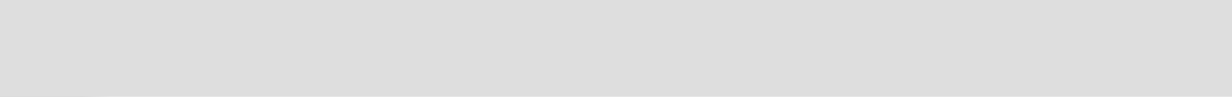


I Quaderni



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento continuo

Profilo sintetico dell'Associazione

L'Associazione TreeLLLe - per una società dell'apprendimento continuo" ha come obiettivo il miglioramento della **qualità dell'educatione** (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. Attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati **offre un servizio** all'opinione pubblica, alle forze sociali, alle istituzioni educative e ai decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

Inoltre, anche attraverso esperti internazionali, TreeLLLe si impegna a svolgere un'attenta azione di monitoraggio sui sistemi educativi e sulle esperienze innovative di altri paesi.

In particolare si pone come "**ponte**" per colmare il distacco che sussiste nel nostro paese tra ricerca, opinione pubblica e pubblici decisori, distacco che penalizza l'aggiornamento e il miglioramento del nostro sistema educativo.

L'Associazione è rigidamente **apartitica e agovernativa**: la peculiarità e l'ambizione del progetto stanno nell'avvalersi dell'apporto di personalità di diverse tradizioni e sensibilità culturali che hanno oggi bisogno di confrontarsi e dialogare in una sede che non subisca l'influenza della competizione e delle tensioni politiche. I Soci Fondatori sono garanti di questo impegno.

Il **promotore** dell'iniziativa e presidente esecutivo è Attilio Oliva. Il **presidente** dell'Associazione è Umberto Agnelli. Il **chairman** del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità. Il **Forum** delle personalità e degli esperti è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e contributi di **Eminent Advisor** (politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Temi strategici

L'Associazione si propone di affrontare ogni anno uno o due **temi strategici** di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si forniscono dati e informazioni, si elaborano proposte, si individuano questioni aperte, con particolare attenzione al confronto con le più efficaci e innovative esperienze internazionali.

Per ogni singolo tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in quattro fasi:

1. attività di **elaborazione** delle proposte e predisposizione di una prima stesura dei Quaderni a cura del Comitato Operativo del Forum e dei Gruppi di Progetto;
2. **coinvolgimento** delle personalità del Forum e degli Eminent Advisor, attraverso la discussione e la raccolta di pareri sulla prima elaborazione dei Quaderni. L'obiettivo è quello di pervenire ad una stesura finale che raccolga il più largo consenso al fine di conferire alle tesi stesse il massimo di autorevolezza e capacità di influenza presso l'opinione pubblica, le istituzioni educative e i decisori pubblici;
3. **diffusione** dei Quaderni mirata a informare e coinvolgere decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative. Gli strumenti: presentazioni pubbliche dei Quaderni, con eventi sia nazionali che locali; loro diffusione gratuita su un'ampia ma selezionata mailing list di persone interessate ai problemi dell'Educazione (fino a 20.000); inserimento nel sito Internet, etc. Particolare attenzione viene dedicata alla sensibilizzazione dei media (alcuni direttori dei principali media partecipano al Forum in qualità di Advisor).
4. attività di **lobby trasparente** al fine di diffondere dati e informazioni, promuovere le tesi presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative affinché le proposte di TreeLLLe influenzino le azioni di governo e si trasformino in sperimentazioni concrete.

L'Associazione svolgerà inoltre **verifiche** sull'efficacia della propria attività facendo riferimento ai contenuti di leggi e provvedimenti dei decisori pubblici; al numero e alla qualità delle sperimentazioni che saranno avviate dalle istituzioni educative; ai riconoscimenti che, a vario titolo, la comunità scientifica, politica e di settore riserverà all'attività dell'Associazione; all'attenzione che i media dedicheranno agli argomenti trattati.

Temi di attualità

L'Associazione prevede inoltre attività dedicate a particolari **temi di attualità**. Su questi temi vengono organizzati Seminari internazionali, si producono Ricerche (anche in collaborazione con altri Enti), si organizzano confronti fra le personalità che compongono il Forum. Per ogni tipo di attività si prevede la pubblicazione in specifiche collane dedicate ("Seminari", "Ricerche", "Dibattiti", etc.) diffuse attraverso gli stessi canali utilizzati per i Quaderni.

Enti sostenitori

L'attività dell'Associazione TreeLLLe è finanziariamente sostenuta da più Fondazioni italiane di origine bancaria che, coerentemente ai loro scopi istituzionali, decidono di sostenere questo progetto nazionale: ad oggi, la Compagnia di San Paolo di Torino, la Fondazione della Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, la Fondazione Pietro Manodori di Reggio Emilia.

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente

Umberto Agnelli

Presidente Esecutivo

Attilio Oliva

Chairman del Forum

Thomas J. Alexander

Comitato Operativo del Forum

Thomas J. Alexander, Dario Antiseri, Carlo Callieri, Sabino Cassese,
Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,
Attilio Oliva, Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo.

Forum delle personalità e degli esperti

Thomas J. Alexander, Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri,
Federico Butera, Carlo Callieri, Aldo Casali, Lorenzo Caselli,
Sabino Cassese, Elio Catania, Alessandro Cavalli, Innocenzo Cipolletta,
Carlo Dell'Aringa, Adriano De Maio, Tullio De Mauro, Giuseppe De Rita,
Umberto Eco, Luciano Guerzoni, Mario Lodi, Roberto Maraglino,
Angelo Panebianco, Clotilde Pontecorvo, Sergio Romano, Raffaele Simone,
Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta,
Umberto Veronesi.

Eminent Advisor

Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla,
Enzo Carra, Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara,
Domenico Fisichella, Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fustagni,
Lia Ghisani, Lucio Guasti, Ezio Mauro, Mario Mauro, Dario Missaglia,
Luciano Modica, Gina Nieri, Andrea Ranieri, Giorgio Rembado, Carlo Rossella,
Fabio Roversi Monaco, Marcello Sorgi, Piero Tosi, Giovanni Trainito,
Giuseppe Valditara, Benedetto Vertecchi, Vincenzo Zani.

Assemblea dei Soci fondatori e garanti

Umberto Agnelli, Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi,
Luigi Maramotti, Pietro Marzotto, Attilio Oliva
(Segretario Assemblea: Guido Alpa).

Collegio dei revisori

Giuseppe Lombardo (presidente), Vittorio Afferni, Michele Dassio.

Collaboratori e Assistenti

Paola Frezza, Osvaldo Pavese

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.associazionetreeelle.it
info@associazionetreeelle.it

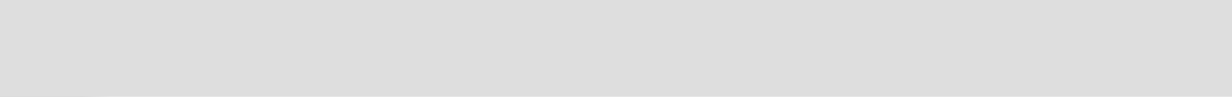
SECONDA EDIZIONE: NOVEMBRE 2003
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 3
Settembre 2003

Università italiana, università europea?

Dati, proposte e questioni aperte



INDICE

PREMESSA	11
INTRODUZIONE	
L'ISTRUZIONE SUPERIORE: LO SCENARIO INTERNAZIONALE	13
PARTE PRIMA	
PER UNA UNIVERSITÀ PIÙ EUROPEA	19
1. Lo “spazio europeo dell’istruzione superiore”	19
2. L’università italiana verso il futuro	27
2.1 Le missioni consolidate ed emergenti	27
2.2 Per un sistema diversificato e competitivo	36
PARTE SECONDA	
L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN CIFRE: TENDENZE E CONFRONTI	39
Premessa	39
3. Le anomalie e i ritardi	39
3.1 Le principali patologie	39
3.2 Le principali differenze rispetto agli altri paesi sviluppati	40
3.3 Dati e confronti Italia/UE/paesi OCSE	42
4. Il contesto socioeconomico e culturale	44
5. L’offerta formativa	48
6. Gli studenti	51
6.1 Indicatori internazionali	51
6.2 Indicatori di partecipazione e di efficacia	57
6.3 La mobilità: internazionale, interregionale	62
6.4 Gli aiuti finanziati e i servizi agli studenti	63
6.5 La transizione al lavoro: occupazione e reddito	65
7. I docenti	68
7.1 Dati e indicatori	68
7.2 Le condizioni di lavoro	72

8.	La ricerca	74
9.	Le risorse finanziarie	80
	9.1 Le principali fonti di finanziamento	80
	9.2 Le spese: alcuni indicatori	81

PARTE TERZA

QUATTRO NODI STRATEGICI: LE PROPOSTE DI TREELLE	87
--	----

Premessa essenziale	87
---------------------	----

Primo nodo: la <i>governance</i> del sistema universitario	89
---	----

Le attuali strutture di governo del sistema	89
---	----

PROPOSTE Per un governo “strategico” (o “a distanza”) del Ministero	92
--	----

Per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei	98
--	----

Per l’accreditamento dei corsi di studio	103
--	-----

Secondo nodo: la <i>governance</i> di ateneo	105
---	-----

Il governo attuale degli atenei	105
---------------------------------	-----

PROPOSTE Per un governo responsabile	108
---	-----

Terzo nodo: le risorse finanziarie	116
---	-----

Criticità e vincoli	116
---------------------	-----

PROPOSTE Per un finanziamento diversificato e crescente	117
--	-----

Più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti	121
--	-----

Le condizioni: trasparenza e <i>accountability</i>	125
--	-----

Quarto nodo: il rapporto tra università e sistema scolastico	126
---	-----

Il costo della separatezza	126
----------------------------	-----

PROPOSTE Per la centralità degli studenti	127
--	-----

Per la centralità degli insegnanti	129
------------------------------------	-----

Per la centralità della ricerca didattica	132
---	-----

APPENDICE: TRE SISTEMI EUROPEI DI ISTRUZIONE SUPERIORE	135
---	-----

A) Regno Unito (M. Kogan)	135
---------------------------	-----

B) Spagna (A. Tiana Ferrer)	148
-----------------------------	-----

C) Svezia (A. Tuijnman)	157
-------------------------	-----

ALLEGATO: LA DICHIARAZIONE DI BOLOGNA (1999)	169
---	-----

GLOSSARIO	173
------------------	-----

INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE	177
--	-----

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	179
----------------------------------	-----

PREMESSA

Il Quaderno, come d'abitudine, è frutto di un lavoro di gruppo: il dibattito negli organi di TreeLLLe si è sviluppato anche grazie a contributi specifici per ogni singolo tema trattato, a suo tempo commissionati a qualificati esperti nazionali ed europei. Il Quaderno ha ottenuto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica.

Nell'**Introduzione** si presentano i cambiamenti strutturali in corso nella formazione terziaria sulla scena internazionale in conseguenza delle nuove domande che provengono dall'economia e dalla società. Sono individuate le principali sfide che devono essere affrontate sia dai governi che dalle istituzioni terziarie.

Nella **Parte Prima**, "Per una università più europea", al capitolo 1, grazie alla collaborazione di G. Haug (dell'Education Directorate della Commissione Europea), si forniscono informazioni aggiornate riguardo al processo intergovernativo in corso per costruire uno "spazio europeo dell'Istruzione Superiore" e per realizzare un obiettivo indicato dall'Unione: fare dell'economia europea "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010". Nel capitolo 2, si sviluppa una riflessione sulle missioni consolidate ed emergenti dell'università.

La **Parte Seconda**, "L'università italiana in cifre: tendenze e confronti" fornisce una fotografia dell'attuale posizionamento dell'università italiana nel contesto europeo, attraverso un'aggiornata documentazione basata sulle fonti più accreditate (OCSE, ISTAT, MIUR, CNVSU, CRUI, CINECA). Un quadro d'insieme si trova nel capitolo 3 "Le anomalie e i ritardi"; all'interno di esso, la Tabella 1 riassume i confronti di alcuni dati Italia/Unione Europea/paesi OCSE.

La **Parte Terza**, "Quattro nodi strategici: le proposte di TreeLLLe", presenta i principali nodi strategici individuati e le proposte dibattute a più riprese negli organi di TreeLLLe e condivise nelle loro linee essenziali. Ci si riferisce a una nuova *governance* del sistema universitario, a una nuova *governance* di ateneo, all'incremento delle risorse finanziarie e al raccordo tra università e sistema scolastico. Per ogni nodo strategico sono state formulate proposte operative. Il nodo relativo all'intera materia del personale delle università, sia docente, sia tecnico-amministrativo è rinviato ad una futura trattazione specifica.

Nell'**Appendice** abbiamo ritenuto utile riportare tre contributi che consentono di mettere a confronto diverse esperienze europee: il caso del Regno Unito a cura di M. Kogan (condirettore del Centre for the Evaluation of Public Policy alla Brunel University); il caso della Spagna a cura di A. Tiana Ferrer (presidente dell'IEA,

Associazione internazionale per la valutazione del rendimento educativo); il caso della Svezia a cura di A. Tuijnman (direttore dell'Institute of International Education dell'Università di Stoccolma).

Nell'**Allegato** è stato inserito il testo integrale della Dichiarazione di Bologna del 1999.

Per facilitare la lettura del **Quaderno**, si è predisposto un **Glossario**.

INTRODUZIONE

L'ISTRUZIONE SUPERIORE: LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Ciascuno di noi è chiamato ogni giorno a misurarsi con la crescente complessità dell'agire economico e sociale e a praticare diritti e doveri di una cittadinanza attiva. In un mondo sempre più competitivo, per avere successo come singoli e come comunità è necessario accrescere di continuo il capitale di conoscenze, competenze e capacità su cui si fonda lo sviluppo economico: anche la prosperità delle comunità favorisce un buon grado di coesione sociale. Ai sistemi educativi, e in particolare all'educazione terziaria, viene chiesto con forza di saper rispondere alle domande dell'economia e della società. 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 alto livello per i figli. Queste aspettative costituiscono una sfida per i governi e per le istituzioni.

In questo Quaderno cerchiamo di analizzare e capire i cambiamenti strutturali in corso nella formazione terziaria. Un fenomeno evidente è che i paesi europei, come molti altri, si muovono verso sistemi di educazione che riguardano grandi numeri di cittadini e che questi sistemi sono oggi più influenzati dalla domanda esterna dei portatori di interessi (*stakeholders*) che dal modello "guidato dall'offerta" che ha finora caratterizzato le istituzioni terziarie e in particolare le università.

Nella seconda metà del XX secolo i sistemi educativi, in Europa e nel mondo, hanno subito grandi trasformazioni. Nella prima parte del secolo si è conquistato un livello di istruzione primaria per tutti, mentre nell'ultima parte si è quasi raggiunto un livello di istruzione secondaria generalizzata: oggi, in molti paesi il 90% dei giovani ottiene il diploma secondario (1). Le generazioni recenti hanno anche raggiunto più alti livelli di educazione terziaria. Mentre le iscrizioni all'università sono andate aumentando in maniera graduale a partire dagli anni Cinquanta, negli ultimi due decenni del secolo si è assistito a una decisa impennata verso più alti tassi di partecipazione. Negli anni Cinquanta nei paesi sviluppati 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%. Peraltro, questa media occulta differenze di rilievo tra i diversi paesi. In alcuni, come Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito e USA, la percentuale di questi titoli raggiunge il 30-40%. In effetti, in alcuni paesi il tasso di iscrizioni all'istruzione terziaria è esploso, fino a raggiungere il

50% della coorte. L'Italia, con una percentuale di laureati dell'ordine del 10-15%, si situa alle spalle della maggior parte dei paesi europei.

Che cosa c'è dietro a questi profondi cambiamenti e quali sfide si pongono per le istituzioni, i governi e gli stessi studenti?

Nel 1973 (2) Martin Trow, che si basava sull'esperienza statunitense, individuò e predisse tre fasi successive nel passaggio dall'istruzione d'élite a quella di massa. Per Trow, si può definire sistema d'élite quello in cui meno del 15% della coorte frequenta gli istituti di educazione terziaria. Quando il tasso di iscrizioni si situa tra il 15 e il 35% della coorte in età, si può parlare di educazione di massa, mentre si può parlare di accesso generalizzato quando supera il 35%. Peraltro, non poteva essere soltanto il raggiungimento di più alti livelli di partecipazione a segnare la transizione dall'istruzione d'élite all'istruzione di massa. Alle istituzioni di istruzione terziaria veniva richiesto di ampliare i propri obiettivi, diversificare le strutture e attrarre studenti da segmenti sempre più diversificati della popolazione. Sempre secondo Martin Trow, a differenza delle università che prima della Seconda Guerra Mondiale offrivano un'istruzione terziaria d'élite (università di dimensioni relativamente piccole, molto selettive e mirate alla preparazione della classe dirigente politica e professionale del tempo), le istituzioni terziarie per un'istruzione superiore di massa avrebbero dovuto preparare i giovani a una grande varietà di professioni nuove o in espansione in campo sia tecnico, che professionale e manageriale (3).

L'esplosione della domanda di istruzione terziaria, che effettivamente c'è stata, ha dato origine a molti cambiamenti radicali: ha richiesto una maggiore attenzione all'efficacia e all'efficienza del sistema nel suo complesso oltre che delle singole università, e, in molti casi, un maggiore coinvolgimento dei governi nell'orientare e guidare il sistema. Sono emersi problemi di equità in ordine a come garantire accessi; a come offrire corsi efficaci e di qualità a un corpo studentesco così diversificato; a come arrivare a una governance efficiente sia del sistema nel suo complesso, sia delle singole istituzioni; a come ottenere adeguate risorse finanziarie; a come incoraggiare e selezionare programmi innovativi di ricerca. Affronteremo questi temi nel Quaderno: in questa Introduzione ci limiteremo a toccarne soltanto alcuni.

Il fattore di spinta più rilevante per un'educazione terziaria generalizzata è certamente la domanda, sia degli individui che della società. La società della conoscenza ha bisogno di cittadini e di lavoratori dotati di un alto livello di istruzione. La trasformazione del mercato del lavoro rende necessarie nuove abilità e competenze. I giovani e un numero crescente di adulti (lavoratori e non) cercano di accedere a un'istruzione che risponda ai loro bisogni personali e professionali. *L'offerta deve essere dunque diversificata e flessibile se vuole soddisfare al tempo stesso i bisogni della società e dell'economia, oltre a quelli di una popolazione studentesca estremamente variegata e con domande diverse* (tempo pieno e tempo parziale, corsi lunghi e corsi brevi). I bisogni degli *stakeholders* verranno soddisfatti soltanto se le istituzioni saranno pronte ad adattarsi alla domanda, ad innovare ed evolversi. In alcuni paesi l'emergere di **istituzioni terziarie non universitarie** ha costituito un importante passo avanti per la diversificazione dell'offerta, ma al contempo ha sollevato il problema di come far sopravvivere, a questo livello di formazione, l'auspicabile interrelazione tra ricerca e insegnamento. Peraltro è essenziale che i moderni sistemi di educazione terziaria, bina-

ri o unitari, siano in grado di offrire una gamma e una qualità di insegnamenti tali da ben equipaggiare le varie tipologie di studenti che si accingono ad entrare nella società moderna e nel mondo del lavoro.

Nel corso dei secoli, le **missioni** fondamentali dell'università finora erano cambiate poco. Ai suoi due pilastri fondamentali, 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) si aggiunge oggi 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.

Le istituzioni di istruzione terziaria devono anche organizzarsi per svolgere un ruolo specifico: quello di promuovere un'offerta strutturata per l'**apprendimento lungo l'arco della vita** (*lifelong learning*), in grado di attrarre al tempo stesso giovani e adulti. Insomma *il centro dell'attenzione deve diventare lo studente e l'istituzione deve saper rispondere alle domande della società.*

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*). E' un processo epocale che dà luogo alla moltiplicazione dei luoghi di ricerca e di produzione dei saperi anche al di fuori dell'università.

Il processo di **internazionalizzazione dell'istruzione superiore e della ricerca**, particolarmente accentuato negli ultimi dieci-quindici anni, investe le università in due direzioni: da un lato nella crescente cooperazione tra diverse università (ma anche con altre agenzie formative e di ricerca), dall'altro nella sempre più aperta competizione internazionale tra sistemi di istruzione, soprattutto nei segmenti dell'alta formazione. Le università giocano un ruolo chiave nella ricerca e nella innovazione: in Europa si stima che l'80% della ricerca fondamentale si svolga nelle università. A differenza di quanto è avvenuto negli Stati Uniti, le università europee hanno peraltro iniziato solo di recente a raccordarsi con il mondo imprenditoriale. E' sulla ricerca di alta qualità che si misurano le università. *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 per la ricerca.*

Inevitabilmente il **problema dell'accesso** è diventato prioritario nel dibattito sull'educazione terziaria dei grandi numeri. Se ad una parte significativa della popolazione viene reso difficile il partecipare a un livello di istruzione che chiaramente conferisce considerevoli benefici, nascono problemi di equità e si mette a serio rischio la coesione sociale. Malgrado l'impegno fino ad oggi profuso, in tutti i paesi l'accesso all'istruzione terziaria resta marginale per i gruppi di livello socioeconomico più basso. Per tutti i governi resta prioritario favorire l'accesso all'educazione terziaria di giovani di talento e meritevoli provenienti da famiglie che storicamente ne

sono state escluse. Molti governi stanno sperimentando diverse modalità di supporto finanziario (borse di studio, prestiti e altro) per gli studenti di modesta estrazione socioeconomica.

Con l'espansione dell'istruzione terziaria, si acutizzano i problemi relativi alla **qualità** e all'**adeguatezza dell'offerta**. Le quote percentuali di studenti che arrivano alla laurea e di quelli che abbandonano sono indicatori riconosciuti dell'efficienza dei sistemi terziari. I paesi con alti tassi di laureati sono quelli che hanno maggiori probabilità di incrementare o mantenere una forza lavoro altamente specializzata. Tali tassi mostrano anche l'evoluzione delle conoscenze diffuse nella popolazione. I **tassi di abbandono**, invece, sono un indicatore più problematico perché le cause degli abbandoni sono varie; gli studenti possono rendersi conto di aver sbagliato nella scelta del corso di studi; possono non riuscire ad adeguarsi agli standard richiesti; oppure trovare un lavoro interessante prima di laurearsi. L'abbandono, quindi, non è necessariamente un indice di fallimento da parte del singolo studente, ma *alti tassi di abbandoni indicano che il sistema educativo non opera in modo efficace e non soddisfa i bisogni degli utenti*.

Per consentire un governo del sistema e delle singole istituzioni più mirato ed efficace, la maggior parte dei paesi ha messo in atto sistemi di **valutazione esterna** e di **autovalutazione di ateneo** per assicurare la qualità dell'insegnamento, del curriculum, degli apprendimenti degli studenti. I testi in appendice illustrano in che modo Regno Unito, Spagna e Svezia hanno affrontato problemi di questo genere. Visto il costante aumento del numero degli studenti e dei costi, e il generale riconoscimento della crescente importanza del ruolo economico e sociale dell'educazione terziaria, 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 (chiarezza 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.* Questa filosofia della *accountability* si sta radicando in UE per tutti i servizi che comportano l'impiego di cospicue risorse pubbliche e, a partire dagli anni Novanta, anche per il settore dell'istruzione, a tutti i livelli.

Cresce la **domanda di spesa pubblica** a causa dei sempre maggiori costi per pensioni, sanità e servizi sociali, ma il disavanzo pubblico nei paesi dell'Unione Europea è ormai sotto stretto controllo: così la possibilità dell'aumento della spesa pubblica per l'istruzione è inevitabilmente limitata. Peraltro la necessità di maggiori risorse finanziarie è ineluttabile se le istituzioni educative europee devono diventare un "punto di riferimento mondiale" (4). Allora diventa necessario da un lato cercare recuperi di efficienza abbassando i costi di gestione senza sacrificare la qualità, e dall'altro cercare nuove risorse nella comunità in cui si opera e a cui si dà un servizio. *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. Poiché il vantaggio individuale che deriva dall'educazione terziaria è notevole in termini sia di occupazione che di reddito, alcuni paesi stanno praticando prestiti agli studenti che saranno poi rimborsati sulla base del livello delle remunerazioni che si otterranno sul posto di lavoro. 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.

