività prevalentemente locale o al più nazionale.

Nella globalizzazione, paradossalmente, il legame con il territorio – quali *output* offrire e quali *input* richiedere – può diventare critico. Le missioni principali dell'Università, la ricerca (per il progresso della conoscenza e il suo benefico rapporto con la didattica) e l'insegnamento (per costruire il capitale umano e sociale che sta alla base del benessere e della coesione sociale delle comunità)

[10] I 45 Paesi del Processo di Bologna: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgio, Bosnia e Herzegovina, Bulgaria, Città del Vaticano, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Moldavia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica ex-Yugoslava di Macedonia, Repubblica Slovacca, Romania, Russia, Serbia e Montenegro, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria. Fonte: sito ufficiale del processo di Bologna: www.bolognaprocess.

sono rimaste due costanti nel corso dei secoli, ma è sempre più rilevante anche il ruolo che le Università possono avere nei confronti delle **comunità territoriali** di riferimento[11].

Tale legame locale esula da una mera visione utilitaristica che ravvisa nell'Università un fornitore di servizi all'impresa. Al contrario, anche a livello territoriale, l'azione del sistema universitario deve necessariamente essere di più ampio respiro: non semplicemente rispondere ad esigenze contingenti ma proporre un'offerta anche laddove scarseggi la domanda.

Università e comunità locali possono interagire in un **circolo virtuoso** con ricadute positive per entrambi gli attori, come emerge dallo studio di numerosi casi. Da un lato l'Università rappresenta una determinante per lo sviluppo economico, civile e sociale del territorio, d'altra parte ciascun territorio può contribuire in modo differente all'operato delle Università, mettendo a disposizione risorse critiche (umane, tecniche e finanziarie) e manifestando esigenze specifiche. Le peculiarità di ciascun territorio rappresentano contemporaneamente una grande opportunità e un'importante sfida per le Università.

Secondo alcuni recenti studi[12], alcuni dei principali campi di interazione tra comunità locali e Università sono:

- trasferimento tecnologico (paternariato con le imprese, incubazione, *spin-off*);
- la promozione del lavoro intellettuale, la mobilità dei ricercatori, la diffusione della cultura scientifica e il dialogo tra scienziati e cittadini;
- la salute dei cittadini e i servizi alla persona;
- la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico e artistico, nonché dell'ambiente culturale e naturale e la progettazione del territorio;
- la vivibilità urbana e la sostenibilità dello sviluppo locale;
- l'approntamento dell'insieme dei servizi di accoglienza per gli studenti e delle politiche per il diritto allo studio (che, nell'attuale ordinamento, fanno prevalentemente capo alle regioni);
- la programmazione concertata dell'offerta formativa su scala regionale;
- la predisposizione di percorsi per l'educazione degli adulti e per la formazione permanente, ricorrente e continua.

Ragionando in questi termini si aprono quindi molteplici scenari per l'impostazione della relazione delle Università con le istituzioni locali (politiche, culturali, sociali, ecc.), le imprese, la comunità e il mondo del lavoro.

Secondo questo approccio, la diversificazione tra gli Atenei – peraltro già in atto nella maggior parte dei Paesi tra cui l'Italia – può essere intesa come la na-

[11]Fonte: "*Università italiana, Università europea? Dati, proposte e questioni aperte*", TREELLLE, Quaderno numero 3, settembre 2003.

[12]Fonte: "*Università italiana, Università europea? Dati, proposte e questioni aperte*", TREELLLE, Quaderno numero 3, settembre 2003.

turale conseguenza dello sviluppo di determinate aree di ricerca e di formazione in relazione alle particolarità del tessuto socio-culturale e produttivo del territorio di riferimento.

Gli Atenei possono avere un orientamento "senza confini" o essere focalizzati sul territorio di riferimento

Ciascun Ateneo può compiere **scelte di posizionamento**, dettate da una predefinita strategia o da altre specificità particolari. Osservando la maggior parte delle Università, italiane ed estere, emergono alcune vocazioni specifiche che caratterizzano il posizionamento degli Atenei. Alcune Università, come ad esempio i politecnici, si focalizzano sulla ricerca in campo tecnologico e l'erogazione di servizi di didattica in un numero limitato di ambiti del sapere, altre, prevalentemente non statali, focalizzano la loro attività didattica e di ricerca in ambiti tematicamente ben delimitati come l'economia, la comunicazione, l'interpretariato, le scienze politiche e sociali, la biomedicina o le scienze gastronomiche, altre ancora presentano un profilo "generalista", optando per un'ampia copertura di tutte le aree disciplinari. Un'altra dimensione secondo cui possono essere classificati gli Atenei è l'orientamento alla propria comunità di riferimento, che può essere locale (**Università focalizzate sul territorio**) oppure globale (**"Università senza confini"**). Una sintesi schematica di quanto affermato è riportata nella figura 14, con il supporto di alcuni esempi concreti di Università estere.

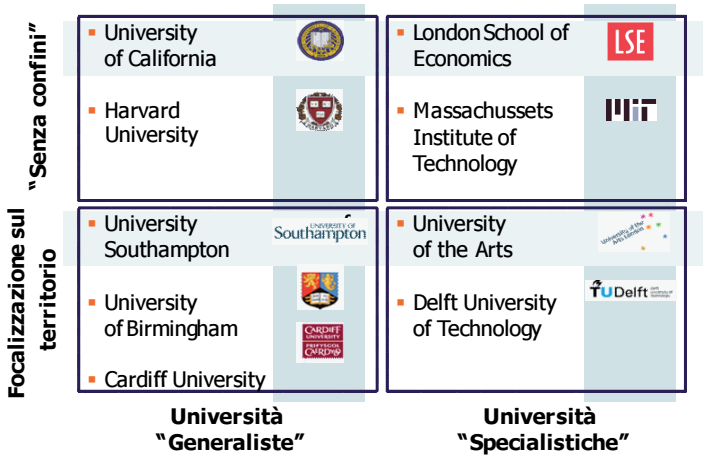


Figura 14 – Esemplificazione del posizionamento competitivo di alcune Università estere

Il tema del ruolo dei percorsi di studio professionalizzanti (Lauree Triennali) rientra nella trattazione del legame e dei rapporti tra Università e territorio, nonostante questo sia un problema ancora aperto nel nostro Paese.

Meccanismi di selezione meritocratica e mobilità sociale sono alla base della qualità dell'istruzione terziaria

Si tratta di un problema più culturale che normativo. Manca infatti chiarezza e attenzione (in particolare da parte delle imprese) ai profili professionali in uscita dall'Università. Inoltre, molto spesso i corsi triennali (o parte di essi) devono sopperire al degrado della qualità degli studenti in uscita dalle scuole superiori. Ciò nonostante, le lauree triennali (sia quelle professionalizzanti sia quelle propedeutiche a studi successivi) rappresentano un'importante occasione di incontro tra Università e comunità locale.

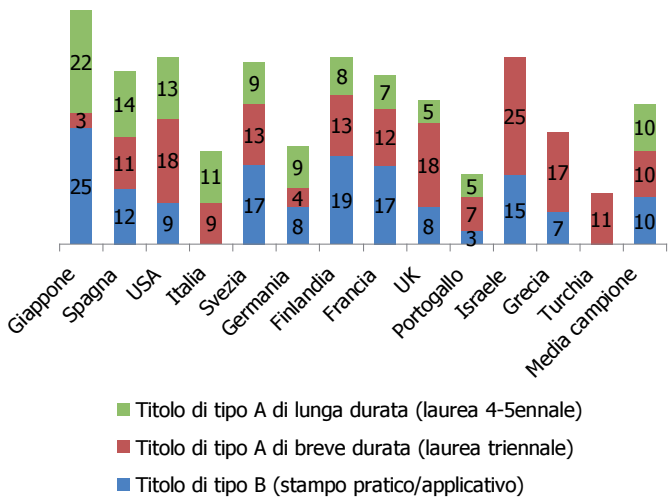


Figura 15 - Giovani tra 25 e 34 anni in possesso di titolo di istruzione terziaria (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Confindustria, 2008)

Da un lato, infatti, l'istruzione terziaria superiore (Lauree Magistrali e dottorati) conoscerà una progressiva **apertura internazionale** e le Università saranno chiamate a vincere la sfida della competizione internazionale, anche a seguito dei futuri sviluppi del processo di Bologna. D'altra parte, invece, le Lauree triennali assumeranno una connotazione non solo propedeutica agli studi specialistici successivi, ma anche formativa di professionalità che andranno cambiate in relazione alle **dinamiche territoriali**.

5.4. Meritocrazia e Mobilità sociale

L'Università dovrà competere, in un ambiente aperto e globalizzato. Per questo motivo la **qualità** di studenti, docenti e ricercatori rappresenta una **determinate fondamentale** per il successo degli Atenei e dei sistemi di istruzione terziaria.

La selezione su basi meritocratiche rappresenta un processo che deve essere messo a regime nel più breve tempo possibile (laddove mancante o poco efficace) in modo da consentire alle Università di competere con successo in un mondo globalizzato. L'attivazione di meccanismi di incentivazione (e disincentivazione), che caratterizzano tipicamente un sistema meritocratico, consente infatti di massimizzare le potenzialità innovative dell'Università e la qualità generale del sistema, analogamente a quanto avviene in altri paesi esteri[13].

La realizzazione di un meccanismo meritocratico ben performante, che regoli l'accesso alle Università (studenti), il **reclutamento** e lo **sviluppo professionale** (docenti e ricercatori), può essere realizzata con successo solo a condizione che siano contemporaneamente implementate efficaci politiche per il diritto allo studio e per la mobilità sociale.

In Italia la mobilità sociale riguarda solo il 25% delle famiglie

In molti casi infatti, l'espansione del sistema universitario e il processo di massificazione dell'istruzione terziaria non sono stati accompagnati da adeguate politiche che abbiano con successo migliorato la mobilità sociale, che tuttora interessa solo piccole fasce della società.

Negli ultimi 10 anni in Italia, ad esempio, la mobilità ha interessato meno del 25% delle famiglie, mentre il 44% delle famiglie sono rimaste intrappolate nel segmento più povero. Anche i pochi **"movimenti" sociali** che si sono verificati, sono avvenuti tra livelli contigui (con solo un 5% di probabilità di spostarsi in modo permanente verso classi di reddito nettamente diverse)[14]. Sono quindi ancora oggi i figli delle classi più benestanti ad avere le maggiori probabilità sia di accedere alle Università, sia di laurearsi.

Attraverso la **meritocrazia** deve invece essere valorizzata l'eccellenza indipendentemente dalla provenienza, dove "provenienza", in ambito universitario, significa soprattutto famiglia di origine.

L'assenza di meritocrazia nei sistemi di formazione è in grado di generare ricadute devastanti sul sistema Paese nel suo complesso, compromettendo la competitività internazionale e generando significative ricadute economiche. La scarsità di

[13] Fonte: Confindustria, *"L'education per la competitività: le proposte di Confindustria"*, 2008.

[14] Fonte: A. Neri, "*Measuring wealth mobility*", Banca d'Italia, 2009.

valori meritocratici diffusi a tutti i livelli della formazione, ma in particolar modo in ambito universitario, è una problematica fortemente nociva per qualsiasi sistema nazionale, generando una classe dirigente (*policy maker*, *leader*, dirigenti della pubblica amministrazione e azionisti) debole e autoreferenziale che, alimentando il circolo vizioso del non-merito, getta le basi per il declino della società.

Intelligenza e sforzo sono le due fondamentali componenti del merito

Secondo Sir Michael Young, che nel 1954 coniò il termine "meritocrazia"[15], esiste una cosiddetta **"equazione del merito"**, che identifica le due principali componenti: l'intelligenza (cognitiva ed emotiva) e lo sforzo (Figura 16).

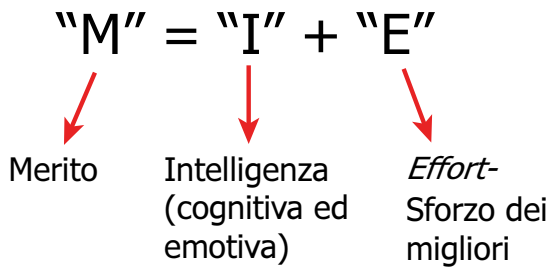


Figura 16 – Equazione del merito (Fonte: Michael Young, 1958)

La valutazione della prima porta a **selezionare i migliori** molto presto, azzerando i privilegi della nascita e valorizzandoli attraverso il sistema educativo: è l'essenza delle "pari opportunità".

La seconda parte dell'equazione (lo "sforzo") comporta l'adozione di **meccanismi competitivi** che inducono i soggetti, ad ogni livello ad esprimere il meglio delle proprie potenzialità.

Questi due valori della meritocrazia, pari opportunità grazie al sistema educativo e competitività, sono troppo spesso insufficientemente diffusi, anche in nazioni evolute e moderne[16].

L'accesso al sistema di formazione universitario deve avvenire su basi meritocratiche, garantendo a tutti i giovani di poter dimostrare le proprie capacità e a tutti i **meritevoli** di poter frequentare le **migliori Università** (attraverso adeguate politiche di sostegno ai meritevoli meno abbienti). Diversamente, non solo sarebbero inevitabili forti disparità sociali ma ne risentirebbe anche l'offerta potenziale[17] (sia in termini di quantità sia in termini di qualità) di laureati che il sistema è in grado di generare[18].

L'Italia deve colmare un *gap* nelle politiche di sostegno del diritto allo studio

La definizione di meritocrazia in ambito universitario è molto lontana dalla prescrizione di indicazioni precise per la realizzazione di un sistema meritocratico ben performante, tuttavia risultano evidenti alcune criticità che caratterizzano la situazione italiana, specialmente se comparata con alcune realtà estere. Se sono molte le modalità attraverso cui realizzare un sistema meritocratico, gli indicatori per misurare le prestazioni meritocratiche di un sistema sono inequivocabili. Basti confron-

[15] La usò per la prima volta nel titolo di un libro, "*The Rise of Meritocracy*", con cui nel dopoguerra denunciava le scuole che selezionano i giovani troppo presto. In realtà, ai suoi occhi di umanista socialista, meritocrazia aveva un significato negativo, al pari di aristocrazia. Ma, come spesso accade, molti si fermarono al titolo, che suonava come uno *slogan*: meritocrazia divenne un termine positivo, e tale oggi rimane.

