

Camera - VII Commissione permanente
Cultura, Scienza e Istruzione
23 settembre 2010
Audizione sul DDL Università (AC 3687)
del Vice Presidente di Confindustria per l'Education
Gianfelice Rocca

SCENARIO ECONOMICO

Gli **scenari del dopo crisi** sono ormai chiaramente delineati: nulla sarà come prima, soprattutto a causa del vistoso peso dei Paesi asiatici nell'economia mondiale. Il sistema educativo nel suo complesso si trova ad affrontare compiti inediti, tipici della economia della conoscenza, in un mondo in cui il riequilibrio della competizione tra i sistemi Paese si fonda su un crescente ruolo del capitale umano. **La vocazione all'export della nostra economia potrebbe essere fonte di *job creation*.** Lo sviluppo economico delle economie emergenti, specie i BRIC, si traduce, infatti, in maggiori importazioni da parte di questi paesi: di beni intermedi (materie prime, semilavorati etc.) per alimentare la crescita della produzione; di beni di consumo, visto l'aumento del reddito pro capite (104% circa l'incremento stimato per la Cina tra il 2007 e il 2014); di infrastrutture, dato l'associato incremento della popolazione urbana (in Cina si stima che la popolazione urbana nel 2017 crescerà di 158 milioni). I nuovi *jobs* si creeranno, pertanto, presso le imprese esportatrici non solo manifatturiere (l'export di merci pesa in Italia l'81.8%) ma anche di servizi.

Il sistema educativo nel suo complesso si trova ad affrontare compiti inediti, tipici della economia della conoscenza, in un mondo in cui il riequilibrio della competizione tra i sistemi Paese si fonda su un crescente ruolo del capitale umano.

Obiettivo è tornare a crescere. E il traguardo della maggior crescita può essere raggiunto per prima cosa assecondando i segnali di trasformazione in corso del mondo economico che sta avvenendo attraverso l'innovazione di processo e di prodotto, l'introduzione di nuove tecnologie, il cambiamento della *governance* delle imprese, la ricerca di nuovi mercati, l'impiego di persone con più elevata istruzione. L'Italia non ha solo punti di debolezza; ha anche molti punti di forza e tante energie positive che vanno sostenute e incentivate, soprattutto nel caso delle giovani generazioni, sulle quali occorre investire.

Le migliori ricerche internazionali dimostrano come l'adeguamento del capitale umano innalza la dinamica del PIL potenziale e fornisce una base più ampia alla crescita economica.

Per uscire rinnovati da questa crisi non resta che accelerare sull'università, la ricerca e l'innovazione. L'università italiana, *in primis*, necessita di urgenti riforme strutturali, prime fra tutte quelle della **governance** e del **reclutamento**, per poter evolvere in direzione meritocratica e competitiva e assolvere a questo compito.

L'UNIVERSITA' PER CONFINDUSTRIA

Per Confindustria le Università sono delle grandi “intraprese culturali”, strutture organizzative fra le più complesse, che svolgono un ruolo essenziale nella creazione di vantaggi competitivi di territori e settori industriali, pilastri della società in quanto concorrono alla preparazione accademica di risorse umane essenziali e sono motori della ricerca e dell'innovazione, contribuendo in modo decisivo alla costruzione del futuro dei nostri giovani e del loro benessere spirituale e materiale.

La relazione dinamica fra autorealizzazione, curiosità e mondo del lavoro è essenziale per un sistema universitario vitale. Spesso la cultura gentiliana ha generato una sottovalutazione della necessaria correlazione tra percorsi di formazione e sbocchi occupazionali, disorientando più che orientando e, irresponsabilmente, creando sacche di delusi e sottoccupati.

La società italiana ha subito una profonda trasformazione senza che questo sia stato chiaramente percepito dai media nazionali e internazionali.

Il tasso di laureati nella coorte di riferimento è aumentato rapidamente ed enormemente negli ultimi anni, seppure stia diminuendo per effetto “entrata a regime” della bolla dei laureati post riforma. La percentuale del 33% ora raggiunta secondo i dati dell'ultimo Rapporto OCSE, se, come si presume, rappresenta un dato a regime, allinea l'Italia con la media dei Paesi OCSE. Resta però il problema del *mismatch* tra le esigenze del mercato del lavoro, prevalentemente di carattere tecnico-scientifico, e la composizione delle coorti di laureati, ancora sbilanciata sul versante umanistico e delle scienze sociali.

Oggi, quindi, tema della formazione universitaria riguarda più l'orientamento e la qualità degli studi che non la quantità di laureati.

Ciò premesso, Confindustria ha ritenuto essenziale per il Paese e per le imprese occuparsi di Università. E non solo ponendosi come canalizzatore della domanda di profili formativi attuali e prospettici, ma anche per le competenze organizzative presenti nel mondo delle imprese e per la conoscenza diretta di sistemi universitari internazionali con cui le imprese interagiscono nel loro sviluppo competitivo globale.

È con questo approccio, accompagnato dalla percezione di un salto significativo nei modelli di competitività globale che fa seguito a questa crisi storica, che Confindustria offre il proprio contributo di idee e si propone come leale partner del mondo dell'Università.

