

maggio 2006

# Per una università più europea

Confronti e proposte

ASSOCIAZIONE TREEELLE

ASSOCIAZIONE TREEELLE  
PER UNA SOCIETÀ  
DELL'APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO  
VIA INTERIANO, 1  
16124 GENOVA  
TEL. + 39 010 582 221  
FAX + 39 010 5531 301  
[www.associazionetreelle.it](http://www.associazionetreelle.it)  
[info@associazionetreelle.it](mailto:info@associazionetreelle.it)

PRIMA EDIZIONE: MAGGIO 2006  
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA  
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

# INDICE

1 -	L'ISTRUZIONE SUPERIORE: LE SFIDE DELL'OGGI	4
2 -	L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN CIFRE: DATI E CONFRONTI (ITALIA/UE/OCSE)	7
	2.1. Principali anomalie	7
	2.2. Differenze tra l'Italia e gli altri paesi europei	7
	<i>Tabella 1: Le cifre dell'istruzione terziaria a confronto</i>	9
	<i>Figura 1: Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria (2003)</i>	11
	<i>Figura 2: Immatricolazioni all'istruzione terziaria rispetto alla coorte di età (2003)</i>	11
3 -	LE PROPOSTE DI TREEELLE	12
	3.1. Per un'università più europea	12
	3.2. Quattro nodi strategici	13
	PRIMO NODO: LA GOVERNANCE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO	13
	Proposta 1: per un governo "strategico" (o "a distanza")	13
	Proposta 2: per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei	15
	Proposta 3: per l'accREDITAMENTO dei corsi di studio	16
	SECONDO NODO: LA GOVERNANCE DI ATENEO	16
	Proposta 4: per un governo autonomo e responsabile	17
	TERZO NODO: LE RISORSE FINANZIARIE	18
	Proposta 5: per un finanziamento diversificato e crescente	18
	Proposta 6: più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti	20
	QUARTO NODO: IL RAPPORTO TRA UNIVERSITÀ E SISTEMA SCOLASTICO	22
	Proposta 7: per la centralità degli studenti	22
	Proposta 8: per la centralità degli insegnanti	23
	Proposta 9: per la centralità della ricerca didattica	24

# 1. L'istruzione superiore: le sfide dell'oggi

## Lo spazio dell'istruzione superiore in Europa

I concreti vantaggi che derivano agli individui e alle comunità, sia in termini di posti di lavoro più sicuri e remunerativi, sia di maggiore mobilità sociale, hanno creato nelle famiglie l'aspirazione a un'istruzione di livello superiore per i figli. D'altra parte la consapevolezza, ormai condivisa, che nel XXI secolo sarà la conoscenza a determinare il successo degli individui, delle organizzazioni e delle nazioni pone nuove sfide per i governi e per le istituzioni.

Le università europee sono ora chiamate a concorrere agli obiettivi indicati dall'Unione Europea a Lisbona (2000): fare dell'economia europea "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" entro il 2010 e realizzare in pari tempo lo "spazio europeo della ricerca e dell'innovazione".

La creazione ormai avviata dello spazio europeo della formazione superiore e della ricerca danno luogo a condizioni del tutto nuove: *è aumentato sensibilmente il grado di competitività tra i diversi sistemi universitari a livello internazionale e nazionale.* Saranno così fortemente avvantaggiati i Paesi dotati di sistemi di conoscenza forti e internazionalizzati e penalizzati quelli ove tali sistemi sono più deboli.

## La forte crescita della domanda

Negli anni Cinquanta nei Paesi sviluppati solo il 10% circa della coorte in età otteneva un titolo accademico nelle università. Alla fine del secolo questa cifra è salita in media al 25%, ma con differenze vistose tra i diversi Paesi. In alcuni, come Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito e USA, la percentuale di chi consegue titoli terziari raggiunge il 30-40%. Viceversa l'Italia, nonostante il tasso di iscrizioni all'istruzione terziaria sia esploso allineandosi con l'Europa (50% della coorte), la percentuale di laureati nella popolazione dai 25 ai 34 anni è dell'ordine del 10-15%, situandosi alle spalle della maggior parte dei paesi europei.

## Le missioni consolidate ed emergenti dell'università

Per lungo tempo le missioni fondamentali dell'università sono rimaste sostanzialmente invariate. Oggi, ai suoi due pilastri fondamentali (la ricerca e l'insegnamento) si aggiunge con più evidenza una missione emergente: il ruolo che le università possono avere come risorsa per le comunità in cui operano e il qualificante contributo che possono dare al territorio.

## Più equità nell'accesso

L'istruzione terziaria dovrebbe inoltre attrezzarsi per svolgere un ulteriore ruolo specifico: quello di promuovere un'offerta strutturata per *rispondere all'esigenza di apprendimento lungo il corso di tutta la vita (lifelong learning)*, in grado di attrarre al tempo stesso giovani e adulti.

Inevitabilmente il problema dell'accesso è diventato prioritario nel dibattito sull'educazione terziaria per grandi numeri. Malgrado l'impegno fino ad oggi profuso, in tutti i Paesi l'accesso all'istruzione terziaria resta marginale per i gruppi di livello socio-economico più basso. Per i Governi resta prioritario favorire l'accesso all'educazione terziaria di giovani di talento e meritevoli caratterizzati da una provenienza socio-economica che storicamente ne ha sancito l'esclusione. Per affrontare questo problema, molti Governi stanno sperimentando diverse modalità di supporto finanziario (borse di studio, prestiti e altro) per gli studenti di modesta estrazione socio-economica.

In sintesi è necessario un ripensamento delle istituzioni e del loro funzionamento, che metta *al centro dell'attenzione lo studente* e renda *l'offerta sufficientemente diversificata e flessibile* da rispondere alle domande attuali della società e dell'economia da un lato e di una popolazione studentesca estremamente diversificata dall'altro.

## Autonomia e accountability (trasparenza e rendicontazione)

C'è una forte domanda di maggiore trasparenza: sia per consentire scelte più "informate" da parte degli studenti in un mercato caratterizzato da una marcata competizione, sia per garantire una maggiore accountability pubblica (trasparenza e rendicontazione). Le università hanno tradizionalmente goduto di spazi di significativa autonomia: ma l'autonomia non è un fine in sé. *Non ci può essere autonomia senza responsabilità, né responsabilità senza valutazione.* Il naturale contrappeso dell'autonomia è la accountability, e un'efficace e sistematica valutazione è il modo per assicurare la credibilità delle istituzioni agli occhi del Governo, dei portatori di interessi e dell'opinione pubblica in genere.