[16] Cfr. Roger Abravanel, *"Meritocrazia, 4 proposte per allocare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e giusto"*, Garzanti, 2008.

[17] Secondo il recente rapporto realizzato dall'Associazione Management Club (per LUISS-Fondirigenti), "*Generare Classe Dirigente*", 2009, la mancanza di corrette politiche meritocratiche e di sostegno del diritto allo studio, costa in Italia tra il 3% e il 7,5% del PIL.

[18] Cfr. *"Malata e denigrata, l'Università italiana a confronto con l'Europa"*, M. Regini, 2008.

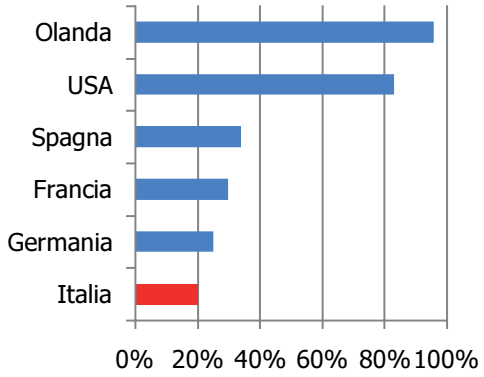


Figura 17 – Quota percentuale di studenti che usufruiscono di prestiti agevolati o borse di studio (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD, 2008)

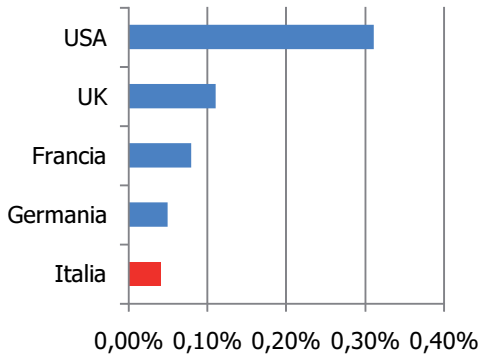


Figura 18 – Spesa per servizi ausiliari agli studenti (trasporti, pasti, housing, ecc) in percentuale del PIL nazionale (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD, 2008)

tare a livello internazionale la quota percentuale di studenti che usufruiscono di prestiti agevolati o borse di studio o la spesa per servizi ausiliari nelle diverse nazioni (Figure 17 e 18).

La meritocrazia nel sistema americano

Uno dei principali punti di forza dell'Università americana è l'impostazione meritocratica del sistema

La meritocrazia non è una "invenzione" europea, quantomeno in ambito universitario, bensì americana[19]. Fu nella prima metà del secolo scorso che **James Conant** divenne uno dei padri del sistema educativo americano moderno, gettando le basi per la realizzazione del sistema meritocratico ancora oggi in essere negli Stati Uniti.

Nominato presidente della Harvard University nel 1933, l'obiettivo di Conant, ispirato dall'ideale di una società democratica e senza classi, fu quello di rendere il sistema formativo più egualitario. Poco dopo la sua nomina, Conant istituì un programma di borse di studio per gli studenti provenienti da *background* modesti, e chiese ai suoi assistenti, Wilbur Bender ed Henry Chauncey, di sviluppare un metodo per stimare le potenziali qualità accademiche dei candidati. Il risultato di questo studio fu lo ***Scholastic Aptitude Test*** (SAT), proposto da Chauncey ma sviluppato da un professore di psicolo-

Figura 19 – James Bryant Conant, 1893-1978

[19]Nonostante questo è curioso apprendere il dato che negli Stati Uniti d'America, un posto di lavoro su due viene allocato sulla base di "recomendations", si tratta però di raccomandazioni molto lontane dall'accezione negativa che solitamente viene attribuita alle raccomandazioni. In America *"Chi segnala qualcuno particolarmente bravo e adatto per un posto di lavoro lo fa con grande cautela, perché mette in gioco la propria stessa reputazione e risponderà moralmente della performance della persona segnalata; da noi, invece, si raccomandano con leggerezza persone che non si conoscono (dal punto di vista delle capacità professionali) per posti di lavoro che non si conoscono"*, Roger Abravanel, *"Meritocrazia, 4 proposte per allocare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e giusto"*, Garzanti, 2008.

gia dell'Università di Princeton, Carl Bigham. Non solo questo test è ancora oggi utilizzato negli Stati Uniti d'America, ma rappresenta il principale **strumento di valutazione** usato per regolare gli accessi alle Università più prestigiose e per allocare le risorse stanziate per il sostegno del diritto allo studio agli studenti più meritevoli.

Il sistema SAT è diventato il principale "strumento" della meritocrazia accademica americana, una delle prestazioni del sistema statunitense più invidiata a livello internazionale[20].

Come lo stesso Conant affermava, grazie all'innovazione introdotta il sistema formativo americano è diventato capace di *"portare ogni giovane talento da ogni parte del Paese a laurearsi a Harvard, che si tratti di un figlio di ricchi o che non abbia un penny, che abiti a Boston o a San Francisco"*.

Nel 1937 Conant raccomandò inoltre che si creasse una nuova agenzia nazionale, dedicata alla gestione di tutti i principali test standardizzati per il sistema educativo. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, egli organizzò l'accorpamento di tutte le istituzioni preposte all'organizzazione di test attitudinali in un unico ente privato, senza scopo di lucro: l'**Educational Testing Service**[21] (ETS). Quando l'ETS fu istituito ufficialmente, il 1° gennaio 1948, Conant ne fu il primo *Chairman of the Board*.

5.5. Considerazioni di sintesi

I sistemi universitari, operando per raggiungere i propri obiettivi istituzionali, devono interagire con l'ambiente esterno, ed è proprio da questa relazione che dipendono in larga misura i loro risultati, in termini di quantità e qualità dell'*output* prodotto.

L'interazione con l'ambiente esterno, per tutti gli Atenei, avviene in alcuni ambiti principali, tra cui:

- la competizione per l'attrazione delle risorse per operare (a livello locale, nazionale o globale);
- il legame e l'interazione con la società.

La **qualità delle risorse** in ingresso al processo di generazione della conoscenza e sviluppo del talento (studenti, docenti, ricercatori) ha dirette implicazioni con i risultati conseguiti in tale ambito. In un Mondo globalizzato, l'arena competitiva in cui si confrontano le Università si sposta a livello internazionale.

A fronte di tale mutevole scenario competitivo, il successo degli Atenei è condizionato dalla capacità di mettere in pratica meccanismi di rilevazione e misurazione della qualità interna ed esterna (trattati nel quarto capitolo del rapporto) che, oltre a innescare meccanismi di segnalazione, aiutino gli Atenei a perseguire efficacia, efficienza ed eccellenza.

Nella globalizzazione, paradossalmente, il legame con il territorio – quali *output*

[20] Fonte: U.S. Department of Education (www.ed.gov). Cfr. Roger Abravanel, *"Meritocrazia, 4 proposte per allocare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e giusto"*, Garzanti, 2008

[21] L'ETS oggi sviluppa e gestisce più di 50 milioni di test all'anno, compreso il TOEFL (*Test Of English as a Foreign Language*) e il TOEIC (*Test Of English for International Communication*)

offrire e quali *input* richiedere – può diventare **critico**, essendo sempre più rilevante anche il ruolo che le Università possono avere nei confronti delle comunità territoriali di riferimento. L'Università non è un'istituzione a sé stante. Sia il Paese, sia il territorio possono contribuire in modo differente all'operato delle Università, mettendo a disposizione risorse critiche (umane, tecniche e finanziarie) e manifestando esigenze specifiche; contemporaneamente l'Università deve rispondere a una **missione sociale**, rappresentando una determinante per lo sviluppo economico, ma anche per lo sviluppo civile e sociale, sia a livello nazionale sia territoriale.

Nell'ambito dello scenario internazionale e della valenza locale del ruolo istituzionale delle Università, la meritocrazia, il diritto allo studio e la mobilità sociale rappresentano alcune precondizioni necessarie per il successo competitivo dei sistemi universitari. La qualità di studenti, docenti e ricercatori rappresenta, infatti, una determinate fondamentale per il successo degli Atenei e dei sistemi universitari.

Attraverso la meritocrazia deve essere **valorizzata l'eccellenza** indipendentemente dalla provenienza, garantendo a tutti pari opportunità di dimostrare il merito e consentendo a tutti i meritevoli di studiare nelle migliori Università.

La realizzazione di un meccanismo meritocratico ben performante, che regoli l'accesso alle Università (studenti), e il **reclutamento** e lo **sviluppo professionale** (docenti e ricercatori), può essere realizzata con successo solo a condizione che siano contemporaneamente implementate efficaci politiche per il diritto allo studio e per la mobilità sociale.

L'Università italiana nella sfida competitiva del Paese

PARTE QUARTA: LA SITUAZIONE DELL'UNIVERSITÀ ITALIANA E LA RIFORMA IN CORSO

6. Il sistema universitario italiano: principali numeri e riforme

6.1. Introduzione

L'Università, in Italia e nel mondo, ha vissuto una fase di profondo cambiamento negli ultimi anni, indotta dalla crescente **competizione internazionale** per le risorse scarse (studenti, ricercatori, fondi, ecc) e dalla **crescente domanda** di formazione superiore a livello globale.

Tutte le principali Università del mondo hanno quindi intrapreso processi di internazionalizzazione, modificando la propria offerta al fine di competere più efficacemente nell'attrazione dei migliori talenti e per l'ottenimento di finanziamenti e risorse, sia nell'ambito della didattica che nell'ambito della ricerca.

Parallelamente, a livello sistemico, molti governi sono intervenuti sulle logiche e sugli assetti del sistema, segnando una fase – anche significativa – di discontinuità con quello che è stato il passato recente.

Anche l'Italia non è estranea a tali processi interni e di sistema.

Alla luce di queste premesse, l'obiettivo del presente capitolo è delineare i principali aspetti del sistema universitario italiano trattando separatamente due aspetti rilevanti: da un lato i principali numeri e fatti rappresentativi del sistema universitario nazionale, dall'altro l'evoluzione del quadro normativo che ha segnato la fase di transizione fino ai giorni nostri.

Nello specifico, nel primo paragrafo del capitolo verrà illustrata la fotografia del sistema della formazione universitaria in termini di principali *facts & figures*: domanda e offerta; mobilità nazionale ed internazionale degli studenti; dotazione di personale docente e ricercatore; strutture dedicate alla formazione e alla ricerca e, infine, meccanismi di finanziamento del sistema.

Il secondo paragrafo avrà invece una funzione di raccordo tra le due parti concettuali del capitolo. Considerata la situazione attuale del sistema, esistono alcuni punti fondamentali che devono essere necessariamente tenuti in considerazione: in particolare le dinamiche finanziarie, i problemi di attrattività internazionale e l'efficienza e l'efficacia del sistema nel suo complesso.

La seconda parte del capitolo affronta il tema del quadro normativo che regola il sistema italiano con la sua considerevole evoluzione negli ultimi anni. La trattazione si concentra in particolare a partire dal 1989, anno in cui è stata emanata la **legge 168/89**[1] che, tra le altre cose, ha istituito il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST).

Questo percorso di evoluzione, riforma e rinnovamento del sistema si è protratto fino ai giorni nostri, ed è tuttora aperto il dibattito in merito agli interventi legislativi che dovrebbero essere posti in essere per rilanciare l'Università italiana, "traghettandola" nel terzo millennio con una rinnovata capacità competitiva.

La seconda parte del capitolo ripercorrerà, pur in modo sintetico, il percorso di ammodernamento della normativa che regola il sistema dell'istruzione terziaria ita-

[1] Legge 9 maggio 1989, n° 168: "Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica".

liana e fornirà una visione di sintesi di quanto è stato fatto fino ad oggi, concludendo con un aggiornamento sullo stato di avanzamento del processo.

Nel terzo paragrafo verrà delineato il percorso di sviluppo del quadro normativo in Italia, dall'immediato dopoguerra fino ai primi anni del nuovo millennio.

Il quarto paragrafo sarà invece dedicato ad una illustrazione di dettaglio degli sviluppi recenti del sistema, approfondendo il richiamo agli interventi normativi messi in atto nel corso del 2008, con particolare riferimento al decreto legge del 10 novembre 2008, n° 180, poi convertito nella legge n° 1/2009, nota come "Decreto-Gelmini sull'Università".

La trattazione si focalizzerà, nell'ultimo paragrafo, sui primi mesi del 2009, delineando i principali caratteri delle bozze di legge quadro in materia di Università in corso di elaborazione[2] da Governo e Opposizione e oggetto di discussione e approfondimenti tuttora in atto.

[2] Ancora in fase di valutazione ed approvazione al momento della stesura del presente rapporto.

6.2. L'Università italiana: numeri e fatti

Domanda e offerta di formazione universitaria

Il sistema universitario Italiano è composto da **88 Atenei**[3], 61 statali (di cui 3 politecnici), 16 non statali e 11 telematici. I corsi di studio attivi sono complessivamente 5.960 (54% corsi di laurea, 41% corsi di laurea magistrale, 5% corsi di laurea magistrale a ciclo unico). Fanno, inoltre, parte del sistema universitario altre sei istituzioni universitarie, che si rivolgono a studenti già in possesso di una laurea[4].