Le locuzioni correnti di “società della conoscenza”, “economia della conoscenza”, “lavoratori della conoscenza” sono indicative della specificità della società e dell'economia post industriali. *E' evidente che nel XXI secolo sarà la conoscenza a determinare il successo degli individui, delle organizzazioni e delle nazioni. Per questo le università europee sono ora chiamate a concorrere agli obiettivi indicati dall'Unione: 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”, unitamente allo “spazio europeo dell'istruzione superiore” (vedi Dichiarazione di Bologna del 1999, sottoscritta ormai da trentatré governi).* Le università e le altre istituzioni terziarie dovranno svolgere in proposito un ruolo fondamentale.

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 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: ci si deve augurare che l'Europa della conoscenza divenga una realtà, e che in questa realtà l'Italia e le istituzioni italiane svolgano appieno il loro ruolo. Molto resta da fare e, come vedremo, il nostro sistema di istruzione e formazione superiore presenta anomalie e ritardi non indifferenti, ma anche opportunità. Ci auguriamo che questo Quaderno di TreeLLe fornisca una buona documentazione di base per favorire una migliore comprensione del posizionamento del nostro sistema in confronto a quello di altri paesi sviluppati e che le proposte formulate promuovano un dibattito nazionale informato e documentato.

Attilio Oliva
Presidente Esecutivo

Thomas Alexander
Chairman del Forum

Note bibliografiche

¹ Vedi Quaderno n. 1 di TreeLLe, *Scuola italiana, scuola europea?* Genova (2002)

² Trow, Martin *Problems in the Transition from Elite to mass Higher Education - Policies for Higher Education*, OECD, Paris (1974)

³ Trow, Martin “Elite Higher Education: An Endangered Species?” *Minerva* 1 (1976)

⁴ “The role of the universities in the Europe of Knowledge”; Communication from the Commission of the European Communities, Brussels (2003)

PARTE PRIMA PER UNA UNIVERSITA' PIU' EUROPEA

1. Lo "spazio europeo dell'istruzione superiore"

Il processo in corso

Gli studenti dell'Unione Europea hanno la necessità e il diritto di studiare per ottenere titoli che possano essere usati efficacemente non solo nel paese dove sono stati acquisiti, ma anche nel resto dell'UE. *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, che ha carattere intergovernativo, ha preso l'avvio dalla Dichiarazione della Sorbona, sottoscritta nel 1998 da Francia, Italia, Germania e Gran Bretagna. Si è estesa all'intera Europa l'anno successivo, quando i 30 paesi firmatari della Dichiarazione di Bologna (vedi documento integrale nell'Allegato) si sono impegnati a varare riforme nazionali convergenti a livello europeo. A tale scopo, nel 2001 si sono svolti incontri, a Salamanca, dei Rettori delle università e, a Praga, dei Ministri dei paesi firmatari. Analoghi incontri sono fissati per il 2003, per verificare i progressi compiuti e stabilire le priorità per i prossimi anni.

Una nuova fase nel processo di "crescita convergente" dell'istruzione superiore in Europa

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, etc.), che ha costituito il maggiore ostacolo alla leggibilità, alla trasparenza e alla mobilità. La collaborazione si è sostanzialmente limitata a contatti personali tra i ricercatori e a un certo numero di accordi culturali bilaterali per permettere la mobilità di modesti contingenti di studenti.

A partire dalla metà degli anni '80, una nuova fase, contraddistinta dalla mobilità su larga scala, è stata innescata da un regista inatteso, l'Unione Europea, che ha varato nel giro di alcuni anni una serie di programmi volti a promuovere cooperazione e interscambi internazionali. Questi programmi, ora estesi anche ai nuovi membri dell'UE, determinano scambi di oltre 100mila studenti l'anno. Grazie ad essi, le istituzioni di istruzione terziaria hanno imparato a gestire scambi e mobilità, nonostante i problemi derivanti dalle ricordate diversità tra i sistemi. Dal 1998, sulla

base di questa esperienza, i progetti per creare uno spazio europeo dell'istruzione superiore hanno segnato un punto di svolta, aprendo una nuova fase di riforma convergente delle strutture dell'istruzione terziaria, facilitando quindi mobilità e cooperazione grazie alla maggior coerenza, compatibilità e leggibilità dei diversi sistemi. In sostanza, *il processo di convergenza verso uno spazio europeo dell'istruzione superiore contribuisce all'integrazione europea e, al tempo stesso, trae origine proprio da essa.*

Un altro aspetto importante riguarda la *necessità di aumentare la competitività a livello globale delle università europee.* Su questa questione, il processo di Bologna sta realmente aprendo nuove strade. *La necessità di rendere più attraente l'educazione terziaria europea per gli studenti di altri continenti impone di per sé l'esigenza di un sistema europeo coerente, leggibile e comprensibile in tutto il mondo.* D'altra parte, le istituzioni europee sono sollecitate a competere più apertamente che in passato per conquistare studenti, docenti, prestigio e finanziamenti.

I cambiamenti: risposte ai mutamenti nell'ambiente socio-economico

I cambiamenti e le riforme finalizzati alla realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore non hanno origine dalle istituzioni in quanto tali, ma rispondono a mutamenti di grande portata intervenuti nella società. Tra i più rilevanti:

- *l'emergere di un vero e proprio mercato del lavoro europeo, con l'esigenza che i sistemi educativi preparino gli studenti adeguatamente e allo stesso livello: si tratta di una spinta molto importante verso il miglioramento. E' improbabile che le società europee accettino a lungo il paradosso di un tasso di disoccupazione tra i laureati ancora relativamente alto, mentre in alcuni settori chiave sussistono carenze di giovani qualificati: questi fenomeni sono alla base della ricerca di maggiore adeguatezza, occupabilità (employability) e mobilità nell'area europea dell'istruzione terziaria;*

- *l'attenuazione della forte crescita degli iscritti, che in parecchi paesi è già iniziata e presto inizierà in altri: le università dovranno pertanto competere per conquistare le matricole, posto che in quasi tutti i paesi i finanziamenti pubblici sono legati al numero di iscrizioni. E' prevedibile che, aumentando la competizione, le istituzioni divengano più attente alla soddisfazione della domanda degli studenti. Il considerevole aumento di nuove offerte formative, soprattutto all'estero, amplia ulteriormente la gamma delle scelte per gli studenti: in sostanza, le università non godono più di un privilegio monopolistico all'interno dei loro paesi. Da tutto ciò il crescente impegno a sviluppare capacità di attrazione di nuovi studenti e ad essere più competitivi, a livello nazionale e nel mondo;*

- *la crescente pressione affinché le università rendano conto con trasparenza (accountability) dell'uso dei finanziamenti pubblici, con la conseguente spinta a ridurre le inefficienze più evidenti: ad esempio, l'eccessiva durata degli studi per arrivare alla laurea e l'alto tasso di abbandoni e insuccessi, fenomeni ancora comuni a molti sistemi europei. La ricerca di una maggiore efficienza basata sui confronti con altri paesi è una grande forza propulsiva nel processo di formazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore.*

I mutamenti richiamati spiegano il fatto che governi e istituzioni di istruzione terziaria si siano impegnati ad attuare una serie di riforme convergenti, funzionali a creare uno **spazio europeo dell'istruzione superiore**. Il processo si realizza non tanto perché così è previsto dalla Dichiarazione di Bologna, ma piuttosto perché la Dichiarazione ha tenuto conto di domande e tendenze fondamentali, con cui i vari paesi avrebbero comunque dovuto misurarsi nel loro stesso interesse.

I cambiamenti strutturali in corso: le riforme dell'istruzione terziaria in Europa

I fattori politici ed economici che stanno alla base del processo di convergenza hanno già apportato cambiamenti significativi. Molti paesi stanno già riformando la struttura di base dei loro sistemi (ad esempio Germania, Italia, Paesi Bassi, Belgio, Norvegia e, più di recente, Spagna) e stanno introducendo tecniche e procedure per la valutazione della qualità e l'accreditamento esterno. Nel contempo, centinaia di università in tutta Europa sono impegnate a rinnovare i curricula, e questo è diventato l'aspetto più visibile del processo. I cambiamenti attengono principalmente alla struttura dei curricula, cioè alla loro riorganizzazione nei due livelli (il primo, *undergraduate*, e il secondo, *postgraduate*, talora denotato più semplicemente come *graduate*) e all'introduzione del sistema dei crediti, che, a sua volta va di pari passo con il lavoro sugli obiettivi, l'orientamento e il contenuto dei corsi.

Il processo di convergenza si caratterizza con **alcuni obiettivi e strumenti principali**: (1) titoli di laurea facilmente leggibili e raffrontabili; (2) una struttura di corsi e titoli di primo e di secondo livello; (3) il sistema di crediti ECTS (European Credit Transfer System); (4) lo sviluppo della mobilità; (5) la valutazione della qualità; (6) curricula a dimensione "europea".

- Per quanto concerne la **leggibilità dei titoli**, è evidente che la Dichiarazione di Bologna non imponeva l'uniformità, come si è talvolta temuto: al contrario, ha incoraggiato diversità e flessibilità. In particolare, ci sono oggi più sistemi binari (sistemi che prevedono un canale universitario a fianco di un canale terziario non universitario), con più "passerelle" tra loro, oltre che Bachelor (primo livello) e Master (secondo livello) anche "professionalizzanti". Parecchi paesi (ad esempio Norvegia, Germania, Paesi Bassi, Belgio) stanno mettendo a punto un sistema di istruzione terziaria integrato, cioè un sistema unificato, che si articola in diversi tipi di istituzioni collegati da "passerelle". Il **Supplemento al Diploma** (Diploma supplement) è considerato uno strumento di grande utilità per realizzare la trasparenza dei titoli e la maggior parte dei paesi lo sta adottando. Sulla base di partenariati europei tra università di diversi paesi, da oltre un decennio esistono numerosi **corsi "europei"** con programmi congiunti e doppi titoli (con laurea riconosciuta da due istituzioni universitarie); il loro sviluppo è diventato una specifica priorità dopo il vertice ministeriale di Praga (2001) e dovrebbe portare a nuovi sviluppi, specialmente in quei paesi (come l'Italia) che non hanno potuto o voluto partecipare alla prima ondata di curricula veramente "europei" messi a punto tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90.

- Prosegue il movimento di convergenza verso una **struttura a due livelli**, attraverso l'attuazione di precedenti riforme - che prevedevano già il consolidamento del sistema Bachelor/Master (laurea di primo livello/laurea specialistica di secondo livello) introdotto nell'ultimo decennio - ed il varo di nuove riforme in parecchi paesi. Ci sono ormai esempi di strutture dei corsi a due livelli in tutte le discipline e in quasi tutti i paesi, anche se non hanno ovunque la stessa diffusione. Rimangono tuttavia alcune aree in cui il sistema Bachelor/Master non è applicato, organizzate cioè in modo tradizionale, con corsi lunghi di un solo livello. La tendenza più diffusa è verso baccellierati di tre anni, ma ci sono anche esempi di baccellierati di tre anni e mezzo o quattro anni. In alcuni paesi, la struttura generale è uniforme (ad esempio in Italia, con diplomi di laurea triennali, o in Spagna, con licenciaturas quadriennali), mentre in altri c'è maggiore varietà a seconda delle singole università (in Germania), dei tipi di istituzione (nei Paesi Bassi) o delle discipline (Regno Unito). La struttura fondamentale delle *lauree di primo livello (tipo baccellierato)* fu definita nel febbraio 2001 a Helsinki. Siano esse chiamate baccellierati, oppure con altro nome nelle varie lingue, dovrebbero prevedere profili diversi (specialistiche o generalistiche, con un orientamento più "professionale" o "accademico", mirate più all'ingresso nel mercato del lavoro o alla prosecuzione degli studi post laurea) e valere non meno di 180 e non più di 240 punti di credito ECTS. Analogo passo avanti è stato fatto per le *lauree specialistiche di secondo livello (Master)*. Questi titoli dovrebbero valere tra i 90 e i 120 crediti ECTS ed essere di tipo "accademico" o "professionale", oppure una combinazione dei due; sono previste passerelle tra i vari livelli e tra università e altre istituzioni di educazione terziaria. Il *terzo livello (che corrisponde al Dottorato)*, alquanto trascurato nelle fasi iniziali del processo di convergenza, è all'ordine del giorno dei meeting del 2003. Il processo di convergenza mira a creare coerenza nei tre principali livelli di corsi: baccellierato, master e dottorato. Ciò, tuttavia, non riguarda l'ampia gamma di corsi brevi e professionalizzanti (uno o due anni) di educazione post-secondaria e terziaria, che costituiscono una parte importante ed estremamente eterogenea del sistema globale di qualifiche, e che dovranno essere affrontati nell'ambito dell'imminente Quadro comune di riferimento delle qualifiche in Europa. Il tentativo di accrescere l'occupabilità dei laureati svolge un ruolo importante nel processo di rinnovamento dei curricula. Pur non essendo ancora completamente svaniti i timori che le modifiche all'istruzione terziaria la caratterizzino eccessivamente come mero strumento per rispondere a fabbisogni formativi a breve termine dei datori di lavoro, il dibattito tiene conto di quanto emerso nel meeting di Salamanca (maggio 2001), e cioè che le lauree di primo livello possono adeguarsi al mercato del lavoro europeo, come auspicato dalla Dichiarazione di Bologna, in diversi modi; *i curricula dovrebbero essere improntati a un'occupabilità sostenibile nel tempo, piuttosto che alle esigenze immediate e a breve termine del mercato del lavoro*. Ciò ha indotto iniziative affinché i curricula universitari tengano conto del problema dell'occupabilità e vengano istituiti baccellierati professionali e alcuni nuovi Master professionali, soprattutto, ma non solo, nelle istituzioni terziarie non universitarie di tutta Europa. In alcuni paesi, quei baccellierati che sono collocati in

sede universitaria sono visti sostanzialmente come una fase preparatoria verso ulteriori studi e come piattaforma per la scelta di corsi di studio post-laurea.

- Il **sistema dei crediti (ECTS)** è ampiamente accettato come strumento polifunzionale di convergenza verso lo spazio europeo dell'istruzione superiore (maggiore flessibilità dei curricula, maggiore scelta per gli studenti, maggiore trasparenza delle conoscenze acquisite). In quasi tutti i paesi si assiste a una forte spinta verso l'introduzione dell'ECTS o di sistemi compatibili, sia su base obbligatoria sia, più spesso, in seguito alle forti raccomandazioni delle conferenze dei rettori e/o delle autorità di governo. Stanno scomparendo i timori che l'introduzione dei crediti privi le università della possibilità di organizzare i curricula in sequenze coerenti o le costringa a riconoscere tutti i crediti acquisiti altrove. La necessità di un'applicazione più coerente dei crediti dell'ECTS viene sottolineata con forza, ma per il momento non è stato ancora eliminato il rischio che divergenze possano parzialmente diminuire i previsti vantaggi del progetto.
- Si registra una forte spinta verso una **valutazione della qualità più "europea"** (nuove agenzie nazionali, nuovi standard, una nuova rete ENQA, European Network for Quality Assurance), che peraltro si sta realizzando con procedure e modalità diversificate. Il Comunicato del vertice dei Ministri sui seguiti del processo di Bologna (Praga, 2001) ha considerato l'**accreditamento esterno** come una forma di garanzia di qualità e ha sollecitato iniziative e una maggiore cooperazione europea su questi temi. Le agenzie di accreditamento esterno tendono a diffondersi in tutta l'istruzione terziaria. In molti progetti di riforma di sistema, a fianco dell'introduzione dei corsi di baccellierato e master, compaiono i crediti e qualche tipo di procedura di accreditamento (il cosiddetto triangolo d'oro delle riforme). E' quanto avviene in Germania, Paesi Bassi, Fiandre, Svizzera, Austria e, recentemente, anche in Spagna. Il rapporto tra queste agenzie e i piani per la valutazione della qualità già attuati a livello delle singole istituzioni nazionali è molto vario. In parecchi paesi, consapevoli della necessità di far accettare le proprie lauree nuove (oltre alle vecchie) a livello internazionale, l'accreditamento viene considerato conditio sine qua non per conquistare la fiducia degli utenti e dimostrare la propria competitività. Il collegamento tra valutazione della qualità e agenzie di accreditamento a livello europeo sta acquisendo importanza, sia all'interno che all'esterno della rete ENQA. Si sta insomma sviluppando un embrionale approccio europeo basato su tre pilastri fondamentali: la reciproca accettazione dei diversi sistemi di valutazione della qualità e di accreditamento esterno, il rispetto delle differenze nazionali e disciplinari in tali sistemi, la necessità di non caricare le università di un ulteriore livello di valutazione sovrapposto ad essi.

Attrarre più studenti, ricercatori e professori da tutto il mondo

Il processo di Bologna sta inglobando sempre più paesi. Croazia, Cipro e Turchia hanno aderito alla Dichiarazione in occasione del vertice dei ministri di Praga (2001), portando a 33 il numero totale dei paesi coinvolti. Esso costituisce inoltre punto di riferimento per riforme strutturali di lungo periodo, oltre che stimolo verso il cambiamento, per quei pochi paesi che ancora non vi hanno aderito (Albania, e paesi dell'ex Jugoslavia e dell'ex Urss). Serbia-Montenegro, Ucraina e Russia dimostrano crescente interesse. E' probabile che alcuni di questi paesi aderiscano al progetto nel prossimo vertice dei Ministri di Berlino (settembre 2003). Si rilevano anche segni di interesse da parte di altre regioni del mondo, in particolare dall'America Latina, dove si pensa a uno "spazio dell'istruzione superiore" che abbracci UE, America Latina e Caraibi.

Accrescere la capacità di attrazione e la competitività dell'istruzione terziaria europea è diventato assolutamente prioritario. Nella fase iniziale del processo di Bologna, sia gli ambienti ministeriali che le istituzioni di istruzione terziaria erano più consapevoli dei problemi interni (la necessità di una maggiore compatibilità e l'accesso al mercato del lavoro, che costituivano i principali ostacoli strutturali alla mobilità), e molto meno consapevoli dei problemi e delle sfide che venivano dall'esterno, malgrado l'aumento dell'educazione transnazionale e i segnali che indicavano un calo della capacità di attrazione dell'istruzione terziaria europea verso il resto del mondo. Le sfide provenienti dall'esterno con cui deve misurarsi l'istruzione terziaria europea richiedono uno spostamento dell'attenzione. Le università europee hanno accumulato un'esperienza enorme e probabilmente unica nella cooperazione interna (know how cooperativo, reti e consorzi, curricula "europei", mobilità), ma non hanno compiuto lo stesso sforzo per creare alleanze (cooperative o competitive) per rendere più efficace la loro azione all'esterno. *L'istruzione terziaria europea deve imparare a competere meglio a livello mondiale.* Ciò richiede l'istituzione di corsi che rispondano ai bisogni degli studenti d'oltreoceano, nonché una più efficiente azione per pubblicizzarli, così da favorire non solo scambi, ma anche il reclutamento di studenti paganti. Malgrado la crescente competizione, nella maggior parte delle università dell'Europa continentale mancano ancora la mentalità e le esperienze necessarie per conquistarsi il favore degli studenti non europei. Ciò risulta evidente soprattutto per alcuni aspetti importanti, come le procedure di iscrizione, i servizi agli studenti (ad esempio, l'offerta di alloggi) e le politiche relative ai visti d'ingresso, che hanno nociuto all'immagine di molti paesi europei che potevano essere destinatari di studenti e docenti del resto del mondo. Questa dimensione esterna allo "spazio europeo dell'istruzione terziaria" costituisce uno straordinario motore di cambiamento. La maggior parte dei paesi attribuisce ormai una connotazione positiva al termine competitività e avverte la necessità di rendere attraente il proprio sistema di istruzione terziaria. Parecchi paesi hanno messo a punto programmi specifici per informare, attrarre ed accogliere un maggior numero di studenti non europei.

Anche la ricerca di qualificati studenti del secondo e terzo livello (master – in Italia, laurea specialistica - e dottorato di ricerca) e di giovani ricercatori nell'area scienti-

fica e tecnologica, è divenuta prioritaria in molti paesi europei, ad esempio Irlanda, Germania, Svizzera, Finlandia. A livello europeo sono stati lanciati parecchi nuovi programmi di cooperazione con paesi non europei (ad esempio Asia-Link, Alban per studenti dell'America Latina). Il nuovo progetto Erasmus-Mundus, adottato in maggio, evidenzia un cambiamento di direzione e di portata: il suo scopo è di attrarre studenti da paesi extra europei verso una gamma di corsi a livello di master con specifica dimensione "europea", e supportare le università europee nel loro sforzo per essere più presenti nel mondo.

Problemi e priorità future

Si possono delineare alcune conclusioni sullo stato di attuazione del progetto per lo spazio europeo dell'istruzione superiore. I cambiamenti e le riforme continuano, anche se persiste un certo grado di confusione (che cosa significa esattamente occupabilità? che tipo di controlli sono necessari per migliorare effettivamente la qualità?). *C'è assoluto bisogno di una regia più decisa, che stabilisca poche regole chiare*, non certo normative particolareggiate. Ciò non dovrebbe, peraltro, significare una maggiore rigidità. E' essenziale, ad esempio, mantenere vari tipi, orientamenti e profili per le lauree di primo livello, tipo baccellierato, che tuttavia devono soddisfare certe caratteristiche ed avere una nomenclatura coerente. In qualche caso, la struttura delle lauree di primo e secondo livello rimane alquanto oscura, in quanto la nomenclatura dei titoli di laurea necessita di adeguati aggiustamenti (esistono ancora "master pre-laurea" in Svezia e nel Regno Unito, mentre i "master" italiani non trovano alcun corrispettivo a livello internazionale). E' probabile che in futuro si facciano progressi più facilmente a livello di specifiche aree disciplinari che a livello di paesi globalmente considerati. Si sono già compiuti notevoli passi avanti in questo senso (ad esempio attraverso alcuni Thematic Networks, come nel caso di ingegneria, o attraverso il Tuning Project, che copre sette discipline fondamentali).

Non si può negare che appaiono di particolare rilevanza **tre rischi**.

In primo luogo, con il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di attori c'è il pericolo che il progetto si converta in uno schema onnicomprensivo, e che si perdano di vista i punti nodali del processo facendo passare in secondo piano gli obiettivi strutturali e organizzativi essenziali. Questo è tanto più vero dal momento che hanno aderito al progetto nuovi paesi che non sempre hanno dimostrato impegno per realizzarlo o capacità di mettere in atto opportuni cambiamenti e adeguate riforme. Un aspetto negativo del progetto - probabilmente derivante dalla sua natura intergovernativa - è rappresentato dal fatto che i paesi che non prendono provvedimenti, o adottano misure negative per il processo nel suo complesso, non possono essere facilmente richiamati a mutare i loro comportamenti.

Secondariamente, sembra ci sia uno spostamento verso le istituzioni e i modelli accademici tradizionali, con grande enfasi sui dottorati e sulla ricerca (che ovviamente sono parte del processo, ma presuppongono una base minima di chiarezza sui precedenti livelli degli studi). Paiono invece ricevere minore attenzione i corsi brevi, i

relativi curricula e le istituzioni più professionalizzanti, e le necessarie passerelle tra queste e altre istituzioni. E' evidente che la realizzazione di uno spazio europeo dell'istruzione superiore deve procedere di pari passo con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca, ma ciò richiede attenzione verso tutti i segmenti del sistema.

In terzo luogo, non sarà possibile realizzare uno spazio europeo dell'istruzione superiore, né rafforzare la capacità di attrazione dell'Europa, senza dare luogo a meccanismi che assicurino la qualità in modo affidabile e basato su confronti. In questo settore, alcuni paesi europei sembrano aver adottato meccanismi troppo complessi per essere accettabili: in certi casi viene richiesto l'accreditamento individuale per ogni singolo corso. Per progredire in futuro sembra necessario adottare un mix di valutazione e accreditamento, sia delle istituzioni formative sia dei corsi. E' necessario prendere sul serio i segnali che cominciano a notarsi su questo possibile cambiamento di indirizzo. Il prossimo vertice ministeriale di Berlino (settembre 2003) offrirà l'opportunità di chiarire il problema fondamentale del tipo di accreditamento necessario, e di quali siano le condizioni di base utili a tale accreditamento per funzionare nel tempo; se su ciò si realizzassero progressi, la transizione verso le fasi future potrebbe essere molto facilitata.