Per consentire un governo del sistema terziario e delle singole istituzioni più mirato ed efficace, la maggior parte dei Paesi ha messo dunque in atto *sistemi di*

*valutazione esterna e di autovalutazione di ateneo* per assicurare la qualità dell'insegnamento, del curriculum, degli apprendimenti degli studenti.

## Più fonti per accrescere le risorse finanziarie

*La necessità di maggiori risorse finanziarie è ineluttabile* per affrontare una domanda di grandi numeri e per investire nella ricerca. Si dovranno esplorare metodi e approcci innovativi per reperire risorse, cercando finanziamenti contrattati e integrati da più fonti e chiedendo maggiori contributi agli studenti a fronte di migliori servizi. Resta fermo che sarà comunque sempre importante offrire agli studenti meritevoli provenienti da ambienti svantaggiati un adeguato supporto per evitare che siano esclusi dall'educazione terziaria.

## L'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione

L'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e soprattutto della "rete", ha avuto un impatto straordinario sui modi e le forme, anche organizzative, della produzione e della trasmissione della conoscenza e ha dischiuso *inedite potenzialità per la ricerca transnazionale e la didattica (e-learning, distance learning)*. È un processo epocale che dà luogo alla moltiplicazione dei luoghi di ricerca e di produzione dei saperi anche al di fuori dell'università (per quanto in Europa si stima che l'80% della ricerca fondamentale si svolga nelle università).

## La sfida

*In conclusione, un metro per misurare il successo delle università e delle altre istituzioni terziarie sarà da un lato la loro capacità di entrare in reti transnazionali per la ricerca, dall'altro di soddisfare la domanda di un numero sempre maggiore di studenti con bisogni molto differenziati, mantenendo al contempo l'attenzione alla formazione di eccellenza, specialmente ai livelli avanzati di apprendimento. Formazione di qualità per grandi numeri e formazione di eccellenza sono obiettivi che si possono e si devono perseguire entrambi senza diatribe fuorvianti. La sfida non è da poco.*

## 2. L'università italiana in cifre: dati e confronti (Italia/UE/OCSE)

### 2.1. Principali anomalie

Anche l'Italia, come la generalità degli altri paesi sviluppati, ha registrato una forte espansione quantitativa della domanda: *il totale degli iscritti all'università* si è quasi *sestuplicato* dagli anni '60 a oggi (da 310.000 nel 1960 a 1.700.000 nel 2001), nonostante il consistente calo demografico delle classi d'età che si è registrato negli ultimi quindici anni. Ciò ha prodotto il progressivo aggravamento delle situazioni di criticità, tramutatesi in vere e proprie patologie del sistema:

- la percentuale dei *laureati sugli immatricolati* (5, 6, 7 anni prima) passa dal 62% del 1970 al 45% del 2000;
- il *tasso degli abbandoni* giunge, a metà degli anni '80, al picco del 70% degli iscritti, per assestarsi negli ultimi anni intorno al 60%;
- il numero dei *fuori corso sugli iscritti* passa dal 17% del 1970 al 41% del 2000, quasi un iscritto su due;
- la *durata effettiva degli studi* si allunga progressivamente, con un ritardo medio, rispetto alla durata legale dei corsi, di oltre tre anni; l'età media a cui ci si laurea è intorno ai 27 anni.

### 2.2. Differenze tra l'Italia e gli altri paesi europei

Confrontando il sistema universitario italiano con quello dei principali paesi sviluppati con cui necessariamente dobbiamo misurarci e competere, risultano evidenti le differenze e i ritardi.

Ciò emerge dal complesso dei dati che sintetizziamo qui di seguito (Tabella 1 pag. 9).

- La *spesa complessiva* dell'Italia per *l'istruzione terziaria* rappresenta lo 0,8% del PIL ed è molto più bassa della media UE (1,2%) e della media OCSE (1,1%). La spesa comprende tutti i finanziamenti di fonti pubbliche e private incluse le

contribuzioni degli studenti.

- Il *finanziamento pubblico* costituisce in Europa la maggiore risorsa per le università, mediamente quasi il 90%. A questo proposito si nota una differenza sostanziale di impostazione tra quanto succede nell'Europa nel suo complesso e quanto succede fuori dall'Europa, dove il finanziamento privato a livello di istruzione terziaria è nell'ordine del 50% (Figura 1 pag. 11).
- *Si è allargata la forbice tra l'Europa e gli Stati Uniti* (1,3% contro 2,6% del PIL). Il differenziale sta tutto nella quota del finanziamento privato aggiuntivo al pubblico: negli USA l'1,4%, in Europa lo 0,2%. Le università statunitensi dispongono di un finanziamento per studente superiore da due a cinque volte a quello delle università europee.
- *La spesa per la ricerca universitaria* in Italia è stimata in 0,25% in rapporto al PIL, circa la metà della media UE (2000). Sommando alla stima della spesa per la ricerca universitaria anche quella degli Enti pubblici di ricerca e del sistema delle imprese, si raggiunge un valore stimato dell'1% del PIL: anche questo valore complessivo è tra i più bassi d'Europa, visto che per i paesi industrializzati il valore è stimato tra il 2 e il 3%.
- *L'unicità e la rigidità dell'offerta formativa terziaria*: fino all'attuazione della riforma dei corsi universitari (anno accademico 2001-2002), la prosecuzione degli studi dopo il diploma scolastico è stata affidata esclusivamente - stante lo scarso successo dei diplomi universitari - ai tradizionali corsi di laurea di "tipo A", cioè a base teorica, lunghi 4-6 anni, a ciclo unico, senza alcuna differenziazione o flessibilità. Invece gli altri Paesi offrono differenti titoli "accademici" di tipo A con lunghezze da tre a sei anni, ai quali si aggiunge un'ampia gamma di corsi di tipo B, più brevi (2-3 anni), che rilasciano qualifiche professionali terziarie. Con la recente riforma l'offerta formativa universitaria è diventata più flessibile: una prima laurea della durata di tre anni e una successiva laurea specialistica con due anni aggiuntivi, per un totale di cinque anni. Tuttavia si tratta sempre di corsi di tipo accademico (tipo A), per cui l'università resta sostanzialmente l'unica offerta per l'intero comparto dell'istruzione terziaria, salvo marginali esperienze, avviate nel '99, di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).
- *Il livello particolarmente basso di diffusione dell'istruzione superiore*: anche guardando solo alle generazioni più recenti, la percentuale di laureati del 12% sulla popolazione in età 25-34 anni risulta pari a poco più di un terzo di coloro che hanno un titolo terziario nei paesi UE, cioè il 29%, di cui 19% di tipo A (Tabella 1 pag. 9). Se si confrontano questi dati relativi ad un anno recente (2003) con quelli relativi alla popolazione 25-34 anni l'Italia è passata dal 12 al 28%, ma identico incremento si è verificato per la media UE, che è passata dal 30 al 43%: il distacco diminuisce solo leggermente.
- La percentuale italiana di conseguimento del *dottorato di ricerca* rispetto alla coorte di età (0,5‰) è un terzo della media europea. È da rilevare, in proposito, che in molti Paesi il titolo è ampiamente utilizzato da aziende tecnologicamente avanzate oltre che nei centri di ricerca, mentre in Italia esso rappresenta quasi esclusivamente un titolo utilizzato per la carriera accademica.
- Per quanto riguarda il *tasso di immatricolazioni* nei corsi di tipo A l'Italia è allineata ai valori europei (nel 2003 si è giunti al 54%, contro una media UE del