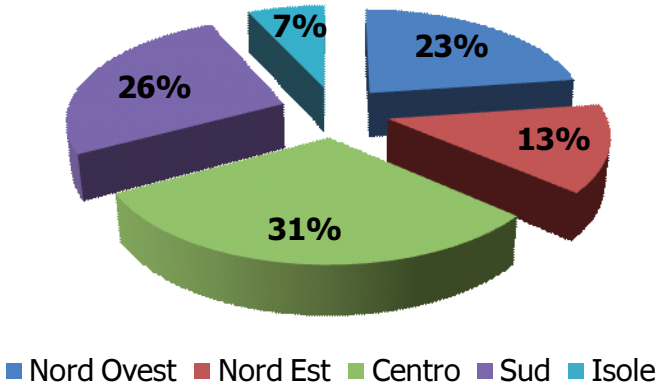


Figura 1 – Ripartizione geografica degli Atenei italiani; A.A. '07-'08 (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati MIUR)

Gli studenti universitari italiani sono quasi 2 milioni

Nell'anno accademico 2008-2009, in Italia si sono registrati **1,8 milioni di iscritti** (di cui circa il 57% sono donne, mentre circa l'85% sono iscritti al nuovo ordinamento, *ex* DM 509/99), in **lieve calo** negli ultimi due anni accademici.

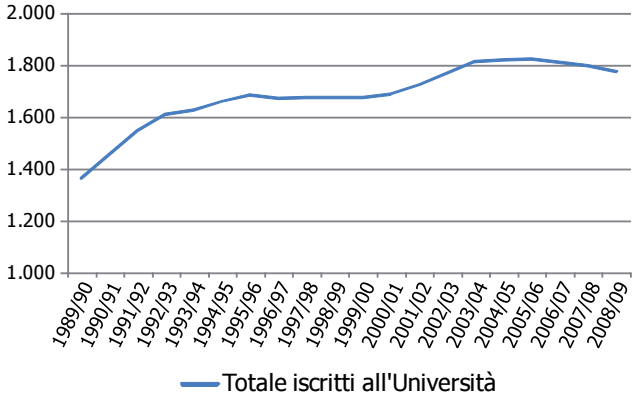


Figura 2 – Numero di studenti iscritti universitari; valori in migliaia (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNVSU e

Nell'anno accademico 2007-2008 si sono immatricolati 325.348 studenti[5] (in progressiva diminuzione, considerate le 338 mila unità del a.a. 2003-2004), mentre i laureati nello stesso periodo di riferimento sono stati oltre 300 mila.

La quota di studenti che superano l'esame di maturità e si iscrivono all'Università è in calo

La quota degli studenti che, superato l'esame di maturità, si iscrivono all'Università è in diminuzione: dal 74,5% dell'anno accademico 2002-03 al 68,5% dell'anno accademico 2006-07.

Stando all'ultima edizione del rapporto periodico redatto dal Comitato Nazionale

[3] Anno Accademico 2007-2008, Fonte: MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

[4] Istituto universitario di studi superiori di Pavia; Scuola internazionale superiore di studi avanzati di Trieste; Scuola IMT Alti Studi di Lucca; Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze; Scuola normale superiore di Pisa; Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento "S. Anna" di Pisa.

[5] Immatricolati al primo anno, per la prima volta. Fonte MIUR - Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

per la Valutazione del Sistema Universitario[6] (CNVSU), la percentuale rilevata degli iscritti in corso ("regolari") sul totale degli iscritti al nuovo ordinamento (DM 509/99[7]) è la **più bassa dall'introduzione della riforma** (68,5%). Gli studenti regolari sono in totale poco più di un milione, mentre l'ammontare degli abbandoni dopo il primo anno, ossia le mancate iscrizioni al II anno, è stato pari al 19,8% degli immatricolati, tornando al livello pre-riforma (nel periodo di riferimento quasi uno studente su cinque non si è iscritto al II anno di corso).

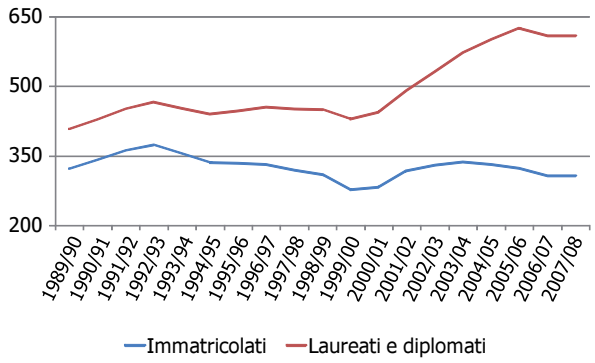


Figura 3 – Numero di studenti immatricolati e laureati in Italia (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati MIUR)

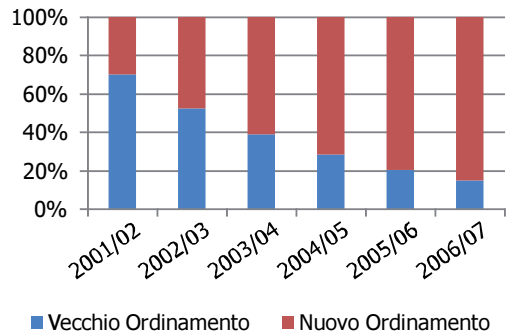


Figura 4 – Ripartizione percentuale degli studenti studenti iscritti al Vecchio e al Nuovo Ordinamento (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNVSU)

Oltre il 20% degli studenti è "inattivo"

Sempre secondo il medesimo rapporto del CNVSU, nell'anno accademico 2006-2007, gli **studenti "inattivi"** – definiti come coloro che nel periodo di riferimento non hanno acquisito alcun credito – sono stati circa 255.000 nel nuovo ordinamento e 121.000 nel vecchio ordinamento, per un ammontare complessivo di "inattivi" pari al **22,3% degli iscritti**.

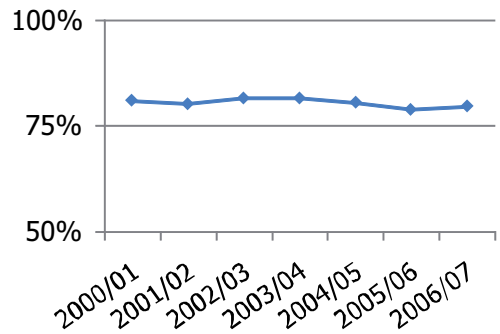


Figura 5 – % immatricolati residenti nella regione rispetto al totale degli immatricolati (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNVSU, 2008)

Il numero di crediti formativi[8] (CFU) acquisiti mediamente in un anno dagli studenti è sorprendentemente basso, su 58 Atenei considerati, in oltre 29 istituti l'ammontare di crediti mediamente conseguiti dagli studenti in un anno di studio è

[6] "Nono rapporto sullo stato del sistema Universitario italiano", CNVSU- Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, dicembre 2008.

[7] Il Decreto Ministeriale 509/99 "*Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei*", entrato in vigore a partire dall'anno accademico 2001/2002, sarà trattato più nel dettaglio nel seguito del capitolo.

[8] I Crediti Formativi Universitari (spesso abbreviati in CFU), introdotti con la riforma dell'Università del 1999 (D.M. 509/99), sono una modalità utilizzata nelle Università italiane per misurare il carico di lavoro richiesto allo studente. Ad ogni esame universitario è associato un determinato numero di CFU, che ne stimano l'impegno richiesto; convenzionalmente 1 CFU è pari a 25 ore di lavoro (indipendentemente se questo sia svolto come studio personale o come frequenza a laboratori o lezioni). Per conseguire la laurea o la laurea magistrale lo studente deve conseguire rispettivamente 180 crediti e ulteriori 120.

inferiore a 30, e raggiunge la soglia di 45 solo in 2 Atenei su 58. In conclusione, gli studenti che si impegnano a tempo pieno sono molti meno degli iscritti, sia per le difficoltà incontrate negli studi, sia a causa dell'eventuale svolgimento di un'attività lavorativa parallela all'impegno universitario.

Mobilità degli studenti

Con riferimento alla mobilità nazionale degli studenti, si riscontra un modesto livello di mobilità a livello regionale, complessivamente nell'a.a. 2006/07 il 79,6% degli immatricolati ha scelto di iniziare il proprio percorso formativo nella stessa regione di residenza. La quota di studenti "locali" che si immatricolano nelle Università italiane si è conservata sostanzialmente stabile negli ultimi anni.

Quasi l'80% degli studenti si iscrive nelle Università della propria regione di origine

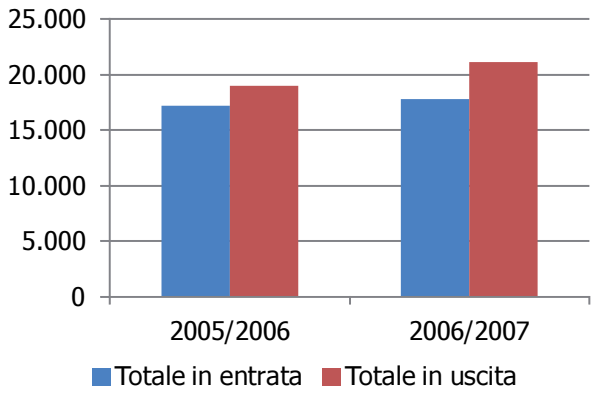


Figura 6 – Numero di studenti e dottorandi in entrata e in uscita per l'anno accademico 2005-06 e 2006-07 (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNSVU))

Secondo gli ultimi dati disponibili, la mobilità internazionale degli studenti nel sistema universitario italiano mostra un numero di **studenti in uscita superiore al numero degli ingressi** e solo l'1,3% degli iscritti sfrutta l'opportunità di trascorrere periodi di studio all'estero.

Corsi di dottorato

Il dottorato di ricerca è stato **istituito in Italia nel 1980**, attraverso un decreto del Presidente della Repubblica[9].

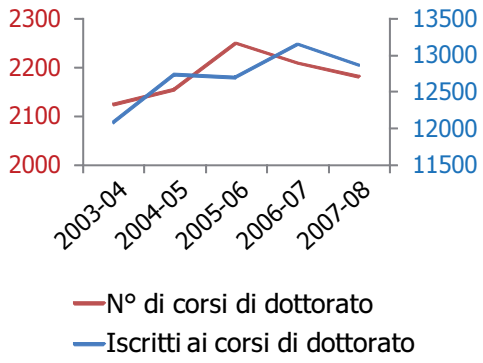


Figura 7 – Evoluzione del numero di corsi di dottorato offerti in Italia e del numero di studenti iscritti ai nuovi cicli di corsi di dottorato (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNSVU e Anagrafe dei

L'accesso ai Corsi di dottorato di ricerca è possibile dopo il conseguimento del diploma di laurea magistrale ed è volto a sviluppare competenze specifiche per lo svolgimento di attività di ricerca altamente qualificate presso le Università, gli enti pubblici o altre organizzazioni private. Nell'ordinamento italiano sono le singole Università che, in autonomia, possono decidere

[9] D.P.R. 11 luglio 1980, n°382 "*Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica*".

circa l'istituzione di corsi di dottorato e la gestione degli stessi. È prevista, inoltre, la possibilità di costituire corsi di dottorato in consorzio tra più Università o in convenzione con soggetti pubblici o privati che siano in grado di fornire strutture e competenze idonee[10]. Il **dottorato di ricerca** è stato **riconosciuto** a partire dal 2003 anche nell'ambito del **processo di Bologna** (che si ricorda essere orientato alla convergenza dei sistemi di istruzione superiore europei), come il terzo stadio dei percorsi di istruzione superiore.

Gli iscritti ai corsi di dottorato in Italia sono oltre 40.000

Gli studenti iscritti a corsi di dottorato (a.a. 2006/2007) sono 40.121[11], mentre l'anno accademico 2007-08 conferma il tendenziale incremento degli anni precedenti sia per quanto riguarda l'offerta annuale di corsi di dottorato (2.181) che per il numero di iscritti (12.862 nuovi iscritti). Tuttavia non ci sono segnali di attenuazione del fenomeno, peraltro più volte segnalato dal CNVSU, di un'**eccessiva frammentazione dei corsi di dottorato** nel nostro Paese. Mediamente dei 10 posti sostenibili per corso di dottorato, se ne bandiscono 7, di cui il 55% coperti da borsa di studio[12].

Anche a causa del suo riconoscimento all'interno del processo di Bologna, il dottorato di ricerca rappresenta un importante strumento per la "**fertilizzazione culturale**" internazionale e contemporaneamente una notevole opportunità per la competizione internazionale dei sistemi universitari.

Gli studenti dottorandi stranieri sono in aumento ma la quota sul totale è ampiamente sotto la media europea

Gli studenti dottorandi che provengono da altri Atenei italiani sono mediamente il 30% del totale degli iscritti[13]; la presenza di dottorandi stranieri nei corsi italiani è in aumento. Nell'ultimo anno accademico, i **nuovi iscritti stranieri** alle scuole di dottorato rappresentavano il **6,4%** del totale, un valore pressoché doppio rispetto all'anno accademico 2003-04, seppure significativamente inferiore alla media europea, prossima al 20%[14].

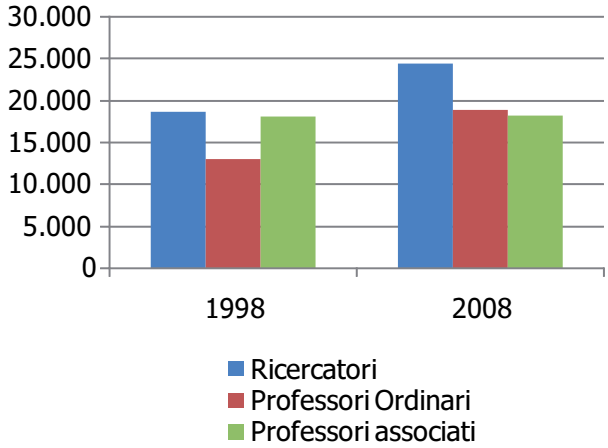


Figura 8 – Numero di professori ordinari, associati e ricercatori nelle Università pubbliche e private italiane (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNVSU e MIUR)

Docenti e ricercatori

Il sistema universitario italiano prevede tre principali figure preposte alle funzioni istituzionali di didattica e di ricerca: i ricercatori, i professori associati (professori di II fa-

[10] L'autonomia decisionale lasciata alle Università con riferimento ai corsi di dottorato viene normata attraverso il Decreto Ministeriale 30 aprile 1999, n°224 "*Regolamento in materia di dottorato di ricerca*".