E' importante considerare, per completezza, che accanto al processo finora descritto, che fa capo ai governi nazionali, un ampio movimento parallelo di riforme convergenti dei sistemi educativi europei nel loro complesso, cioè con riferimento a **tutti i livelli di istruzione**, è iniziato anche nell'**ambito dell'Unione Europea**, con l'adozione - nel febbraio 2002 - del "*Programma di lavoro sui futuri obiettivi dei sistemi educativi e formativi in Europa*". Per quanto attiene all'istruzione terziaria, gli obiettivi politici indicati nel Programma sono - come sottolineato dagli stessi Ministri e dalla Commissione Europea - in larga misura simili a quelli enunciati nella Dichiarazione di Bologna e identico è l'orizzonte temporale per le riforme di sistema (da realizzare, cioè, entro il 2010). I paesi interessati sono quelli dell'UE, quelli candidati, e quelli della EEA (European Economic Association) e costituiscono quindi la grande maggioranza dei paesi coinvolti nel processo di Bologna. Il progresso verso i tredici obiettivi condivisi a livello europeo si baserà sulla collaborazione politica tra tutti questi paesi, anche mediante il ricorso ad analisi comparative e indicatori comuni, come pure sulle proposte conclusive di alcuni gruppi di lavoro costituiti. All'interno di questo schema, la Commissione Europea ha prodotto diversi documenti, sotto forma di Comunicati (sulla necessità di investire meglio nell'educazione, sui finanziamenti per la ricerca e l'innovazione, sul ruolo delle università nell'Europa della conoscenza), che sono di diretta rilevanza per l'agenda di Bologna. *Il rapporto che si realizzerà tra questi due processi - quello intergovernativo della Dichiarazione di Bologna e quello istituzionale dell'UE - sarà probabilmente un elemento determinante per favorire il processo per lo spazio europeo dell'istruzione superiore a partire dal 2004.*

N.B. Per la redazione di questo capitolo ci si è avvalsi del contributo e delle aggiornate informazioni di G. Haug (Primo Consigliere della European University Association - EUA - per i meeting di Bologna, Salamanca e Praga; attualmente nell'Education Directorate della Commissione Europea).

2. L'università italiana verso il futuro

2.1 Le missioni consolidate ed emergenti

I sistemi di istruzione superiore, o del “ciclo terziario” (*tertiary education*), risultano ovunque coinvolti, fin dalla seconda metà del secolo scorso, in rilevanti processi di trasformazione, tuttora lontani, soprattutto in Europa, da un approdo consolidato e condiviso. Il nucleo focale del mutamento - e dell'intenso dibattito culturale e politico che l'accompagna - viene individuato nella *problematica della ridefinizione delle funzioni e delle finalità proprie dell'istruzione superiore e, segnatamente, delle missioni specifiche dell'università*.

Per l'ordinamento italiano, le missioni dell'università sono determinate:

a) dall'art. 1, comma 1, del Testo unico delle leggi sull'istruzione superiore (1933), a norma del quale “l'istruzione superiore ha per fine di promuovere il progresso della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni”;

b) dall'art. 6 della legge 168/1989, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, secondo cui “le università svolgono attività didattica” (comma 3) e “sono sedi primarie della ricerca scientifica” (comma 4). Le citate disposizioni documentano, nella loro arcaicità e genericità, come sia mancato nel Parlamento e nel paese - dopo il naufragio dei tentativi di riforma organica o strutturale degli anni '60 - un confronto chiarificatore sull'università, sul suo ruolo e sulle sue funzioni. *Il ripensamento delle missioni dell'università rimane dunque per l'Italia una questione aperta, all'origine dei tanti nodi tuttora da sciogliere per una più efficace ed efficiente correlazione tra domanda ed offerta di istruzione superiore. E' tempo che si apra una riflessione esplicita sui compiti che s'intendono attribuire all'università, tenendo conto delle specificità storico-istituzionali e culturali che la caratterizzano e dell'odierna realtà dell'università dei grandi numeri, nello scenario:*

- dei profondi mutamenti intervenuti nei sistemi della conoscenza, nel rapporto tra scienza e tecnologia e nel mondo della produzione e del lavoro;
- delle trasformazioni, delle sfide e delle potenzialità della società dell'informazione;
- della domanda di democratizzazione del sapere e delle pari opportunità per tutti i cittadini;
- della domanda di formazione di eccellenza per preparare ceti dirigenti e i quadri intellettuali necessari al paese;
- dell'integrazione internazionale, con particolare riferimento al quadro europeo;
- della competizione tra sistemi-paese del processo di globalizzazione.

Un'ormai vasta e consolidata documentazione internazionale consente di impostare riflessioni e proposte sulle missioni dell'università italiana in un quadro di riferi-

mento attendibile e globale. Tra i pronunciamenti più recenti:

- lo studio comparato *Redefining Tertiary Education*; (OCSE, 1998)
<http://www1.oecd.org/publications/observer/214/article4-eng.htm>;
- la *Dichiarazione della World Conference on Higher Education* (UNESCO, 1998), che riporta in 14 punti le linee guida per lo sviluppo dell'istruzione superiore a livello mondiale
<http://www.unesco.org/education/wche/summary.shtml>;
- la *Dichiarazione di Bologna* (1999), con l'individuazione delle azioni - che i 30 paesi firmatari (poi diventati 33) "si impegnano a realizzare", decidendo a questo fine "di coordinare le loro politiche" - per la costruzione, entro il 2010, dello "spazio europeo dell'istruzione superiore" (vedi documento integrale nell'Allegato);
- il *Programma di lavoro sui futuri obiettivi dei sistemi educativi e formativi in Europa*, adottato dall'Unione Europea nel febbraio 2002
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/it/cha/c11049.htm>;
- il recentissimo documento della Commissione europea su *Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza* (Bruxelles, 2003)
http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003_0058it01.pdf.

L'ampio catalogo internazionale sulle missioni dell'università evidenzia la dilatazione e l'articolazione impresse alle funzioni storicamente specifiche dell'università. Può perciò parlarsi di missioni consolidate, com'è per la ricerca e l'insegnamento, da svolgere tuttavia in condizioni radicalmente mutate - e quindi da reinterpretare - e di missioni emergenti, nel campo soprattutto del trasferimento e della valorizzazione della conoscenza, primariamente verso le comunità territoriali. Quanto il cambiamento incida sulla natura dell'istituzione, modificando il concetto o l'idea stessa di università, è problema aperto. Comunque sia, l'intreccio di ricerca e insegnamento fa dell'università l'unica istituzione partecipe dell'insieme del processo di produzione della conoscenza (**la ricerca**), di trasmissione del sapere (**l'istruzione e la formazione**), di trasformazione della conoscenza in risorsa (**il trasferimento e la valorizzazione del sapere**).

Nel quadro indicato possono così individuarsi **tre grandi missioni dell'università**.

Prima missione: la ricerca (la produzione della conoscenza)

- *La qualità della ricerca è il fondamento della qualità didattica e della capacità competitiva di un ateneo, oltre a costituire un veicolo importante di autofinanziamento e un imprescindibile parametro per la valutazione delle università.*

La ricerca fondamentale rimane l'ambito privilegiato dell'attività di ricerca delle università. Essa va preservata anche nei contesti applicativi, pena il rischio di offuscamento della missione primaria dell'università di contribuire al progresso della conoscenza. In una situazione caratterizzata dalla perdita per le università del monopolio della ricerca e dal legame sempre più stretto tra scienza e tecnologia, *va perseguito un nuovo equilibrio tra l'obiettivo dell'"accrescimento disinteressato della conoscenza", che è condizione dell'irrinunciabile spazio di libertà della scienza, e l'obiettivo "della sua utilizzazione a fini pratici"* (Ruberti, 1999).

La ricerca universitaria ha subito ovunque profondi cambiamenti. Primariamente, per effetto della crescente complessità della conoscenza, che si articola e frammenta lungo nuove direzioni e, contestualmente, si riorganizza secondo forme transdisciplinari, sotto l'impulso dei problemi, piuttosto che come naturale svolgimento dei singoli saperi o delle loro tradizionali aggregazioni. Secondariamente, *la ricerca è sempre meno un processo individuale, portato avanti nel singolo ateneo, e sempre più un processo collettivo, condotto da gruppi eterogenei, di norma su scala internazionale, legati attraverso reti di collaborazione più o meno rigide, che includono vari partner anche non accademici.* Ma il cambiamento nel campo della ricerca universitaria è principalmente dovuto all'evoluzione sociale e al diverso atteggiamento della società nei riguardi delle istituzioni di ricerca e di alta formazione. *C'è una crisi di fiducia verso la ricerca scientifica: si richiedono una maggiore accountability e più chiari legami con le esigenze di formazione professionale di alto livello e con problematiche scientifiche di rilievo sociale.* Ciò non ha solo un immediato riflesso sull'ordinamento degli studi e sulle modalità dell'insegnamento, ma induce un profondo mutamento anche nelle forme in cui si esplica l'attività di ricerca dei docenti.

• **In Italia**, in particolare, la ricerca universitaria vive una situazione di crescente difficoltà. Per superarla occorre por mano a un insieme di misure che rappresentano la premessa per una ripresa:

- *incrementare le risorse, pubbliche e private*, specificamente destinate alla ricerca scientifica, a livello sia di sistema, sia dei singoli atenei, assumendo come riferimento la percentuale europea destinata alla ricerca;
- *adottare nell'assegnazione delle risorse non solo rigorosi criteri e metodologie di selezione "ex ante"* ad esempio perfezionando e generalizzando l'esperienza realizzata per la selezione ed il finanziamento dei Progetti di ricerca universitaria di rilevante interesse nazionale (Prin), ma anche di *valutazione "ex post"*, che dia luogo a premi o penalizzazioni nei riguardi dell'istituzione interessata;
- *ringiovanire il sistema*, sia con interventi - anche straordinari - mirati al reclutamento di giovani ricercatori, sia mediante la responsabilizzazione dei ricercatori più giovani cui destinare appositi finanziamenti, come realizzatori e gestori di programmi di ricerca (con autonomia di gestione ed in assenza di rigidi rapporti gerarchici);
- *favorire la mobilità dei ricercatori e professori universitari*, tanto tra le sedi universitarie, quanto tra università ed enti di ricerca (sia nazionali che internazionali): nel primo caso, scoraggiando la crescita incestuosa dovuta alle promozioni interne e favorendo gli spostamenti, anche con specifici grants per chi è disponibile a trasferirsi; nel secondo caso, rimuovendo le barriere sindacali e normative accumulate nel tempo;
- *promuovere il partenariato università-impres e università-istituzioni scientifiche extra-accademiche*, in particolare per progetti nel campo dell'alta formazione e del dottorato di ricerca che deve aprirsi alla prospettiva di una preparazione professionale di qualità attraverso la ricerca, intesa come metodologia di soluzione dei problemi piuttosto che come esclusivo approfondimento disciplinare;

- valutare l'opportunità di *passare, in ambito sia nazionale, sia di ateneo, dall'attuale allocazione delle risorse, per lo più indistinta, ad una loro determinazione distinta per la ricerca e per la didattica*, al fine anche di far emergere l'impegno e il carico effettivi dell'attività di ricerca sia per quanto riguarda il sistema nel suo complesso che per quanto riguarda i singoli atenei e le loro strutture.

Seconda missione: l'istruzione e la formazione (la trasmissione della conoscenza)

- La trasmissione della conoscenza, nell'interlocuzione educativa e formativa con gli allievi, è connaturata alle origini dell'università. I valori della libertà della ricerca e della democratizzazione del sapere sono le radici profonde della missione dell'università. Lo specifico della formazione universitaria è il suo inscindibile intreccio con la ricerca, nel senso sia di un insegnamento innervato nella ricerca e da questa alimentato (emblemizzato nell'unicum della figura del "docente ricercatore") sia di una formazione che include la dimensione della ricerca. La trasmissione congiunta di conoscenze disciplinari e metodologiche ha l'obiettivo di far acquisire allo studente spirito critico, capacità di utilizzare le conoscenze acquisite (e di apprenderne sempre di nuove) e autonomia di iniziativa.

- All'università oggi è chiesto di reinterpretare la propria funzione educativa e formativa in presenza di una domanda sociale di conoscenza e di istruzione enormemente dilatata e articolata, e viepiù riferita al contesto internazionale.

Ciò è dovuto a molteplici fattori, tra cui:

- la quantità e qualità delle conoscenze e competenze da trasmettere, in relazione all'accresciuta complessità e specializzazione dei saperi;
- la diversificazione delle tipologie professionali e dei relativi livelli, in conseguenza dell'accresciuta complessità e specializzazione del mondo del lavoro;
- l'esigenza di rispondere in maniera differenziata alle domande sia di formazione di qualità per grandi numeri, sia di formazione di eccellenza;
- l'emergente esigenza non più soltanto della formazione iniziale dei giovani, ma anche dell'educazione degli adulti e della formazione lungo l'arco della vita (*lifelong learning*), a causa dell'incessante processo di innovazione delle conoscenze e delle competenze;
- l'integrazione sovranazionale dei sistemi produttivi e dei mercati del lavoro e delle professioni, per effetto della globalizzazione.

La formazione di qualità per grandi numeri e quella di eccellenza devono, e possono, essere parimenti soddisfatte: entrambe sono essenziali per lo sviluppo di società evolute, dove la cittadinanza sia attiva e responsabile, la coesione sociale sia alta, e convivano cooperazione ed emulazione. La domanda e la sfida che la società rivolge all'università è di educare e formare i lavoratori della conoscenza, che sono tali solo per l'acquisita capacità intellettuale di trasformare l'informazione in conoscenza e la conoscenza in operatività, e per la propensione a muoversi in uno scenario culturale e lavorativo privo ormai di confini territoriali.

- *All'università è altresì chiesto di ripensare le forme e le metodologie della didattica*, innovando gli strumenti e le modalità tradizionalmente propri dell'insegnamento

accademico, in considerazione:

- delle inedite potenzialità offerte dalle nuove tecnologie di produzione, memorizzazione e trasmissione del sapere; tra queste potenzialità, quelle relative all'*e-learning* aprono un vasto insieme di nuove problematiche, il cui esame – per la loro specificità – non approfondiamo nel presente studio;
- della possibilità e della necessità di metodologie didattiche comprensive sia di un più ampio spazio per l'autoapprendimento, sia dell'esperienza sul campo (stage e tirocini formativi) all'interno dello stesso percorso formativo;
- dell'acquisizione di una cultura generale della programmazione e organizzazione dei corsi di studio;
- della necessaria apertura alle dimensioni transnazionali e multiculturali degli attuali processi di istruzione e formazione.

In sostanza l'innovazione didattica presuppone lo sviluppo della ricerca didattica, pressoché assente negli assetti disciplinari e nelle tradizioni culturali dell'università italiana, che non può rimanere affidata alla creatività e all'iniziativa individuali del singolo docente. *Alla ricerca didattica va riconosciuto lo status di uno specifico campo disciplinare, da sostenere anche mediante l'attivazione di appositi dottorati di ricerca* (soltanto negli USA, ad esempio, sono oltre 100 i dottorati di ricerca in questo ambito).

• Nel quadro del necessario aggiornamento delle metodologie didattiche, un'attenzione particolare va dedicata alla **valutazione degli apprendimenti e del profitto dello studente**, che non può risolversi, come solitamente avviene, in un formale, quando non anche casuale, adempimento burocratico. Una commissione che esamina per un quarto d'ora uno studente, come troppo spesso avviene, è una caricatura di quella che dovrebbe essere una doverosa verifica della preparazione del candidato. E' uno dei punti maggiormente critici sul versante sia della credibilità etica e culturale dell'istituzione universitaria nel rapporto con gli studenti, sia della sua affidabilità (*accountability*) nei confronti della società. *Nelle verifiche di profitto devono trovare più ampio e generalizzato impiego le prove scritte*, universalmente riconosciute come più attendibili del colloquio orale, e va sviluppato l'esercizio della scrittura nella formazione universitaria. E' comunque necessario che gli atenei, le strutture didattiche e l'intero corpo docente assumano piena consapevolezza dell'importanza e della delicatezza della questione, opportunamente disciplinando la materia degli esami e delle verifiche di profitto, come prescritto dal Regolamento sull'autonomia didattica (d.m. 509/1999, art. 11). Va inoltre sostenuta e monitorata (con sanzione dal Ministero per l'eventuale disapplicazione) l'adozione effettiva in tutte le università del **Diploma Supplement**, in conformità alla già citata disposizione e agli accordi in ambito europeo, come strumento di certificazione sostanziale del percorso formativo seguito dallo studente e degli effettivi livelli di apprendimento conseguiti.

• Per corrispondere alle odierne caratteristiche della domanda di istruzione e di conoscenza, l'offerta formativa universitaria deve essere:

- qualitativamente e quantitativamente adeguata;
- diversificata orizzontalmente, vale a dire secondo un ventaglio aperto e continuamente aggiornabile di percorsi, in un sistema che favorisca la trasversalità dei saperi e delle competenze, la multidisciplinarietà e l'interdisciplinarietà;
- articolata verticalmente su più livelli di cui i tre principali - laurea, laurea

- specialistica, dottorato di ricerca - consecutivi tra loro;
- coerente con i prevalenti indirizzi in ambito internazionale e, in particolare, con gli obiettivi europei di convergenza e di comparabilità dei sistemi nazionali, quale condizione per la realizzazione dello “spazio europeo dell’istruzione superiore”, per la mobilità degli studenti, dei ricercatori e dei professori nelle università e nel mercato del lavoro europei, per la visibilità e l’attrattività internazionali dei modelli universitari europei.

• *Compito dell’università è educare e formare all’esercizio della professionalità; non dovrebbe essere suo compito “professionalizzare”, nel senso proprio del termine, funzione eventualmente di altre istituzioni terziarie, attualmente assenti in Italia.* La formazione agli impieghi e alle professioni, unitamente alla preparazione dei ceti dirigenti e dei quadri intellettuali, è universalmente riconosciuta tra i compiti dell’università e parte integrante del suo progetto educativo e della sua storia. *Il paradigma dell’occupabilità (employability), emergente in tutto il dibattito europeo sull’università, deve ormai entrare nell’orizzonte etico e culturale della formazione universitaria.* Non nella forma dell’appiattimento alle mutevoli contingenze del mercato del lavoro, ma come attenzione costante ai fabbisogni formativi della società - da individuare mediante un confronto strutturato e continuativo con i referenti del sistema sociale e produttivo - e come responsabilità, che all’università compete, della spendibilità sul mercato del lavoro della formazione impartita. Spetta alle strutture didattiche, nella loro autonomia e responsabilità progettuali, definire per ciascun corso e livello degli studi il mix più appropriato - in funzione di predeterminati e dichiarati obiettivi formativi - fra conoscenze metodologiche, saperi disciplinari e competenze professionalmente orientate, secondo un criterio di prevalenza e non di esclusività. Appare incoerente con le peculiarità della formazione universitaria e con le reali esigenze del mondo del lavoro un’eccessiva separazione fra saperi teorici e saperi pratici, che potrebbe anche preludere a una differenziazione fra università di ricerca-insegnamento e università di solo insegnamento.

In ogni caso, è necessario decidere se il nostro sistema debba continuare a basarsi sull’università come pressoché unica ed esclusiva struttura formalizzata di istruzione e formazione superiore, ovvero se si intenda muovere, e con quali tempi e quali risorse, nella direzione di un sistema binario, con un apposito canale di formazione professionalizzante istituzionalmente distinto dall’università. In proposito, si deve tener conto delle previsioni della legge delega per la riforma della scuola ed anche delle nuove competenze attribuite alle Regioni con la riforma federalista del Titolo V della Costituzione. Un’alternativa potrebbe essere rappresentata dal modello, in via di adozione in diversi paesi europei quali Svezia (v. Appendice), Norvegia, Germania, Paesi Bassi, Belgio, di un sistema di educazione terziaria integrato, cioè di un sistema unico, articolato in istituzioni e percorsi di studio distinti, collegati tra loro da passerelle.

L’eccellenza formativa deve essere obiettivo di tutte le componenti del sistema, da conseguire secondo le vocazioni e le potenzialità specifiche di ciascun ateneo. Può realizzarsi attraverso percorsi appositi, per gli studenti più capaci e impegnati, nell’ambito dei normali corsi di studio, ovvero - con riferimento soprattutto all’alta formazione specialistica e al dottorato di ricerca - attraverso scuole o centri di riferimento nazionali ad altis-

sima qualificazione, in analogia con le attuali Scuole ad ordinamento speciale (Normale e S. Anna di Pisa, SISSA di Trieste).

Gli studenti sono, ben più che utenti o clienti dell'università, i soggetti attivi della formazione e i principali portatori di interessi (*stakeholder*) in ordine all'efficienza e alla qualità degli studi, in cui impegnano il proprio tempo e le proprie risorse intellettuali ed anche finanziarie. *La centralità dello studente nell'intero processo della formazione universitaria va assunta esplicitamente - insieme al riconoscimento dei diritti e doveri di una piena cittadinanza universitaria - spostando il baricentro formativo dall'insegnamento all'apprendimento, com'è richiesto da una corretta utilizzazione dello strumento dei crediti formativi.* Va monitorata e sostenuta dal Ministero, e se occorre opportunamente sanzionata, l'effettiva attivazione e utilizzazione delle Commissioni paritetiche docenti-studenti per la didattica, previste come obbligatorie dalla legge 370/1999.

I mutamenti strutturali intervenuti nella composizione della popolazione studentesca esigono che si riveda l'intera organizzazione della didattica per rapportarla alla nuova realtà, costituita non più soltanto da giovani in formazione iniziale, ma anche da una quota crescente di adulti, e articolata - quanto al profilo dell'impegno temporale negli studi - in tre tipologie di pressoché uguale consistenza: studenti a tempo pieno, studenti a part-time e lavoratori-studenti. E' urgente che gli atenei prendano atto di questa situazione e pervengano alla predisposizione di appositi percorsi e modalità per ciascuna delle tre tipologie, in ragione della diversità dell'impegno temporale negli studi, della prevedibile diversità della durata effettiva degli stessi e del diverso utilizzo dei servizi didattici. Si dovrebbe giungere alla definizione di specifici rapporti contrattuali tra ateneo e studente, ferma restando la garanzia per tutti dei diritti della cittadinanza universitaria. Il contratto tra ateneo e studente consentirebbe oltretutto una valutazione più appropriata del rendimento delle singole istituzioni universitarie e dell'intero sistema, evitando che - soprattutto ai fini del riparto delle risorse finanziarie - si diffondano pratiche incompatibili con la qualità degli studi (promozioni e lauree impropriamente facilitate).

Occorre comunque affrontare, in questa od altra forma, la questione degli studenti "fuori corso", che superano ormai il 40% degli iscritti. E' una tipologia di studente che non ha riscontro in alcun sistema universitario europeo e che rende inesorabilmente atipica l'università italiana nel panorama internazionale. Nel nostro sistema universitario non esiste - fatta eccezione per talune sperimentazioni positivamente avviate da qualche ateneo, che sarebbe opportuno generalizzare - alcuna forma di incentivazione per lo studente a completare il corso degli studi nei tempi legalmente previsti. E' al contrario riscontrabile una diffusa propensione del corpo docente a tenere in scarsa considerazione il problema della corrispondenza fra durata legale o normale dei corsi e loro durata effettiva. Ne è prova, tra le altre, la pressoché assoluta discrezionalità dei singoli docenti nel fissare l'ampiezza dei programmi e delle attività interne ai corsi, con la proliferazione - spesso culturalmente e didatticamente immotivata - della manualistica universitaria, cui consegue un effetto di cumulo che allunga inevitabilmente la durata effettiva degli studi. Un'ulteriore conferma si è avuta con l'uso spesso distorto dei crediti formativi, a fini più di tutela del prestigio disciplinare o personale del docente, che come strumento per la commisurazione del

carico complessivo di apprendimento dello studente cui si dovrebbe pervenire attraverso una programmazione degli studi definita in modo collegiale. Anche sotto questo profilo, *il contratto sopra citato dovrebbe garantire allo studente un carico di lavoro di apprendimento effettivamente commisurato ai tempi previsti per ciascuna tipologia (full-time, part-time, lavoratori-studenti)*. Il contratto dovrebbe peraltro prevedere incentivi per i migliori ma anche penalizzazioni per quelli che non rispettano la scansione concordata del piano di studi (ad esempio attraverso una più alta contribuzione annuale).