I cardini del sistema che si ritrovano nel Disegno di Legge (AC 3687) e che concordano con la sostanza del Documento di Confindustria sull'Università (sottoscritto da 17 Organizzazioni Datoriali) che alleghiamo, seppur datato, sono:

- **Governance di sistema** sostanzialmente basata su rilevanti quote di incentivi che creino il campo competitivo di gara, con almeno il 20% del finanziamento premiale.
- Intervento legislativo, inizialmente centralista, sulla **governance di ateneo** per attivare le condizioni di superamento dell'immobilismo o lentezze legate ai conflitti di interesse che consentano una vitale “partecipazione” alla gara da parte delle università.
- Promozione di **innovazione organizzativa e di reclutamento** delle risorse umane nell'ambito dell'autonomia universitaria, ma solo in presenza di un “campo di gara” competitivo con regole chiaramente definite e rispettate.
- **Gestione separata delle Università non virtuose**: sia per ragioni finanziarie sia per evitare che vengano imposti lacci e laccioli a chi deve competere e può competere e per controllare i comportamenti “viziosi” di alcuni atenei.

- Nelle attribuzioni della **componente premiale del finanziamento**: chiara separazione fra **indicatori di ricerca e indicatori didattici**. Premiare i successi della ricerca (vedi VII Programma Quadro Europeo) ma anche la capacità di attivare lauree triennali in grado di favorire l'occupabilità dei giovani e di contenere il loro ritardato ingresso nel mondo del lavoro.
- **Sostituzione graduale del valore legale** dei titoli di studio con l'accREDITAMENTO delle sedi e dei corsi di laurea.

Questi, a nostro parere, rimangono capisaldi fondamentali con cui confrontarsi.

Il Disegno di Legge sull'Università (AC 3687) esaminato e approvato in Senato si muove nella direzione giusta: quella di permettere all'Università italiana di competere nello scenario internazionale e di rinnovare la *governance* e il reclutamento dei docenti.

OSSERVAZIONI SUL DDL UNIVERSITA' (AC 3687)

Il giudizio di Confindustria è complessivamente positivo. Il DDL realizza alcuni dei principi che hanno modellato le strategie di riforma perseguite nei Paesi OCSE più avanzati:

- ✓ **responsabilizzazione degli Atenei** dal punto di vista gestionale, finanziario, scientifico e didattico; (*articolo 1*)
- ✓ **governance snella ed efficace** con chiara distinzione dei compiti tra Senato Accademico e Consiglio di Amministrazione a cui vengono attribuiti compiti gestionali (oltre alla competenza disciplinare, fino ad oggi competenza esclusiva del CUN); (*articolo 2*)
- ✓ possibilità di scegliere il **Presidente del CdA tra i rappresentanti esterni**; (*articolo 2*)
- ✓ **ringiovanimento del corpo docente e contenimento del numero dei mandati per i Rettori** ad un massimo di 2 (8 anni che diventano 6 se continuativi); (*articolo 2, comma 1, lettera d*)
- ✓ nuovo ruolo del **Dipartimento** cui sono affidati gran parte dei poteri delle Facoltà (*articolo 2, comma 2*);
- ✓ istituzione di un **Fondo per il Merito**; (*articolo 4*)
- ✓ **introduzione della contabilità economico-patrimoniale analitica** coerente con i principi della nuova legge di bilancio a livello macro finanziario; (*articolo 5, comma 4*)
- ✓ **introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso**; (*articolo 5, comma 4, lettera f*)
- ✓ **introduzione di un sistema di valutazione periodica dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca sia dalle università che dai singoli dipartimenti**; (*articolo 5, comma 2, lettera b*)
- ✓ **piano di rientro** per le università con i conti in rosso e eventuale **commissariamento degli atenei**; (*articolo 5, comma 4, lettera i*)
- ✓ **reclutamento in linea con la migliore prassi internazionale** (abilitazione scientifica nazionale, chiamata da parte delle università anche con *search committees* internazionali); (*articolo 16*)
- ✓ **tenure track** che permetta ai giovani ricercatori di accedere in modo trasparente e meritocratico alla docenza e libera l'ascensore sociale permettendo di abbassare radicalmente l'età media dei nostri ricercatori e far spazio ai nuovi talenti evitando l'impiegatizzazione del ruolo del ricercatore (*articolo 21*).

Rispetto al testo presentato dal governo, il DDL nell'ampio dibattito che si è sviluppato in Senato è decisamente migliorato, anche grazie al contributo significativo dell'opposizione.

Il testo ha infatti incorporato alcune modifiche che una larga parte della comunità scientifica, e anche Confindustria, riteneva indispensabili per assicurare un cambiamento di passo all'intero sistema universitario.