[11] Fonte: MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

[12] Appena superiore al minimo di legge del 50%, Fonte: CNVSU "*Nono rapporto sul sistema universitario italiano*", 2008.

[13] Mentre solo in 24 Atenei su 72 almeno la metà degli iscritti proviene da altra sede. Fonte: CNVSU, "*Nono rapporto sul sistema universitario italiano*", 2008.

[14] La media calcolata sul numero di studenti di dottorato in: Gran Bretagna, Belgio, Norvegia, Svezia, Spagna, Portogallo, Finlandia, Italia e Polonia è pari a 19,47%.

scia) e i professori ordinari (professori di I fascia). Il personale docente e ricercatore di ruolo all'interno delle Università è assunto con un **contratto di pubblico impiego** a tempo indeterminato (confermato a seguito di un periodo di prova pari a tre anni), mentre il reclutamento e il passaggio di ruolo avviene attraverso meccanismi concorsuali che avvengono sulla base di valutazioni comparative. I professori ordinari e associati, i ricercatori in servizio nelle università non statali sono considerati a tutti gli effetti come parte dell'organico nazionale della docenza universitaria, con uguali diritti e doveri, anche per ciò che attiene i sistemi di reclutamento e il trattamento di quiescenza, dei docenti in servizio nelle università statali. La loro retribuzione e gli oneri fiscali e sociali che ne derivano sono però interamente a carico delle università non statali nelle quali sono in servizio (la normativa in merito e la sua evoluzione sono presentate in altre parti del presente capitolo).

Negli ultimi 10 anni è aumentato il numero di ricercatori e il numero di professori ordinari

Come già anticipato, i professori e i ricercatori svolgono funzioni di didattica e di ricerca seppure, almeno in linea teorica, i secondi dovrebbero dedicarsi in misura maggiore all'attività di ricerca scientifica[15].

Negli ultimi dieci anni il **numero di docenti** (professori e ricercatori) è **aumentato** significativamente, passando da quasi 50 mila a oltre 60 mila unità tra il 1998 e il 2008. Tale incremento complessivo è spiegato principalmente da un aumento del numero di professori ordinari e di ricercatori (che sono aumentati rispettivamente quasi del 50% e del 30%) a fronte di un numero di professori associati nel 2008 sostanzialmente in linea con il valore del 1998.

Le risorse finanziarie e il finanziamento del sistema

Una quota maggioritaria del finanziamento alle Università proviene da **fonti pubbliche**.

La maggior parte del finanziamento alle Università proviene da fonti pubbliche

Il principale strumento di finanziamento pubblico del sistema universitario è il **Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO)**. Tale fondo, finalizzato al funzionamento degli Atenei, viene allocato sulla base di numerosi criteri, che ogni anno vengono rivisti dal Ministero. Le modalità di finanziamento del sistema sono state recentemente rinnovate dalla legge n°1 del 2009, che sarà approfondita nel seguito del capitolo.

Semplificando, il Finanziamento Ordinario che le Università ricevono ogni anno è composto da due quote principali: una parte distribuita sulla base dei **finanziamenti storici** ricevuti da ciascun Ateneo, l'altra quota (minoritaria, pari al 7% secondo l'ultima riforma normativa), allocata sulla base delle **prestazioni conseguite** dall'Ateneo, valutate secondo alcuni parametri tra cui la qualità della ricerca svolta, la qualità e la produttività dell'attività didattica, la qualità delle strutture.

In Italia, l'ammontare delle contribuzioni degli studenti per legge non può superare il 20% delle entrate

In linea teorica, ciascuna Università gode di una totale discrezionalità nella ripartizione della quota del Fondo di Finanziamento Ordinario ricevuta dal ministero tra le spese di funzionamento e le spese di ricerca, tuttavia ciò che avviene nella pratica è che gli Atenei sono costretti a destinare la maggior parte del fondo al finanziamento delle **spese fisse di funzionamento** (tra cui gli stipendi del per-

[15] Sono fissati dei livelli massimi di ore di didattica erogabili dai ricercatori e dei livelli minimi per i professori di prima e seconda fascia.

sonale docente e non), considerata la scarsità delle risorse pubbliche destinate al sistema di educazione terziaria e l'inesorabile incremento dei costi fissi (scatti di anzianità del personale dipendente, ecc.). Il personale tecnico-amministrativo delle università non statali non è contrattualizzato dall'ARAN ed è interamente a carico dei bilanci degli Atenei nei quali è in servizio.

Oltre ai finanziamenti pubblici, una quota del bilancio delle entrate complessive delle Università italiane proviene dalle contribuzioni degli studenti. Seppure tale quota rappresenti un importante contributo attivo nel bilancio degli Atenei, questa non può incidere in misura superiore al 20% dell'ammontare del Fondo di Finanziamento Ordinario destinato ad ogni Ateneo[16].

Inoltre le Università possono accedere ai fondi e agli stanziamenti messi a disposizione su progetto dal MIUR, tra cui il fondo stanziato per i Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN), il Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB), ecc.

Infine, le Università possono ottenere finanziamenti allocati sulla base di fondi europei o finanziare le proprie attività attraverso contratti privati con imprese o altre istituzioni per l'erogazione di servizi di didattica o di ricerca.

Ripartizione delle principali fonti di finanziamento del sistema universitario	
Spesa nazionale per l'istruzione terziaria (% del PIL)	0,9% (1,3% media UE[1])
% finanziamenti privati all'Università– famiglie	18,0% (18,3% media riferimento[2])
% finanziamenti privati all'Università- altre fonti (imprese private fondazioni, ecc.)	12,5% (8,7% media riferimento[2])
% del bilancio universitario da fondi su base competitiva (derivanti da bandi)	12,0% (15,4% media riferimento[2])
% finanziamenti derivanti da contratti (per servizi di didattica o di ricerca)	4,9% (12,9% media riferimento[2])

Figura 9 – Ripartizione dei finanziamenti complessivi alle Univeristà in comparazione con la media di alcuni paesi europei; (1) media paesi europei che fanno parte dell'OCSE (2) media Italia, Germania, Olanda, Spagna, Gran Bretagna (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati OECD, 2008; Aghilon e altri, 2008; MIUR; Minocw; Statistisches Bundesamt; Higher Education Statistical Agency)

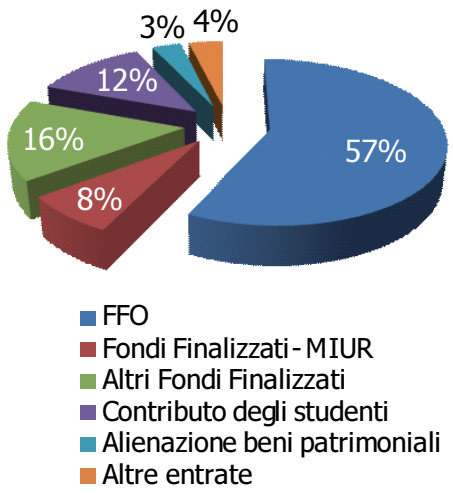


Figura 10 – Ripartizione delle entrate del sistema universitario, 2006 (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati CNVSU)

Le entrate complessive del sistema universitario nel 2006 ammontavano ad oltre **12 miliardi di Euro** (si veda figura 10).

[16] Cfr. Decreto del Presidente della Repubblica 25 luglio 1997, n° 306 "*Regolamento recante disciplina in materia di Contributi Universitari*".

6.3. Alcune criticità sistemiche dell'Università in Italia

Le evidenze emerse dallo studio dell'Università italiana rappresentano il punto di partenza per l'analisi delle criticità attuali e per la formulazione degli obiettivi che devono essere presi in considerazione per indirizzare qualsiasi azione innovativa sul sistema stesso.

Seppure il sistema universitario presenti diversi evidenti **punti di forza** e continui a dimostrare, oggi come in passato, una chiara capacità di produrre eccellenza, nello stesso tempo è innegabile che l'Università italiana sia oggi chiamata a dover fronteggiare alcuni **problemi strutturali** che potrebbero rappresentare, se non anticipati e risolti, una seria minaccia per lo sviluppo e la prosperità futura.

I **sintomi** che l'Università italiana accusa oggi, si riferiscono a diversi ambiti del sistema (finanziamento, impatto scientifico, attrattività e competitività internazionale, ecc.) e sono legati sia alla storia del nostro Paese, sia al percorso di evoluzione dell'organizzazione stessa. Considerate queste criticità, gli spunti innovativi di riforma del sistema devono necessariamente rivolgersi ad alcuni ambiti fondamentali, tra cui: strutture di governo, interfaccia Università-sistema socioeconomico, residenze universitarie, ecc.

Nella seconda parte del capitolo sono riassunti i passaggi principali del **percorso normativo** storico e le iniziative che sono recentemente state proposte (e in alcuni casi messe in atto) a livello governativo con l'obiettivo di sciogliere in modo innovativo i nodi cruciali appena citati, attraverso un'azione di riforma del sistema.

Prima di entrare nel dettaglio della descrizione del quadro normativo italiano in materia di Università e delle riforme in corso ai giorni nostri, può essere utile ricapitolare brevemente le principali criticità sistemiche, in alcuni casi già citate altrove in questo documento.

Finanziamento del sistema

Nella prima parte del capitolo sono stati presentati i valori storici di domanda, offerta e fonti di finanziamento del sistema. Nella consapevolezza che basandosi su dati storici non sia possibile anticipare il futuro, il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario ha formulato una proiezione della dinamica attesa delle entrate e delle uscite delle Università, con l'obiettivo di valutare la sostenibilità finanziaria del sistema nei prossimi anni.

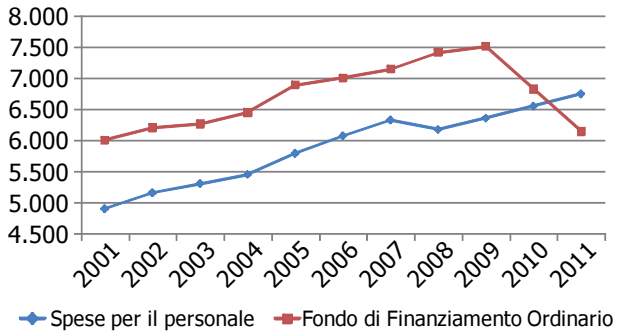


Figura 11 – Evoluzione delle spese per assegni fissi al personale e dell'ammontare complessivo del Fondo di Finanziamento Ordinario; valori in milioni di Euro, stime dal 2008 in poi (Fonte: elaborazione TEH-Ambrosetti su dati CNVSU, 2008)

Una quota significativa e in crescita delle uscite delle Università viene utilizzata per finanziare gli stipendi del personale. Le spese per il personale sono **aumentate in 5**

Finanziamento del sistema, competitività internazionale e produttività sono i principali nodi da sciogliere

anni di oltre 2 miliardi di Euro e passate dal 61,7% al 64% del totale delle spese degli Atenei statali: di conseguenza il rapporto tra costo del personale e FFO ha superato per l'intero sistema universitario nel 2007, per la prima volta, il 90%.

Il carattere "fisso" delle spese per il personale strutturato rischia naturalmente di mettere in crisi la sostenibilità economica degli Atenei. La presenza di automatismi stipendiali, infatti, anche in assenza di un aumento degli organici, tende naturalmente ad aumentare il costo del personale. In mancanza di una crescita corrispondente delle entrate, si rischia così un ulteriore aumento dell'incidenza dei costi del personale.

Rispetto a questa situazione, è intervenuta l'azione del Governo, che ha previsto, anche a causa della problematica congiuntura economica dell'ultimo periodo, una riduzione del fondo per il finanziamento ordinario alle Università.

La sostenibilità finanziaria del sistema rappresenta, quindi, una delle principali criticità da affrontare.

Impatto scientifico e attrattività nello scenario internazionale

Le Università italiane scontano una penalizzazione nella competizione internazionale a causa dei limitati livelli di internazionalizzazione che caratterizzano il sistema (si rimanda al capitolo 5 per una trattazione approfondita dei principali indicatori di *performance* internazionale).

Sia le principali classifiche internazionali, stilate con periodicità annuale, sia gli indicatori di attrattività di studenti (e studenti di PhD internazionali) indicano che le prestazioni competitive delle Università italiane nel confronto con l'estero sono ampiamente migliorabili. Si tratta di risultati non sempre attesi che, almeno in prima ipotesi, possono far ritenere che le politiche attuate dal nostro sistema universitario hanno avuto l'effetto di assicurare una buona qualità media, più che di fare emergere effettive punte di eccellenza.

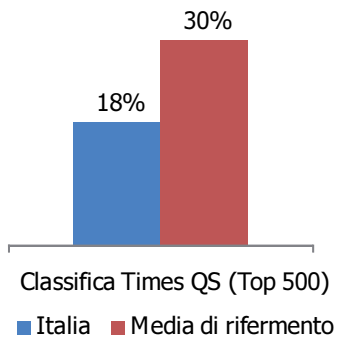


Figura 12 – Quota di Università Italiane tra le prime 500 della classifica The QS World University rankings. Media di riferimento calcolata su: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e USA (Fonte: T EH-Ambrosetti su dati The QS World University Rankings, 2008)

Efficacia ed efficienza dell'offerta didattica

Limitandosi ad una breve elencazione, unicamente finalizzata ad inquadrare solo alcuni tra i principali problemi, un ultimo punto di attenzione è relativo alla produttività dell'offerta didattica, in particolare nei confronti di un mercato del lavoro in evoluzione, sempre più selettivo ed esigente.

Sulla base dei dati disponibili, infatti, la percentuale di giovani tra 25 e 34 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria risulta essere significativamente inferiore rispetto alle principali nazioni di confronto.