L'applicazione delle disposizioni del Regolamento sull'autonomia didattica in materia di **requisiti di ammissione ai corsi di studio** (d.m. 509/1999, art. 6), tanto per il livello della laurea, quanto per quello della laurea specialistica, assume una rilevanza strategica per l'efficienza e la qualità degli studi (v., in argomento, anche il Quarto nodo strategico). E' dunque auspicabile che il Ministero eserciti apposite azioni di indirizzo e di sostegno agli atenei, affidando al Cnvsu un monitoraggio sistematico della materia.

Per migliorare l'istruzione e la formazione nelle nostre università occorre:

- riconoscere esplicitamente la centralità degli studenti e organizzare l'università in funzione della diversificazione della tipologia degli stessi (tempo pieno, part time, lavoratori-studenti, adulti, etc.);
- regolare i rapporti tra ateneo e studente mediante veri e propri contratti, con specifici diritti e doveri per le diverse figure di studente;
- prevedere incentivi e penalizzazioni in relazione ai sopradetti impegni contrattuali (mediante la riduzione, ad esempio, dell'importo della contribuzione annuale a carico dello studente - per quegli studenti che si laureano con particolare profitto entro il termine della durata contrattuale dei corsi di studio, o l'aumento della contribuzione per quelli che non lo rispettano);
- promuovere azioni di indirizzo e di sostegno del Ministero, di intesa con la Crui e con il supporto tecnico dell'Istituto Nazionale di Valutazione per la scuola (Invalsi), per l'innovazione delle metodologie di valutazione degli apprendimenti e del profitto degli studenti, con particolare riferimento ad un generalizzato ricorso alle prove scritte anche al fine della documentazione prevista nel Diploma Supplement;
- innovare le forme e le metodologie della didattica sfruttando anche le potenzialità delle nuove tecnologie. Sviluppare la ricerca didattica riconoscendone lo status di uno specifico campo disciplinare da sostenere con adeguate risorse.

Terza missione: la valorizzazione delle conoscenze come risorsa per il territorio

• Alle missioni consolidate di produzione della conoscenza (la ricerca) e di trasmissione del sapere (l'istruzione e la formazione) si è venuta aggiungendo, con maggiore evidenza rispetto al passato, una **missione emergente**. Si tratta dell'inedita sfida per le università di saper trasformare la conoscenza in risorsa valorizzandola e trasferendola, anzitutto al territorio di riferimento. *L'università può essere, com'è ormai documentato dallo studio di molteplici casi, un fattore determinante per lo sviluppo civile, eco-*

nomico e sociale della comunità. Nel contempo, il territorio - con la peculiarità delle tradizioni, delle risorse, delle esigenze e delle domande che lo connotano - può rappresentare per l'università un punto di forza e, comunque, ne costituisce una sfida.

Tra i tanti campi di interazione sistematica tra università e comunità territoriali:

- il trasferimento tecnologico, mediante il partenariato con imprese e l'incubazione e la creazione di imprese;
- 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.

Si apre uno spazio importante e proficuo per nuove modalità di relazione delle università con le istituzioni culturali, sociali e politiche del territorio, con le imprese, con il mondo del lavoro e delle professioni. In una parola, per un effettivo e concreto interscambio tra università e società. Più propriamente, per il contributo delle università alla città.

Per raggiungere gli obiettivi indicati occorre:

- attivare un tavolo di confronto tra Stato, regioni e università, a livello nazionale, e tra regioni e università, a livello territoriale, per la messa a punto di strategie concertate in ordine a un'appropriata configurazione dei rapporti tra sistema delle autonomie regionali e locali e sistema delle autonomie universitarie nel ridisegno federalista dello Stato;
- riconoscere in ambito accademico, anche in termini di carriera, l'attività svolta dai docenti per la valorizzazione della ricerca e per la sua trasformazione in risorsa per il territorio in cui le università operano.

Il ruolo delle università per le comunità territoriali e il conseguente sistema di relazioni che ne deriva non possono prescindere da una duplice e contestuale considerazione:

- il nuovo assetto costituzionale dello Stato in senso federalista, con le specifiche competenze attribuite alle regioni nel campo dell'istruzione, della formazione e della ricerca;
- le azioni e i programmi dell'Unione Europea, che fanno riferimento diretto, in materia di ricerca e di alta formazione, alle regioni.

L'assetto federalista dello Stato e il rapporto diretto dell'Unione Europea con le regioni, in campi tradizionalmente propri dell'università, innescano un prevedibile processo di destituzione delle università, delle cui rilevanti implicazioni - in termini anche di governo del sistema - occorre urgentemente acquisire adeguata consapevolezza. Non ultimo, per gli immancabili riflessi in ordine alle future modalità di finanziamento delle università (vedi, in proposito, nella Parte Terza, il Terzo nodo "Le risorse finanziarie", pag. 116).

2.2 Per un sistema diversificato e competitivo

- Il necessario processo di **diversificazione tra gli atenei** - già in atto, e da favorire e incentivare - deve svilupparsi in relazione alle capacità e alle competenze accumulate per determinate aree di ricerca e di formazione, eventualmente favorite anche dalle peculiarità del tessuto socio-culturale e produttivo del territorio di riferimento. Non servono al paese né 74 atenei indistinti e “generalisti”, né istituzioni universitarie che siano tali solo di nome, in quanto non parimenti impegnate sul duplice versante della ricerca e dell’insegnamento. *Il banco di prova della competizione, anche internazionale, e della diversificazione tra gli atenei è lo sviluppo di vocazioni specifiche in determinati campi della ricerca e della didattica, nonché l’attrattività che ogni ateneo riesce ad esercitare, accumulandola nel tempo, verso ricercatori e docenti, verso gli studenti, verso gli investimenti privati e pubblici.*

L’ampiezza delle funzioni e degli ambiti cui anche l’università italiana, al pari della più gran parte delle università del mondo sviluppato, deve oggi rispondere implica una diversa articolazione dei suoi modelli di organizzazione e di funzionamento e segna il passaggio dall’universitas, come luogo e istituzione dell’unità del sapere, a ciò che è stato definito come multiversitas, secondo la definizione originariamente impiegata dall’allora Rettore dell’Università della California, Clark Kerr, poi ripresa da Ralf Dahrendorf e da altri. Si vanno così definendo i contorni dell’università del futuro, quale struttura versatile e multifunzionale.

- Una **università** sarà **più europea** quanto più risponderà alle seguenti caratteristiche:

- **autonoma**: in quanto capace di assumere, valorizzare e gestire gli spazi di autogoverno istituzionalmente riconosciuti, dandosi obiettivi scientifici e didattici, forme organizzative e modalità gestionali rispondenti alle odierne missioni dell’università, nella condivisione di un sistema di regole e di relazioni che la impegnano alla verifica e alla valutazione dei risultati sia al suo interno, sia da parte delle istituzioni di governo nonché dei soggetti portatori di interessi (*stakeholders*);
- **responsabile** (*accountable*): in quanto assume, nel riconoscimento e nell’accettazione della responsabilità sociale propria dell’università, l’obbligazione di dar conto in modo trasparente delle proprie scelte gestionali e delle proprie attività, rendendone accessibili e leggibili le motivazioni e i criteri di determinazione, nonché di misurazione dei risultati - attraverso un costante ed adeguato flusso di informazioni, sia al suo interno, sia verso l’esterno - così da poter risultare affidabile per la qualità delle attività scientifiche e didattiche e dell’insieme dei servizi offerti;
- **competitiva**: in quanto capace, nel contesto nazionale e internazionale, di attrattività per la qualità delle prestazioni di ricerca e di insegnamento,

sapendo accogliere la sfida della differenziazione tra gli atenei con una progettualità specifica, basata sull'individuazione e sulla valorizzazione del proprio patrimonio storico, delle vocazioni, delle risorse e delle potenzialità proprie e del territorio di riferimento. "E' mettendo in concorrenza Cambridge, Grenoble, Heidelberg, Edimburgo e le altre università europee che esploderà l'Europa della conoscenza e della cultura... E' sviluppando nuovi saperi che si favorirà la creazione di imprese innovative." (C. Allègre)

- **imprenditiva:** in quanto la molteplicità e la complessità delle missioni e delle funzioni che l'università si trova a svolgere, nello scenario della *multiversitas* e dell'autonomia competitiva, esige l'adozione di modelli di *governance*, di strutture organizzative e di pratiche gestionali proprie delle organizzazioni complesse. Tutti gli attori (docenti e tecnostrutture), una volta discusse e condivise le missioni specifiche da perseguire, dovranno impegnarsi alla realizzazione degli obiettivi dell'istituzione intesa come sistema (oggi invece succede che il docente universitario si senta spesso protagonista di "un'impresa individuale" più che membro di un'istituzione).

• **I principi guida** di un modello di università più europea in linea con gli orientamenti prevalenti sono:

- *contrattualità tra ministero e atenei;*
- *contrattualità tra atenei e studenti;*
- *differenziazione competitiva tra atenei;*
- *pluralità e ampliamento dell'offerta formativa;*
- *flessibilità curricolare dei corsi di studio;*
- *mobilità delle risorse umane;*
- *sistemi di valutazione (autovalutazione e valutazione esterna);*
- *trasparenza e accountability per i risultati in relazione alle risorse.*

PARTE SECONDA

L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN CIFRE: TENDENZE E CONFRONTI

Premessa

Questa Parte Seconda, che si avvale di un'aggiornata documentazione basata sulle fonti più accreditate, presenta una *fotografia del sistema universitario italiano in confronto a quello di altri paesi (area UE e OCSE)*. Allo scopo di consentire uno sguardo d'insieme, presentiamo nel Capitolo 3 qui di seguito un quadro riassuntivo delle principali differenze e dei ritardi che connotano l'università italiana e il suo "posizionamento" rispetto a quella degli altri paesi dell'UE e dell'OCSE. *I principali indicatori per il confronto sono evidenziati nella Tabella 1, pag. 43*. Nei capitoli successivi (4-9) i dati ed i confronti sono più dettagliatamente sviluppati e commentati.

Va osservato che in qualche caso i valori di un dato variano lievemente in diversi grafici o tabelle; ciò dipende dalle scelte compiute dalle istituzioni che hanno curato la relativa elaborazione e che sono sempre citate quali fonti.

Per facilitare la comprensione dei dati è stato predisposto un **Glossario**.

3. Le anomalie e i ritardi

3.1 Le principali patologie

L'evoluzione del sistema universitario italiano negli ultimi quattro decenni, evidenzia che anche l'Italia, come la generalità degli altri paesi sviluppati, ha registrato una *forte espansione quantitativa della domanda*: il totale degli iscritti all'università giunge quasi a sestuplicarsi (da 310.000 nel 1960 a 1.700.000 nel 2001), nonostante il *consistente calo demografico* delle classi d'età dell'ultimo quindicennio, compensato dal parallelo, vistoso incremento degli immatricolati sui diciannovenni (dal 9% nel 1960 al 26% nel 1985, fino al 52% nel 2001).

A questa espansione non è stata data risposta, in quanto fino agli anni '90 i proget-

ti di riforma strutturale del sistema terziario (università e formazione tecnica superiore) si sono infranti contro il muro delle convergenti resistenze politiche ed accademiche (tanto dei docenti, quanto degli studenti). Ciò ha prodotto il progressivo aggravamento delle situazioni di criticità, tramutatesi in vere e proprie **patologie del sistema**:

- la *percentuale dei laureati sulla media degli immatricolati* (5, 6, 7 anni prima) passa dal 62% del 1970 al 45% del 2000 (v. **Tabella 10**, pag. 58);
- il *tasso degli abbandoni* giunge, a metà degli anni '80, al picco del 70% degli iscritti, per assestarsi negli ultimi anni intorno al 60% (v. **Tabella 10**, pag. 58);
- il *numero dei fuori corso* sugli iscritti passa dal 17% del 1970 al 41% del 2000, quasi un iscritto su due (v. **Tabella 10**, pag. 58);
- la *durata effettiva degli studi* si allunga progressivamente, con un ritardo medio, rispetto alla durata legale dei corsi, di oltre tre anni (v. **Tabella 13**, pag. 61); l'età media a cui ci si laurea è intorno ai 27 anni;
- la *percentuale di coloro che conseguono la laurea in corso* (cioè nella durata legale prevista) si abbassa al 4%, quella di coloro che conseguono il diploma universitario in corso è del 37% (v. **Tabella 13**, pag. 61).

3.2 Le principali differenze rispetto agli altri paesi sviluppati

Confrontando il sistema universitario italiano, e le sue patologie sopra richiamate, 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 e nel paragrafo successivo (**Tabella 1**).

- *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 (v. Glossario), 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 (**Tabella 7**, pag. 51). *Con la recente riforma la nostra università si è flessibilizzata: laurea a tre anni e laurea specialistica a cinque anni. Si tratta sempre di corsi di 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 attiva (25-34 anni) risulta pari a poco più di un terzo di coloro che hanno un titolo terziario nei paesi UE che sono il 29%, di cui 17 di tipo A (**Tabella 7**, pag. 51); la percentuale dei dottori di ricerca è inferiore a un terzo.
- *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 (**Tabella 6**, pag. 50).

- La *spesa complessiva per l'istruzione terziaria* (inclusa la ricerca universitaria) rappresenta lo 0,8% del PIL contro 1,2% dell'UE e 1,3% dei paesi OCSE: è la più bassa d'Europa salvo la Grecia.
- La *spesa per la ricerca universitaria* è stimata in 0,25% in rapporto al PIL, circa la metà della media UE. 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%.
- 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* atte a realizzare maggiore equità sociale (**Figura 8**, pag. 63). In particolare, la mancata attivazione dei *prestiti d'onore* e la scarsità delle *residenze universitarie* che dovrebbero favorire la mobilità degli studenti e così 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.
- L'*età media molto elevata del corpo docente* (**Tabella 21**, pag. 72) e la *bassa percentuale di giovani dottori di ricerca* (**Figura 3**, pag. 54). Il tema del reclutamento, nei prossimi anni, di docenti ben qualificati risulta perciò critico.

3.3 Dati e confronti Italia/UE/paesi OCSE

E' fondamentale che si diffonda tra decisori pubblici, forze sociali e pubblica opinione una chiara consapevolezza riguardo al “**posizionamento**” del nostro paese nel contesto internazionale per quanto riguarda l'istruzione superiore: qualunque sia la misura presa a riferimento, a partire dalle risorse finanziarie fino al numero dei laureati, il sistema universitario italiano appare debole e arretrato, in sostanza non ancora “europeo”.

Un insieme di dati comparati, quali emergono dalle analisi presentate nei capitoli successivi, sono riassunti nella **Tabella 1** qui a fronte. L'ultima colonna indica i riferimenti alla Figura o alla Tabella nella quale i dati sono mostrati più diffusamente.

NOTE ALLA TABELLA 1 RIASSUNTIVA

Tutti i dati riportati sono di fonte OCSE, Education at a Glance, 2002, salvo la Figura 12 da Research and Development Data Base, 2001.

¹ *La media UE corrisponde alla media non ponderata dei valori relativi a ciascun paese escluso il Lussemburgo.*

² *La media OCSE corrisponde alla media non ponderata dei valori relativi a tutti i paesi OCSE.*

³ *Corsi di tipo A medio-lunghi (3-6 anni) e a base teorica; di tipo B più brevi (2-3 anni) e professionalizzanti.*

⁴ *Il dollaro equivalente è calcolato dall'OCSE sulla base delle parità del potere di acquisto cioè con un riferimento non al cambio monetario bensì ai beni acquistabili con la cifra equivalente. Per l'Italia il dollaro è conteggiato a lire 1554.*

⁵ *Il dato risente dell'alto numero degli studenti fuori corso che nel nostro paese sono oltre il 40%.*

⁶ *È il rapporto tra tutti gli studenti iscritti (anche fuori corso) e i docenti di ruolo (55.000) più quelli a contratto, in genere annuale (15.000). Se il rapporto fosse calcolato considerando non tutti gli studenti iscritti, ma solo quelli “attivi” (vedi definizione convenzionale nel Glossario) il numero di studenti per docente scenderebbe a 14, in linea con la media OCSE.*

Tabella 1 (riassuntiva)

	Italia	Media UE ¹	Media OCSE ²	Vedi Figure o Tabelle
Spesa per l'istruzione terziaria (% sul PIL), anno 1999	0,8	1,2	1,3	Fig. 16 p. 81
di cui per la ricerca (stima)	0,25	0,48		Fig. 12 p. 75
Spesa annua per studente in dollari PPA ⁴ , anno 1999	7.550 ⁵	9.700	9.210	Fig. 17 p. 82
% di popolazione in età 25-64 che è in possesso di un titolo terziario, anno 2001				
di tipo A ³	10	13	15	Tab. 7 p. 51
di tipo B ³	=	10	8	
% di popolazione in età 25-34 che è in possesso di un titolo terziario, anno 2001				
di tipo A	12	17	18	Tab. 7 p. 51
di tipo B	=	12	10	
% di immatricolazioni sulla coor- te di età, anno 2000				
corsi di tipo A	43	44	45	Fig. 4 p. 55
corsi di tipo B	1	18	15	
Tasso di successo (laureati su immatricolati) nei corsi di tipo A, anno 2000	42	67	70	Fig. 5 p. 56
% di conseguimento di un titolo terziario di tipo A e B sulla coor- te di età, anno 2000				
di tipo A	19	36	37	Tab. 8 p. 52
% di conseguimento di un dotto- rato di ricerca sulla coorte di età, anno 2000				
	0,4	1,2	1	Fig. 3 p. 54
% di studenti stranieri nell'istru- zione terziaria, anno 2000				
	1,4	6,3	4,9	Fig. 7 p. 62
Numero di studenti per docente (corsi di tipo A), anno 2000				
	24 ⁶		16	Fig. 9 p. 68

4. Il contesto socioeconomico e culturale

L'educazione terziaria opera all'interno di un contesto che ne stabilisce vincoli e potenzialità. Il livello di sviluppo economico di un paese, la struttura demografica della popolazione e il livello culturale della popolazione adulta sono tra i fattori che concorrono a definire tali vincoli e potenzialità, e di essi occorre tenere conto se si vuole capire e migliorare il sistema di istruzione.

Tabella 2

**Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite
a prezzi correnti in \$ USA (2001)**

<i>Paesi UE</i>	<i>al cambio in PPA</i>	<i>Paesi OCSE non europei</i>	<i>al cambio in PPA</i>
Irlanda	30.000	USA	35.200
Danimarca	29.200	Giappone	26.400
Olanda	29.200		
Austria	28.200		
Belgio	27.700		
Finlandia	26.500		
Germania	26.300		
Regno Unito	26.300		
Francia	26.200		
Italia	26.200		
Svezia	26.000		
Spagna	21.400		
Portogallo	17.600		
Grecia	16.300		

Confronti	
Italia	26.200
15 Paesi UE	25.500
Totale 30 Paesi OCSE	24.400

NOTA: Il PIL (Prodotto Interno Lordo) è convertito nell'equivalente in dollari USA usando i tassi di cambio relativi alla Parità del Potere d'Acquisto - PPA. Per l'Italia il dollaro è conteggiato a Lire 1.554.

FONTE: National Accounts of OECD countries, volume 1.

Per PIL pro capite in \$PPA nel 2001, l'Italia si colloca pari alla Francia e leggermente al di sotto della Germania e del Regno Unito.

L'investimento totale nell'istruzione (scuola, formazione professionale e università) è rilevante e per oltre il 90% pubblico. Si tratta del 4,8% del PIL, all'interno del quale solo lo 0,8% è destinato all'università (v. Figura 16, pag. 81); i paesi dell'OCSE, in media, spendono il 5,5% di cui l'1,3% per l'università.

Il livello di istruzione della popolazione adulta rappresenta una misura approssimativa del livello di maturità civile dei cittadini e di professionalità della forza lavoro e contribuisce a determinare la qualità della vita, quella delle istituzioni democratiche e il rendimento economico di un paese.

Tabella 3

Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio secondario superiore, per fasce di età (2001)

	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Germania	85	86	83	76	83
Francia	78	67	58	46	64
Regno Unito	68	65	61	55	63
Italia	57	49	39	22	43
Media UE	73	65	56	45	61
Media OCSE	74	68	60	49	64

I Paesi sono elencati in ordine decrescente per percentuale totale di diplomati.

Fonte: OCSE, 2002.

Si verifica che il livello di istruzione scolastica della popolazione adulta italiana è molto basso: appena il 43% della popolazione di 25-64 anni ha conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore, una percentuale che è tra le più basse della UE, a confronto con il 64% della Francia e del Regno Unito, l'83% della Germania e una media europea del 61%.

Pesano drammaticamente su queste percentuali i valori delle generazioni più anziane; queste non hanno goduto del processo di scolarizzazione di massa, avviato in Italia solo negli anni '60 in netto ritardo rispetto alla maggior parte dei paesi europei.

Per le generazioni più giovani (popolazione 25-34 anni) il dato è nettamente migliorato; anche per queste sussiste comunque un forte scarto, pur meno rilevante del precedente, rispetto agli altri paesi europei.

Tabella 4
Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario, per fasce di età (2001)

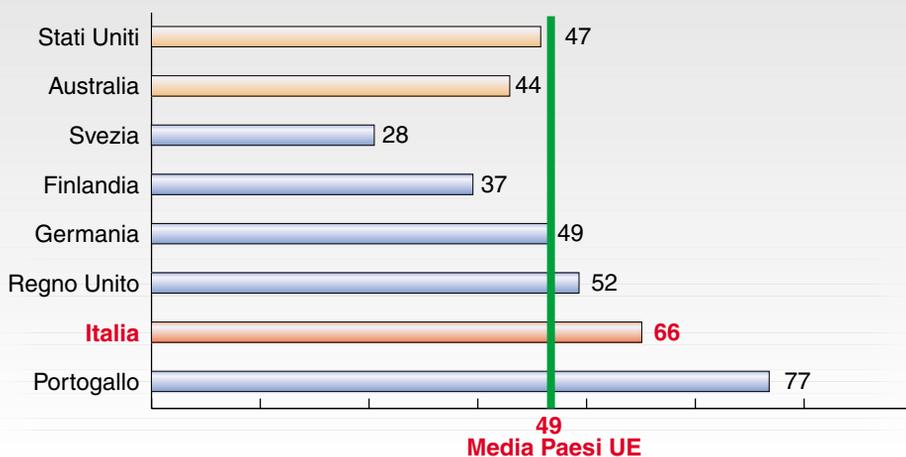
	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Regno Unito	30	27	26	19	26
Germania	22	26	25	20	23
Francia	35	23	19	14	23
Italia	12	11	10	6	10
Media UE	29	25	21	15	23
Media OCSE	28	25	21	16	23

I paesi sono elencati in ordine decrescente per percentuale totale di laureati.

FONTE: OCSE, 2002.

L'Italia è all'ultima posizione in Europa anche per la percentuale di chi ha conseguito un titolo di studio terziario (di tipo A e di tipo B, sommati). Solo il 10 % della popolazione adulta (25-64 anni) è in possesso di un titolo di studio di livello universitario (sempre di tipo A) e la percentuale sale di poco (al 12%) quando si considera la fascia più giovane della popolazione adulta, contro una media UE del 23% (per la fascia 25-64 anni) e del 29% per la fascia giovane (tipi A e B).

Figura 1
Percentuale di popolazione adulta (16-65 anni) con un'insufficiente competenza alfabetica funzionale (International Adult Literacy Survey, 1994-1998)



FONTE: CEDE e OCSE in CEDE, 2002

Un terzo della popolazione italiana è in condizione di alto rischio alfabetico, vale a dire che per quanto possieda qualche rudimento tecnico, non riesce a servirsi del linguaggio scritto per comprendere, utilizzare o formulare messaggi scritti che richiedano una seppure modesta organizzazione del discorso, mentre un altro terzo della popolazione italiana è in condizione di medio rischio alfabetico, possedendo un patrimonio di competenze di base insufficiente per svolgere un ruolo attivo e consapevole nella società. Fanno riflettere anche i dati sulla lettura dei quotidiani e sulla lettura di libri non scolastici:

- a. copie di quotidiani diffuse ogni mille abitanti: negli anni 1998-1999 sono state 64 in Grecia, 73 in Portogallo, 102 in Italia, 106 in Spagna, 149 in Francia, 202 in USA, oltre 300 in Germania, Gran Bretagna e Austria, oltre 400 in Svezia e Finlandia, quasi 600 in Giappone e Norvegia (fonte FIEG, Federazione Italiana Editori Giornali);
- b. lettura di libri non scolastici: le persone che in Italia dichiaravano di aver letto almeno un libro non scolastico nell'anno precedente erano il 32% nel 1965. Nell'anno 2000, nei principali paesi europei, le persone che in un anno leggono almeno un libro non scolastico sono: il 38,3% in Italia, il 42% in Grecia e, a crescere, Portogallo 44, Spagna 45, Irlanda 67, Francia 69, Germania 72, Svizzera 74, Regno Unito 76, Danimarca 77, Norvegia 78, Svezia 80 (fonte AIE, Associazione Italiana Editori).