**Tabella 1 Le cifre dell'istruzione terziaria a confronto**

	<b>Italia</b>	Media UE <sup>1</sup>	Media OCSE <sup>1</sup>
Spesa pubblica per l'istruzione terziaria (% sul PIL), anno 2002	<b>0,8</b>	1,2	1,1
di cui per la ricerca (stima), anno 1999	<b>0,25</b>	0,48	
Spesa annua per studente in dollari PPA <sup>2</sup> , anno 2002	<b>8.636 <sup>3</sup></b>	10.749	10.655
<b>% di popolazione in età 25-64 che è in possesso di un titolo terziario, anno 2003</b>			
di tipo A <sup>4</sup>	<b>10</b>	15	16
di tipo B <sup>4</sup>	<b>=</b>	9	8
<b>% di popolazione in età 25-34 che è in possesso di un titolo terziario, anno 2003</b>			
di tipo A	<b>12</b>	19	20
di tipo B	<b>=</b>	11	9
<b>% di immatricolazioni sulla coorte di età, anno 2003</b>			
corsi di tipo A	<b>54</b>	49	53
corsi di tipo B	<b>1</b>	16	16
Tasso di successo (laureati su immatricolati) nei corsi di tipo A, anno 2000	<b>42</b>	67	70
<b>% di conseguimento di un titolo terziario di tipo A e B sulla coorte di età, anno 2003</b>			
	<b>28</b>	43	42
<b>‰ di conseguimento di un dottorato di ricerca sulla coorte di età, anno 2003</b>			
	<b>0,5</b>	1,5	1,3
<b>% di studenti stranieri nell'istruzione terziaria, anno 2003</b>			
	<b>1,9</b>	6,2	6,4
<b>Numero di studenti per docente (corsi di tipo A e dottorati di ricerca), anno 2003</b>			
	<b>22</b>	18	16

*FONTE: OCSE, Education at a Glance, 2005*

*NOTE:*

<sup>1</sup> La media UE e la media OCSE corrispondono alla media non ponderata dei valori relativi ai rispettivi Paesi.

<sup>2</sup> Il dollaro equivalente è calcolato dall'OCSE sulla base delle Parità di Potere di Acquisto cioè con riferimento non al cambio monetario bensì al costo di uno stesso paniere di beni.

<sup>3</sup> Il dato risente dell'alto numero di studenti fuori corso che nel nostro Paese sono oltre il 40%.

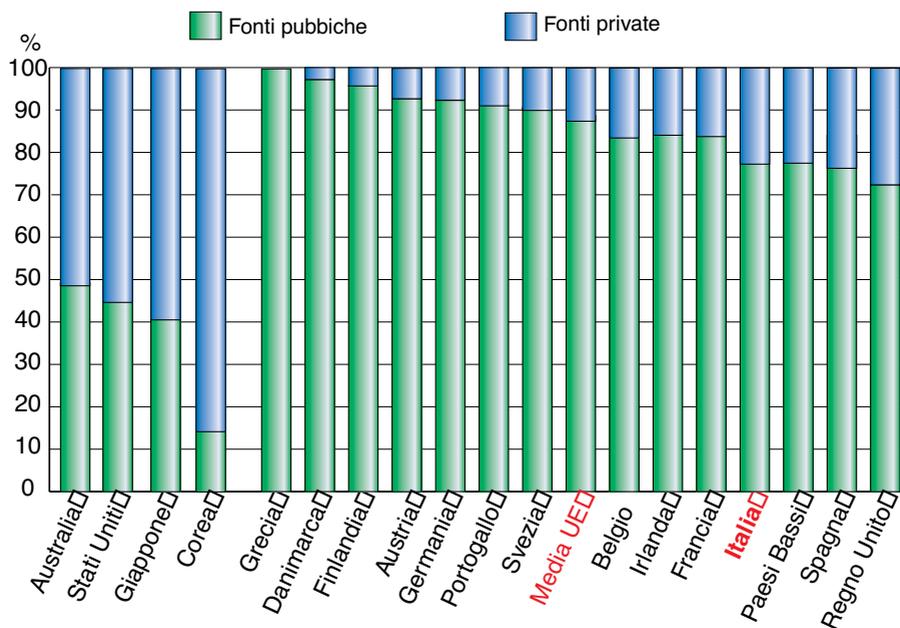
<sup>4</sup> Corsi di tipo A medio-lunghi (3-6 anni) e a base teorica; corsi di tipo B più brevi (2-3 anni) e professionalizzanti.

49% e una media OCSE del 53); mentre il distacco rimane nel numero di immatricolazioni ai corsi di tipo B che rappresentano solo l'1% nel caso dell'Italia contro il 16% dell'UE e dell'OCSE (Figura 2 pag. 11).