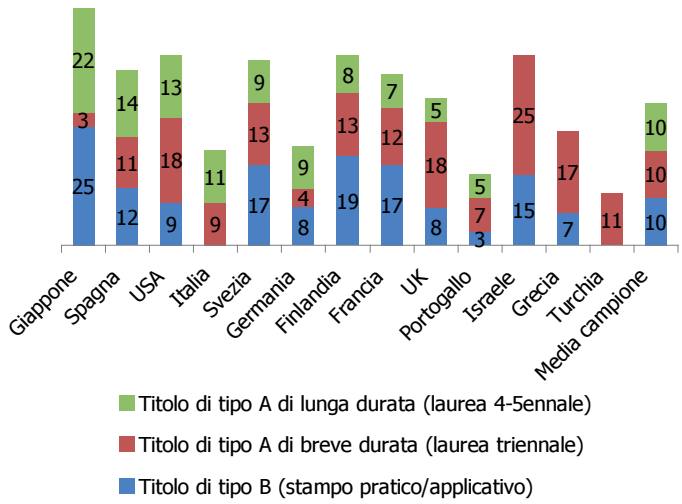


Figura 13 – Giovani tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria; valori % (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Confindustria, 2008)

6.4. L'evoluzione del quadro normativo italiano in materia di Università

Prima della fine degli anni '80, il sistema universitario nazionale, risalente all'unificazione del Paese e governato in modo profondamente centralistico, aveva subito ben poche modifiche. L'Assemblea Costituente dedicò poca attenzione alla questione universitaria come dimostra l'articolo 33 della Costituzione[17], espresso con una formula scarna e aperta a molteplici interpretazioni, ed i governi dei primi vent'anni della Repubblica tralasciarono, sostanzialmente, la materia. Tanto che per un quindicennio l'unico provvedimento legislativo varato in materia di Università fu la **legge 685/61** che consentiva l'accesso dei diplomati degli istituti tecnici ad alcune facoltà universitarie.

Nel 1965 fu presentato dal Ministro Luigi Gui, il progetto di legge 2341, che prevedeva la formazione dei dipartimenti tramite l'accorpamento di insegnamenti e l'istituzione di tre livelli di laurea (il Diploma dopo il primo biennio, la Laurea e il Dottorato di Ricerca dopo due anni dalla Laurea). La **Riforma Gui** divenne una delle cause scatenanti della protesta studentesca di quegli anni. Il **movimento studentesco** da un lato si opponeva alla distinzione fra lauree e diplomi di laurea, ritenendo che avrebbe portato a nuove discriminazioni sociali (a scapito degli studenti provenienti da classi sociali fino ad allora escluse dall'istruzione universitaria), dall'altro lato criticava l'istituzione dei dipartimenti, al fianco delle facoltà, assimilati a nuovi centri burocratici che avrebbero reso più facile al governo centrale esercitare forme di controllo sulla ricerca.

[17] L'articolo 33 della Costituzione della Repubblica Italiana recita: *"L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, Università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".*

Anche a causa della dura opposizione, il progetto di legge 2341 non fu portato a termine, ma i presupposti per la riforma del sistema parvero concretizzarsi tra il 1968 ed il 1973, con il **Disegno di Legge 612**[18] (presentato al Senato dal ministro Ferrari Aggradi nel 1969) che prevedeva un'ampia autonomia universitaria, l'abolizione delle facoltà, l'attribuzione di funzioni didattico-scientifiche ai dipartimenti ed un ruolo autonomo e autorevole per il **CUN** (Consiglio Universitario Nazionale). Negli anni appena successivi furono approvate la **legge Codignola** (Legge 910/69) che aprì l'accesso a tutte le facoltà universitarie ai possessori di qualunque diploma di maturità e la cosiddetta **"legge blocco"** (Legge 942/70) che bloccò a tempo indeterminato i concorsi a cattedra e stabilì che per istituire nuove Università fosse necessario un provvedimento legislativo.

La fine anticipata della legislatura impedì al Disegno Di Legge 612 di completare l'*iter* parlamentare, decretando il fallimento della riforma universitaria degli anni Sessanta e ritardando un processo che invece procedeva più rapidamente in altri paesi, dove il sistema dell'istruzione terziaria veniva diversificato e reso compatibile con la massificazione dei processi educativi ed il notevole aumento della domanda, anche attraverso la costituzione di istituzioni post-secondarie non universitarie.

Il sistema universitario nazionale dovette perciò affrontare la **liberalizzazione degli accessi** e la conseguente **crescita della domanda** di istruzione, con assetti organizzativi e strutturali inadeguati e tipici dell'Università d'*élite*. In seguito a questa situazione, negli anni Settanta ed Ottanta le forze politiche prestarono maggiore attenzione al tema universitario. Si ricorda a tal proposito il DPR 382/1980 che indicava una minuta normazione della carriera e della vita accademica, oltre alla previsione di un regolamento contabile "tipo" (inderogabile nei punti principali dalle Università) e l'istituzione del Dottorato di Ricerca.

Solo sul finire degli anni Ottanta il dibattito sull'Università diede origine a un corso normativo più articolato, portando alla promulgazione di **cinque leggi innovative**, rispetto alla struttura organizzativa precedente:

- **legge 168/1989**, che, come già anticipato, istituì il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica[19] (MURST) – sottraendo alla Direzione del Ministero della Pubblica Istruzione le competenze che gli erano

[18] La finalità fondamentale della riforma consistevano da una parte nel rendere operante il principio costituzionale del diritto allo studio, consentendo a tutti i cittadini di accedere ai più alti gradi dell'istruzione, senza privilegi o distinzioni, se non quelle che le diverse capacità personali e il diverso impegno sono capaci di determinare, e dall'altra nella partecipazione delle varie componenti universitarie ad un costante e fecondo dibattito, a garanzia dello sviluppo della scuola e della sua aderenza alle esigenze della società rinnovata. Per raggiungere questi obiettivi erano previste radicali innovazioni strutturali nell'ordinamento universitario. Era innanzi tutto prevista la creazione del Consiglio Nazionale Universitario, che, composto da rappresentanti dei professori, degli iscritti ai dottorati di ricerca, degli studenti, dai Presidenti del C.N.R. e dell'Accademia dei Lincei e di due alti burocrati ministeriali, aveva il compito di esprimere voti su vari problemi dell'organizzazione universitaria e soprattutto di formulare il programma universitario quinquennale sulla base delle proposte avanzate dalle Facoltà (comprendente sia il programma edilizio che l'organico dei docenti in relazione al numero degli studenti). Fonte: Carlo Busacca, "*L'Università tra statalismo e autonomia*", Università di Messina, 2004.

[19] L'articolo 1 della Legge 9 maggio 1989, n° 168 recita: "*È istituito il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, di seguito denominato "Ministero", con il compito di promuovere, in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la ricerca scientifica e tecnologica, nonché lo sviluppo delle Università e degli istituti di istruzione superiore di grado universitario, di seguito compresi nella denominazione "Università".*

Il Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, di seguito denominato "Ministro", a tal fine, dà attuazione all'indirizzo ed al coordinamento nei confronti delle Università e degli enti di ricerca, nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge e dalle disposizioni di cui alla legge 23 agosto 1988, n. 400".

state proprie per un secolo – e riconobbe l'autonomia statutaria, amministrativa, finanziaria e didattica degli Atenei;

- **legge 245/1990** che per la prima volta dettava norme chiare e precise sui criteri e sulle modalità di redazione dei piani triennali di sviluppo, che avrebbero dovuto costituire l'unico modo di governare la crescita del sistema universitario;
- **legge 341/1990** sugli ordinamenti didattici, che introdusse la tripartizione dei titoli universitari, affiancando il Diploma Universitario alla laurea ed al dottorato di ricerca[20] e concesse autonomia regolamentare sulla didattica alle Università;
- **legge 243/1991** che per la prima volta regolava il riconoscimento delle università non statali in Italia, dettando norme sia sul loro funzionamento, che sui contributi che lo Stato avrebbe potuto concedere loro e sulle relative modalità di erogazione, nonché sul personale docente di ruolo in servizio nelle università non statali;
- **legge 390/1991**[21] sul diritto allo studio.

Durante gli anni '90 il processo di riforma del sistema universitario ha continuato il proprio corso e in questo periodo è, infatti, radicalmente cambiata l'architettura del sistema terziario dell'istruzione[22].

In particolare, tra il 1996 e il 2001[23], è stato completato il secondo importante processo di riforma del sistema universitario, orientato da alcune proposte messe a punto dalla Commissione Ministeriale di studio Martinotti[24] (istituita nel febbraio del 1997) e dalla dichiarazione di Bologna[25] (sottoscritta da oltre 30 ministri europei del-

---

[20] L'Articolo 1 della legge del 19 novembre 1990, n° 341 recita: *"Le Università rilasciano i seguenti titoli: a) diploma universitario (DU); b) diploma di Laurea (DL); c) diploma di specializzazione (DS); d) dottorato di ricerca (DR)"*.

[21] Legge 2 dicembre 1991, n° 390 *"Norme sul diritto agli studi universitari"*.

[22] Crf. Stefani, 2001.

[23] Strumenti del cambiamento sono state, tra le altre, le leggi 15 marzo 1997, n° 59 e Legge 127, n° 97. La prima delegificando alcune importanti materie, e delegando al Governo, tra le altre cose, la ristrutturazione del sistema della ricerca scientifica e lo sviluppo e la programmazione del Sistema Universitario (come riportato al capo III, Art. 20 punto 8 del testo della Legge). La seconda modificando la disciplina dei *curricula* didattici, decretando che l'ordinamento dei corsi di DU, Laurea e delle scuole di specializzazione sia stabilito dagli Atenei, i quali, nel rispetto dei criteri generali definiti dal MURST con decreto (sentito il CUN e le Commissioni parlamentari competenti), hanno la possibilità di decidere le denominazioni e gli obiettivi formativi specifici dei singoli corsi di studio che intendono attivare, nonché gli insegnamenti che compongono i relativi piani di studio. Si è così attuata un ampia decentralizzazione, innovando nettamente rispetto alla disciplina precedente che regolava gli ordinamenti didattici a livello nazionale. Fonte: MIUR (www.miur.it) e Parlamento Italiano (www.camera.it).

[24] Guido Martinotti è stato il coordinatore del gruppo di lavoro ministeriale, nominato con il d.m. del 29 ottobre 1996, con il compito di formulare proposte al Ministro (al tempo Luigi Berlinguer) in tema di "autonomia didattica". I principi generali che avrebbero dovuto ispirare il sistema universitario al termine del processo si possono così riassumere:

- contrattualità del rapporto studenti-Ateneo;
- pluralità dell'offerta formativa ed eliminazione del concetto di fuori corso, sostituito dalla formazione *lifelong*;
- flessibilità curricolare;
- mobilità delle risorse umane (eliminazione della rigida corrispondenza tra docente e cattedra);
- adozione del sistema dei crediti e di sistemi di valutazione dei risultati.

[25] In tale occasione 31 Ministri dell'istruzione superiore si sono impegnati per la realizzazione di uno "Spazio Europeo dell'Istruzione Superiore" entro il primo decennio del XXI secolo.

l'istruzione superiore il 19 giugno 1999).

All'inizio del nuovo millennio sono state introdotte anche in Italia le lauree triennali e specialistiche

Tale secondo processo di riforma è culminato nel **decreto ministeriale sull'autonomia didattica** (Decreto Ministeriale del 3 novembre 1999, n°509), emanato secondo quanto previsto dalla L 127/97, che ha introdotto anche nel nostro Paese un sistema fondato su due cicli principali di primo e di secondo livello in sequenzialità tra loro, al termine di ciascuno dei quali le Università rilasciano i titoli rispettivamente di laurea e laurea Specialistica[26].

Un'altra novità introdotta dal Decreto Ministeriale 509/99 è il sistema dei crediti formativi universitari, unità di misura del volume di lavoro di apprendimento (compreso lo studio individuale) richiesto allo studente per l'acquisizione di conoscenze ed abilità nelle attività formative previste dagli ordinamenti didattici dei corsi di studio. I corsi che condividono gli stessi obiettivi formativi qualificanti vengono raggruppati in classi, individuate in appositi decreti del MURST ed i titoli rilasciati al termine di corsi di studio dello stesso livello (appartenenti alla stessa classe) hanno il medesimo valore legale.

Il processo di riforma è proseguito negli anni '90, culminando con la dichiarazione di Bologna nel 1999

A seguito delle innovazioni pocanzi riportate, il nostro sistema universitario si è mosso verso l'**armonizzazione** della propria architettura rispetto a quella dei sistemi di istruzione superiore in Europa, ai fini dell'equiparazione e dell'**equivalenza dei titoli** in ambito comunitario, secondo quanto previsto nelle dichiarazioni congiunte del 25 maggio 1998 alla Sorbona ("*L'armonizzazione dell'architettura dei sistemi di istruzione superiore in Europa*", firmata dai ministri dell'istruzione di Italia, Francia, Germania ed Inghilterra) e del 19 giugno 1999 a Bologna. La riforma, che mirava a diffondere una maggiore autonomia, flessibilità e potenzialità di differenziazione[27] è entrata in vigore con l'anno accademico 2001-2002. L'efficacia e il carattere positivo o negativo degli effetti di questa riforma sul sistema universitario nazionale sono ancora oggi oggetto di dibatto e controversie (alcuni aspetti sono trattati in altre parti del presente rapporto).

A completamento del processo di rinnovamento del sistema che si è svolto durante gli anni '90, e in particolare a completamento del decreto Ministeriale 509/99, è importante ricordare i Decreti Ministeriali del 4 agosto e 28 novembre

---

[26] Resta ferma per gli Atenei la possibilità di rilasciare:

- il diploma di specializzazione, al termine dei corsi di specializzazione, mirati a fornire allo studente conoscenze ed abilità per funzioni richieste nell'esercizio di particolari professioni ed istituiti esclusivamente in applicazione di specifiche norme di legge o direttive dell'UE;
- il dottorato di ricerca, al termine dei corsi relativi, che forniscono le competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di alta qualificazione;
- i *master* universitari di primo e secondo livello, al termine di corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente e ricorrente, successivi al conseguimento della Laurea o Laurea Specialistica.