Inoltre risulta particolarmente bassa (meno della metà della media europea) *la percentuale di forza lavoro costituita da laureati scientifici e ingegneri* (v. **Figura 14**, pag. 77), un dato che fornisce una indicazione sul livello tecnologico a cui si colloca la produzione di beni e servizi di un paese.

Questa situazione rischia di creare i presupposti per una subalternità culturale ed economica dell'Italia nei confronti dei paesi con un livello di istruzione complessivo più elevato.

5. L'offerta formativa

Premessa

- La riforma degli ordinamenti didattici (D.M. 509/99) è stata attivata a partire dall'anno accademico 2001-02 ed è tuttora in via di sperimentazione e aggiustamento. La maggior parte dei dati e delle analisi, nell'intera Parte II del Quaderno, è riferita quindi al sistema universitario italiano "prima della riforma". Ad esempio, i titoli di laurea sono ora diversificati a due livelli e cessano di esistere i diplomi universitari (fatta salva la conclusione degli studi per chi li aveva iniziati precedentemente).
- Il confronto dei dati del nostro paese con quelli di altri paesi avanzati (area UE e OCSE) richiede inoltre un'importante precisazione. Infatti, la metodologia adottata nel computo degli studenti italiani considera "studente iscritto" un soggetto che è in regola con le contribuzioni richieste, indipendentemente dal suo impegno in attività di studio. Invece, nelle statistiche degli altri paesi di norma viene usato il *Full Time Equivalent student*, riconducendo all'unità di misura a tempo pieno il contributo degli studenti impegnati *part-time*: questo elemento contribuisce, in alcuni casi, a rendere così modesti i nostri indicatori di efficacia nell'analisi degli esiti dei processi formativi. Altro elemento da tenere in considerazione è la *abnorme entità degli studenti italiani "fuori corso"* (44% nel 2001-02), fenomeno questo assente, o comunque meno significativo, in molti paesi europei. *Per questi motivi, importanti indicatori (tra i quali il rapporto studenti/docente della Figura 9, pag. 68 e la spesa per studente della Figura 17, pag. 82) sono da considerare con la dovuta cautela.*

Tabella 5

Il sistema universitario italiano (2001-2002)

Università e Politecnici	74
Facoltà	515
Corsi (nuovo ordinamento)	2.870
Corsi a esaurimento (vecchio ordinamento)	2.640
Immatricolati	319.264
Iscritti totali	1.721.280
% iscritti fuori corso	44%
Laureati (CDL)	155.250
Diplomati (CDU)	16.556
Docenti di ruolo ¹	55.000
Docenti a contratto ²	15.000
Personale tecnico e amministrativo ³	50.800

NOTE:

¹ Università statali e non statali. ² Una parte dei docenti a contratto è di ruolo in altri atenei. ³ Solo università statali.

Fonte: MIUR, CNVSU, CRUI.

La tabella riassume i dati principali relativi al sistema universitario italiano, riferiti all'anno accademico 2001-02, il primo nel quale è stato attivato il nuovo ordinamento didattico (D.M. 509/99). Nel numero delle università non sono conteggiate tre istituzioni (Scuola Normale Superiore e Scuola "S. Anna" di Pisa, SISSA di Trieste) che rilasciano solo titoli post-laurea. Le altre 74 sono suddivise per tipologia in: 62 istituzioni statali (51 università, 3 politecnici, 6 istituti universitari, 2 università per stranieri), 12 università non statali.

Le realtà universitarie italiane sono notevolmente squilibrate per numero di iscritti. Nel 2000-01 le 9 maggiori università, tra le 74 totali, raccolgono il 38% degli studenti; il numero medio degli studenti in questi atenei è 70.000, mentre nei rimanenti 65 atenei è 16.000. Peraltro, una parziale redistribuzione è avvenuta: la percentuale di studenti nei 9 maggiori atenei, ora al 38%, era al 60% nel 1960-61, al 57% nel 1980-81.

Va inoltre osservato che *molti atenei hanno costituito presidi decentrati sul territorio*, quasi esclusivamente destinati allo svolgimento del servizio didattico per specifici corsi di studio; *appare più qualificato un modello, di cui attualmente si hanno i primi esempi* (Bologna/Romagna, Modena e Reggio Emilia, Piemonte Orientale), nel quale *una università dà luogo ad una rete di sedi* ove si sviluppano, per determinate aree scientifiche, attività di ricerca oltre che di insegnamento. Complessivamente, si hanno circa duecento insediamenti universitari.

Per ognuno dei dati indicati, le istituzioni statali coprono oltre il 90% del totale (ancor più per i docenti). I 2870 corsi di laurea del nuovo ordinamento, se confrontati con i 2640 tra lauree (CDL) e diplomi universitari (CDU) del vecchio ordinamento (in esaurimento), evidenziano che l'aumento del numero dei corsi di studio è moderato. Peraltro per circa il 50% di questi corsi le università non hanno finora reso disponibili informazioni sul numero degli studenti che li seguono. Sarebbe quindi auspicabile un'attenta verifica dell'efficacia di ognuno (anche di quelli preriforma).

Tabella 6**Istituzioni e studenti nel livello di istruzione terziaria nel 1996
nei Paesi OCSE**

<i>Paesi</i>	<i>Numero istituzioni</i>	<i>Istituzioni per milione di abitanti</i>	<i>Studenti iscritti (migliaia)</i>	<i>Studenti per istituzione (migliaia)</i>
Stati Uniti	3.660	14,2	14.482	4
Norvegia	29	7,8	185	6
Danimarca	15	6,0	180	12
Finlandia	22	5,0	226	10
Svezia	30	4,7	275	9
Regno Unito	171	3,7	1.891	11
Germania	243	3,1	2.132	9
Olanda	24	1,9	469	20
Spagna	41	1,8	1.684	41
Francia	86	1,4	2.063	24
Italia	62	1,3	1.694	27

NOTA: I dati dei diversi paesi sono disponibili solo per l'anno 1996. Nel 2001 il numero delle istituzioni italiane sale a 74 (come risulta dalla Tabella 5), mentre il numero degli iscritti è rimasto quasi costante: l'indice di studenti per istituzione passa quindi a 23.

FONTE: Elaborazioni Centro Studi Confindustria su dati Eurostat.

Tra i paesi OCSE, l'Italia è quello che, in rapporto alla popolazione, ha il più basso numero di istituzioni che offrono istruzione terziaria. Infatti, nel nostro paese risulta una media di 1,3 istituzioni per milione di abitanti, il valore più basso tra i paesi considerati. Inoltre, insieme alla Francia e alla Spagna, l'Italia è tra i paesi con un più elevato numero di studenti per istituzione.

Il minor numero di istituzioni riflette anche una minore articolazione dell'offerta formativa terziaria. Fino alla recente riforma degli ordinamenti didattici il sistema italiano si è infatti caratterizzato per un'offerta formativa quasi esclusivamente concentrata su percorsi lunghi (4-6 anni) e di elevato livello formativo. Nella tradizione italiana poca importanza è stata data invece a percorsi formativi più brevi e professionalizzanti; le istituzioni terziarie sono quasi esclusivamente di tipo universitario, in quanto istituzioni terziarie alternative all'università, ampiamente presenti negli altri paesi, esistono in misura assolutamente marginale.

6. Gli studenti

6.1 Indicatori internazionali

Tabella 7

**Percentuale di popolazione con titolo di istruzione terziaria,
per fasce di età (2001)**

	<i>Titolo di istruzione terziaria di tipo B (corsi più brevi e professionalizzanti)</i>		<i>Titolo di istruzione terziaria di tipo A (corsi più lunghi) e dottorati di ricerca</i>		<i>Totale titoli di tipo A e di tipo B</i>	
	25-34	25-64	25-34	25-64	25-34	25-64
Danimarca	18	19	11	8	29	27
Finlandia	20	17	18	15	38	32
Francia	17	11	18	12	35	23
Germania	8	10	14	13	22	23
Olanda	2	3	24	21	26	24
Regno Unito	9	8	21	18	30	26
Spagna	12	7	24	17	36	24
Svezia	17	15	20	17	37	32
Italia	x	x	12	10	12	10
Media UE	12	10	17	13	29	23
Media OCSE	10	8	18	15	28	23

NOTE: Nel caso italiano, la x indica che i dati sono tutti inclusi nella colonna relativa al titolo di tipo A nella fascia di età corrispondente.

Istruzione terziaria di tipo B e di tipo A: v. glossario alla voce "Classificazione ISCED".

Le percentuali di popolazione vengono riportate con riferimento al massimo titolo conseguito.

FONTE: OCSE, 2002.

Il 10% della popolazione italiana fra i 25 e i 64 anni è in possesso di un titolo universitario e tale quota arriva al 12% nella fascia 25-34 anni. Il dato italiano (riferito ai titoli universitari, tutti di tipo A) è inferiore a quello degli altri paesi europei, ma il divario con gli altri paesi diviene molto più consistente se si considera anche il peso che negli altri paesi ha la quota di popolazione in possesso di un titolo terziario di tipo B, che in Italia è del tutto marginale.

Come già anticipato, ciò dipende in larga misura dalla struttura del sistema formativo universitario italiano: la maggior parte dei corsi universitari era a ciclo lungo

(quattro, cinque o sei anni), mentre in molti altri paesi sono più diffusi quelli di ciclo breve (tre anni). Questa anomalia è destinata ad attenuarsi con la recente riforma che introduce la laurea triennale quale condizione per l'iscrizione alla laurea specialistica e con il possibile sviluppo di corsi terziari non universitari di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS).

Se poi si considera, in un singolo anno, il rapporto tra coloro che acquisiscono un titolo di istruzione terziaria e la corrispondente coorte di età, si hanno i dati che seguono.

Tabella 8
Percentuale di conseguimento
di un titolo di istruzione terziaria (2000)

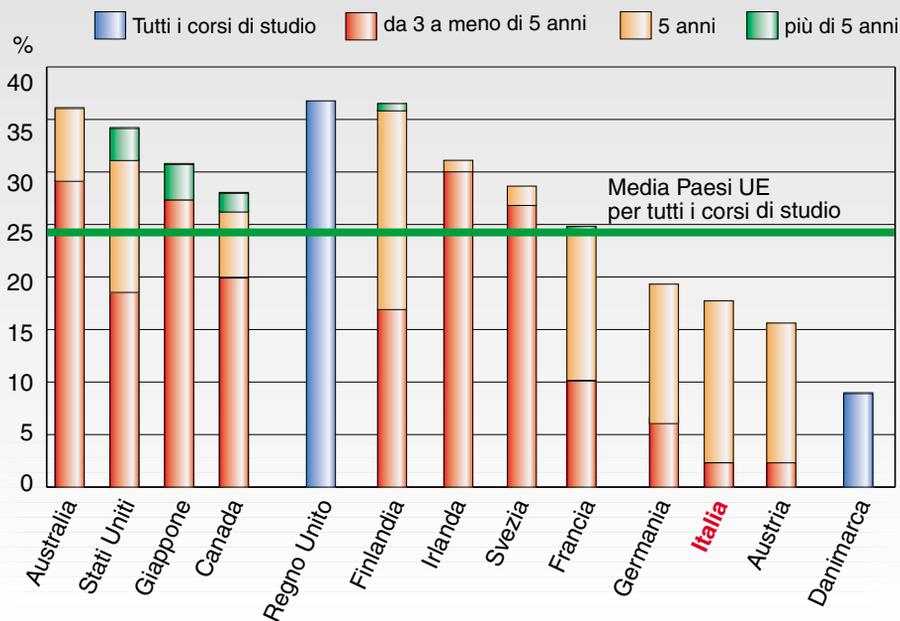
	<i>Titolo di tipo B</i>	<i>Titolo di tipo A</i>	<i>Totale</i>
Finlandia	14	36	50
Francia	18	25	43
Regno Unito	=	38	38
Danimarca	25	9	34
Svezia	4	28	32
Germania	11	19	30
Italia	1	18	19
Media UE	12	24	36
Media OCSE	11	26	37

FONTE: OCSE, 2002.

Se si confrontano questi dati relativi ad un anno recente (2000) con quelli relativi alla popolazione 25-34 anni (**Tabella 7**, pag. 51) l'Italia è passata dal 12 al 19%, ma identico incremento si è verificato per la media UE, che è passata dal 29 al 36%: il distacco permane costante.

Figura 2

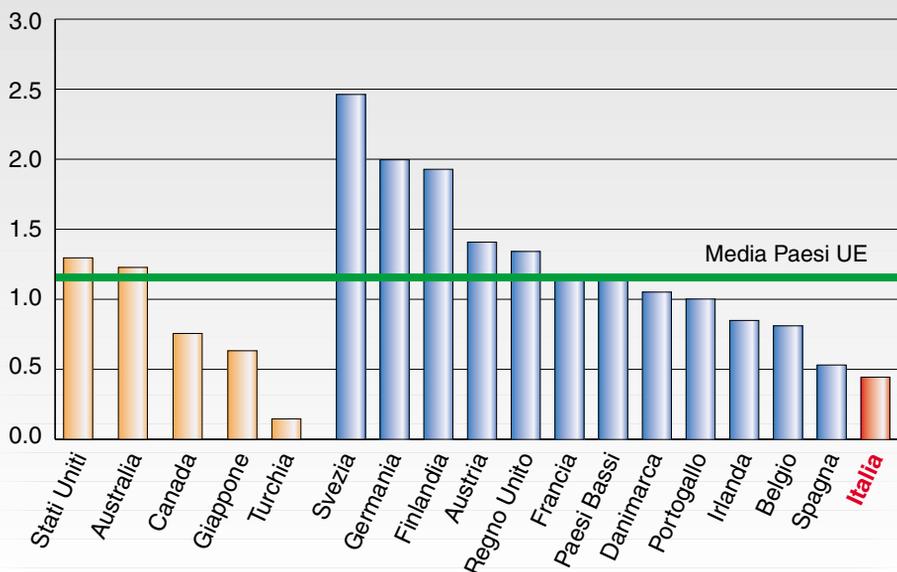
Percentuale di conseguimento di un titolo di tipo A e di dottorato secondo la durata dei corsi di studio (2000)



FONTE: OCSE, 2002.

L'attuale percentuale italiana di conseguimento del titolo universitario sulla coorte di età (18% nel 2000) è nettamente al di sotto delle medie europee e OCSE, anche se le distanze tendono a ridursi. Per quasi tutti i paesi tale percentuale è suddivisa, tramite i colori delle barre, in relazione alla durata del corso che ha portato al titolo; la maggior parte dei paesi con un'alta percentuale di laureati ha, all'interno di questa, una quota rilevante di Corsi di durata 3-4 anni.

Figura 3
Percentuale di conseguimento
di dottorati di ricerca (advanced research programmes) (2000)

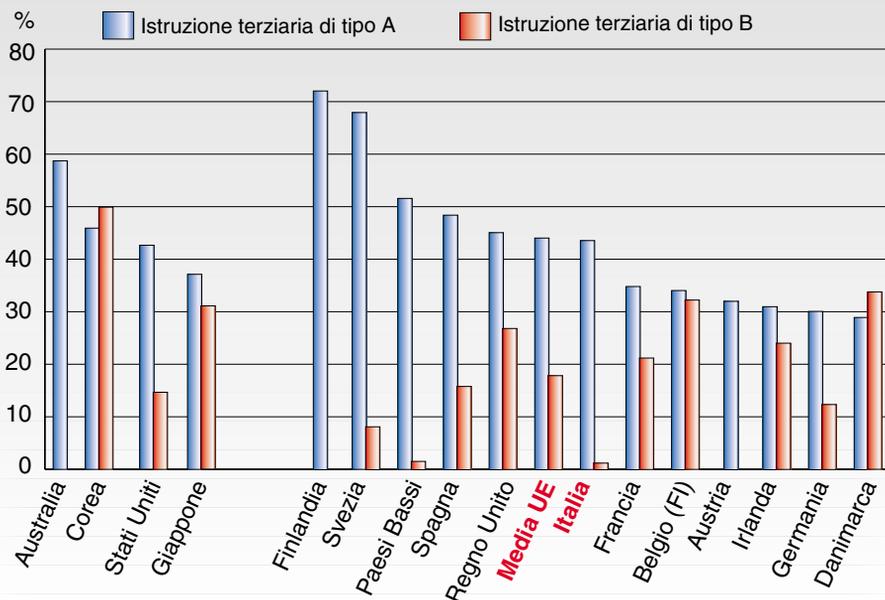


FONTE: OCSE, 2002.

La percentuale italiana di conseguimento del dottorato di ricerca rispetto alla coorte di età (0,4%) è meno di un terzo della media europea. E' da rilevare, al proposito, che in molti paesi il titolo è ampiamente utilizzato in contesti di aziende tecnologicamente avanzate oltre che nei centri di ricerca, mentre in Italia esso rappresenta quasi esclusivamente un titolo utilizzato per la carriera accademica.

Figura 4

Percentuale di accesso (immatricolazioni) all'istruzione terziaria rispetto alla coorte in età (2000)



NOTA: I tassi di accesso ai programmi di istruzione terziaria 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.

FONTE: OCSE, 2002.

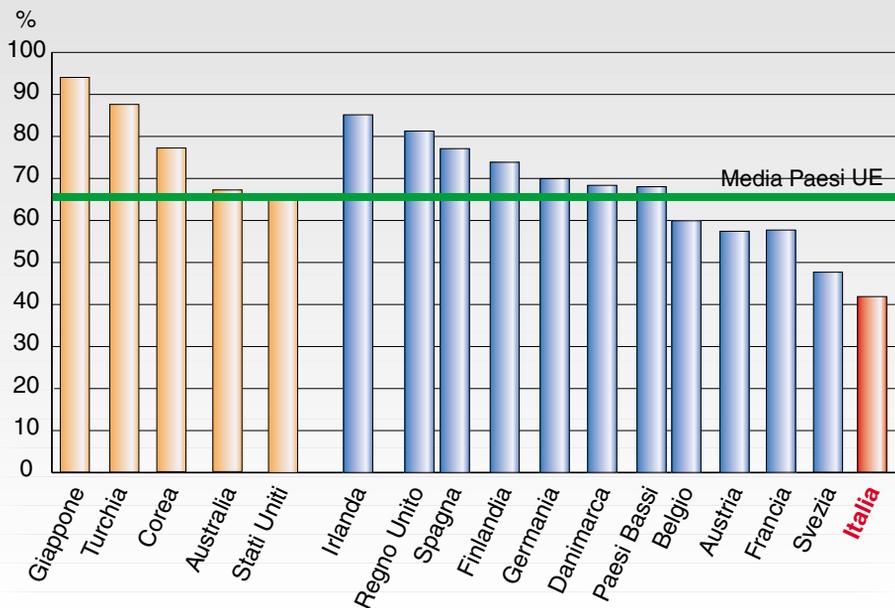
L'Italia è qui allineata ai valori europei (già nel 2002 si è giunti al 52%); appare comunque utile procedere ad un sia pur sommario tentativo di previsione del numero degli immatricolati nei prossimi anni. In proposito stanno crescendo notevolmente le immatricolazioni di studenti-lavoratori, lavoratori-studenti, adulti (cioè soggetti che si iscrivono per la prima volta ad un corso universitario in età maggiore rispetto ai diciannovenni). Una valutazione del loro apporto negli anni prossimi, ovviamente soggetta a margini di incertezza, richiede attenta valutazione. A seconda delle ipotesi adottate, gli immatricolati (attualmente oltre 300.000) in alcuni anni potrebbero elevarsi attorno alle 350 mila unità annue.

E' opportuno rilevare inoltre che si manifestano ancora notevoli disuguaglianze nell'accesso al sistema universitario. In tutta l'Unione Europea i tassi di frequenza all'istruzione superiore aumentano con l'aumentare del livello di istruzione dei genitori. In Italia la probabilità che un soggetto figlio di genitori laureati ha di frequentare l'università è quasi quattro volte superiore a quella di un soggetto figlio di genitori in possesso della sola licenza elementare o media: dopo la Grecia l'Italia è il paese in cui questo indice è più critico.

Inoltre la quota maggiore di studenti che hanno abbandonato gli studi universitari si riscontra proprio nei soggetti non provenienti dai licei.

Figura 5

**Tasso di successo (laureati su immatricolati)
nell'istruzione di livello universitario di tipo A (2000)**



FONTE: OCSE, 2002.

La percentuale italiana (42%), che pure è aumentata nel corso degli ultimi anni, è tuttora inferiore ai due terzi della media europea (67%). Quasi ovunque, ed anche in Italia (vedi l'esperienza dei diplomi universitari CDU), la percentuale di successo è superiore nei corsi di durata più breve (3-4 anni).

6.2 Indicatori di partecipazione e di efficacia

Premessa - Tutti i dati e le considerazioni esposti nel presente paragrafo si riferiscono al sistema universitario italiano “prima della riforma” degli ordinamenti didattici, in quanto le immatricolazioni conseguenti la riforma si sono determinate sistematicamente solo nel 2001-2002.

Tabella 9

Dati relativi alla popolazione 19enne e a livelli di partecipazione e di successo negli studi universitari (CDL e CDU) dal 1960 al 2000

Anno	19enni	Maturi	Immatricolati	Totale iscritti	Iscritti in corso	Laureati e diplomati
1960	821.000	85.000	72.000	310.000	229.000	40.000
1970	797.000	214.000	194.000	718.000	597.000	56.000
1980	859.000	319.000	244.000	1.060.000	776.000	71.000
1990	917.000	439.000	342.000	1.457.000	1.008.000	86.000
2000	641.000	454.000	296.000	1.687.000	999.000	159.000

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati ISTAT e MIUR.

La tabella mostra il notevole calo demografico che si è verificato nel nostro paese negli ultimi 15 anni (in tabella sono riportati solo i dati relativi al 1990 e al 2000, ma il calo ha avuto inizio intorno alla metà degli anni '80).

Pur a fronte di tale diminuzione dei 19enni, si registra un aumento del numero dei soggetti che conseguono il diploma di scuola secondaria superiore, degli iscritti totali all'università e del numero di soggetti che hanno conseguito un titolo di studio universitario (lauree e diplomi universitari). Gli immatricolati, dopo un aumento che è durato fino alla metà degli anni '90, seguito da una fase di diminuzione dovuta al forte calo demografico, presentano un nuovo aumento negli ultimi anni accademici.

Tabella 10**Indicatori (in %) di partecipazione e di successo
negli studi universitari dal 1960 al 2000**

Anno	Maturi su 19enni	Immatricolati su 19 enni	Immatricolati su maturi	Iscritti in corso su iscritti totali	Laureati e diplomati su popolazione di età corri- spondente	Laureati e diplomati su immatricolati 5, 6, 7 anni prima
1960	10	7	69	74	=	=
1970	27	24	90*	83	7	62
1980	37	28	75	73	9	31
1990	48	35	73	69	9	35
2000	71	46	65	59	19	45

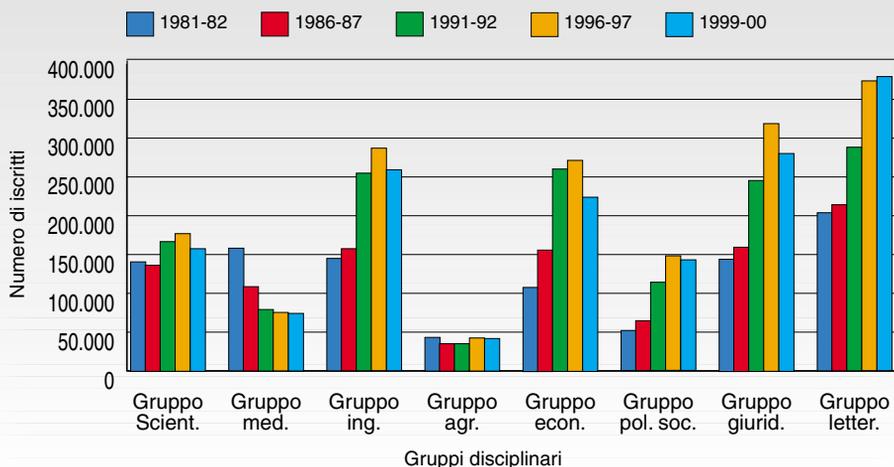
NOTA (*): L'anno 1970 ha avuto un numero eccezionale di immatricolati; nel primo anno di attuazione della legge del 1969 sulla liberalizzazione degli accessi universitari si sono iscritti infatti molti diplomati degli anni precedenti fino ad allora esclusi.