Le modifiche che sono state apportate in Senato che vanno nella direzione delle migliori esperienze internazionali, sono:

- ✓ la possibilità per il Ministero, in relazione alla particolare qualità dei risultati raggiunti, di stipulare **Accordi di programma** con cui consentire ai singoli Atenei con caratteristiche di stabilità di bilancio, di sperimentare **modelli organizzativi innovativi**, ivi comprese diverse modalità di composizione degli organi di governo; (*articolo 1, comma 4*). Questa norma consente alle Università più virtuose di eliminare i lacci e laccioli che spesso ne impediscono il pieno sviluppo.
- ✓ **La semplificazione delle procedure di reclutamento** dei docenti, con l'attenuazione delle parti più prescrittive del precedente testo mantenendo inalterati i punti essenziali a garanzia della qualità del corpo docente: preventiva abilitazione nazionale, ovvero titolarità di ruolo corrispondente in università italiana o straniera; bando europeo; valutazione comparativa dei candidati; proposta (si introduce il criterio della maggioranza assoluta) da parte del dipartimento; approvazione della proposta da parte del CdA (*articolo 15*).
- ✓ Un **più rigoroso controllo di gestione degli Atenei**, evitando che le Università possano scegliere i funzionari ministeriali destinati al compito di Revisori dei Conti (il controllato non può scegliere il controllore), (*articolo 2, comma 1, lettera o*).
- ✓ L'istituzione di un **Fondo per la premialità di professori e ricercatori** e di compensi aggiuntivi per il personale docente e tecnico amministrativo che contribuisce all'acquisizione di commesse (*articolo 9*).
- ✓ L'introduzione per le **università non statali legalmente riconosciute**, di una **quota premiale non inferiore al 10%** del finanziamento pubblico al fine di incentivare la correlazione fra la distribuzione delle risorse statali e i risultati nel campo della didattica e della ricerca (*articolo 12*).

Confindustria ritiene che il risultato dello sforzo di analisi e proposte fatto dal Senato abbia reso più riformista il DDL di Riforma universitaria, allargando il consenso sul provvedimento e valorizzando anche proposte formulate dall'opposizione.

Nell'economia del post crisi non c'è più spazio per pigrizie e rigidità. Non possiamo mettere in *stand by* un progetto riformatore di questa portata.

Un ulteriore esercizio di miglioramento del testo è certamente possibile e rientra naturalmente nelle prerogative della Camera.

Occorre però, valutare con molta attenzione la portata del risultato raggiunto al Senato e i rischi di un peggioramento del testo, rispondendo a prevedibili richieste di natura corporativa.

A parere di Confindustria le modifiche che stravolgerebbero lo spirito riformatore del testo sono:

- Il ripristino di un modello di *governance* ibrido, senza chiara distinzione di ruoli tra Senato Accademico e CdA.
- Il ripristino di un modello di reclutamento più controllabile *ex ante*, il ritorno alle liste di idonei a numero chiuso, qualunque forma di promozione *ope legis*, istituzione della terza fascia.
- Il superamento del limite dei due mandati per i Rettori.
- L'eliminazione di esterni nel Cda e accentuazione conseguente del carattere autoreferenziale degli Atenei.
- Le riserve di legge e le micro-norme a favore di gruppi di portatori d'interesse comprese sanatorie e abilitazioni *ope legis*.

Ulteriori affinamenti ed anche integrazioni, per es. anche sul fronte della ricerca, sono certamente possibili, ma è evidente, anche alla luce di esperienze pregresse, il rischio che significative modifiche apportate al provvedimento dalla Camera compromettano la possibilità che in questa Legislatura venga approvata la Riforma dell'Università.

È quindi assolutamente decisivo che il provvedimento vada in Aula alla Camera prima della sessione di bilancio.

Si auspica, pertanto, che la Camera approfondisca il dibattito sul testo licenziato dal Senato che, rispetto al testo del governo, ha inserito alcuni miglioramenti che raccolgono anche proposte innovative anche dell'opposizione.

ABI AGCI ANIA CASARTIGIANI CIA
COLDIRETTI CLAAI CNA CONFAGRICOLTURA
CONFAPI CONFARTIGIANATO
CONFCOMMERCIO CONFCOOPERATIVE
CONFESERCENTI CONFINDUSTRIA CONFETRA
CONFSERVIZI LEGACOOP

DOCUMENTO COMUNE SULL'UNIVERSITÀ

21 marzo 2006

"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".

(Revisione di metà percorso della Strategia di Lisbona, 2005)

Premessa

Le imprese e l'università

Senza l'università non esistono sapere e ricerca e quindi capacità innovativa e competitività. Perciò l'impresa guarda all'università come fonte di continuità dello sviluppo e come generatore di competenze da spendere in un mercato del lavoro sempre più concorrenziale.

Gli imprenditori credono nel ruolo dell'università e nella libertà della ricerca, e considerano l'autonomia della comunità scientifica un bene irrinunciabile. Ma ritengono che per svolgere un ruolo da protagonista nel nuovo scenario, l'università italiana debba cambiare profondamente, proprio perché la sfida che essa è chiamata ad affrontare si gioca sul piano internazionale.

Il sistema universitario italiano si trova ad affrontare compiti nuovi ed inediti, tipici dell'economia della conoscenza, in un momento difficile caratterizzato dalla transizione tra il precedente sistema di governance centralizzato e una nuova configurazione fondata sulla capacità di competere liberamente per la qualità. Diviene, perciò, urgente accompagnare questo processo e rafforzarlo sia mediante un affinamento del sistema di governo dell'università fondato sulla valutazione di qualità che attraverso l'eliminazione di norme e vincoli troppo restrittivi per rendere possibile alle università che lo vorranno maggiore autonomia e maggiore responsabilità.