[27] Il decreto Ministeriale 509/99 è stato formulato per consentire al sistema universitario di rispondere meglio ad alcune esigenze di fondo importanti, tra cui:

- riduzione della durata reale dei corsi;
- incremento dell'efficienza didattica e conseguente riduzione del fenomeno degli abbandoni;
- la realizzazione di opportunità di formazione permanente e ricorrente;
- l'adeguamento dell'offerta formativa alla domanda del sistema produttivo;
- l'internazionalizzazione dei corsi di studio.

2000, che individuano rispettivamente 42 classi delle lauree e 104 classi delle lauree specialistiche.

Nel 2004 la Laurea Specialistica è stata rinominata in Laurea Magistrale

L'attività normativa successiva, nei primi anni del nuovo millennio, è ancora, si può dire, in divenire. In particolare è importante ricordare:

- Il D.M. 22 Ottobre 2004, n. 270 che ridefinisce i titoli di studio rilasciati dalle Università: **laurea**, **laurea magistrale**, **diploma di specializzazione** e **dottorato di ricerca**. Il medesimo decreto consente, inoltre, alle Università la possibilità di attivare corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente, successivi al conseguimento della laurea o della laurea magistrale, a conclusione dei quali sono rilasciati i *master* universitari di primo o di secondo livello.
- Il Ministero dell'Istruzione nel 2006 viene nuovamente diviso da quello dell'Università riprendendo le vecchie denominazioni di Ministero della Pubblica Istruzione e di Ministero dell'Università e della Ricerca. Nel 2008 le competenze vengono, poi, nuovamente accorpate in un unico ministero, raggiungendo la configurazione attuale, sotto la responsabilità del Ministro Mariastella Gelmini.

Al fine di riassumere quanto esposto finora e facilitare la comprensione del percorso di cambiamento del sistema universitario italiano, nella tabella che segue (figure 14 e 15) è riportata sinteticamente la principale legislazione in materia universitaria dall'istituzione del MURST (1989).

PROVVEDIMENTO	PRINCIPALI INNOVAZIONI
L n 168/1989	"Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica"
	▪ Sottrae alla Direzione per l'istruzione universitaria del MPI le competenze che le erano state proprie per un secolo ▪ Riconosce personalità giuridica alle Università ▪ Riconosce (art 6) autonomia statutaria, amministrativa, finanziaria e didattica agli Atenei
L n 245/1990	"Norme sul piano triennale di sviluppo delle università"
	▪ Fini e procedimento di formazione del piano triennale di sviluppo ▪ Istituzione di nuove università e di nuove facoltà ▪ Soppressione di strutture decentrate ▪ Università non statali
L n 341/1990	"Riforma degli ordinamenti didattici universitari"
	▪ Introduce la tripartizione degli studi (laurea, dottorato di ricerca, diploma universitario) ▪ Sopprime la cosiddetta titolarità delle cattedre ▪ Concede autonomia regolamentare sulla didattica alle Università (pur mantenendo fermi gli ordinamenti didattici nazionali) ▪ Istituisce il tutorato
L n 243/1991	"Università non statali legalmente riconosciute"
	▪ Riconoscimento delle università non statali e ambiti di autonomia ▪ Possibilità per lo Stato di concedere contributi alle università non statali legalmente riconosciute ▪ Obblighi delle università non statali verso lo Stato al fine di ottenere i contributi ▪ Norme relative ai professori e ricercatori in servizio nelle università non statali ▪ Primo stanziamento contributivo per le università non statali.
L n 390/1991	"Norme sul diritto agli studi universitari" – Legge quadro
	▪ Introduce collaborazioni a tempo parziale e i prestiti d'onore ▪ Orienta la spesa verso interventi selettivi per i meritevoli ▪ Riordina il settore degli interventi per il diritto allo studio completando la L642/1979 (trasferimento funzioni, beni e personale delle Opere universitarie alle Regioni) Istituisce il FSI (Fondo Statale Integrativo) per prestiti d'onore e borse incentivazione ▪ Attribuisce a DPCM la fissazione, ogni tre anni, di criteri generali per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi ▪ Prevede che le Regioni istituiscano Organismi regionali di gestione (1 per ogni Ateneo) per l'attuazione degli interventi di diritto allo studio
L n 662/1996	"Misure di razionalizzazione della finanza pubblica"
	▪ Attribuisce al Ministro dell'Università il potere di separare Università con più di 40 mila iscritti ▪ Consente l'impiego del FIS anche per l'erogazione di borse di studio ex art. 8 L. 390/1991

Figura 14 – Sintesi della principale legislazione in materia di Università dal 1989 al 2001 (Fonte: TEH-Ambrosetti su MIUR – Ministero dell'Università e della Ricerca)

PROVVEDIMENTO	PRINCIPALI INNOVAZIONI
L n 59/1997	"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"
	▪ Delegifica alcune materie ▪ Delega al Governo la ristrutturazione del sistema della ricerca scientifica, lo sviluppo e la programmazione del SU ▪ Riforma i concorsi universitari
L n 127/1997 (artt. 95 e ss)	"Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo"
	▪ Modifica la disciplina dei curricula didattici ▪ Attribuisce agli Atenei la disciplina del l'ordinamento dei corsi di diploma e laurea, seppur in conformità dei principi generali fissati con Decreto del MURST, sentito il CUN ▪ Determina nuove competenze e composizione del CUN, definito "organo elettivo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie"
L n 370/1999	"Disposizioni in materia di Università e di ricerca scientifica e tecnologica"
	▪ Invita gli Atenei ad istituire i nuclei di valutazione (pena l'esclusione per tre anni dai fondi per la programmazione) ▪ Istituisce il CNVSU
DM 509/1999	"Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei"
	▪ Fissa i principi generali in materia di autonomia didattica degli Atenei ▪ Introduce il sistema del 3+2 e i crediti formativi universitari ▪ Demanda a successivi DM la determinazione delle classi delle lauree e delle lauree specialistiche
D.Lv. n 300/1999 (modificato con L. n° 317/2001)	"Riforma dell'organizzazione del Governo ai sensi degli artt. 11, comma 1, let. a,e 12 della L. 59/1997"
	▪ Istituisce il MIUR, attribuendo ad esso le funzioni ed i compiti in precedenza del MURST e del MPI
DM 4/8/2000	"Determinazione delle classi delle lauree universitarie"
DM 28/11/2000	"Determinazione delle classi delle lauree specialistiche"
DM 2/4/2001	"Determinazione delle classi delle lauree universitarie e specialistiche delle professioni sanitarie"
DM 12/4/2001	"Determinazione delle classi delle lauree e delle lauree specialistiche universitarie nelle scienze della difesa e della sicurezza"
	▪ Provvedono alla determinazione delle classi delle lauree e delle lauree specialistiche
DM 22/10/2004, n°270	"Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli Atenei, approvato con decreto del Ministro dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica 3 novembre 1999, n. 509"
	▪ Definisce i titoli di studio rilasciati dalle Università: Laurea, Laurea Magistrale, diploma di specializzazione e dottorato di ricerca ▪ Consente che le Università attivino, disciplinandoli nei regolamenti didattici di Ateneo, corsi di perfezionamento scientifico e di alta formazione permanente successivi al conseguimento della Laurea o della Laurea magistrale, a conclusione dei quali sono rilasciati i master universitari di primo o di secondo livello

Figura 15 – Sintesi della principale legislazione in materia di Università dal 1989 al 2001 (Fonte: TEH-Ambrosetti su MIUR – Ministero dell'Università e della Ricerca)

6.5. Gli ultimi sviluppi del quadro normativo

La nuova legge prevede di portare al 7% la quota del Fondo di Finanziamento Ordinario allocata in base alla misurazione dei risultati

Il quadro di sintesi presentato nel paragrafo precedente rappresenta una chiara evidenza del forte dinamismo che ha caratterizzato l'attività normativa in materia di Università in Italia dalla fine degli anni '80. Tale dinamismo caratterizza anche il periodo recente.

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009, l'impulso verso l'innovazione del sistema universitario italiano è ripartito, con la conversione in legge[28] del **"Decreto Gelmini sull'Università"**[29].

I punti principali del decreto Gelmini sono la diversificazione delle fonti di finanziamento, e alcuni aggiustamenti dei meccanismi di reclutamento

I principali interventi introdotti con il "Decreto Gelmini" riguardano[30]:

- aggiustamenti parziali ai meccanismi di selezione e reclutamento di professori/ricercatori;
- una parziale diversa parametrazione dei finanziamenti;
- blocco delle assunzioni per le Università con spese per il personale superiori al 90% del Fondo di Finanziamento Ordinario;
- meccanismi di incentivazione all'assunzione di nuovi ricercatori;
- interventi per il diritto allo studio e per la residenzialità universitaria;
- istituzione di un'anagrafe dei professori ordinari e associati e dei ricercatori.

Entrando più nei dettagli, basterà rilevare che gli interventi relativi alla composizione delle commissioni per il reclutamento sono limitati ai concorsi già banditi, in attesa di una riforma più organica sulle cui linee preparatorie si accennerà nel prossimo paragrafo, e si concentrano, in estrema sintesi, sui meccanismi di nomina dei commissari attraverso il loro sorteggio su un numero triplo di eletti.

La nuova normativa introduce poi un'innovazione sul versante del finanziamento delle Università, nella direzione dell'implementazione di misure per la qualità del sistema universitario[31]. La legge prevede più finanziamenti (il 7% del Fondo del Finanziamento Ordinario e del Fondo Straordinario della Finanziaria 2008) per le Università la cui qualità dell'offerta formativa, della ricerca scientifica, e delle sedi didattiche risultino migliori sulla base di criteri stabiliti in accordo con il CIVR e il CNVSU.

---

[28] Legge 9 gennaio 2009, n° 1.

[29] Il decreto legge del 10 novembre 2008, n° 180. Il testo definitivo del decreto risale alla fine di novembre 2007.

[30] Fonte: Legge 9 gennaio 2009, n° 1, MIUR – Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ufficio Stampa.

[31] L'Articolo 2 del decreto legge recita: *"A decorrere dall'anno 2009, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali e di migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, una quota non inferiore al 7 per cento del fondo di finanziamento ordinario di cui all'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, e del fondo straordinario di cui all'articolo 2, comma 428, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, con progressivi incrementi negli anni successivi, e' ripartita prendendo in considerazione:*

a) la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi;

b) la qualità della ricerca scientifica;

c) la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle sedi didattiche".

Oltre agli interventi sul fronte del finanziamento e delle procedure di reclutamento, il decreto prevede alcune prescrizioni finalizzate da un lato a **limitare gli sprechi** in ottica di efficienza del sistema e dall'altro lato ad incentivare l'assunzione di nuovi ricercatori. La norma pone infatti un vincolo alla gestioni finanziarie delle Università (soprattutto nel rapporto entrate-uscite), impedendo agli Atenei che spendono in stipendi più del 90% del Fondo di Finanziamento Ordinario di bandire concorsi per docenti, ricercatori o personale amministrativo. Il blocco del *turnover* (già stabilito a quota 80% sia nel numero che nelle risorse, come nelle altre amministrazioni, dalla manovra finanziaria dell'estate 2008) è invece ridotto con la nuova norma al 50% delle risorse, ponendo dei vincoli per favorire l'assunzione dei giovani ricercatori[32].

Vengono inoltre previsti interventi di rifinanziamento[33], per il **diritto allo studio** e per la residenzialità universitaria e viene stabilita l'istituzione di una "Anagrafe nazionale dei professori ordinari e associati e dei ricercatori", aggiornata con periodicità annuale, contenente per ciascun soggetto l'elenco delle pubblicazioni scientifiche prodotte, con l'ulteriore clausola di vincolare il godimento degli scatti economici biennali alla produzione scientifica accertata a livello di Ateneo.

Chiusa, e non senza passaggi segnati da proteste e agitazioni, la fase di approvazione e di prima entrata in vigore delle norme richiamate, l'impegno sia del Ministero sia del principale partito di opposizione si è successivamente spostato su ipotesi di interventi più organici, con particolare riguardo al reclutamento dei docenti e all'organizzazione del governo degli Atenei. Parallelamente si è posto, senza che al momento se ne sia ancora data una soluzione, il problema delle risorse sulle quali gli Atenei potranno fare conto nel 2010 e nel 2011, considerati gli ingenti tagli al riguardo previsti dalla manovra finanziaria del 2008. Il paragrafo seguente presenta un quadro di sintesi della proposta di legge quadro in corso di elaborazione da parte del Ministero e di quella presentata dal PD.

6.6. Uno sguardo al 2009: la legge quadro in materia di Università

Durante i **primi mesi del 2009** il **Ministro Gelmini** ha proseguito nei lavori per giungere a mettere a punto un un nuovo quadro normativo per l'Università proponendo, a seguito del decreto legge 137/08 (approvato a gennaio con la legge 1/09), un disegno di legge quadro[34] *"in materia di organi di governo, organizzazione e valutazione del sistema universitario, per il riordino del reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari e in materia di diritto allo studio"*.

[32] Delle possibili assunzioni presso le Università, almeno il 60% dovrà essere riservato ai nuovi ricercatori Fonte: MIUR – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca".

[33] L'articolo 3 della Norma, *"Disposizioni per il diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli"*, punti 1 e 2 recita: *"1) Al fine di favorire la mobilità degli studenti garantendo l'esercizio del diritto allo studio, il fondo per il finanziamento dei progetti volti alla realizzazione degli alloggi e residenze di cui alla legge 14 novembre 2000, n. 338, e' integrato di 65 milioni di euro per l'anno 2009. 2) Al fine di garantire la concessione agli studenti capaci e meritevoli delle borse di studio, il fondo di intervento integrato di cui all'art. 16 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, e' incrementato per l'anno 2009 di un importo di 135 milioni di euro"*.

[34] Legge quadro: "*Legge che contiene i principi generali che regolano una determinata materia*".