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati ISTAT e MIUR.

I valori assunti negli ultimi anni dall'indicatore "maturi su 19enni" mostrano che 71 soggetti su 100 di età corrispondente conseguono il titolo secondario superiore, di questi 65 su 100 si iscrivono ad un corso universitario (immatricolati su maturi). A fronte di un costante aumento dei soggetti che conseguono un titolo di scuola secondaria superiore, il tasso di passaggio all'università ha registrato, negli anni '90, un andamento in lieve diminuzione, ma esso è attualmente in significativa ripresa, forse determinata dalle "attese" dell'avviata riforma. Pertanto la percentuale di diciannovenni immatricolati ad un corso universitario continua a crescere, nonostante il calo demografico: ciò è dovuto alla elevata percentuale di giovani che conseguono il diploma di maturità.

Da sottolineare comunque il fatto che ormai circa un giovane su due si iscrive ad un corso universitario.

Pur considerando la ridotta efficacia dei processi formativi è importante segnalare che la percentuale di soggetti che ha ottenuto un titolo universitario sulla popolazione di età corrispondente ha raggiunto quasi il 20%, progresso che si è verificato soprattutto nel corso dell'ultimo decennio.

Figura 6**La distribuzione degli iscritti tra i gruppi disciplinari (1981-2000)**

FONTE: ISTAT fino all'anno accademico 1996-97 e MIUR-URST per il 1999-00.

Un'ulteriore informazione riguardo alla domanda di formazione espressa dai giovani nei confronti del contesto universitario si può ricavare dai dati relativi al numero degli iscritti alle differenti aree disciplinari.

Il gruppo disciplinare che sembra non subire alcuna crisi rispetto all'interesse dei giovani è quello letterario. Il numero degli iscritti infatti - oltre ad essere il più alto rispetto agli altri gruppi disciplinari - non è mai diminuito negli ultimi venti anni. Ciò a differenza di quanto è accaduto per il gruppo giuridico, per quello economico e per quello di ingegneria che, invece, sono stati caratterizzati dalla riduzione degli iscritti verso la fine degli anni '90, dopo un periodo di forte espansione tra la seconda metà degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. Il decremento del gruppo medico è dovuto all'introduzione della limitazione delle iscrizioni, programmata nazionalmente.

Tabella 11**Immatricolati riferiti alla tipologia di corso di studi (1998-2001)**

Tipologia di studi	% su tot. 98-99	% su tot. 01-02
Area sanitaria	9	11
Area scientifica	26	27
Area socio-economica	39	34
Area umanistica	26	28
TOTALE IMMATRICOLATI	100	100

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati MIUR.

L'evoluzione più recente conferma quanto sopra. L'incremento nell'area sanitaria è dovuto allo sviluppo dei corsi per le professioni sanitarie (infermieri, tecnici di laboratorio biomedico, etc.) che richiedono ora un titolo universitario.

Per avere un confronto con dati di altri paesi, ci si deve riferire ai dati OCSE disponibili, che riguardano non gli iscritti bensì coloro che conseguono un titolo di tipo A. Fatta salva questa precisazione, risulta che nel complesso dei paesi le percentuali erano, nel 2000, quasi identiche a quella italiana: 12% per l'area sanitaria, 26% per l'area scientifica, 36% per l'area socio-economica, 26% per l'area umanistica. La omogeneità con la distribuzione italiana è notevole.

Tabella 12

Tasso di abbandono nei primi anni di corso (a.a. 1998/99 - 2000/01)

<i>Abbandoni</i>	<i>Corsi di laurea (in %)</i>	<i>Corsi di diploma universitario (in %)</i>
Dal primo al secondo anno	22	19
Dal secondo al terzo anno	10	11
Dal primo al terzo anno	29	28

Fonte: Elaborazioni CNVSU su dati MIUR.

Si riscontra che *l'abbandono si concentra nei primi anni di iscrizione* senza significative differenze tra i corsi di laurea ed i diplomi universitari.

Peraltro, i dati della tabella riguardano il complesso dei corsi di studio: non evidenziano le consistenti diversità che si riscontrano nei corsi delle diverse facoltà. Infatti, il tasso di abbandono fra il primo e il terzo anno passa da valori prossimi allo zero nel corso di laurea in Medicina e Chirurgia fino al 40% di alcuni corsi di studio della facoltà di Scienze Matematiche Fisiche e Naturali.

Dall'analisi degli indicatori emerge che lo sviluppo complessivo del sistema delle università, da istituzioni riservate ad una élite a servizi formativi per grandi numeri di studenti, ha comportato, in assenza di modificazioni dei "processi" e delle risorse destinate, una perdita complessiva di efficienza.

Tuttavia deve essere ricordato che, tranne che per alcune facoltà (principalmente, Medicina e Architettura), nel nostro paese non è prevista alcuna selezione all'ingresso e nessuna limitazione alle iscrizioni successive.

Questo fa sì che di fatto la selezione avvenga dopo l'iscrizione, in particolar modo per quei soggetti che hanno intrapreso gli studi universitari senza una particolare motivazione allo studio o che hanno scelto un corso di studi non rispondente alla propria attitudine e preparazione.

Si ricorda che l'università rappresenta in Italia l'unica possibilità per chi intenda proseguire gli studi dopo il ciclo secondario superiore, mentre negli altri paesi vi è un'ampia offerta di corsi brevi (2-3 anni) che rilasciano qualifiche terziarie professionali.

Tabella 13**Durata degli studi per conseguire il titolo (a.a. 2000/01)**

<i>Tipo di corso</i>	<i>nella durata legale (in %)</i>	<i>1 anno oltre (in %)</i>	<i>2 anni oltre (in %)</i>	<i>3 e più anni oltre (in %)</i>
Titolo di laurea	4	14	19	63
Titolo di diploma	37	32	13	18
TOTALE	7	16	18	59

FONTE: Elaborazioni CNVSV su dati MIUR.

Questa abnorme durata media degli studi trova riscontro, anche a livello di singole facoltà, nell'analisi del numero di studenti "fuori corso" (tali perché hanno superato un insufficiente numero di esami). La percentuale di "iscritti in corso", cioè da un numero di anni inferiore o uguale alla durata legale prevista, si attesta in media, per i corsi di laurea, intorno al 55% e varia dal 44% dei corsi della facoltà di Giurisprudenza al 70% di quelli di Medicina. Per i corsi di diploma, lo stesso rapporto è pari al 72%, e passa dal 45% dei corsi delle facoltà di Scienze Statistiche all'87% di quelli di Medicina.

Si è visto che meno del cinquanta per cento dei soggetti che si erano originariamente iscritti ad un corso universitario ottengono effettivamente il titolo e di questi solo il 7% lo acquisisce entro la durata legale, mentre la netta maggioranza consegue il titolo con 3 o più anni di ritardo.

Da notare anche che sono notevoli le differenze del "ritardo medio" fra le due tipologie della tabella (corsi di laurea e corsi di diploma): i laureati nella durata legale sono stati solo il 4% mentre i diplomati sono stati il 37%; ancora, i laureati a 3 e più anni oltre la durata legale sono stati il 63%, i diplomati solo il 18%.

In conclusione la durata media effettiva degli studi in Italia è di 7/8 anni per la laurea e di oltre 4 per il diploma universitario. Ne deriva una anomalia tutta italiana rispetto agli altri paesi UE: l'età a cui ci si laurea. Nei corsi di laurea meno del 30% degli studenti termina gli studi prima dei 26 anni ed il 20% si laurea dopo i 30 anni.

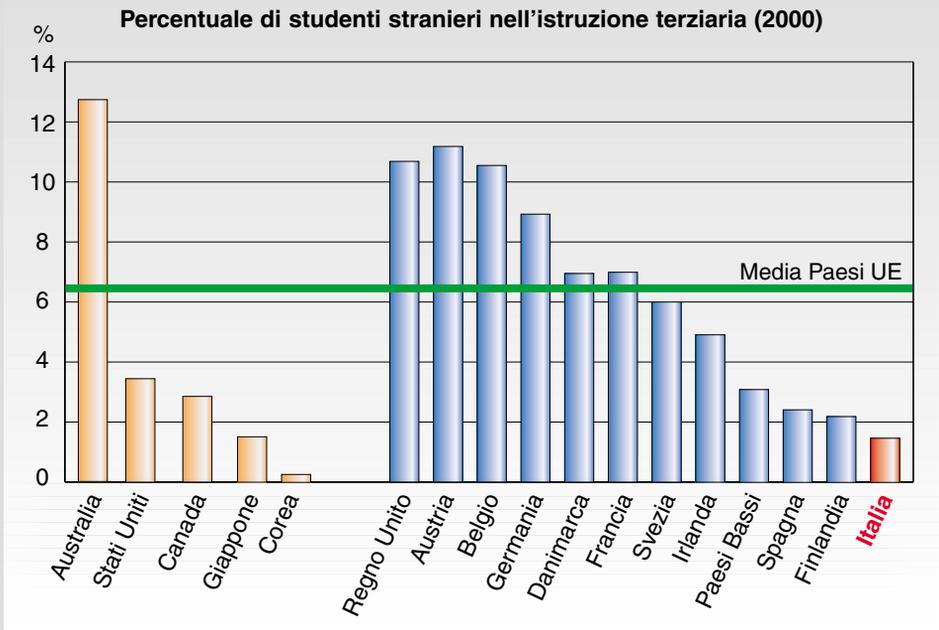
Tale distribuzione di età è influenzata anche dal crescente fenomeno delle *iscrizioni "tardive"*, ossia di quelle che si verificano dopo 3 anni o più dal conseguimento del titolo di scuola secondaria superiore: rappresentano circa il 20% e sono in aumento. E' interessante notare anche la consistenza delle iscrizioni "anticipate", di soggetti cioè che hanno conseguito il titolo di scuola secondaria prima dei 19 anni (circa il 10%).

L'aspetto da rilevare è una progressiva differenziazione delle tipologie (e delle esigenze) dei soggetti che si iscrivono all'università (19enni, studenti-lavoratori, lavoratori-studenti, adulti; a tempo pieno o parziale). Il divario rispetto allo studente tradizionale riguarda soprattutto le aree di maggiore disagio socio-economico; si tratta comunque di soggetti con diverse esigenze, per i quali è necessario che le università si attrezzino adeguatamente.

Non sono stati presentati dati differenziati in relazione alla **popolazione studentesca femminile** in quanto non sono significativamente diversi dai dati complessivi (e dai trend europei). Sono peraltro da segnalare un progressivo aumento della quota femminile nelle iscrizioni e indici meno pesanti in relazione agli abbandoni ed alla durata degli studi.

6.3 La mobilità: internazionale, interregionale

Figura 7



FONTE: OCSE, 2002.

Un tema di sempre maggiore interesse è costituito dalla mobilità studentesca tra paesi diversi e, all'interno del paese, tra diverse regioni.

Relativamente alla presenza di studenti stranieri, la posizione dell'Italia è molto debole. Ciò causa particolare preoccupazione, poiché, pur considerando il fatto che all'indice stesso contribuiscono anche i residenti non ancora in possesso della cittadinanza, esso può rappresentare in qualche misura l'attrattività del sistema formativo superiore di un paese e la sua qualità.

Va tenuto presente che l'attrattività delle università spesso dipende anche dal fatto che esse appartengono a paesi di lingua inglese o che in esse è stata predisposta una specifica offerta, da noi pressoché inesistente, di corsi in tale lingua.

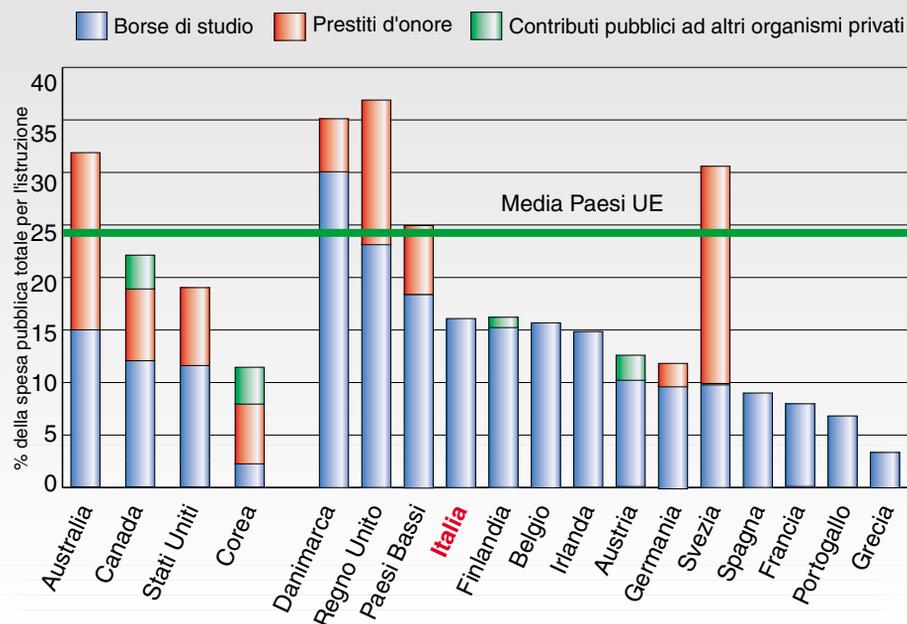
La caratteristica piuttosto provinciale del nostro sistema universitario è dimostrata anche dalla scarsa mobilità degli studenti fra le regioni: in media, circa 8 studenti su 10 si iscrivono al primo anno in un ateneo della stessa regione di residenza.

Solo sette regioni italiane trasformano comunque questa pur limitata mobilità degli studenti in un fattore di vantaggio attraendo studenti da fuori regione. Emilia Romagna, Lazio e Lombardia sono le tre regioni con il più elevato saldo positivo (soprattutto l'Emilia Romagna, con valori pari a circa il doppio di quelli del Lazio). E' evidente quanto questo carattere "stanziale" del sistema italiano costituisca un ostacolo rispetto all'avvio di un processo di competitività tra atenei, che dovrebbe prevedere una maggiore mobilità (sia nazionale che internazionale) degli studenti, motivata da loro scelte qualitative e supportata da idonei interventi nell'ambito del diritto allo studio.

6.4 Gli aiuti finanziari e i servizi agli studenti

Figura 8

Contributi pubblici alla spesa privata nell'istruzione terziaria (1999)



Fonte: OCSE, 2002.

Gli importi più rilevanti riguardano i contributi agli studenti, distinti tra **borse di studio** (per le quali l'Italia è sulla media UE) e **prestiti d'onore** (inesistenti in Italia, molto rilevanti in Svezia, Norvegia, Regno Unito oltre che in Australia e Stati Uniti).

La carenza di **residenze universitarie** è nel nostro paese il punto più critico dell'attuale politica per il diritto allo studio perché rende difficile la mobilità degli studenti (oltre che la competizione tra gli atenei). Sono oggi disponibili circa 30.000 alloggi in tutto il paese (compresi quelli dei collegi non statali legalmente riconosciuti). Si tratta di alloggi per il 2% degli studenti iscritti, mentre negli altri paesi europei questo rapporto oscilla tra il 10 e il 20%. E' un'offerta da 5 a 10 volte superiore a quella italiana. Inoltre le nostre residenze per poco meno di un terzo sono concentrate in tre città che, per tradizione o per più recente scelta, rappresentano realtà di università "residenziali": Pavia, Urbino e Cosenza. Ma ciò rende ancor più grave la situazione complessiva. Mentre alcuni interventi sono accessibili a tutti gli studenti (tipicamente le mense, con tariffe differenziate), una normativa nazionale stabilisce chi siano gli "idonei" aventi titolo a un supporto individuale (principalmente, borse di studio e posti letto in residenze). L'idoneità è connessa alla compresenza di requisiti di profitto e di red-

dito. Tuttavia, a livello regionale, l'effettiva attribuzione di una borsa di studio agli idonei dipende poi dalle risorse finanziarie disponibili.

Tabella 14

**Gli idonei ed i beneficiari di borse di studio
per aree geografiche (1996/97-1999/2000)**

	a.a. 1996/97			a.a. 1999/00		
	<i>Idonei</i>	<i>Borse</i>	<i>Grado copertura</i>	<i>Idonei</i>	<i>Borse</i>	<i>Grado copertura</i>
Nord	39.909	30.198	75,7	53.223	44.390	83,4
Centro	34.970	17.455	49,9	43.458	39.382	90,6
Sud e isole	40.509	15.699	38,8	53.283	34.982	65,7
Italia	115.388	63.352	54,9	149.964	118.754	79,2

Nord: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Bolzano, Trento, Veneto.

Centro: Toscana, Umbria, Abruzzo, Marche, Lazio, Molise.

Sud e Isole: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia.

FONTE: Elaborazioni del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario su dati MIUR, Saus, Uff. II.

Negli ultimi anni il numero degli idonei è progressivamente cresciuto; le maggiori disponibilità fornite dallo Stato, dalle Regioni, dagli studenti (contributo ad hoc) e, talvolta, dalle università hanno comunque consentito una crescita costante del numero delle borse concesse e del grado di soddisfacimento delle domande.

Il quadro appare tuttora molto differenziato tra le diverse aree geografiche e sussistono forti squilibri anche all'interno della stessa area. Alcune regioni (Piemonte, Friuli, Trentino Alto Adige, Toscana) coprono integralmente tutti gli idonei, mentre la Calabria - caso limite - ne copre solo il 26%. Tutto questo rappresenta un aspetto particolarmente preoccupante, sia per ragioni di equità sia perché la diversa probabilità di conseguimento della borsa di studio introduce un elemento distorto di competizione tra gli atenei.

Anche i “prestiti d'onore” erano stati previsti dalla legge quadro 390/91: di fatto, pochissime regioni hanno però concesso in questi anni tali prestiti, e comunque in misura del tutto marginale. Le modalità previste per il rimborso del prestito hanno determinato infatti uno scarsissimo interesse da parte del sistema bancario, che cerca “garanzie”, mentre l'investimento che gli studenti effettuano nella propria formazione ha carattere “immateriale”.

Più in generale va sottolineato che la cornice istituzionale entro la quale opera il sistema italiano di attuazione del diritto allo studio universitario non agevola l'elaborazione di interventi efficaci. In altri paesi, infatti, le università stesse, interessate alla propria produttività, hanno al riguardo un ruolo diretto, mentre da noi la competenza è fondamentalmente degli Enti Regione. Le risorse disponibili derivano da un limitato trasferimento dallo Stato alle Regioni, da un contributo ad hoc versato da tutti gli studenti contestualmente alle contribuzioni universitarie, e da eventuali stanziamenti aggiuntivi che le diverse Regioni hanno disposto in proprio.

6.5 La transizione al lavoro: occupazione e reddito

Tabella 15
**Condizione occupazionale, a tre anni dalla laurea,
dei laureati 1998**

<i>Gruppi</i>	<i>Occupato (in %)</i>	<i>Impegnato in formazione post-laurea (in %)</i>	<i>Non occupato (in %)</i>
Gruppo agrario	76	11	13
Gruppo architettura	84	4	11
Gruppo chimico-farmaceutico	81	12	7
Gruppo economico-statistico	82	7	11
Gruppo geo-biologico	68	18	13
Gruppo giuridico	55	13	30
Gruppo ingegneria	91	5	4
Gruppo insegnamento	80	1	16
Gruppo letterario	69	6	22
Gruppo linguistico	77	3	20
Gruppo medico	27	64	8
Gruppo politico-sociale	81	3	14
Gruppo psicologico	76	6	16
Gruppo scientifico	79	11	9

FONTE: ISTAT.

La condizione occupazionale a tre anni dalla laurea mostra valori confortanti per quanto riguarda il tasso di occupazione, anche se rilevanti sono le differenze fra i gruppi disciplinari. Si passa dal 27% del gruppo medico al 91% di ingegneria. Tuttavia tale dato deve essere adeguatamente interpretato: in alcuni gruppi disciplinari, come appunto quello medico o quello giuridico, è obbligatorio effettuare ulteriori percorsi formativi dopo la laurea, e questo è ben evidente se si analizzano i dati sulla percentuale di soggetti che non risultano occupati ma sono impegnati in formazione post-laurea. Ciò nonostante proprio il gruppo giuridico è quello con il maggior tasso di disoccupazione a tre anni dalla laurea, seguito da quello linguistico. Le percentuali più basse di disoccupazione si riscontrano a ingegneria e nel gruppo chimico-farmaceutico.

Analoghi risultati si possono trarre analizzando il Rapporto 2002 di **AlmaLaurea** (22 atenei tra loro consorziati), comprendente circa il 50% dei laureati nazionali; esso segue ogni coorte di laureati nel loro esito sul mercato del lavoro a uno, due e tre anni dalla laurea.

Il 10% dei laureati dichiara di avere svolto regolarmente un'attività lavorativa sta-

bile durante gli studi (lavoratori-studenti), a cui si aggiunge un altro 55% di studenti che comunque ha avuto esperienze di lavoro seppure occasionale (studenti-lavoratori). Solo un terzo dei laureati intervistati dichiara di essere stato impegnato soltanto in attività di studio. Questi dati certamente influenzano le corrispondenti *performance* accademiche: fra i lavoratori–studenti l’età alla laurea è di quattro anni e mezzo più elevata di quanto non avvenga fra i laureati privi di esperienze lavorative. In queste università solo il 13% si è laureato in corso. Tutti gli altri con un ritardo medio di oltre due anni rispetto alla durata ufficiale dei corsi: l’età media in cui ci si laurea è di 27 anni. D’altra parte, chi ha svolto gli studi contemporaneamente ad una attività lavorativa proviene solitamente da contesti sociali con minore familiarità con gli studi. I dati AlmaLaurea confermano inoltre l’aumento della scolarizzazione terziaria nel nostro paese: quasi tre quarti dei laureati provengono da famiglie in cui nessuno dei componenti è laureato.

Un dato interessante riguarda tirocini e stage: questi stanno entrando sempre più nel bagaglio formativo dei laureati e sono elementi di preferenza per trovare più velocemente una occupazione. Li avevano effettuati 12 laureati su cento nel 1999, saliti al 18 per cento nel 2001. L’80% non ha nessuna esperienza di studi all’estero, anche se il 54% dichiara di avere una conoscenza “almeno buona” dell’inglese.

AlmaLaurea costituisce un buon esempio di valutazione e di confronti volontariamente avviati tra le università consorziate. Offre inoltre un servizio alle imprese, ponendo a disposizione una banca dati relativa al curriculum e alle altre specifiche competenze di ogni laureato e diplomato.

Sarebbe auspicabile che una indagine sul destino dei laureati venisse introdotta per l’intero sistema universitario, sia a fini di orientamento sia per contribuire alla valutazione ex-post.

Tabella 16

**La percentuale di occupati
in relazione al titolo di studio posseduto**

<i>Italia</i>	<i>Titolo inferiore al diploma</i>	<i>Titolo di scuola media superiore</i>	<i>Laurea</i>
Tasso di occupazione	44	64	81
Tasso di disoccupazione	11	9	6

NOTE: Tasso di occupazione: rapporto fra le persone occupate e il totale delle forze di lavoro con lo stesso livello di istruzione.

Tasso di disoccupazione: rapporto fra le persone in cerca di lavoro e il totale delle forze di lavoro con lo stesso livello di istruzione.

FONTE: OCSE, Employment Outlook, 2002.

In tutti i paesi OCSE, compresa l’Italia, in corrispondenza di livelli di istruzione più elevati aumenta il tasso di occupazione e diminuisce il tasso di disoccupazione.

Tabella 17

**Indice di reddito nella fascia di età 30-44 anni
per livello di istruzione posseduto
(riferito al valore 100 per il reddito dei soggetti
con diploma di scuola secondaria superiore)**

<i>Paesi OCSE</i>	<i>Diplomi inferiori al diploma di scuola secondaria superiore</i>	<i>Titoli universitari</i>
Belgio	92	128
Danimarca	85	120
Finlandia	94	144
Francia	84	155
Germania	78	141
Irlanda	81	140
Italia	57	126
Paesi Bassi	83	135
Portogallo	58	187
Regno Unito	68	161
Spagna	72	133
Svezia	88	131

FONTE: OCSE, 2002.