Questo documento è frutto di una riflessione che nasce anche dalla collaborazione tra le associazioni imprenditoriali firmatarie e gli atenei, in particolare i politecnici e le facoltà economico-scientifiche, e tiene conto anche dei contributi delle componenti della comunità scientifica maggiormente impegnate nella collaborazione con il sistema imprenditoriale. Non pretende di sostituirsi all'autonomia e alla capacità di innovazione del mondo accademico italiano ma intende fornire uno stimolo ed un incoraggiamento a quelle componenti del mondo accademico che già oggi sono fortemente internazionalizzate e impegnate per il cambiamento dell'università.

Accelerare il processo di trasformazione del sistema universitario italiano in modo aperto e competitivo è un interesse di tutta la società e ha delle importanti ricadute sulla capacità competitiva del sistema Italia in un frangente difficile e complesso delle economie internazionali. Questo documento intende comunicare il senso dell'urgenza del cambiamento e sostenere tutti i progetti innovativi che possano consentire all'università italiana di sprigionare le proprie energie latenti e crearne di nuove, dando ad ogni giovane la possibilità di realizzare le proprie potenzialità umane e intellettuali e al nostro Paese quel flusso di idee, ricerche, brevetti che una moderna società si attende dai propri investimenti nell'istruzione superiore. Il senso di questa urgenza è stato già colto, nei Paesi più avanzati, da leader politici che hanno impostato parte considerevole dei loro programmi per sostenere e rilanciare il sistema universitario dei propri paesi nella convinzione che una università libera, dinamica, innovativa costituisca la chiave di volta della crescita sociale ed economica di un paese avanzato nel XXI secolo.

L'Università motore dell'economia della conoscenza

Economia della conoscenza ed internazionalizzazione

L'Europa e l'Italia si trovano ad affrontare un difficile e urgente passaggio per il rilancio delle loro economie, che richiede un incremento della produttività, del tasso di occupazione, delle capacità innovative. L'Università in questo passaggio, data l'importanza che ha assunto lo sviluppo della conoscenza in tutti i processi competitivi, assume un ruolo molto importante, quello di motore dell'economia della conoscenza e della internazionalizzazione. Il mondo della conoscenza - formazione, ricerca, innovazione - sta avendo sempre più la funzione di asse portante del mondo produttivo. Sono quindi avvantaggiati i paesi dotati di sistemi di conoscenza forti e internazionalizzati e penalizzati i paesi ove tali sistemi sono più deboli; questo vantaggio comparato si riflette sulla creazione e diffusione delle tecnologie, sulle professioni, sul consumo e sul benessere generale.

Ranking internazionali

La globalizzazione dell'istruzione terziaria, spinta dalla competizione crescente per studenti e ricercatori e la mobilità a livello di studenti e di docenti stanno trasformando l'Università. Le Università si internazionalizzano creando *ex novo* o rafforzando collaborazioni e programmi in comune con atenei e scuole di alta formazione nel mondo; sono costrette a competere per attrarre i migliori studenti e per ottenere finanziamenti, sia per la ricerca sia per la didattica.

Negli ultimi anni la collocazione delle università italiane ed europee nel ranking internazionale è andato progressivamente abbassandosi - un sintomo di ridotta capacità competitiva del sistema europeo dell'istruzione superiore rispetto a quello statunitense e dei paesi emergenti. Pur rilevando i limiti di alcune classifiche internazionali, occorre ricordare che fra le prime cinquanta università elencate dal *Times Higher Education Supplement*, solo cinque sono europee, di queste nessuna è italiana. La classifica internazionale pubblicata dall'Università *Jiao Tong* di Shanghai, considerata fra le più complete del mondo, include solo due atenei europei fra i primi venti, entrambi inglesi.

Il sistema universitario italiano si trova oggi di fronte a molte sfide contemporanee e complesse: gestire i grandi numeri legati alla crescente domanda di istruzione post-secondaria, riqualificarsi sul piano della formazione e della ricerca d'eccellenza, attrarre studenti e docenti internazionali.

Università come organizzazione

Per stare al passo con il cambiamento, ed evitare il rischio della marginalizzazione, le Università devono muoversi dinamicamente, con il senso dell'urgenza che la situazione richiede, e con un forte slancio ideale, trasformandosi in organizzazioni capaci di misurarsi a livello internazionale. Ciò richiede di accettare una chiara apertura alla concorrenza, assumendo responsabilità e rischi come condizione necessaria per confrontarsi in modo efficace sul piano della formazione e della ricerca a livello internazionale e per partecipare pienamente alla grande sfida dello sviluppo scientifico e tecnologico. Solo con un forte impulso nella direzione di una autonomia responsabile, le Università

potranno mantenere la loro centralità nella società della conoscenza, valorizzando in tal modo il loro patrimonio di conoscenze e rafforzando maggiormente il loro ruolo scientifico e culturale.