Nel corso del 2009, il Governo ha presentato un disegno di legge quadro in materia di Università

A fronte di tale iniziativa governativa, sul fronte dell'Opposizione, il Partito Democratico ha risposto con una propria proposta di legge quadro relativa ad "*interventi per il rilancio e la riorganizzazione delle Università*". La proposta di legge del PD è stata depositata alla Camera, mentre il testo ministeriale non è ancora uscito dalla fase preparatoria, testimoniata da più versioni e bozze variamente anticipate, ma nessuna definitiva.

In tali condizioni si cercherà, in questo paragrafo, sulla base degli elementi noti e disponibili al momento della stesura del presente documento, un quadro di sintesi di entrambe le proposte.

Il disegno di legge quadro del Governo

La proposta di legge quadro in corso di approvazione presso il **MIUR** detta norme sul governo degli Atenei e prevede il riordino del reclutamento dei professori e dei ricercatori, nonché interventi per la qualità del sistema universitario e una delega al Governo sul diritto allo studio.

Il testo a cui si fa riferimento prevede numerose aree di intervento, tuttavia saranno riportati unicamente i contenuti ritenuti più interessanti per il loro carattere innovativo.

I principali indirizzi formulati in **materia di *governance*** riguardano le funzioni e la configurazione degli organismi di governo degli Atenei, previa modifica dei relativi statuti. I punti principali su cui si focalizza la proposta, in questo ambito, sono i seguenti[35]:

- attribuzione al **Rettore della rappresentanza legale** dell'Università e delle funzioni di indirizzo, di iniziativa, di coordinamento e della responsabilità primaria nell'attuazione di tutte le attività istituzionali dell'Ateneo, con particolare riferimento alla gestione della didattica e della ricerca secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia e di efficienza; durata della carica per non più di due mandati e un massimo di otto anni;
- attribuzione al **Senato Accademico**[36] della competenza a formulare indirizzi e pareri in materia di didattica e di ricerca, approvando i relativi regolamenti e svolgendo funzioni di coordinamento e di raccordo con le strutture interne;
- attribuzione al **Consiglio di Amministrazione**[37], comprendente almeno il 40% di componenti esterni, delle funzioni di programmazione strategica, di approvazione della programmazione finanziaria e contabile, di vigilanza sulla sostenibilità finanziaria delle attività istituzionali, di controllo, ecc. Non ri-

[35] Fonte: "*Disegno di legge quadro in materia di organi di governo, organizzazione e valutazione del sistema universitario e di delega al governo per il riordino del reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari e in materia di diritto allo studio*" (Titolo I), bozza – maggio 2009.

[36] Costituito da un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo, comunque non superiore a 35 unità, compresa una rappresentanza degli studenti.

[37] Il Consiglio di Amministrazione è composto da un numero massimo di undici membri non elettivi, compresi il Rettore membro di diritto ed un rappresentante degli studenti, scelti tra personalità, italiane o straniere, in possesso di comprovate competenze in campo gestionale e di un'esperienza professionale di alto livello; previsione della non appartenenza di almeno il 40 per cento dei consiglieri. La durata in carica del Consiglio di Amministrazione è di quattro anni, con il mandato rinnovabile una volta sola.

sulta ancora definito se il Presidente debba o possa essere persona diversa dal Rettore;

- sostituzione della figura del Direttore Amministrativo con la figura del **Direttore Generale**, al quale viene attribuita la responsabilità della gestione e dell'organizzazione complessiva dei servizi e del personale tecnico-amministrativo dell'Ateneo;
- riorganizzazione e semplificazione dell'articolazione interna degli Atenei, con attribuzione al dipartimento delle responsabilità e delle funzioni finalizzate allo svolgimento della ricerca scientifica, delle attività didattiche e formative nonché delle attività rivolte all'esterno. Previsione che al dipartimento afferisca un numero di professori e ricercatori a tempo indeterminato non inferiore a 30, ovvero a 40 nelle Università con un organico superiore alle mille unità;
- istituzione tra un congruo numero di dipartimenti[38], raggruppati in relazione a criteri di affinità disciplinare, di un numero limitato di strutture di raccordo e supervisione che promuovono l'attivazione dei corsi di studio e ne coordinano il funzionamento, svolgono compiti di supervisione e razionalizzazione di attività e servizi comuni e coordinano le proposte in materia di personale docente formulate dai dipartimenti. Individuazione dell'organo deliberante delle suddette strutture in un collegio composto dai direttori dei dipartimenti in essa raggruppati, da una rappresentanza dei coordinatori dei corsi di studio, da una rappresentanza degli studenti;
- previsione di principi a tutela delle rappresentanze studentesche, ivi compresa la facoltà di attivare organi di coordinamento delle stesse;
- adozione di un **codice etico**, teso anche ad individuare le situazioni di incompatibilità e di conflitto di interesse e predisporre opportune misure per eliminarle;
- previsione della possibilità di **fusione o aggregazione**[39] in strutture federative da parte di due o più Atenei al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività didattica, di ricerca e gestionale e di ottimizzare l'utilizzazione delle strutture e delle risorse.

La seconda categoria di interventi in preparazione riguarda la riforma del **sistema di reclutamento** dei professori e ricercatori universitari. Secondo la proposta in oggetto, verrebbe istituita un'abilitazione scientifica nazionale, di durata quadriennale e distinta per le funzioni di professore (di prima e seconda fascia) e di ricercatore, attestante il possesso di una qualificazione scientifica adeguata[40]. La valutazione attraverso cui viene attribuita l'abilitazione scientifica verrebbe formulata da un'unica

[38] Il numero complessivo di tali strutture è proporzionato alle dimensioni dell'Ateneo e in ogni caso non superiore a 8-12 nel caso di Università con oltre tremila professori e ricercatori di ruolo a tempo indeterminato.

[39] Sulla base di un progetto contenente, in forma analitica, le motivazioni, gli obiettivi e l'indicazione della procedura da seguire per l'adozione dello statuto della struttura federativa e le modifiche da apportare ai rispettivi statuti in conformità a principi di semplificazione, trasparenza ed efficienza. Il progetto deve inoltre dimostrare la compatibilità finanziaria della fusione/aggregazione.

[40] Fatte salve le procedure di chiamata diretta o per chiara fama di cui all'articolo 1, comma 9, della legge n. 230 del 2005.

commissione[41] a livello nazionale, per ciascun settore scientifico disciplinare. Il processo di reclutamento si svolgerebbe attraverso un modello binario che si basa su **abilitazione nazionale** e successiva **selezione locale**. Nell'ambito di quest'ultima non più di un terzo dei posti potrà essere destinato a procedure di selezione riservate al personale in servizio presso l'Ateneo, mentre almeno un terzo dei posti di professore andrà coperto da professori non in ruolo presso l'Ateneo da un certo numero di anni.

Un tema che ha acquistato crescente consistenza, incontrando sostegni anche in varie occasioni di incontro, come la Tavola rotonda promossa dal Gruppo del PDL al Senato lo scorso 21 luglio, è quello della cosiddetta *tenure track*. Si determinerebbe un percorso da destinare a giovani ricercatori i quali, dopo un primo periodo di contratto a tempo determinato, potrebbero ottenerne il rinnovo con l'impegno da parte dell'Università ad assumerli a tempo indeterminato come professori associati o ordinari, qualora nel periodo riescano ad ottenere la relativa abilitazione nazionale.

La produzione scientifica dei neoassunti o dei nominati nella fascia superiore sarebbe oggetto di valutazione da parte dell'ANVUR, nei due trienni successivi, costituendo parametro per l'allocazione delle risorse all'Ateneo; gli scatti economici biennali verrebbero subordinati alla valutazione del complesso dell'attività svolta. Almeno 350 ore annue dovranno essere dedicate dai professori a tempo pieno (almeno 250 da quelli a tempo definito), sulla base di criteri e modalità stabiliti con regolamenti d'Ateneo, a compiti didattici e di servizio per gli studenti.

E' prevista l'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e sono previste misure di commissariamento degli Atenei in caso di dissesto finanziario.

E' prevista una delega al Governo perché intervenga in materia di diritto allo studio, riordinando la normativa relativa, anche al fine di dare attuazione a quanto previsto dalla recente modifica del Titolo V della Costituzione[42].

La proposta dell'Opposizione

La proposta di legge formulata dall'Opposizione[43] presenta, rispetto a quella in corso di elaborazione da parte del MIUR, significativi punti di contatto e al tempo stesso rilevanti scostamenti[44].

Un primo e significativo elemento di differenziazione è la presenza di norme che concernono il finanziamento e la patrimonializzazione delle Università, con la previ-

[41] È previsto che ciascuna commissione sia composta nel complesso da nove membri di cui sette commissari nazionali (professori ordinari appartenenti al settore) e due commissari di pari livello all'interno di una lista di studiosi e di esperti stranieri curata dall'ANVUR.

[42] Con la legge costituzionale n. 3/2001 è stato modificato il Titolo V ("Le Regioni, le Province, i Comuni") della parte seconda della Costituzione. Nel settore dell'istruzione, le Regioni, fino a tale legge costituzionale, potevano legiferare esclusivamente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica". La legge 3/01 ha capovolto l'impostazione precedente modificando la competenza legislativa tra Stato e Regioni, anche in materia di diritto allo studio.

[43] In questo paragrafo si fa riferimento al testo:"*Proposta di legge del PD sull'Università*" – Bozza – 22 maggio 2009.

[44] Gli esiti del confronto parlamentare si presentano incerti e potrebbero prefigurare sia possibili convergenze tra maggioranza ed opposizione, sia un confronto aspro in funzione anche del clima generale che si determinerà in Parlamento e nel Paese nei prossimi mesi.

sione, in particolare, di:

- incremento del **Fondo di Finanziamento Ordinario**[45]. Il provvedimento si inserisce a copertura degli adeguamenti retributivi automatici (problematici per molte Università italiane);
- distribuzione di quote crescenti di finanziamento in funzione della **misurazione di risultati ottenuti**. La proposta prevede che una quota del Fondo FFO (pari al 10% negli anni 2010 e 2011, al 15% negli anni 2012 e 2013 e al 20% per gli anni successivi) sia ripartita tra le Università statali in base alla qualità dei risultati ottenuti nelle attività didattiche e di ricerca, sulla base di parametri stabiliti preventivamente (su base pluriennale) dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR);
- trasferimento alle Università della proprietà dei **beni immobili dello Stato in uso** alle medesime;
- defiscalizzazione dei **finanziamenti privati** alle Università;
- trasferimento del 50% del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica per finanziare il programma di finanziamento delle **ricerche di interesse nazionale**;
- abrogazione della possibilità di trasformare gli Atenei in fondazioni di diritto privato, introdotta dal Governo nel 2008[46].

La proposta dell'opposizione è in linea con quella del Governo su alcuni temi mentre diverge per altri aspetti

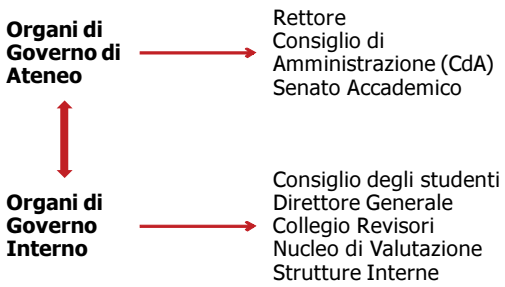


Figura 16 – I due livelli della governance nella proposta dell'opposizione (Fonte: CRUI, 2009)

Per quanto riguarda il governo degli Atenei, il modello strutturale proposto dall'Opposizione è analogo a quello del Governo, in particolare per la presenza di un **Consiglio di Amministrazione** non elettivo (composto almeno per un terzo da componenti esterni al sistema universitario), con poteri in materia di organici e di selezione dei docenti.

Tuttavia, a differenza della proposta del Governo, la programmazione strategica è affidata al Senato Accademico che mantiene poteri di controllo e può sfiduciare il Rettore. Inoltre è previsto, nel caso di gravi violazioni di norme di gestione, il **commissariamento** del Rettore e del Consiglio di Amministrazione da parte del MIUR.

[45] A decorrere dall'anno 2010 il Fondo di Finanziamento ordinario delle Università statali (di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a della legge 24 dicembre 1993, n°537) per una quota paria al 20% è incrementato ogni anno almeno in misura eguale al tasso programmato di inflazione per l'anno di riferimento e, per la restante quota dell'80%, alla percentuale di adeguamento retributivo annuale per il personale non contrattualizzato, con l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 almeno il valore medio della quota di spesa pubblica destinata all'istruzione terziaria dei paesi europei facenti parte dell'OCSE.

[46] Con l'art. 16 della Legge 133/2008.

Anche in questa proposta è prevista l'abolizione delle attuali Facoltà ed un unico livello di strutture interne, con funzioni sia di ricerca che di didattica, in cui sono inseriti i professori e ricercatori.

Con riferimento alla struttura della docenza, la proposta del PD prevede un assetto costituito da **tre ruoli distinti**. Per realizzare tale architettura della carriera dei docenti, è istituita la terza fascia dei professori universitari, che costituisce una figura permanente ed in cui vengono inquadrati su richiesta i ricercatori confermati già titolari (per almeno un triennio) di un affidamento o di una supplenza. L'accesso alla singola fascia prevede due fasi: il conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale ed una selezione locale. Per ciascuna fascia di professori e per ciascun settore scientifico-disciplinare, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) nomina ogni tre anni una commissione scientifica[47] per la valutazione dei *curricula* e dei titoli scientifici dei candidati. Anche per il meccanismo di reclutamento, come nella proposta del Governo, vengono previsti due distinti canali per lo scorrimento interno e per l'accesso dall'esterno.

Si prevede, infine, per i titolari degli assegni di ricerca, l'applicazione dei trattamenti previdenziali ed assistenziali del personale assunto a tempo determinato ed una rappresentanza nel Senato Accademico.

6.7. Considerazioni di sintesi

Il sistema universitario Italiano è composto da **88 Atenei**, 61 statali (di cui 3 politecnici), 16 non statali[48] e 11 telematici. Fanno inoltre parte del sistema universitario 6 altre istituzioni universitarie, che si rivolgono a studenti già in possesso di una Laurea. Nell'anno accademico 2008-2009, il sistema conta circa **1.800.000 iscritti**.