- *L'inadeguatezza strutturale del sistema*: la densità delle istituzioni universitarie rispetto alla popolazione è di gran lunga la più bassa della UE, con l'aggravante di forti squilibri territoriali (tra Centro-Nord e Sud), nonché del sovraffollamento di alcuni atenei storici.
- *La scarsa incidenza delle forme di verifica e di valutazione* (autovalutazione e valutazione esterna) sia dell'efficacia della didattica che dei risultati della ricerca: i trasferimenti annuali delle risorse dallo Stato agli atenei avvengono prevalentemente in base a criteri "storici", ancora poco influenzati dalle verifiche e valutazioni che pur sono state avviate.
- *L'insufficienza di politiche per il diritto allo studio* necessarie per realizzare da un lato una maggiore equità sociale e dall'altro una concreta competizione tra gli atenei. In particolare, la scarsa attivazione dei prestiti d'onore e la scarsità delle residenze universitarie che dovrebbero favorire la mobilità degli studenti e alimentare la competizione tra gli atenei. Da notare che fino alla metà degli anni '90 non esistevano misure significative nel campo dello student aid, a differenza di quanto già avveniva nei principali paesi europei.
- La caratteristica piuttosto provinciale del nostro sistema universitario è dimostrata anche dalla *scarsa mobilità degli studenti fra le regioni*: in media, circa 8 studenti su 10 si iscrivono al primo anno in un ateneo della stessa regione di residenza. È evidente quanto questo carattere "stanziale" del sistema italiano costituisca un ostacolo rispetto all'avvio di un processo di competitività tra atenei.
- Relativamente alla *presenza di studenti stranieri*, la posizione dell'Italia è molto debole: gli studenti stranieri rappresentano meno del 2%, mentre sono più del 6% nell'UE e nell'OCSE. Ciò causa particolare preoccupazione poiché l'indice può rappresentare in qualche misura l'attrattività del sistema formativo superiore di un Paese e la sua qualità.
- Infine in Italia *l'età media del corpo docente è elevata* e la percentuale di giovani dottori di ricerca è bassa: tutto ciò renderà critico, nei prossimi anni, il reclutamento di docenti ben qualificati.

**Figura 1**

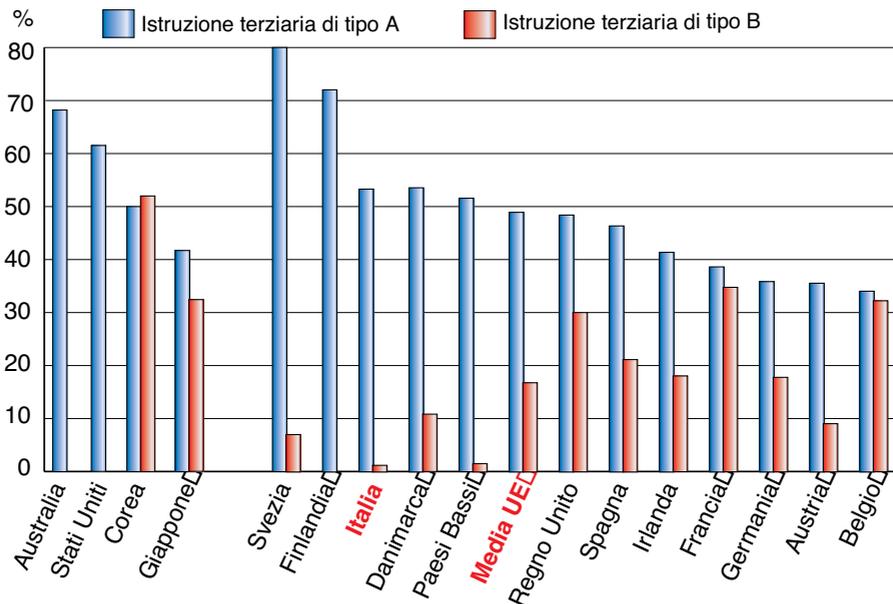
**Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria (2003)**



FORNTE: OCSE, Education at a Glance, 2005

**Figura 2**

**Immatricolazioni all'istruzione terziaria rispetto alla coorte di età (2003)**



FORNTE: OCSE, Education at a Glance, 2005

NOTA: I tassi di accesso ai programmi di istruzione di tipo A e B non possono essere sommati a causa del fatto che la barra A può includere alcuni soggetti già presenti nella barra B.

# 3. Le proposte di TreeLLLe

## 3.1. Per un'università più europea

Il banco di prova della diversificazione e della competizione tra gli atenei (tra quelli italiani e quelli stranieri) sarà l'*attrattività* che ogni ateneo riuscirà ad esercitare verso docenti, ricercatori, studenti, investimenti privati e pubblici.

L'università italiana sarà "più europea" quanto più risponderà alle seguenti caratteristiche:

- *autonoma*, capace di valorizzare e di gestire gli ampi spazi di autogoverno nel rispetto delle regole e degli obiettivi strategici indicati dal governo;
- *responsabile* (accountable), impegnata a rendere conto in modo trasparente sia in termini qualitativi che in termini quantitativi delle attività di ricerca, didattiche e di gestione di ateneo, impegnata cioè ad autovalutarsi costantemente e a collaborare alla valutazione esterna delle sue prestazioni;
- *imprenditiva*, capace di adottare modelli di governance, strutture organizzative e tecniche gestionali proprie delle organizzazioni complesse. Capace inoltre di autogenerare risorse finanziarie aggiuntive rispetto alle allocazioni statali;
- *competitiva* nel contesto nazionale e internazionale, capace cioè di attrarre docenti e studenti per la qualità delle prestazioni di ricerca e insegnamento, accogliendo la sfida di differenziazione tra gli atenei, mirata comunque all'eccellenza in relazione al patrimonio storico di conoscenze accumulate e alle risorse e potenzialità del territorio di riferimento.

“È mettendo in concorrenza Cambridge, Grenoble, Heidelberg, Edimburgo e le altre università europee che esploderà l'Europa della conoscenza e della cultura... È sviluppando nuovi saperi che si favorirà la creazione di imprese innovative” (C. Allègre).

## 3.2. Quattro nodi strategici

I quattro nodi strategici individuati e analizzati approfonditamente da TreeLLLe nel Quaderno 3, “Università italiana, università europea?” (2003), sono:

1. la governance del sistema universitario;
2. la governance di ateneo;
3. le risorse finanziarie;
4. il rapporto tra università e sistema scolastico.

Almeno per i primi due nodi strategici (governance del sistema e governance di ateneo) si tratta soprattutto di esercitare “volontà politica” (buone norme per il potenziamento di un Sistema di valutazione nazionale). Le proposte implicano risorse modestissime (alcune decine di milioni di euro), più che giustificate visto che la spesa totale per il settore universitario di oltre dieci miliardi di euro oggi si realizza con scarsissimi controlli di efficacia e di efficienza.