Autonomia e autogoverno

La storia delle Università è quella di un difficile equilibrio, tra libertà ed autonomia da un lato e responsabilità verso la società, le famiglie e i giovani dall'altro, un equilibrio che le Università possono mantenere e rafforzare solo assumendo e mantenendo un ruolo di leadership scientifica e culturale nel cambiamento. Nell'ultimo decennio l'autonomia delle Università pubbliche dalle decisioni centrali si è nettamente accentuata: questo processo ha mostrato luci ed ombre, rendendo evidente che un incremento dell'autonomia richiede un aumento della capacità di autogoverno ed un più alto esercizio di responsabilità. Autonomia significa infatti capacità di ogni singola Università di identificare i propri obiettivi di medio e lungo periodo, capacità di costruire le strategie adatte a realizzarli e trovare le risorse necessarie anche all'interno del finanziamento pubblico. Non ci può dunque essere autonomia senza responsabilità, e senza rendere conto in modo trasparente dei propri obiettivi e risultati.

Per costruire e realizzare le proprie strategie, le Università devono accelerare il processo di modernizzazione amministrativa e gestionale, incentivare al proprio interno la creazione di piani formativi adeguati all'evoluzione, su scala territoriale, nazionale e internazionale, delle competenze nella moderna economia, rafforzare la loro presenza nella ricerca internazionale.

Incentivi

Un compito complesso, che può essere realizzato solo con appropriati interventi legislativi e finanziari di parte pubblica, che creino un ambiente adatto alla loro modernizzazione. Questi interventi debbono creare gli incentivi adatti a far sì che le Università realizzino un efficace sistema di autogoverno, e che riconoscano come interesse primario quello di migliorare costantemente la qualità di ricerca e formazione.

Nel processo di modernizzazione delle Università occorre inoltre valorizzare formazione e ricerca come leve fondamentali di innovazione dei sistemi produttivi territoriali per la competitività nell'economia globalizzata.

Nel contesto economico italiano, caratterizzato dalla varietà dei sistemi produttivi locali di sviluppo, l'Università rappresenta lo snodo per il trasferimento di conoscenza e tecnologia, e l'interfaccia stabile tra le realtà produttive, in particolare le PMI, e il progresso scientifico e tecnologico su scala internazionale.

Accreditamento

Tutto ciò richiede la diffusione della cultura della valutazione dei risultati, l'introduzione di un sistema di accreditamento a garanzia della qualità della formazione, la produzione di interventi legislativi che facilitino il reperimento di fondi privati e la gestione autonoma delle risorse finanziarie. Chiara definizione degli obiettivi di sistema, misurazione trasparente dei risultati, definizione di un sistema

concreto di incentivi e disincentivi legati ai risultati della valutazione, autonomia organizzativa e finanziaria, attenuazione dei vincoli normativi, autogoverno responsabile, sono elementi essenziali per lo sviluppo competitivo delle nostre università. Le trasformazioni più profonde andranno realizzate con la gradualità necessaria per assicurarne la fattibilità.

Capitolo 1

Creare un ambiente aperto e competitivo: valutazione, finanziamenti, incentivi e disincentivi

Governance di sistema

Per creare un ambiente aperto e competitivo, la governance di sistema va indirizzata allo sviluppo di incentivi e disincentivi trasparenti, in grado di orientare le Università affinché progettino il proprio sviluppo sulla base di priorità rese note pubblicamente e con anticipo appropriato dalle autorità di governo. In un sistema universitario come il nostro, a prevalente carattere pubblico, il ruolo dell'Amministrazione centrale è quello di individuare le priorità da perseguire nella politica di sviluppo della ricerca e della formazione, stabilendo gli appropriati incentivi e disincentivi; entro questo quadro le singole Università devono saper disegnare autonomamente le proprie strategie, utilizzando dinamicamente le risorse disponibili sia pubbliche che private. Sarà appunto il bilancio tra le risorse pubbliche strutturali e le risorse pubbliche e private reperite da fonti alternative su basi competitive che definirà lo spazio di autonomia finanziaria delle Università.

Capacità d'accesso a risorse pubbliche e private

Il miglioramento e la crescita del sistema universitario dipenderà dunque dal modo in cui le Università saranno capaci di accedere alle risorse pubbliche e private; ciò richiederà da un lato una serie di interventi legislativi tesi a creare minori vincoli e maggiori responsabilità finanziarie al governo delle singole Università; d'altro lato, sarà necessario rendere l'attribuzione delle risorse pubbliche strutturali sistematicamente legata alla valutazione della qualità e l'accesso alle risorse competitive più semplice e libero dal punto di vista normativo.

Naturalmente la libertà regolamentare delle singole Università deve rispettare alcuni vincoli di carattere generale per favorire il più ampio accesso ai capaci e meritevoli all'istruzione terziaria e per rispettare il diritto degli studenti a una formazione universitaria di qualità. In prospettiva spetta ai decisori pubblici stabilire le regole generali in materia di diritti e doveri dei docenti e degli studenti, di livelli essenziali delle prestazioni che il sistema e le sue articolazioni debbono garantire, in linea con i processi di convergenza e accreditamento europei. Nel processo di sviluppo dell'autonomia va comunque garantito dallo Stato un livello minimo di finanziamento a tutte le Università.