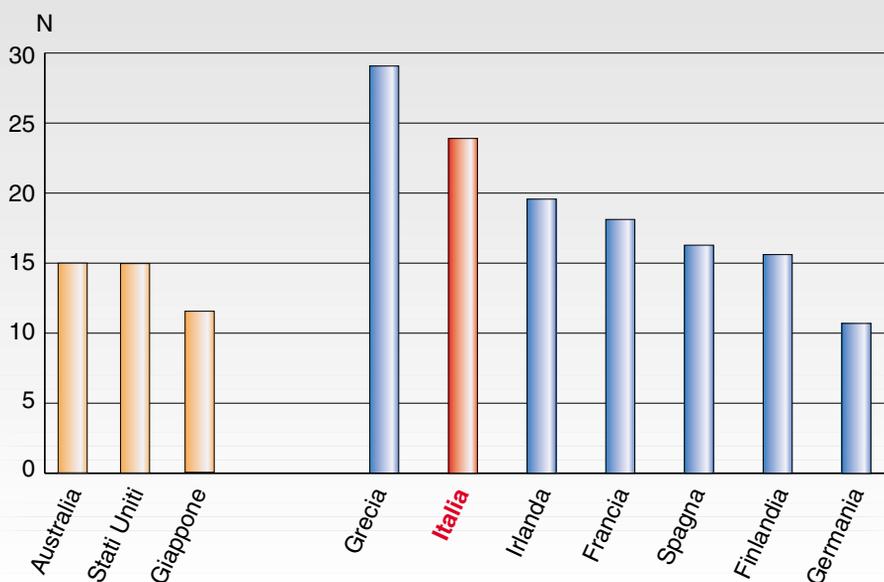
La tabella evidenzia come il reddito medio annuo, nella fascia di età 30-44 anni, per i soggetti in possesso di un titolo universitario è notevolmente superiore, in tutti i paesi considerati, a quello dei soggetti in possesso del solo diploma di scuola secondaria superiore. Per l'Italia il reddito di un laureato supera del 26% quello di un soggetto con la sola maturità scolastica.

In conclusione le maggiori possibilità di impiego e i livelli di reddito più elevati di chi è in possesso di un titolo universitario forniscono, insieme ad altri indicatori, una misura di quanto l'investimento in istruzione rappresenti un modo efficace di destinare le risorse, sia pubbliche che private.

7. I docenti

7.1 Dati e indicatori.

Figura 9
Numero di studenti per docente
nell'istruzione di livello universitario (2000)



Fonte: OCSE, 2002.

Il dato relativo all'Italia (24 studenti per docente) è discordante rispetto a quelli delle Tabelle 18 e 19 qui di seguito riportate perché l'OCSE tiene conto non solo dei docenti di ruolo (55.000) ma anche di quelli (15.000) a contratto (generalmente annuale).

Come già detto i confronti nel numero di studenti per docente devono essere fatti con cautela: per il nostro paese il numero di studenti ("fuori corso" inclusi) viene infatti considerato come se fossero tutti a tempo pieno. Generalmente il riferimento, negli altri paesi, è fatto invece agli studenti full time equivalent, calcolando cioè come una frazione anziché come un intero gli studenti dichiarati a tempo parziale.

Tabella 18
Personale docente nel periodo 1985-2001
e rapporto studenti/docenti

Anno	Numero di docenti di ruolo (statali e non statali)	Studenti iscritti totali	Numero studenti per docente di ruolo
1985	42.000	1.122.000	27
1987	43.000	1.203.000	28
1989	43.000	1.363.000	31
1991	45.000	1.548.000	34
1993	48.000	1.640.000	34
1995	49.000	1.686.000	34
1997	49.000	1.674.000	34
1999	50.000	1.685.000	34
2001	55.000	1.674.000	30

NOTA: Per docenti si intendono i professori ordinari e associati, i ricercatori e gli assistenti (figura quest'ultima ad esaurimento). Sono esclusi i docenti a contratto e le altre figure non stabili.

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati MIUR e CINECA.

Tabella 19
Studenti iscritti, studenti "attivi" e laureati su docenti di ruolo
per gruppi di facoltà (2001)

Gruppi di facoltà	Studenti iscritti su docenti di ruolo	Studenti "attivi" su docenti di ruolo	Laureati e diplomati su docenti di ruolo
Medicina e chirurgia	8	5	1,1
Agraria	13	6	1,0
Scienze MFN	13	6	1,3
Medicina veterinaria	14	7	1,2
Scienze statistiche	19	10	2,7
Farmacia	26	13	2,0
Ingegneria	28	14	2,6
Architettura	36	16	4,0
Lettere, filosofia	37	16	2,9
Lingue, lett.	40	19	3,2
Scienze Politiche	49	21	4,7
Economia	57	27	7,0
Psicologia	70	36	7,6
Scienze della formazione	75	36	4,9
Giurisprudenza	85	31	7,3
Sociologia	117	50	7,2
TOTALE	30	14	2,8

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati MIUR e CINECA.

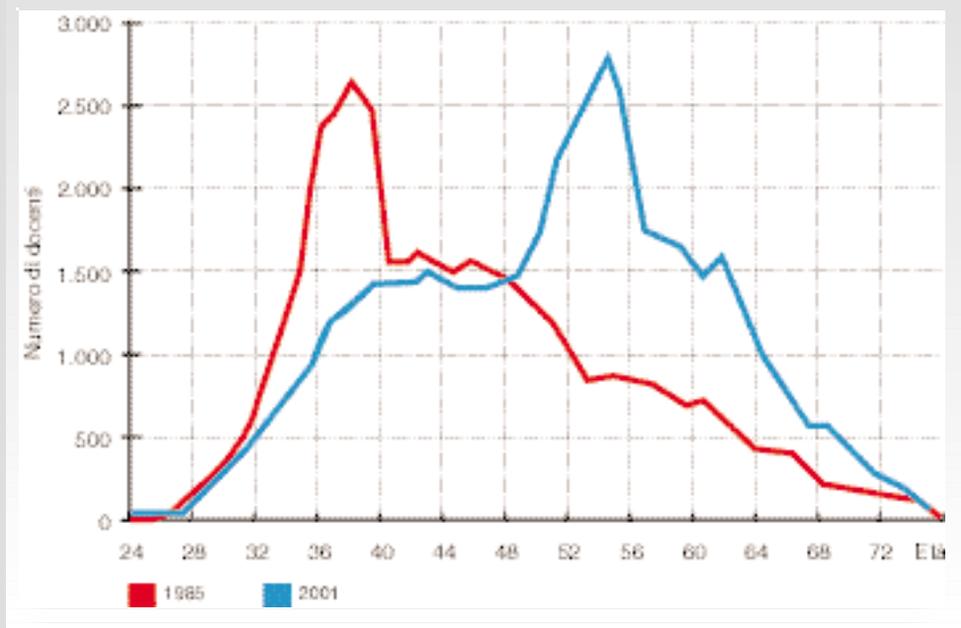
La tabella riporta il numero degli studenti iscritti totali (comprensivi del 41% fuori corso, circa 650.000), degli studenti “attivi” e dei laureati e diplomati al numero dei docenti di ruolo. *Il rapporto 30 studenti per ogni docente si riduce alla metà (cioè in linea con le medie UE e OCSE) se si prendono in considerazione gli studenti “attivi” anziché il totale degli iscritti.* La tabella, inoltre, evidenzia le grandi differenze fra i gruppi di facoltà negli indicatori esaminati.

Il concetto di studenti “attivi” considera il fatto che molti studenti non completano gli esami previsti al termine di ogni anno. Per tenere conto di ciò negli ultimi anni (su indicazione del CNVSU) è stato elaborato un metodo di calcolo che, facendo riferimento al numero medio di esami per anno previsto dai singoli ordinamenti, permette di valutare, a partire dagli esami superati dagli studenti dei vari corsi di studio, il numero dei cosiddetti studenti “attivi” (dato convenzionale). Tale numero coinciderebbe con quello degli iscritti se tutti gli studenti proseguissero i loro studi secondo le norme indicate dai piani di studio. Invece il valore risulta inferiore alla metà di questi ultimi.

Va tenuto presente che negli altri paesi le differenze tra studenti “iscritti”, studenti “in corso” e studenti “attivi” sono molto più modeste di quelle rilevabili nel nostro paese.

Figura 10

Le distribuzioni per età dei docenti nel 1985 e nel 2001



Fonte: Elaborazioni CNVSU su dati MIUR e CINECA.

L'età più diffusa tra i docenti passa dai 38 anni del 1985 ai 54 anni nel 2001. Il profilo delle età si è spostato, sostanzialmente immutato, verso età più avanzate. *L'età media del personale docente è aumentata di circa 7 anni: si andrà incontro, nei prossimi 10-15 anni, ad una situazione in cui un numero molto consistente di docenti universitari lascerà l'incarico per raggiungimento dei limiti d'età.* I concorsi per il personale docente successivi alla legge del 1998 non hanno modificato la situazione in modo rilevante. Meno di un terzo dei 22.000 vincitori inquadriati hanno infatti rappresentato nuove immissioni (6200 ricercatori, 800 professori associati, 110 professori ordinari); per oltre due terzi si è trattato di promozioni interne.

Tabella 20

**Uscite dei docenti per raggiungimento dei limiti d'età
nel periodo 2003-2017**

<i>Qualifica</i>	<i>Numero di soggetti che raggiungeranno i limiti di età per il pensionamento</i>
Ricercatori	5.500
Associati	7.600
Ordinari	10.600
Assistenti (a esaurimento)	1.000
TOTALE	24.700

FONTE: Elaborazioni CNVSU su dati MIUR e CINECA.

In tabella è riportato il numero di soggetti che usciranno dal sistema universitario per raggiungimento dei limiti d'età nel periodo 2003-2017, nella ipotesi che tutti i soggetti rimangano in servizio fino al raggiungimento dei limiti di età attualmente fissati (da 67 a 72 anni, contro i 65 degli altri paesi) e ipotizzando pari a zero le dimissioni anticipate ed i decessi. Occorre dunque tenere presente che sulla base delle serie storiche il dato riportato rappresenta una forte sottostima delle uscite complessive che di fatto si verificheranno.

Suddividendole in due periodi, le uscite sono stimate in circa 10.000 dal 2003 al 2011, altre 15.000 dal 2012 al 2017: l'opportunità offerta da tale situazione deve essere idoneamente gestita sia in ordine al numero complessivo sia in ordine alla ripartizione tra le diverse aree disciplinari. Ciò è particolarmente rilevante qualora il reclutamento universitario avvenga, come accade attualmente, quasi esclusivamente sulla base delle risorse rese disponibili dal turn-over, sicché sarebbe assolutamente irresponsabile operare esclusivamente con meccanici criteri di sostituzione.

Tabella 21**Distribuzione per età dei docenti universitari in Francia, Germania, Italia, Regno Unito (2000-2001)**

Classe d'età	Francia	Germania	Italia	Regno Unito
< 30 - 39	25	54	17	46
40 - 49	24	20	25	26
50 - >60	51	26	58	28

NOTA: Tutti i paesi hanno sia docenti di ruolo ("professori" e altre denominazioni) sia docenti a contratto. Nel fornire i dati, i paesi non hanno seguito un criterio omogeneo nell'individuazione dei "docenti" in ragione della diversa rilevanza dei "professori di ruolo" rispetto al complesso del corpo docente. Come detto sopra, per l'Italia sono considerati i soli docenti di ruolo, di gran lunga prevalenti (55.000 su 70.000). Per la Germania sono invece considerati tutti (110.000), anche perché i "professori di ruolo" sono minoritari (40.000); per questi ultimi la percentuale di ultracinquantenni sarebbe del 63%.

FONTE: Francia e Germania rispettivi Ministeri dell'Istruzione, Italia CINECA, Regno Unito AUT.

I dati non sono sempre omogenei per quanto riguarda la definizione dei docenti nei vari paesi (v. la Nota), ma è comunque evidente che l'Italia mostra una distribuzione notevolmente sbilanciata verso età più avanzate.

7.2 Le condizioni di lavoro

Le condizioni di lavoro dei docenti universitari italiani sono regolate non da un contratto, come avviene per tutto il pubblico impiego (anche per professionalità elevate, ad esempio quelle dei medici ospedalieri), bensì – come per i magistrati – da norme legislative.

L'esame delle condizioni di lavoro nelle quali operano i docenti universitari, anche riferito ad un solo paese, costituisce comunque una materia estremamente complessa. Ulteriori difficoltà presentano le comparazioni internazionali a causa delle diverse storie e dei diversi gradi di autonomia dei relativi atenei: a riprova di ciò, i confronti dell'OCSE sui docenti (*Education at a Glance*, 2002) trattano solo i livelli di istruzione primaria e secondaria.

Una analisi esauriente dovrebbe esaminare vari aspetti, tra i quali di particolare rilevanza:

- i regimi contrattuali (stabilità o meno; norme sullo svolgimento di attività professionali fuori dall'università);
- le remunerazioni (valore di base, eventuali incentivazioni), in relazione agli obblighi sia di ricerca sia didattici;
- le procedure di reclutamento;
- gli sviluppi di carriera;
- il regime pensionistico;
- le figure di docenti a contratto (peso relativo; caratteristiche).

Ci limitiamo qui a qualche indicazione relativa agli obblighi.

Il totale degli impegni complessivamente dovuti dal professore italiano non risulta definito, né esistono indicazioni sui vincoli per la utilizzazione su base annuale del tempo da ripartire tra attività didattica, attività di ricerca scientifica (teoricamente obbligatoria per tutti i docenti di ruolo), attività di gestione. L'eccezione è costituita dalla facoltà di Medicina, in cui il personale docente è stato parificato al personale ospedaliero ed è dunque tenuto a rispettare un orario di lavoro, generalmente con gli stessi controlli previsti per tale personale.

Gli unici impegni, tuttora regolati dal DPR 382/1980, riguardano l'attività didattica, e sono differenziati fra docenti a tempo pieno (quelli che dichiarano di non svolgere attività professionale extra-universitaria: si tratta del 92%) e docenti a tempo definito (gli altri: 8%):

- per i professori ordinari e associati a tempo definito: non meno di 250 ore annue;
- per i professori ordinari e associati a tempo pieno: non meno di 250 ore annue
+ ulteriori 100 ore.

Tuttavia, le norme non hanno mai indicato con chiarezza cosa doveva intendersi per attività didattica, per cui, a livello di singolo ateneo o di singola facoltà, si possono verificare interpretazioni alquanto difformi. In particolare non sono mai stati definiti, a livello generale, gli obblighi minimi di attività didattica da prestare in aula sotto forma di lezioni o di esercitazioni (la cosiddetta didattica frontale), e per quante settimane all'anno. Recentemente è stato stabilito che possa essere fornita una retribuzione aggiuntiva a docenti che superino le 120 ore di didattica "frontale". Peraltro, solo alcuni tra gli atenei hanno sancito le 120 ore come obbligo; in molti casi ogni attività oltre le 60 ore, che costituivano il tradizionale corso annuale d'obbligo, è lasciata alla volontaria disponibilità del docente.

La situazione italiana (salvo che per medicina) risulta non controllata e non verificabile. L'impegno dei docenti è affidato in sostanza alla loro personale sensibilità deontologica.

Una comparazione con altre realtà è difficile, come si è detto pocanzi, perché nella maggior parte degli altri paesi i singoli atenei hanno poteri decisionali su questo tipo di questioni, e spesso, come in Gran Bretagna, hanno anche la possibilità di contrattare con i singoli docenti obblighi e retribuzioni differenziati.

Limitandoci a due situazioni nelle quali vi è una normativa nazionale, rileviamo quanto segue.

In Francia vi è per il professore un riferimento generale allo status di pubblico dipendente, che ha un orario annuale di servizio; questo deve essere rispettato per il complesso delle attività, anche se quelle di ricerca non sono misurabili. Vi è aggiuntivamente una definizione della quota da destinare obbligatoriamente all'attività didattica frontale: 128 ore se si tratta di lezioni in corsi istituzionali, 288 se le attività frontali hanno carattere di esercitazioni, una cifra intermedia se si ha un mix dei due tipi di attività.

In Spagna sono prescritte 8 ore settimanali frontali (208 annuali, conteggiando 26 settimane) tra lezioni ed esercitazioni nonché 6 ore (144 nell'anno) di assistenza didattica.

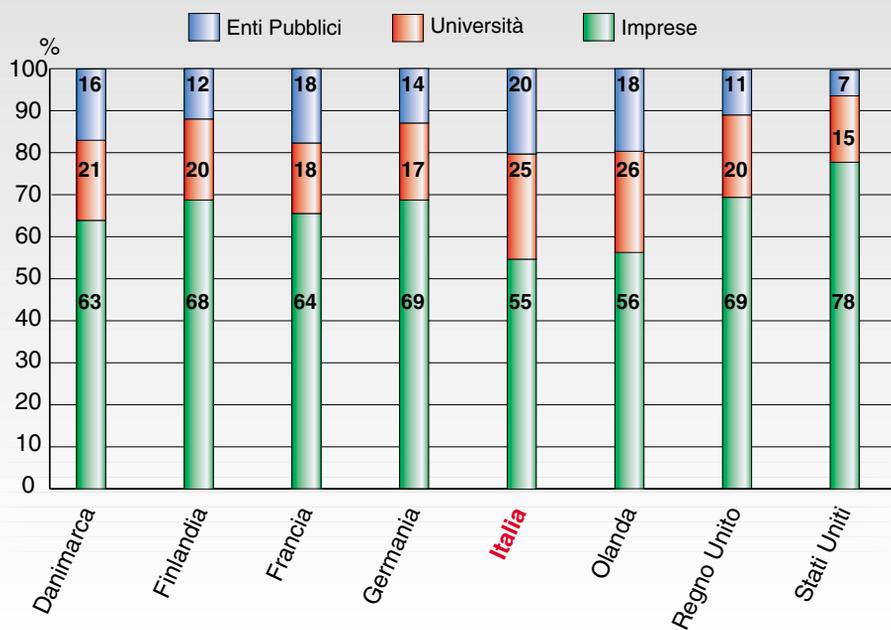
8. La ricerca

E' un luogo comune affermare che la ricerca, operata dalla pluralità dei soggetti in essa impegnati, gioca un ruolo di primaria importanza nella dinamica della "società della conoscenza". Non pochi sono i paesi che hanno da tempo inserito anche la ricerca universitaria nei programmi di sviluppo economico e sociale, riconoscendole un compito primario nella diffusione di nuove conoscenze e nello sviluppo di metodi e tecnologie innovative. *La concreta dimostrazione del riconoscimento, o meno, di questa priorità è peraltro fornita dall'effettivo ammontare totale della spesa per Ricerca e Sviluppo investita da ogni paese.*

Per l'Italia, la spesa per la ricerca è stimata globalmente attorno all'1% del PIL (0,25% di ricerca universitaria, 0,20% degli enti pubblici di ricerca, 0,55% dal sistema delle imprese). La spesa globale per la ricerca dei paesi sviluppati è invece stimata nell'ordine del 2÷3% del PIL. Nonostante questo svantaggio strutturale, una ulteriore diminuzione dell'impegno in ricerca ha caratterizzato l'Italia dopo il 1993 sia sul lato delle università e degli enti pubblici sia sul lato delle imprese.

Figura 11

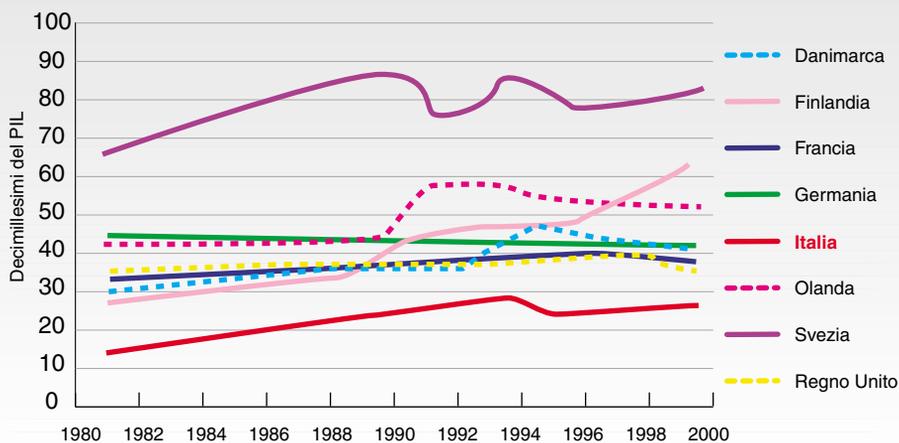
**Ripartizione della spesa di R + S
tra Università, Enti Pubblici di ricerca, imprese (1999)**



Fonte: OCSE: Research & Development data base, maggio 2001.

La figura illustra la ripartizione stimata della spesa per ricerca che si effettua in tre grandi aree: a) sistema delle università, b) enti pubblici di ricerca (CNR, etc.) c) sistema delle imprese. Come si vede l'Italia e l'Olanda sono i paesi che mostrano una più marcata quota delle università, mentre Stati Uniti, Francia e Germania sono quelli in cui il ruolo della ricerca universitaria appare più limitato.

Figura 12
Evoluzione della spesa di ricerca nelle università
in rapporto al PIL



FONTE: OCSE: Research & Development data base, maggio 2001.

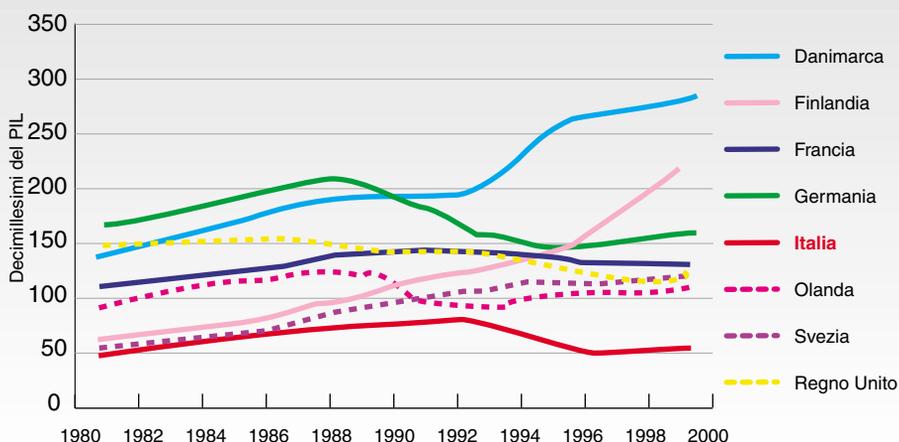
Nel nostro paese si tende a quantificare la spesa di ricerca delle università sommando il 50% delle spese di personale di docenza (si presuppone che l'altro 50% sia dedicato all'insegnamento) alle spese di ricerca viva sostenute dagli atenei, che impiegano risorse prevalentemente acquisite attraverso contributi e finanziamenti dal ministero, da enti pubblici, agenzie e fondazioni o da contratti con imprese. *E' difficile dire quanto questo approccio sia giustificato.*

In primo luogo esso non tiene conto del fatto che in Italia come altrove i docenti universitari, anche quando non direttamente impegnati nella libera professione, svolgono attività extrauniversitarie di assistenza e consulenza al territorio sotto diverse forme. Lo studio dei dati relativi ai bandi del Ministero per i finanziamenti a progetti di ricerca di rilevanza nazionale mostra che il numero di docenti partecipanti è nettamente inferiore a quello dei docenti potenzialmente interessati, con percentuali che dipendono sensibilmente dalle aree scientifiche di appartenenza.

Va peraltro segnalato che la composizione dei gruppi universitari coinvolti in attività di ricerca evidenzia una notevole partecipazione di personale non inquadrato stabilmente nelle università (dottorandi, borsisti, *post-doc*, assegnisti e collaboratori).

Resta il fatto che l'università costituisce come il principale realizzatore della ricerca di base con percentuali valutate dal 50 al 60% della ricerca svolta. Il recente bando FIRB, finalizzato al finanziamento di progetti triennali di ricerca in settori strategici (quali le nano- e micro-tecnologie, il post-genoma, la nuova ingegneria medica, le tecnologie della conoscenza e dell'informazione). e aperto a tutti i possibili realizzatori (università, enti pubblici di ricerca, imprese, fondazioni etc.) ha evidenziato un netto predominio della ricerca universitaria e un modestissimo contributo della ricerca promossa da imprese.