*Un quinto nodo di non minore rilevanza strategica riguarda l'intera materia relativa al personale sia docente che tecnico e amministrativo. Per questo argomento la praticabilità delle soluzioni proponibili dipende così fortemente dalle scelte compiute per i primi tre nodi da far sì che sia parso conveniente rinviarne l'esame, pur avendo presente che si tratta di un nodo essenziale.*

### Primo nodo: la governance del sistema universitario

#### Proposta 1: per un governo “strategico” (o “a distanza”)

a) Assunzione del modello di governo “strategico” (o “a distanza”)

*Concretamente si tratta di:*

- Adottare il modello di governo “strategico” (o “a distanza”) del sistema nazionale delle autonomie universitarie. Ciò implica che da parte dei decisori pubblici siano chiaramente individuati gli obiettivi strategici da perseguire e che in particolare vengano fissati: i) le regole inderogabili in materia di diritti e doveri dei docenti e degli studenti, ii) i requisiti strutturali, quantitativi e qualitativi, e iii) i livelli essenziali delle prestazioni che il sistema e le sue articolazioni debbono garantire.
- Introdurre un'organica politica di incentivi e disincentivi che, utilizzando

appieno il sistema nazionale di valutazione, orienti le università e ne stimoli comportamenti virtuosi. Il *finanziamento pubblico alle università dovrà avvenire su una quota crescente su base competitiva* creando così gli incentivi adatti a che le università riconoscano come interesse primario il miglioramento della qualità della ricerca e della formazione (“I finanziamenti devono premiare i risultati”).

- Prevedere poteri sanzionatori o sostitutivi, da parte dell'autorità di governo, per i casi di violazione o inadempienza delle regole inderogabili, com'è di norma per tutti i sistemi autonomistici.
  - Riconoscere e sostenere il processo di autonomia progettuale e gestionale delle università, e perciò la loro diversificazione, anche per favorire un modello di “quasi mercato” che stimoli l'emulazione competitiva a livello nazionale e internazionale.
- b) La rappresentanza delle università (CRUI) come struttura di riferimento per l'azione di governo.

*Concretamente si tratta di:*

- Assumere la *Conferenza dei Rettori (CRUI)* quale referente per la consultazione, il confronto e la verifica del consenso sulle più rilevanti scelte di governo del sistema: ciò in quanto la CRUI è espressione dei responsabili della gestione degli atenei e struttura istituzionalmente autonoma e indipendente rispetto al Ministero.
  - Affidare al *Consiglio Universitario Nazionale (CUN)* tutte le funzioni che attengono alla materia dell'organizzazione dei saperi e ai settori scientifico-disciplinari: funzioni che devono rimanere prerogativa specifica ed esclusiva della comunità scientifica. Ciò implica una sua composizione radicalmente rinnovata per farne espressione autorevole della più avanzata ricerca scientifica.
- c) La programmazione dello sviluppo del sistema universitario: il coordinamento su scala regionale.

*Concretamente si tratta di:*

- Individuare strutture e procedure efficaci per la *programmazione dello sviluppo universitario su scala regionale*, nel quadro di un rapporto effettivo e strutturato con i poteri regionali, con il sistema scolastico, con le rappresentanze delle comunità territoriali e delle forze imprenditoriali, professionali e sociali, superando gli attuali Comitati regionali di coordinamento universitario, che in generale non svolgono nei fatti la funzione razionalizzatrice e selettiva per cui erano stati concepiti.

## Proposta 2: per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei

In un regime a prevalente finanziamento pubblico, l'autonomia dell'università deve implicare un alto grado di accountability e quindi un *Sistema nazionale di valutazione è condizione stessa dell'autonomia e suo necessario contrappeso*: non ci può essere autonomia senza responsabilità e responsabilità senza valutazione.

Un Sistema nazionale di valutazione, come realizzato da tempo in molti paesi europei, è uno strumento essenziale di gestione strategica sia per il governo del sistema sia per quello dei singoli atenei.

Un Sistema nazionale di valutazione:

- stimola le università ad adottare appropriati sistemi di qualità (autovalutazione) e assicura così la tensione verso il miglioramento delle prestazioni;
- richiede il monitoraggio delle attività svolte (valutazione esterna) da parte di una Agenzia nazionale e indipendente;
- rende possibili confronti tra situazioni comparabili, innescando un'emulazione virtuosa;
- può consentire una assegnazione mirata di risorse;
- fornisce a studenti, mondo del lavoro e delle professioni informazioni corrette per scegliere meglio.

La valutazione del sistema universitario non può prescindere da una dimensione di sistema e da una metodologia unitaria: prevede quindi una regia e un coordinamento centrali che non dovranno essere messi in discussione da processi di devolution.

*Concretamente si tratta di:*

- Fare della valutazione lo strumento decisivo per il governo strategico del sistema. L'*autovalutazione di ateneo*, che garantisce il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli attori, e la *valutazione esterna*, che assicura rigore e imparzialità, sono complementari.
- Realizzare una *Agenzia nazionale di valutazione*, autonoma e indipendente, con funzioni di authority per la valutazione esterna della ricerca, della didattica e degli atenei, mediante la trasformazione e il potenziamento, entro un tempo ragionevole, degli attuali organismi di valutazione (Cnvsu e Civr).
- Prevedere che gli organismi responsabili della valutazione *rendano pubblici*, con un rapporto periodico al Parlamento, *i risultati* delle loro rilevazioni.

### Proposta 3: per l'accreditamento dei corsi di studio

Si tratta di garantire allo studente, in presenza anche del rischio di pubblicità ingannevole, che i singoli corsi di studio attivati dalle università posseggano, inizialmente e nel tempo, i requisiti (organizzativi, strumentali e qualitativi) necessari per potersi legittimamente definire come “corsi universitari” e produrre, quanto al titolo, la validità legale che l'ordinamento gli attribuisce.

È un tipo di garanzia cui non può rispondere il mercato se non con “ritardi” che lascerebbero gli studenti per troppo tempo non protetti e, più in generale, l'utenza a rischio di professionalità non qualificate.

È in corso un dibattito sulla opportunità del *superamento del valore legale dei titoli*: un vero ostacolo alla competizione tra atenei. Il problema è complesso ma potrebbe trovare soluzione proprio con una sua sostituzione con meccanismi di accreditamento europei.