Concorrenza per i finanziamenti

Autonomia finanziaria

Già oggi il grado di finanziamento pubblico delle Università è notevolmente differenziato. Molte Università accedono in modo crescente a fonti finanziarie pubbliche e private, italiane e internazionali,

diverse da quelle erogate dal MIUR: questa tendenza indica una crescente apertura del sistema, l'esistenza di un notevole potenziale verso l'accrescimento del grado di competitività e di attrattività. Le Università vanno dunque aiutate a raggiungere una graduale autonomia finanziaria, e il finanziamento pubblico alle Università deve avvenire per una quota crescente su base competitiva.

Competitività

E' perciò essenziale stabilire regole che favoriscano la competizione tra le Università anche per l'accesso ai finanziamenti ed introdurre con gradualità metodi di valutazione dei risultati e delle performance, sulla base del principio che "i finanziamenti premiano i risultati".

Nuovi criteri di finanziamento

Nuovi criteri di finanziamento potranno premiare e far crescere le Università migliori, ma anche consentire a ciascun ateneo di svolgere la funzione maggiormente adeguata alle proprie vocazioni e risorse e contesti economici e sociali di riferimento (non tutti gli atenei devono necessariamente fare le stesse cose). Una Università che sappia rispondere in modo adeguato e diversificato alle specifiche necessità di aggiornamento scientifico e tecnologico espressi dai diversi attori del sistema produttivo.

Sistema di valutazione

In un contesto come quello descritto l'introduzione di un sistema di valutazione delle università e degli enti di ricerca pubblici appare dunque utile e necessario, ma deve fondarsi su alcune premesse essenziali:

- La valutazione non può essere considerata un "giudizio", ma deve essere funzionalmente utile per la gestione delle risorse disponibili.
- La valutazione deve essere affidata a un organismo indipendente, composto da esperti in campo scientifico e tecnologico, provenienti dal mondo accademico e produttivo, italiani e stranieri.
- I criteri di base con cui valutare l'attività scientifica e didattica devono essere ben distinti come già avviene nei migliori standard internazionali.
- I criteri di base coi quali valutare l'attività di ricerca devono comprendere sia la rilevanza scientifica sia le potenziali ricadute sul sistema socioeconomico (brevetti, licenze, applicazione pratica dei risultati).
- Gli atenei e gli enti pubblici di ricerca devono essere valutati anche sulla base della loro capacità di collaborare con il sistema produttivo e per le attività di trasferimento tecnologico che realizzano.

- La valutazione deve riguardare anche le singole unità di ricerca e non solo gli atenei nel loro complesso in modo da incentivare le università a dotarsi delle migliori risorse umane.
- I criteri di base per le valutazioni delle attività didattiche devono basarsi su parametri qualitativi e quantitativi che debbono essere resi previamente pubblici e mantenuti costanti per periodi sufficienti tali da consentire alle Università una adeguata programmazione, evitando forme di contrattazione continua.
- La valutazione deve essere la base per l'allocazione del finanziamento ordinario pubblico, sia per la ricerca che per la didattica.

L'attività dell'organismo di valutazione, oltre a supportare il processo di una efficace allocazione delle risorse di valutazione, deve diffondere a livello nazionale informazioni e dati statistici utili a comparazioni, interventi e anche orientamento degli studenti. La valutazione è strumento essenziale per promuovere l'autovalutazione e la capacità delle Università di riconoscere i propri elementi di forza e di debolezza e di identificare perciò correttamente le proprie strategie.

Autonoma determinazione delle tasse d'iscrizione

Fondamentale infine, in un sistema di finanziamento aperto e concorrenziale, pubblico e privato, consentire alle Università la autonoma determinazione delle tasse di iscrizione, del numero di iscritti e dei requisiti di entrata, nell'ambito di una assoluta garanzia di accesso agli studi degli studenti meritevoli e privi di mezzi. Tasse universitarie differenziate, forte crescita delle borse di studio e dei prestiti d'onore (restituibili nel tempo in funzione dei redditi raggiunti), facilitazioni alla mobilità territoriale degli studenti, trasparenza nelle valutazioni della qualità delle offerte formative, consentiranno progressivamente di accentuare la competitività degli atenei migliori nella attrazione dei migliori studenti, sia a livello nazionale che internazionale, accrescendone la diversificazione delle fonti di finanziamento.

Capitolo 2

Organizzarsi liberamente per competere: autonomia e governance di ateneo

Università come organizzazione per la competitività

Per poter operare con successo nell'ambiente aperto e competitivo prima descritto, occorre individuare meccanismi flessibili che consentano e inducano le singole Università a darsi un'organizzazione adatta a competere nel contesto nazionale e internazionale, senza avere le mani legate, tenendo conto delle specificità delle singole facoltà. Flessibilità ed autonomia devono crescere di pari passo, con l'effettivo sviluppo di un sistema di incentivi e disincentivi.