Una quota maggioritaria del finanziamento alle Università proviene da fonti pubbliche. Il principale strumento di finanziamento pubblico del sistema universitario è il Fondo di Finanziamento Ordinario. Tale fondo, finalizzato al funzionamento degli Atenei, viene allocato sulla base di numerosi criteri, che ogni anno vengono rivisti dal Ministero.

Seppure il sistema universitario presenti diversi evidenti punti di forza e continui a dimostrare, oggi come in passato, una chiara capacità di produrre eccellenza, nello stesso tempo è innegabile che l'Università italiana sia oggi chiamata a dover fronteggiare alcuni problemi strutturali che potrebbero rappresentare, se non anticipati e risolti, una seria minaccia per lo sviluppo e la prosperità futura. Le principali criticità sistemiche si riferiscono alle dinamiche finanziarie, a problemi di attrattività internazionale e all'efficienza e all'efficacia del sistema nel

[47] La commissione scientifica è formata da cinque professori di prima fascia appartenenti al settore scientifico-disciplinare interessato. Tre componenti della commissione sono eletti da tutti i professori universitari del settore e due sorteggiati da una lista

[48] Fra le università non statali sono comprese tre università promosse da enti pubblici, per lo più enti locali o regionali; esse sono regolate con le norme previste per le università non statali, attingendo anche ai relativi contributi, sebbene le loro risorse provengano prevalentemente dagli enti pubblici territoriali. Esse sono collocate in Regioni a statuto speciale: Sicilia, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Bolzano.

suo complesso.

Il **quadro normativo** che regola il sistema universitario italiano ha conosciuto una considerevole **evoluzione** negli ultimi anni; questo percorso di evoluzione, riforma e rinnovamento del sistema si è protratto fino ai giorni nostri, ed è tuttora in corso un accesso dibattito in merito agli interventi legislativi che dovrebbero essere posti in essere per rilanciare l'Università italiana, "traghettandola" nel terzo millennio con una rinnovata capacità competitiva.

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009, l'impulso verso l'innovazione del sistema universitario italiano è ripartito. Durante i **primi mesi del 2009** il Governo ha messo a punto un nuovo quadro normativo per l'Università proponendo, *a latere* del decreto legge 137/08 (approvato a gennaio con la legge 1/09), un disegno di legge quadro in materia di Università. I temi affrontati nel documento possono essere riassunti in:

- **organizzazione** del sistema universitario;
- delega al Governo del riordino della disciplina riguardante il **reclutamento di professori e ricercatori** universitari;
- interventi per la **qualità del sistema** universitario;
- delega al Governo in materia di **diritto allo studio**.

A fronte di tale iniziativa governativa, l'**opposizione** ha risposto con una propria proposta di legge quadro relativa ad "*interventi per il rilancio e la riorganizzazione delle Università*". Entrambe queste proposte di legge quadro hanno subito numerose revisioni e sono tutt'oggi **ancora in bozza** e in fase di discussione. La proposta di legge formulata dall'opposizione presenta, rispetto a quella del Governo, significativi punti di contatto ed al tempo stesso rilevanti scostamenti.

BIBLIOGRAFIA

Documenti

Accademia Nazionale dei Lincei, *"Documento sull'Anvur"*, 2007

Almalaurea, "*Profilo dei laureati*", 2007

Philippe Aghion et al., *"Higher aspirations: an agenda for reforming European Universities"*, 2008

Associazione Italiana Comunicatori d'Università, *"La comunicazione da strumento a strategia: il fund raising e il bilancio sociale"*, 2007

Banca d'Italia, *"Modeling Italian potential output and the output gap"*, 2009

Giuseppe Capano e Giuseppe Tognon, *"La crisi del potere accademico in Italia. Proposte per il governo delle università"*, Il Mulino, 2008

Giuseppe Catalano, *"La valutazione del costo degli studi universitari in Italia"*, Il Mulino, 2003

Centro Studi Confindustria, *"Cruscotto education. Università"*, 2008

Centro Studi Confindustria, *"Conoscere per crescere, istruzione e sviluppo economico in Italia"*, 2007

CIMEA, *"L'accreditamento dei corsi di studio universitari in Italia"*, 2008

CIMEA, *"L'accreditamento dei corsi universitari in Germania"*, 2008

CIMEA, *"Valutazione e accreditamento dell'insegnamento universitario in Franci: recenti sviluppi"*, 2008

Confindustria, "*L'education per la competitività: le proposte di Confindustria*", 2008

CNVSU, "*Nono rapporto sullo stato del sistema universitario*", 2008

CNVSU, *"Ottavo rapporto sullo stato del sistema universitario"*, 2007

CNVSU, *"Settimo rapporto sullo stato del sistema universitario"*, 2006

CNVSU, *"Sistema di valutazione delle università: la necessaria evoluzione"*, 2006

Commissione Europea, "*Erasmus statistics"*, 2009

Commissione Europea, *"Research and development policy"*, 2009

Commissione Europea, *"European Innovation Scoreboard 2008: comparative analysis of innovation performance"*, 2009

Commissione Europea, *"Progress towards the Lisbon objectives in education and training. In-*

dicators and benchmarks", 2008

Commissione Europea, "*Educazione degli adulti: non è mai troppo tardi per apprendere*", 2006

Commissione Europea, Direzione Generale Istruzione e Cultura "*Educazione degli adulti non professionale in Europa*", 2007

CRUI, *"Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università"*, 2009

CRUI, *"Survey on education provision in English language in Italian Universities"*, 2007

CRUI, *"Metodologia e modello CRUI per la valutazione e certificazione della qualità dei corsi di studio"*, 2007

CRUI, *"Il sistema universitario italiano a confronto con lo scenario internazionale, rassegna dei principali indicatori OCSE"*, 2006

CRUI, *"Il sistema universitario italiano a confronto con lo scenario internazionale, rassegna dei principali indicatori OCSE"*, 2005

CRUI, "*Gruppo di lavoro*: *Internazionalizzazione del sistema ed integrazione nel contesto europeo",* 2006

CRUI, *"Università oltre le nazioni, per una dimensione universale della formazione e della ricerca"*, 2003

CRUI, *"La qualità nel sistema universitario: il contesto italiano e europeo"*

CRUI, *"Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria"*, 2002

CRUI, *"Organizzazione e metodi dei nuclei di valutazione delle università italiane"*, 1996

British Department for Education and Skills, *"The future of higher education"*, 2003

Department for Education and Employment, "*Schools building on success*", Great Britain, 2001

Mario Draghi, *"Istruzione e crescita economica"*, 2006

EAEA, "*Adult education trends and issues in Europe*", 2006

EHEA, *"Standards and guidelines for quality assurance in the European higher educational area"*, 2005

E-L UE, *"L'università verso l'e-learning: Finlandia, Francia e Italia a confronto"*, 2006

ENQA, *"Quality procedures in the European higher education area and beyond – Second ENQA survey"*, 2008

Educational Credential Evaluators (ECE), *"The implementation of newly developed accreditation system of Germany"*, 2009

EUA, *"Economic crisis and European Universities"*, 2009

EUA, *"Financially sustainable universities: towards full costing in European Universities"*, 2008

EUA, *"Implementing and using quality assurance: strategy and practice"*, 2008

EUA, Lisbon declaration, *"Europe's Universities beyond 2010: diversity with a common purpose"*, 2007

EUA, "*Managing the university community, exploring good practice"*, 2007

EUA, *"Trends V: university shaping the European higher education area"*, 2007

EUA, *"The rise of knowledge regions: emerging opportunities and challenges for universities"*, 2006

EUA, *"Trends IV: European Universities implementing Bologna"*, 2005

Euroscience, *"Università e valutazione della qualità: un approccio europeo"*, 2009

Eurostat, "*Key data on higher education in Europe"*, 2007

Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *"Linee Guida del Governo per l'Università"*, 2008

Finnish Ministry of Education, *"National-level research infrastructures. Present state e roadmap"*, 2009

Finnish Ministry of Education, *"Ministry of education strategy 2015"*, 2003

Finnish Ministry of Education, *"Evaluation of the Digi Demo Program in 2003-2006"*, 2008

Harvard Graduate Council, *"2005-2006 strategic plan"*, 2006

John Kao, *"Tapping the world's innovation hot spots"*, 2009

Antonello Masia, *"Le sfide della qualità e della valutazione nel sistema universitario italiano"*, 2005

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *"Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica"*, 2009

Roberto Moscati, *"Sistemi di valutazione in alcuni paesi europei"*, 2006

Andrea Neri, *"Measuring wealth mobility"*, Banca d'Italia, 2009

Netval, *"Università e Industria insieme per competere"*, 2008

OCSE, “*Education at a glance*”, 2008

OCSE, “*Education at a glance, OECD indicators*”, 2008

OCSE, *“Higher education to 2030. Volume 1: demography”*, 2008

OCSE, *“Innovating to learn, learning to innovate”*, 2008

OCSE, *“Science, Technology and Industry outlook”*, 2008

OCSE, *“Trends shaping education”*, 2008

OCSE, “*Education at a glance*”, 2007

OCSE, “Pisa 2006, science competencies for tomorrow’s World”, 2007

OCSE, “*Education at a glance*”, 2006

OCSE, *“The sources of economic growth in OECD countries”*, 2003

OCSE, *“Estimating potential output, output gaps and structural budget balance”*, 1995

Antonella Palumbo, “*I metodi di stima del Pil potenziale tra fondamenti di teoria economica e contenuto empirico*”, 2008

Pro Inno Europe, *“European innovation scoreboard, comparative analysis of innovation performance”*, 2009

Marino Regini, *“Malata e denigrata. L’Università italiana a confronto con l’Europa”*, Donizzelli, 2009

Emanuela Stefani, *“Qualità per l’Università”*, Franco Angeli, 2006

Treellle, *“Per una scuola più europea”*, 2006

Treellle, *“Per una università più europea”*, 2006

Treellle, quaderno n° 7, *“Quale dirigenza per la scuola dell’autonomia. Proposte per una professione nuova”*, 2007

Treellle, quaderno n° 5, *“Per una scuola autonoma e responsabile. Analisi confronti e proposte”*, 2005

Treellle, quaderno n° 4, *“Quali insegnanti per la scuola dell’autonomia? Dati, analisi e proposte per la valutazione della professione”*, 2004

Treellle, quaderno n° 3, “*Università italiana, università europea. Dati, proposte e questioni aperte”*, 2003

Treellle, quaderno n° 2, *“L’Europa valuta la scuola. E l’Italia? Un sistema nazionale di valuta-*

zione per una scuola autonoma e responsabile", 2002

Treellle, seminario n°8, *"la dirigenza della scuola in Europa. Finlandia, Francia, Inghilterra e Paesi Bassi"*, 2007

Treellle, seminario n°5, *"Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability"*, 2005

Treellle, seminario n°4, *"L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola"*, 2005

Treellle, seminario n°3, *"Il futuro della scuola in Francia. Rapporto della Commissione Thélot sul Débat national"*, 2005

Treellle, seminario n°2, *"La scuola in Finlandia. Un esperienza di successo formativo"*, 2004

UNESCO, *"Conducting the process of external quality assurance"*, 2006

UNESCO, *"Making basic choices for external quality assurance systems"*, 2006

UNESCO, *"Regulating and assuring the quality of cross-border providers of higher education"*, 2006

UNESCO, *"Setting up and developing the quality assurance agency", 2006*

UNESCO, *"Understanding and assessing quality"*, 2006

Università della Svizzera italiana, *"L'USI nel secondo decennio, ambizioni e strategie di sviluppo"*, 2008

University of Oxford, *"Strategic plan 2008-2009 to 2012-2013"*, 2008

Vision, *"Il futuro delle università italiane ed europee nel mercato globale dell'innovazione, terza conferenza annuale",* 2009

Ignazio Visco, *"Crescita, capitale umano, istruzione"*, 2008

Michael Young, *"The rise of the meritocracy"*, 1958

Marijk Van der Wende *"Internationalization of Higher Education in the OECD countries: Challenges and opportunities for the coming decade"*, 2009

Robert Wagenaar, *"The Dutch experience in quality assurance",* 2005

Siti internet

www.anvur.it

www.asi.it

www.arwu.com

www.cnvsu.it

www.bolognaprocess.it

www.bancaditalia.it

www.bmbf.de

www.cam.ac.uk

www.camera.it

www.cern.ch

www.civr.it

www.cnam.it

www.cnr.it

www.cornell.edu

www.coulture.gouv.fr

www.crui.it

www.cun.it

www.deewr.gov.au

www.dest.gov.au

www.destatis.de

www.ed.gov

www.ec.europa.eu

www.educa.ch

www.education.gouv.fr

www.enea.it

www.epo.org

www.ets.org

www.eua.be

www.eurostat.eu

www.governo.it

www.gouvernment.fr

www.harvard.edu

www.hesa.ac.uk

www.infn.it

www.istat.it

www.leiden.edu

www.mcu.es

www.minocw.nl

www.minedu.fin

www.miur.it

www.mext.go.jp

www.moe.gov.cn

www.moe.gov.sg

www.mpg.de

www.nobelprize.org

www.oecd.org

www.ox.ac.uk

www.proinnoeurope.eu

www.ranking.heeact.edu.tw

www.scientific.thomson.com

www.senato.it

www.sns.it

www.sssup.it

www.topuniversities.com

www.treellle.org

www.unesco.org

www.usi.ch

The European House Ambrosetti

ERRATA CORRIGE

In sostituzione della Figura 24 pag. 53 si riporta la versione corretta:

Paese	Nobel vinti	Nobel in ambito scientifico	Nobel vinti all'estero in ambito scientifico
Italia	**19**	13	**62%**
Francia	50	30	0%
Germania	94	80	23%
Regno Unito	94	71	1%
Spagna	7	1	14%
Giappone	16	11	13%
Stati Uniti	235	139	0%

Figura 24 – Nobel vinti per Paese dall'anno dell'istituzione del premio (Fonte: TEH-Ambrosetti su dati Fondazione Nobel)