*Concretamente si tratta di:*

- Individuare uno o più organismi, indipendenti dal Ministero ma da esso abilitati, per l'accreditamento dei corsi di studio universitari, a protezione degli studenti e dell'utenza e ad evitare pubblicità ingannevole. Ciò deve avvenire mediante la verifica e la certificazione della sussistenza iniziale e della permanenza nel tempo dei requisiti minimi, in raccordo con i risultati della valutazione.

### Secondo nodo: la governance di ateneo

I principali organi di governo oggi sono: il Rettore, il Direttore amministrativo, il Consiglio di amministrazione, il Senato Accademico. La normativa nazionale sui poteri e sulle competenze di ciascun organo di governo è fortemente lacunosa: in linea di principio al Senato Accademico spetterebbero i poteri di indirizzo culturale, didattico e scientifico e al Consiglio di amministrazione quelli di gestione (amministrativa, finanziaria, patrimoniale). In realtà si è stabilita nel tempo una sorta di bicameralismo in cui il Rettore, con la funzione di doppia presidenza, rappresenta il punto di equilibrio vedendo crescere il suo ruolo e i suoi poteri. Del resto, nemmeno i poteri effettivi del Rettore sono stati mai chiariti bene dalla legge. L'autonomia statutaria degli atenei non ha modificato questo stato di cose, anzi, in un certo senso l'ha consolidato ampliando spesso i poteri del Senato Accademico e contraendo quelli del Consiglio di amministrazione.

Il personale docente, infine, continua ad essere incardinato presso le facoltà e reclutato/gestito direttamente da queste, con la sostanziale esclusione degli organi di governo centrale dell'ateneo.

Le analisi più critiche parlano di “irresponsabilità collettiva” o di “anarchia organizzata” delle università.

## Proposta 4: per un governo autonomo e responsabile

Per dare un governo responsabile alle università italiane serve un progetto per una nuova governance. Le parole chiave del progetto sono autonomia e accountability da un lato, suddivisione dei poteri e chiara attribuzione delle responsabilità dall'altro. Per instaurare un “governo responsabile”, con capacità decisionale e visione strategica (un ateneo come sistema e non come somma di visioni e interessi individuali), è necessaria una legge che superi le inevitabili resistenze fissando alcuni punti chiave relativi alle strutture centrali di governo degli atenei: tutti gli statuti autonomi dovranno rispettarli per ottenere l'approvazione ministeriale.

Una legge è necessaria perché è impensabile che l'attuale sistema delle autonomie possa autocorreggersi.

*Concretamente si tratta di:*

- Affidare al Rettore tutti i compiti di iniziativa e di ordinaria e straordinaria amministrazione, eccezion fatta per le materie esplicitamente definite come compiti degli organi accademici collegiali. Il Rettore, un docente anche di altre università italiane o straniere, potrà essere eletto da un corpo elettorale interno all'ateneo ma con modalità diverse dalle attuali.
- Affidare ad un Consiglio di Ateneo, presieduto dal Rettore, le scelte gestionali (budget previsionale e conseguente ripartizione delle risorse, bilancio consuntivo, piani strategici di attività, scelte patrimoniali e contrattuali, criteri per l'accesso e l'eventuale selezione degli studenti e decisione finale nelle assunzioni di tutto il personale) visto che la scelta e la qualità dei docenti è il fattore cruciale per il successo dell'università.
- Prevedere alcune regole-quadro entro le quali dovrà collocarsi la normativa statutaria degli atenei relativa alla composizione e alla nomina del Consiglio di Ateneo. Tra queste TreeLLLe propone:
  - da dieci a quattordici membri oltre al Rettore, metà interni e metà esterni all'ateneo, tutti nominati dal Rettore (salvo uno degli esterni, nominato dal Ministro);
  - per le nomine esterne, il Rettore non potrà scegliere ma dovrà trovare una “intesa” con le rappresentanze delle comunità territoriali e delle forze imprenditoriali e sociali;
  - approvazione del complesso delle nomine da parte del Senato Accademico, e

facoltà per lo stesso di votare la sfiducia, con maggioranza qualificata e non prima di metà mandato.

- Affidare al Senato Accademico, oltre al potere di fiducia e sfiducia nei confronti del Consiglio di Ateneo, i poteri relativi allo statuto, alla regolamentazione interna, alla garanzia dei diritti e delle libertà accademiche dei docenti e dei diritti degli studenti.
- Affidare a una nuova figura di Direttore Generale o Segretario Generale la responsabilità di gestire e controllare le risorse e l'organizzazione dell'ateneo sulla base delle indicazioni strategiche del Rettore e del Consiglio. Il Direttore Generale (un manager, non un professore) sarà nominato dal Consiglio su proposta del Rettore e parteciperà con voto consultivo sia alle sedute del Consiglio che a quelle del Senato. Sarà anche responsabile della selezione e gestione del personale tecnico-amministrativo: per nuove assunzioni e per nomine dirigenziali dovrà avere l'approvazione del Consiglio.
- Riservare al Consiglio di Ateneo le funzioni che richiedono unitarietà di impostazione per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'istituzione, segnatamente la gestione dell'organico docente.
- Delegificare la strutturazione interna degli atenei (facoltà, corsi di studio, dipartimenti), la cui definizione va affidata agli Statuti nel rispetto di alcuni criteri generali; affidare quanto non è di pertinenza dell'intero ateneo alla struttura più vicina ai docenti e agli studenti direttamente interessati, a cominciare dall'incardinamento dei docenti nel dipartimento dove si svolge la loro ricerca.

## Terzo nodo: le risorse finanziarie

### Proposta 5: per un finanziamento diversificato e crescente

Il costo dei sistemi di istruzione superiore negli ultimi decenni è stato ovunque crescente e continuerà ad esserlo anche in futuro visti i forti incrementi di iscrizioni ancora prevedibili.

I margini di manovra della finanza pubblica sono oggettivamente ridotti: si profila uno squilibrio, tendenzialmente strutturale, tra le concrete possibilità del finanziamento statale - comunque da incrementare - e i bisogni e i costi crescenti dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica.

Per affrontare l'emergenza del finanziamento delle università è necessario il concorso di tutti i soggetti interessati allo sviluppo dell'istruzione superiore: gli ate-

nei; le istituzioni pubbliche (Unione Europea, Stato, Regioni, Enti locali); il sistema delle imprese; le Fondazioni di origine bancaria; i privati donatori; gli studenti e le loro famiglie. Le università, per loro conto, devono dedicare il massimo impegno alla più efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie attraverso una gestione più manageriale, attenta cioè al controllo di gestione, al rapporto costi-benefici di ogni attività e alla lotta agli sprechi. Si tratta di una obbligazione verso gli studenti, le autorità pubbliche e la società nel suo insieme che attraverso la fiscalità generale fornisce risorse pubbliche.