La complessità della missione delle Università, la loro dimensione in termini di risorse umane e finanziarie, nonché gli studenti, impongono una riforma sostanziale della struttura di governo di ateneo. L'attuale struttura infatti è inadatta ad introdurre rapidamente i cambiamenti necessari per rendere praticabile e finanziariamente sostenibile un più alto grado di autogoverno delle Università. Il futuro delle Università deve essere caratterizzato dalla possibilità di assumere sempre più elevati gradi di autonomia, il che può avvenire se le autorità pubbliche rimuoveranno gradualmente vincoli e controlli per quelle Università che saranno in grado di raggiungere sempre più elevati livelli di qualità scientifica, culturale e di autogoverno.

Allo scopo di rendere possibile il cambiamento verso una autonomia responsabile, in tempi sufficientemente rapidi, è indispensabile che i principi e i criteri generali per una nuova governance di ateneo vengano stabiliti attraverso un procedimento legislativo. L'accentuazione dei principi di responsabilità e autogoverno avrà come conseguenza un cambiamento dei ruoli degli organi Universitari (Rettore, Consiglio di Amministrazione, Senato Accademico).

La definizione della governance interna non si esaurisce con la determinazione di ruoli, autonomie e responsabilità degli organi di governo centrali di ateneo: riguarda anche l'ampiezza del decentramento interno e le regole che lo indirizzano. Conseguentemente a un maggiore decentramento dei processi decisionali, a cui deve corrispondere una maggiore responsabilità, è auspicabile che operi un meccanismo di competizione interna per le risorse fondato sulla qualità.

Risorse umane e meritocrazia

Poiché l'Università, in un ambiente aperto, meritocratico, concorrenziale, dovrà competere con altre università nazionali ed internazionali, va da sé che la scelta e la qualità dei docenti e degli scienziati costituisce il fattore cruciale per il suo successo. L'Università deve essere indotta a selezionare le risorse umane sulla base di criteri meritocratici che le consentano di competere. Deve essere, inoltre, in grado di retribuire in forme differenziate per premiare il merito e attrarre i talenti.

Se la struttura delle retribuzioni è definita, come al presente, solo dall'anzianità e non è legata all'effettiva qualità didattica e scientifica, l'Università non è in grado di svolgere nel modo migliore il suo ruolo di alta formazione e di motore dell'economia della conoscenza. L'attivazione di incentivi e disincentivi tipici di un sistema meritocratico e concorrenziale assicurerebbe rinnovazione e la qualità delle Università in linea con quanto avviene in altri paesi europei. In particolare, converrebbe utilizzare contratti a termine nella fase iniziale della carriera accademica facilitando l'identificazione delle persone maggiormente dotate, in tempi sufficientemente rapidi da permettere, a chi ha differenti capacità e talenti, di valorizzare le proprie potenzialità in altre carriere.

Autonomia decisionale: dall'università alla fondazione

Un passo concreto per rafforzare l'autonomia universitaria e dare la possibilità alle Università più efficienti di competere "senza le mani legate", potrebbe essere quello di consentire agli atenei che lo

desiderano di trasformare la propria forma giuridica ad esempio in associazioni private o fondazioni acquisendo piena autonomia decisionale, piena responsabilità delle proprie scelte, accettando le regole di un sistema di finanziamento competitivo, tenendo conto ovviamente delle specificità delle singole Università.

Nel tempo, i risultati raggiunti dalle nuove Università potrebbero portare altri atenei a rendersi conto delle grandi possibilità offerte da una piena autonomia universitaria.

Capitolo 3

Differenziare lo spazio terziario della formazione

Economie evolute e domanda di qualifica

Le economie più avanzate e competitive, fondate su alta produttività e alto tasso di innovazione, sono caratterizzate da una vasta e differenziata domanda di qualifiche sia di livello alto (lauree lunghe, dottorati) sia di livello medio-alto (lauree brevi, corsi di formazione professionale superiore, ecc).

Nelle economie evolute si calcola che nei prossimi anni circa il 50% dei giovani avranno un titolo terziario, ma con forte prevalenza delle qualifiche "brevi". In questo contesto l'Italia si caratterizza per una presenza di titoli di livello terziario molto inferiore alla media. In particolare il nostro Paese ha avviato pochissimi programmi universitari o non universitari focalizzati a formare competenze tecniche medio-alte che permettano un ingresso rapido nel mercato del lavoro.

Le Università italiane hanno tradizionalmente risposto con efficacia alla formazione delle professioni che richiedono un livello più elevato di competenze e conoscenze ("lauree lunghe").

Il modello 3 + 2

L'introduzione del modello a due livelli (3+2), se accompagnato dalla sostituzione del valore legale dei titoli con meccanismi di accreditamento europei¹, può rappresentare un elemento di forte e diffusa innovazione, ma richiede al sistema universitario e non universitario una profonda rivalutazione della proposta formativa.