Le proposte presentate da TreeLLLe individuano azioni mirate, convergenti e coordinate di tre degli attori principali: (1) il Governo nazionale; (2) le Regioni; (3) gli atenei.

## Azioni del governo

*Concretamente si tratta di:*

- Programmare un incremento del finanziamento statale alle università per portarlo, in un arco temporale determinato, alla percentuale del PIL corrispondente alla media europea (dall'attuale 0,8% all'1,2%, cioè da 10 a 15 miliardi di euro).
- Per il finanziamento ordinario degli atenei passare dall'attuale principio "i finanziamenti seguono gli studenti iscritti" (corretto solo in piccola parte dal riferimento agli studenti "attivi") al principio "i finanziamenti seguono i risultati", cioè i laureati e la loro qualità; tale principio potrà attuarsi da un lato di pari passo con il consolidamento del Sistema nazionale di valutazione della qualità e dall'altro con le verifiche delle performance nel mondo del lavoro dei laureati di ciascuna università.
- Per gli stanziamenti specifici per la ricerca universitaria, generalizzare il metodo della selezione competitiva dei progetti ad opera di esperti indipendenti (anche stranieri), finanziando adeguatamente i soli progetti di alta qualificazione, e rendere operante un sistema di valutazione 'ex post' dei risultati (tuttora inesistente).
- Adottare un regime fiscalmente agevolato per le donazioni di privati e di imprese alle università.

## Azioni delle Regioni

*Concretamente si tratta di:*

- Istituire - in forme concordate tra regioni, università e rappresentanze del sistema produttivo, sociale e professionale - tavoli permanenti di confronto per il finanziamento regionale delle università, con riferimento al riequilibrio territoriale dell'offerta universitaria (ricerca e didattica), al miglioramento qualitativo dei servizi didattici, al potenziamento degli interventi per il diritto allo studio.

## Azioni degli Atenei

*Concretamente si tratta di:*

- Valorizzare in modo imprenditivo la propria ricerca e le proprie competenze in tutti i campi della conoscenza e della operatività dei saperi, in relazione ad un ampio mercato di possibili committenti (o acquirenti).
- Organizzare una risposta adeguata - ed economicamente remunerativa - alla diffusa domanda di formazione permanente e ricorrente (*lifelong learning*) e di formazione a distanza (*distance learning*), attraverso attività e servizi didattici a pagamento, anche in collaborazione con imprese, Enti locali, ordini professionali, etc.
- Riesaminare l'organizzazione dell'ateneo, verificando in termini di costi/benefici, con una caccia alle diseconomie, i singoli centri di spesa; si potrà così pervenire ad un sistematico recupero di risorse, sia umane che finanziarie.
- Valutare l'opportunità di costituire le 'fondazioni universitarie', come strumento per una più efficace ed economica gestione di molteplici servizi e attività strumentali, nonché per attingere più agevolmente a specifiche fonti di finanziamento, anche patrimoniali (ad es., donazioni - anche immobiliari - di privati e di imprese, etc.), da gestire economicamente in favore dell'ateneo.

## Proposta 6: più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti

La questione del concorso degli studenti e delle loro famiglie ai costi dell'istruzione universitaria va affrontata tenendo conto dei seguenti dati di fatto:

- il panorama internazionale è molto variegato; ovunque, tale concorso ai costi si connette comunque alle politiche per il diritto allo studio e alle misure di student aid, solitamente molto sviluppate;
- in Italia, rispetto agli altri paesi europei, la contribuzione studentesca non è bassa, anche se - rispetto al bilancio complessivo degli atenei - copre mediamente meno del 15% dei costi;
- i costi di frequenza e di mantenimento, soprattutto per gli studenti fuori sede, sono più elevati di quelli delle altre nazioni europee, soprattutto a causa della mancanza di alloggi agevolati;
- sotto il profilo contributivo a beneficiare delle basse rette sono per lo più i ceti medi e medio-alti. La partecipazione all'università di studenti a basso status socio-economico è in tutti i paesi dell'OCSE (e l'Italia non fa eccezione) "sproporzionatamente piccola" (OCSE, 1998);
- il titolo di studio universitario offre considerevoli vantaggi (prestigio sociale, lavori più qualificati, più elevata probabilità di occupazione e, soprattutto, retribuzioni consistentemente maggiori): il costo degli studi universitari rappresenta pertanto una forma di investimento individuale particolarmente red-

ditizia nel tempo, il cui onere è oggi pressoché totalmente a carico dell'intera collettività;

- la Costituzione sancisce il diritto di “raggiungere i gradi più alti degli studi” unicamente per i “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi”, stabilendo un legame ineludibile tra principio meritocratico ed equità sociale;
- l'entità della contribuzione degli studenti è stata demandata all'autonomia universitaria con il D.P.R. 306/1997, con il limite di un tetto massimo pari al 20% dell'importo del finanziamento ordinario (FFO) che ciascuna università riceve annualmente dallo Stato (tetto tuttora non raggiunto da molti atenei).

Per TreeLLLe il principio essenziale cui attenersi in materia di contribuzione degli studenti è:

- l'istruzione universitaria, che assicura un servizio pubblico, deve rimanere impegno primario dello Stato, ma rappresenta anche un investimento individuale (proporzionale all'impegno profuso) per i notevoli vantaggi personali che ne derivano (status, occupazione, reddito). Gli studenti devono quindi trovare interesse a contribuire in modo significativo alla copertura dei costi, in quanto, se il servizio è di qualità, si tratta di un investimento a forte ritorno sul proprio futuro.