¹ Per accreditamento si intende un procedimento che dichiara l'esistenza della conformità di un corso di studi o di un istituto di istruzione superiore, rispetto a uno standard minimo definito, o il raggiungimento di alcuni livelli soglia. Obiettivo dell'accREDITamento è quello di creare una garanzia formalizzata e codificata di qualità per i corsi offerti da istituzioni di istruzione superiore, attraverso un procedimento ad hoc. Si basa perciò sul concetto che il valore di un titolo accademico dipende sia dagli standard accademici e scientifici sui quali è costruito, sia dai profili di qualificazione (obiettivi, contenuti dei curricula, esami) progettati e raggiunti. Solitamente è revocabile e la valutazione su cui è costruito viene ripetuta a intervalli regolari, tra i tre e i sette anni. Nel Regno Unito ad esempio la QAA (Quality Assurance Agency), un'agenzia indipendente nata nel 1997, finanziata dalle università inglesi e dagli organi centrali, garantisce la verifica dell'esistenza di requisiti essenziali e il miglioramento continuo degli standard qualitativi dell'educazione superiore. A livello europeo esiste la ENQA (Associazione Europea per l'AccREDITamento) che si sta muovendo, nell'ambito del Processo di Bologna, verso un sistema di clearinghouse europeo.

Differenziazione dell'offerta di formazione terziaria

Per essere competitiva a livello europeo, la formazione terziaria in Italia deve dunque integrare i livelli formativi più tradizionali (lauree lunghe e dottorati), con una gamma differenziata di nuovi percorsi formativi che facilitino un più rapido inserimento nel mondo del lavoro. Il percorso di differenziazione dell'offerta di formazione terziaria va completato sia mediante la diffusione di corsi di formazione terziaria non universitaria, sia mediante percorsi brevi di formazione professionalizzante di livello universitario (sul modello delle Scuole Universitarie professionalizzanti svizzere).

Sistemi di accreditamento di livello europeo

Occorre dunque liberare lo spazio terziario della formazione, introducendo sistemi di accreditamento di livello europeo e non nazionale e contemporaneamente sistemi di riqualificazione e formazione continua.

Nella costruzione della nuova governance del sistema universitario, occorre dunque prevedere incentivi che favoriscano la progettazione di percorsi terziari di qualità che abbiano l'accREDITAMENTO di agenzie indipendenti, che siano coerenti con le esigenze del mondo produttivo, che ottengano risultati favorevoli sul piano occupazionale e che abbiano effettiva pari dignità e spendibilità rispetto ai titoli universitari.

E' proprio in questo contesto che si pone il tema del superamento del valore legale del titolo di studio.

Valore legale del titolo di studio

Il valore legale del titolo di studio in Italia è fondato su due pilastri: l'ordinamento didattico nazionale, che fissa le caratteristiche dei corsi di studio e dei titoli rilasciati e l'esame di Stato che ha la funzione di accertare il possesso di conoscenze e abilità per l'esercizio della relativa professione. Salvo l'ambito sanitario, le lauree e i diplomi conferiti dalle Università non hanno, infatti, funzione di abilitazione all'esercizio di professioni. Nato per tutelare l'effettiva corrispondenza fra percorso universitario e competenze acquisite, di fatto il valore legale del titolo di studio ha introdotto formalismi e rigidità che pesano inutilmente sul nostro sistema universitario e lo penalizzano nel confronto internazionale. Il valore legale si configura come un ostacolo alla concorrenza e in prospettiva la sua sostituzione ostacolo alla concorrenza e in prospettiva la sua sostituzione con un sistema di accreditamento è un elemento necessario per un rilancio di una formazione di qualità fondata sulla effettiva creazione di competenze scientifiche e professionali.

Ciò è in linea con il Processo di Bologna² che prevede uno spazio europeo dell'educazione superiore, in cui le Università siano soggette a forme rigorose di accreditamento, che rendano pubbliche qualità, riconoscibilità e spendibilità dei titoli di studio.

Le Università anglosassoni, in un ordinamento che non prevede il valore legale dei titoli di studio, e in assenza di norme statali, hanno da tempo curricula armonizzati sia nella durata che nei contenuti, essendo obbligate ad adottare gli standard previsti dalle agenzie di accreditamento.

Accreditamento titoli di studio

Il principio dell'accREDITamento dei titoli di studio anche nel nostro Paese, dovrebbe progressivamente sostituire il "valore legale" mediante un sistema flessibile e dinamico di accREDITamento pubblico (e eventualmente anche da enti di accREDITamento privati) secondo modelli europei e internazionali in coerenza con le richieste fatte dall'OCSE all'Italia in materia di accesso alle professioni. Si tratta di una scelta coerente con i processi di crescente autonomia didattica, con l'utilizzo di risorse pubbliche, che garantisce meglio dell'attuale sistema gli utenti sulla qualità dell'offerta formative di ogni Università. Ciò richiederà appropriati interventi legislativi per modificare le regole di accesso ai concorsi pubblici, con l'introduzione di parametri valutativi che tengano conto dell'accREDITamento dei titoli.

² Il processo di armonizzazione delle politiche relative all'istruzione superiore, avviato con la "Dichiarazione di Bologna" sottoscritta dai Ministri dell'istruzione di 29 Paesi europei il 19 giugno 1999. Con questa dichiarazione si avvia il processo di creazione di uno spazio comune, entro il 2010, di istruzione superiore in Europa. L'architettura su cui si fonda è un sistema trasparente in tre cicli, corrispondenti ai livelli bachelor, master e dottorato di ricerca. I principi su cui si basa sono: sistema ECTS (European Credits Transfer System); mobilità di studenti e docenti; formazione continua; riconoscimento reciproco dei titoli; attrattività e apertura dello spazio europeo verso l'esterno.