*Concretamente si tratta di:*

- *Regolare contrattualmente i rapporti tra università e diverse tipologie di studenti* per una reciproca assunzione di obbligazioni in materia di offerta formativa, di contribuzione studentesca, di servizi didattici e di impegno temporale dello studente negli studi (ad esempio, distinguendo tra studenti a tempo pieno o parziale, in sede o fuori sede, in corso o fuori corso), con previsione di incentivi e disincentivi - da ambo le parti - in caso di inadempienza.
- Consentire alle università un *aumento nella contribuzione studentesca*, con il vincolo della destinazione di una quota, intorno al 50%, a interventi - oggettivamente verificabili dagli studenti stessi - nei campi della didattica, dei relativi servizi, dello student aid. Il ricorso a tale aumento non deve ridurre l'impegno dell'università alla ricerca di altre fonti; anche a questo fine, va determinato un valore percentuale massimo per la contribuzione studentesca, da rapportare al totale delle altre entrate dell'ateneo e non, come attualmente, al solo FFO.
- Adottare misure specifiche per *favorire un più esteso ed equo accesso all'università* degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, in conformità al dettato della Costituzione (art. 34).
- *Promuovere convenzioni tra Regioni e università* per demandare a queste ultime la gestione integrata degli interventi per il diritto allo studio e il sostegno agli studenti in un quadro di regole preventivamente concertate.

## Quarto nodo: il rapporto tra università e sistema scolastico

Nei processi educativi viene sempre sottolineata l'esigenza di curare una continuità all'atto del passaggio di ogni giovane da un livello formativo ad un altro. *Il sistema scolastico e il sistema universitario devono essere considerati come anelli di un'unica catena formativa.* Invece i due sistemi risultano sostanzialmente separati e scarsamente comunicanti.

Il costo di questa separatezza ricade pesantemente su molti studenti che nel passaggio da un sistema all'altro si perdono per strada (vedi gli elevatissimi indici degli abbandoni nei primi anni di università). Questo "salto" tra i due sistemi va colmato e affrontato con l'attenzione che merita per i pesanti costi sociali, economici e personali che determina.

I rapporti tra università e sistema scolastico possono essere esaminati:

- dal punto di vista degli studenti;
- dal punto di vista degli insegnanti;
- dal punto di vista della ricerca didattica.

### Proposta 7: per la centralità degli studenti

Gli abbandoni hanno diverse cause, ma molto dipende dalla mancanza di chiare informazioni su quello che l'università effettivamente offre e richiede e sugli sbocchi sul mercato del lavoro delle sue diverse facoltà. Le attività di orientamento richiedono perciò strumenti basati su una interazione organica tra università e sistema scolastico.

L'efficacia di un sistema universitario dipende anche dalle motivazioni, dall'impegno e dalla preparazione scolastica dei suoi studenti. Prove orientative all'ingresso e verifica dei requisiti di accesso potrebbero evitare due pericoli: un elevato tasso di insuccessi e uno scadimento qualitativo della formazione universitaria.

*Concretamente si tratta di:*

- Passare da una logica di interventi episodici di strutture operanti isolatamente alla definizione e all'implementazione di un *Progetto integrato scuola/università relativo sia all'orientamento sia ai requisiti di accesso* ai corsi universitari. Esso deve coinvolgere, con pari responsabilità e impegno, le due istituzioni e i loro docenti. Sono da sperimentare forme nuove (ad esempio con convenzioni tra università e scuola per l'utilizzazione di insegnanti scolastici opportunamente retribuiti), onde assicurare la preparazione specificamente richiesta per i diversi corsi di studio, verificarne il possesso e intervenire per colmare le eventuali lacune.

## Proposta 8: per la centralità degli insegnanti

a) Il ruolo dell'università nella formazione iniziale e nella formazione in servizio degli insegnanti.

Per la formazione iniziale degli insegnanti è necessario che le strutture universitarie a ciò predisposte utilizzino, oltre ai docenti universitari, anche insegnanti dei rispettivi gradi scolastici e che esse integrino una pluralità di componenti formative (scienze socio-psico-pedagogiche, dimestichezza con le nuove tecnologie telematiche e multimediali, tirocini, etc.) oltre a quella strettamente disciplinare. Lo stesso dicasi per le strutture universitarie dedicate alla formazione in servizio degli insegnanti; dette attività non potranno appiattirsi sui meri contenuti, ripetendo gli ordinari corsi universitari, ma dovranno mirare alla costruzione di competenze didattico-professionali: sarà qui fondamentale il pieno coinvolgimento dei docenti non universitari anche nell'impostazione progettuale.

b) Le opportunità di mobilità verso la docenza universitaria da parte di insegnanti in servizio.

L'effettiva integrazione, in posizione non subordinata, di insegnanti "eccellenti" in strutture universitarie sia di ricerca didattica sia di formazione degli insegnanti futuri, può anche rappresentare il punto di partenza per una opportuna riapertura all'esterno del sistema di ingresso nei ruoli universitari.

*Concretamente si tratta di:*

- Definire un *Progetto integrato università/scuola per la formazione degli insegnanti* che preveda, nel curriculum successivo alla laurea, un corretto equilibrio tra le tre componenti (scienze socio-psico-pedagogiche, didattica disciplinare e tirocinio) essenziali per "saper insegnare", e che affidi la responsabilità formativa a una struttura universitaria fortemente interdisciplinare, capace di integrare al proprio interno le diverse competenze accademiche e di porsi quale interlocutore attivo con il mondo scolastico, raccogliendone i contributi.
- Stabilire una *organica connessione tra sistema di formazione e procedure di reclutamento*, per superare l'attuale situazione in cui le anzianità acquisite con periodi di servizi precari prevalgono rispetto alle qualificazioni.
- Favorire la *mobilità verso la docenza universitaria di insegnanti scolastici di particolare qualificazione (gli "eccellenti")*, avviando a tale fine, da subito, una loro ampia utilizzazione attraverso contratti di insegnamento e di ricerca presso gli atenei.

## Proposta 9: per la centralità della ricerca didattica

È necessaria una scelta strategica che incentivi la ricerca didattica, un approccio scientifico “al saper insegnare” e alla progettazione dei corsi di studio. L’interazione università-scuola richiede un percorso di continuo scambio tra teoria e applicazione, tra riflessione e lavoro sul campo, un lavoro di équipe al quale possono contribuire in pari misura studiosi delle scienze cognitive e professionisti dell’insegnamento.

*Concretamente si tratta di:*

- *Inserire tra le priorità strategiche del sistema universitario lo sviluppo della ricerca didattica, con riferimento all’attività di docenza sia dei professori universitari sia degli insegnanti degli altri livelli scolastici. Tale sviluppo deve comprendere:*
  - le metodologie degli insegnamenti disciplinari;
  - le procedure di verifica degli apprendimenti;
  - l’approccio interdisciplinare finalizzato a una comune progettazione didattica;
  - l’apporto delle scienze psicopedagogiche e delle nuove tecnologie didattiche.