Figura 13
Evoluzione della spesa di ricerca delle imprese
in rapporto al PIL (1999)



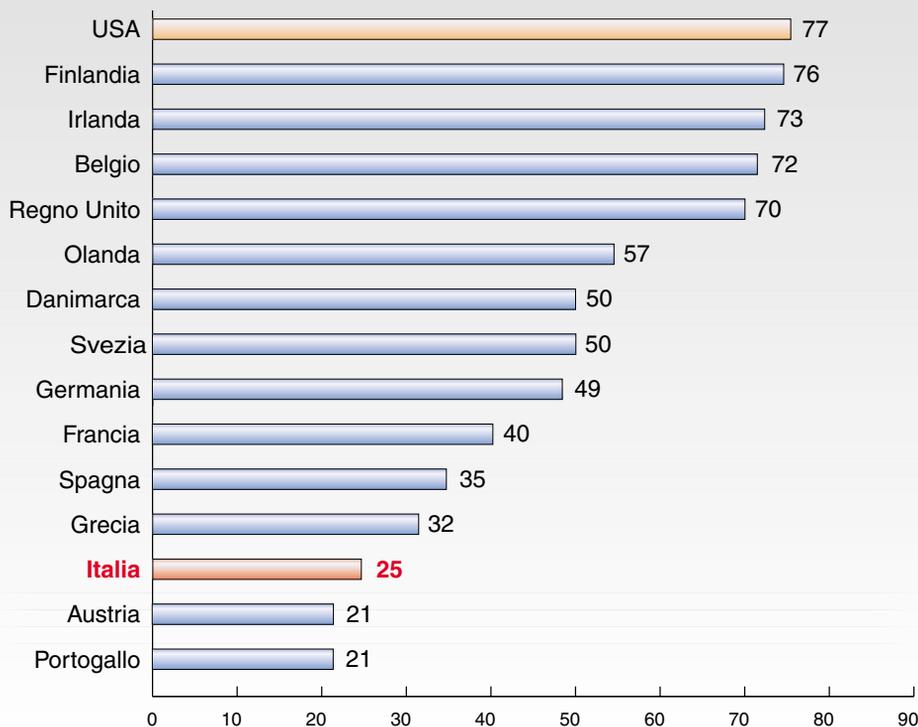
FONTE: OCSE: Research & Development data base, maggio 2001.

In Italia la sistematica riduzione dei fondi attuata negli anni '90 non ha visto il sistema privato sostituirsi allo Stato. Ciò non è sorprendente dal momento che l'Italia, nel suo complesso, è uno dei paesi europei che ha manifestato livelli di investimento e di performance decisamente negativi nei settori rilevanti della società della conoscenza.

La Figura 14 qui di seguito è indicativa in proposito: se si considera la percentuale di forza lavoro costituita da scienziati e ingegneri, un dato che implicitamente tiene conto del livello tecnologico a cui si colloca la produzione di beni e servizi in un paese, risulta evidente che l'Italia ha le più basse percentuali di impiego di personale qualificato tra i paesi europei.

Figura 14

**Impiego di laureati scientifici e ingegneri
per 1000 unità di forza lavoro (2000)**



Fonte: Commissione Europea: "Science and Technology Indicators: key figures 2002" (2002).

E' opportuno evidenziare altre criticità della ricerca universitaria italiana rispetto a quella europea:

- la presenza di un notevole numero di professori e ricercatori con età superiore ai 50 anni;
- la scarsa mobilità dei docenti e dei ricercatori;
- la carenza di approcci interdisciplinari alla ricerca;
- il problema della formazione alla ricerca.

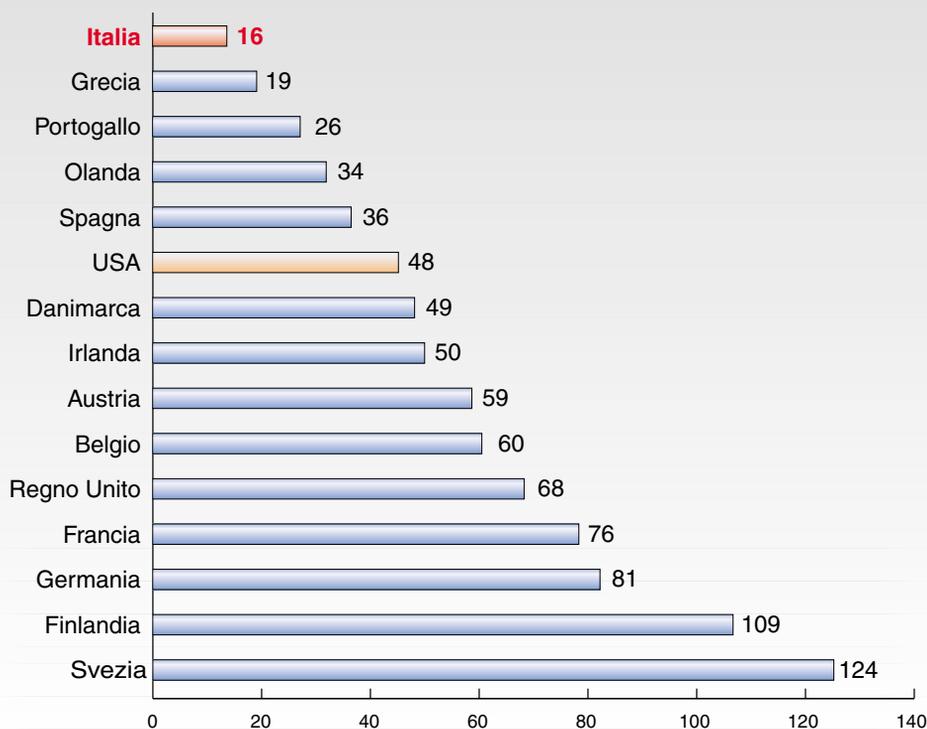
a) *L'elevata età media dei professori e dei ricercatori* è particolarmente grave quando si considerano le aree scientifiche e Medicina. Il limitato numero di studenti oggi presenti in questi corsi di laurea ha determinato un eccesso di docenza; nei prossimi anni i docenti in pensionamento non verranno pertanto sostituiti, il che toglie prospettive ai giovani interessati alla ricerca. La situazione è destinata ad aggravarsi, in quanto è prevedibile uno spostamento della docenza verso aree più frequentate dagli studenti, come la psicologia, le scienze della comunicazione, etc.

E' da prevedere pertanto che, se non interverranno specifiche misure rispetto alla situazione attuale, la capacità di ricerca nelle aree scientifiche andrà progressivamente diminuendo. Di per sé un certo ridimensionamento della ricerca universitaria non sarebbe drammatico (si è già detto che essa è percentualmente presente più che in altri paesi) se fosse sostituita da un maggiore impegno da parte degli enti di ricerca, ma non vi è alcun segnale in questa direzione: *gli enti pubblici di ricerca hanno analoghi problemi di invecchiamento del personale e vi è una generale diminuzione del personale addetto alla ricerca.* Del sistema delle imprese e dei suoi ritardi si è già detto.

- b) *La scarsa mobilità dei professori e dei ricercatori* è un male antico del sistema italiano e rispecchia un comportamento molto diffuso anche in altri ambiti. Da più parti si è sostenuto che le procedure concorsuali dei docenti introdotte verso la fine degli anni '90 hanno determinato una drastica riduzione di mobilità, favorendo candidati interni e congelando ogni possibilità di rinnovamento della docenza universitaria. Si deve tuttavia rilevare che la mancanza di mobilità ha anche altre origini: si segnalano in particolare l'assenza di scambi di personale tra università e enti di ricerca o tra università e imprese, che sono frequenti in altri paesi; l'assenza di incentivi a chi si trasferisce in una nuova sede, etc. *L'effetto netto della mancata mobilità è il concentrarsi delle ricerche negli stessi ambiti scientifici e ad opera degli stessi gruppi. Anche quando si tratta di gruppi di riconosciuta qualità internazionale, la chiusura ad apporti esterni non può che determinarne il declino.*
- c) *La carenza di approcci interdisciplinari alla ricerca.* Quantunque, soprattutto in alcuni settori, le università italiane abbiano mostrato una buona capacità nell'acquisizione dei fondi europei, le nuove esigenze della ricerca, che impone di affrontare problemi anche in modo interdisciplinare, stenta ad affermarsi all'interno degli atenei. L'allocazione delle risorse è ancora correlata ad una rigida settorializzazione delle discipline, e la stessa possibilità di formazione interdisciplinare (in linea di principio potenziata dal sistema dei crediti) trova infiniti ostacoli ad affermarsi. Non è chiaro se gli atenei italiani saranno in grado di adattarsi a questa tendenza o se prevarrà una visione conservatrice e tutta accademica del sapere.
- d) Connesso alle necessità di ricambio della docenza e di rinnovo del personale di ricerca del paese è il *problema della formazione alla ricerca.* In Italia essa avviene attraverso il dottorato di ricerca, che è stato istituito come terzo livello di formazione, da effettuarsi in ambito accademico. I posti di dottorato vengono ripartiti dagli atenei sulla base dei corsi di dottorato attivati, senza un preciso riferimento a progetti di ricerca. Questa scelta contrasta con l'impostazione più informale del dottorato quale esiste negli USA o nel Regno Unito, ove esso, pur rimanendo responsabilità esclusiva degli atenei, viene sostenuto dai finanziamenti alla ricerca e viene promosso dai docenti interessati nell'ambito di specifici progetti.
- Le borse di dottorato sono finanziate dagli atenei in misura decisamente inferiore ai posti disponibili. In alcune aree (Fisica, Chimica, Biologia) gli enti di ricerca contribuiscono in modo significativo. Percentualmente scarso è l'intervento di altre istituzioni scientifiche o di imprese.

Figura 15

Numero di dottori di ricerca (PhD) per 100.000 abitanti



NOTA: I dati sono relativi al 1998-1999-2000, la disomogeneità è conseguenza delle diverse abitudini di rilevazione nei vari paesi.

FONTE: Commissione Europea: "Science and Technology Indicators: key figures 2002" (2002).

L'Italia si trova notevolmente al di sotto della media dei paesi UE e OCSE in termini di numero di dottori di ricerca (PhD) per abitante.

Nonostante che la produzione di dottori di ricerca sia inferiore a quella degli altri paesi, la collocazione dei dottorandi nel mercato del lavoro risulta incerta. Per chi cerca un impiego come laureato il dottorato può essere una perdita di tempo, perché in genere non aggiunge qualificazioni apprezzate sul mercato del lavoro italiano. Questo spiega il notevole numero di abbandoni, che si realizza in modo particolare nelle regioni del Centro-Nord. Le motivazioni di questa mancata corrispondenza tra dottorato e mondo della produzione di beni e servizi sono quelle già delineate, vale a dire la scarsa propensione delle imprese alla innovazione e alla ricerca e il forte distacco della ricerca disciplinare universitaria rispetto a quella orientata alla soluzione di problemi.

9. Le risorse finanziarie

9.1 Le principali fonti di finanziamento

Tabella 22

**Le principali fonti di finanziamento
del sistema universitario italiano (2001)**

	<i>Milioni di euro</i>
FFO (Fondo Finanziamento Ordinario) per università statali - MIUR	6.163
Università non statali - da MIUR	107
Fondi statali per la programmazione del sistema univ.	126
Cofinanziamento MIUR a Progetti di ricerca di interesse nazionale	126
Assegnazioni per incentivi ai docenti e assegni di ricerca	74
Borse di studio per dottorato di ricerca	157
Spesa delle Regioni per interventi a favore degli studenti ¹	315
Fondo integrativo statale alle Regioni ²	129
Fondi statali per l'edilizia (capitolo MIUR)	274
Fondi statali per l'edilizia (leggi speciali)	230
Contribuzione studentesca	1.381
Da enti pubblici, privati, UE e altre entrate per ricerca	950
TOTALE	10.032

NOTE:

¹ Si tratta dei soli interventi per borse di studio e per contributi alla mobilità internazionale e alle attività part time. Sono dunque esclusi gli interventi per alloggio e ristorazione, nonché le spese degli enti regionali. Costituisce dunque una sottostima dell'impegno delle Regioni.

² Il Fondo integrativo statale è il fondo con cui lo Stato contribuisce al finanziamento delle Regioni per il diritto allo studio universitario (erogazione delle borse di studio).

FONTE: MIUR, CNVSU.

Si tratta di 10 miliardi di euro (circa 20.000 miliardi di vecchie lire).

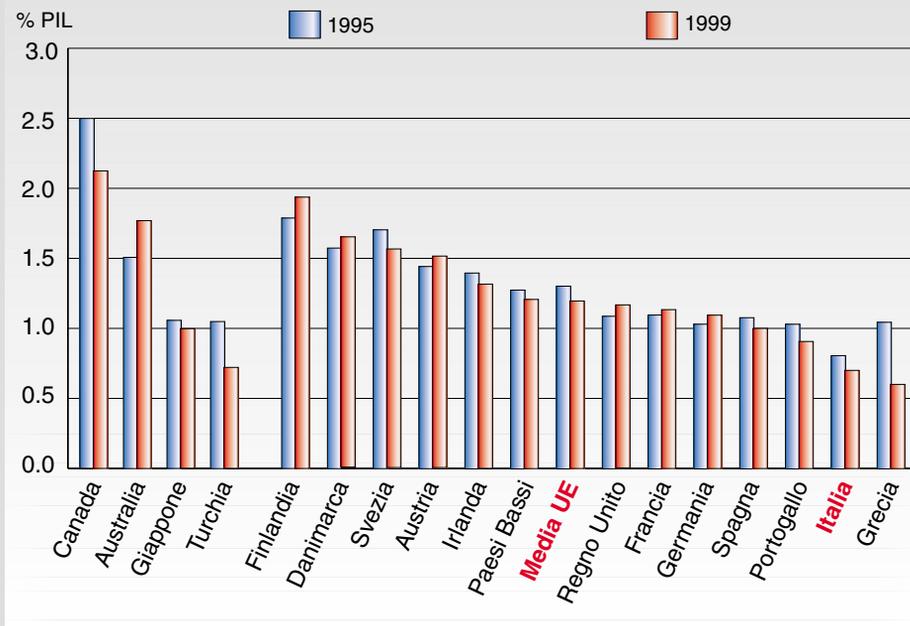
I primi due blocchi di voci costituiscono l'intervento pubblico, il terzo è l'intervento privato, che costituisce quasi un quarto del totale. Nell'intervento pubblico sono state conteggiate a parte le voci relative all'edilizia, perché sono le più variabili nel tempo: nel 2002, ad esempio, il totale è sceso di oltre il 40%.

Le università acquisiscono anche, per loro progetti di ricerca, alcuni finanziamenti su bandi MIUR aperti a soggetti pubblici e privati. L'importo è variabile negli anni, con valori intorno ad alcune centinaia di milioni.

9.2 Le spese: alcuni indicatori

Figura 16

Spesa per l'istruzione terziaria in rapporto al PIL (1995, 1999)



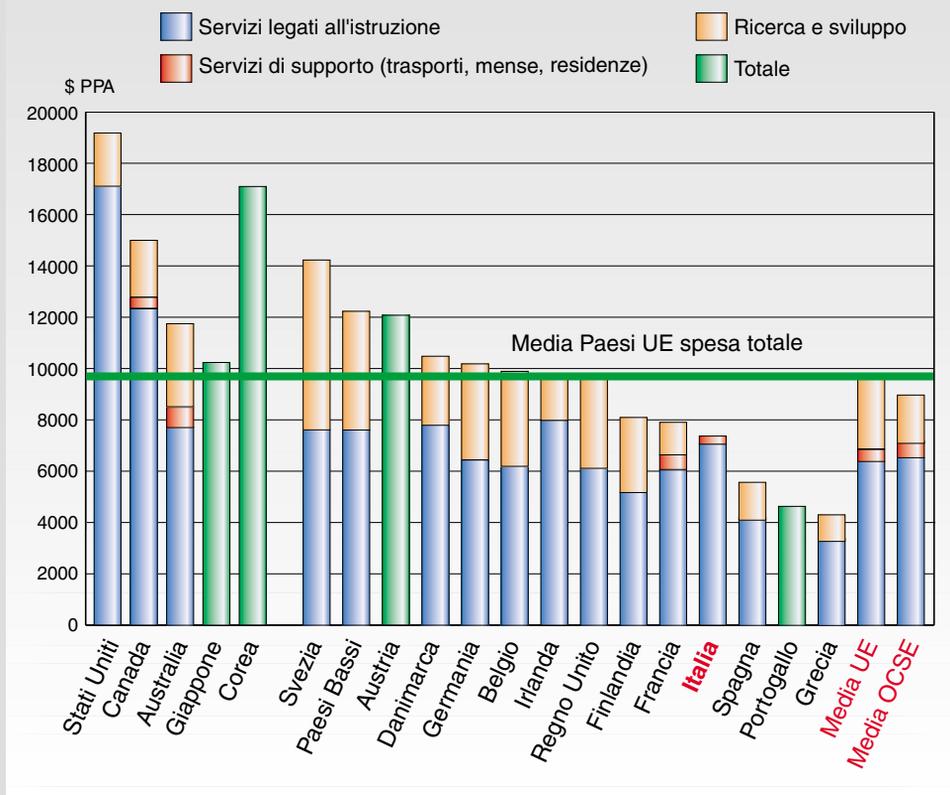
FONTE: OCSE 2002.

Il valore italiano (0,8%) è molto più basso della media UE (1,2%) e della media OCSE (1,3%).

Per allinearsi alla media UE la spesa del nostro paese per l'istruzione terziaria, che oggi è di circa 10 miliardi di euro, dovrebbe aumentare di altri 5 miliardi di euro.

Figura 17

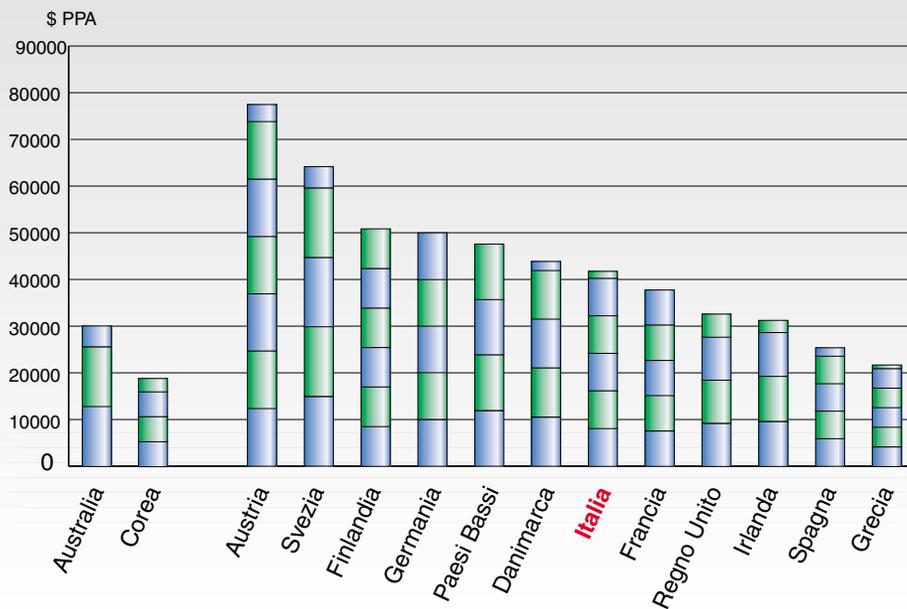
**Spesa annua per studente
nelle istituzioni dell'istruzione terziaria (1999)**



FONTE: OCSE, 2002.

La spesa comprende tutti i finanziamenti di fonti pubbliche e private incluse le contribuzioni degli studenti. Le spese sono state separate - ove possibile - nelle voci didattica, servizi di supporto, ricerca e sviluppo. Tra i paesi UE (media 9700 \$ PPA), ad una quota inferiore rispetto ai 7.500 \$ PPA dell'Italia (per la quale il \$ è conteggiato a lire 1554) vi sono solo Spagna, Portogallo e Grecia. Va comunque sempre tenuto presente quanto questo indicatore, per il nostro paese, potrebbe cambiare se ad esempio anziché agli iscritti totali (inclusi i fuori corso) si facesse riferimento al dato convenzionale degli iscritti "attivi" che sono circa la metà (v. **Tabella 19**, pag. 69).

Figura 18
Spesa per studente,
cumulata sulla durata media di permanenza (1999)



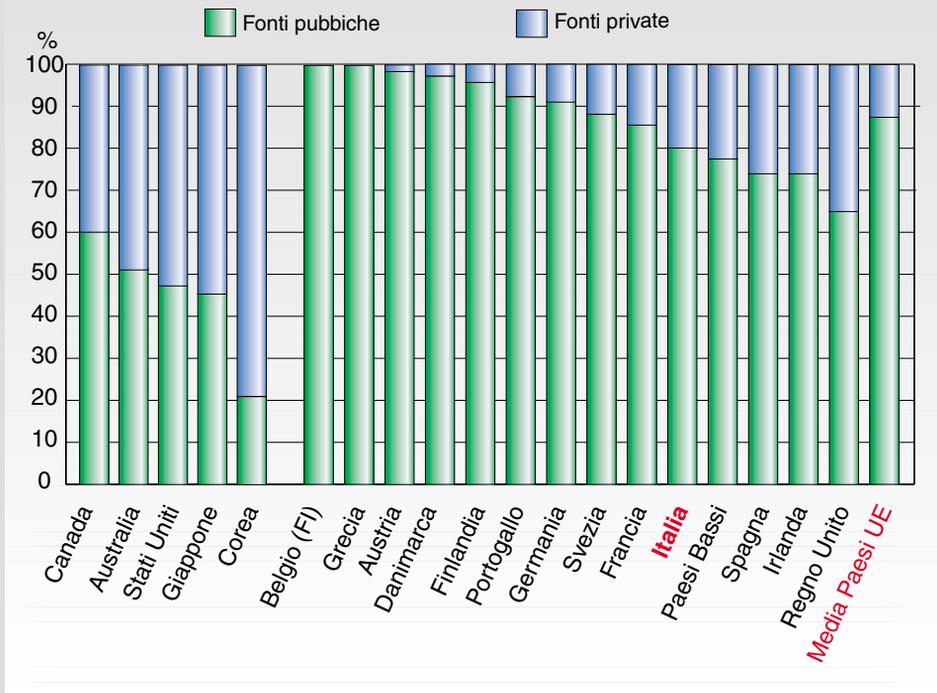
NOTA: L'istruzione terziaria comprende i corsi di tipo A e B e i dottorati di ricerca. Ciascun segmento all'interno delle colonne rappresenta la spesa annuale per studente. Il numero dei segmenti in ogni barra indica il numero di anni di presenza di uno studente nell'istituzione di formazione terziaria (alla media contribuiscono perciò anche coloro che non concludono gli studi). La presenza di un segmento più breve all'estremo superiore della colonna indica una frazione di anno di studio.

FONTE: OCSE, 2002.

Con una spesa cumulata per studente di 41.000 \$ PPA, l'Italia occupa una posizione mediana, quale prodotto di un basso costo annuo per studente per una permanenza alta nell'istituzione.

Figura 19

Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria (1999)



Fonte: OCSE, 2002.

Emerge con evidenza che in quasi tutti i paesi UE la percentuale di spesa privata, che comprende la contribuzione degli studenti, è bassa se confrontata con quella dei paesi non europei dell'OCSE (Corea, Giappone, Stati Uniti, Australia). Ciò corrisponde a due diverse concezioni dell'istruzione superiore.

Quella europea ne privilegia l'aspetto di "servizio sociale", e vede perciò il sistema pubblico come principale finanziatore; in quella degli altri paesi citati ha invece uguale peso il coinvolgimento e pertanto la contribuzione dei privati (famiglie, studenti, fondazioni, imprese). Si tratta proprio dei paesi nei quali è maggiore il peso delle istituzioni private all'interno dell'istruzione terziaria.

PARTE TERZA

QUATTRO NODI STRATEGICI: LE PROPOSTE DI TREELLE

Premessa essenziale

L'analisi svolta nella Seconda Parte del Quaderno ha individuato, sulla base di un insieme di indicatori quantitativi, le carenze del sistema universitario italiano.

Dal punto di vista degli assetti istituzionali, *a partire dagli anni '90 è stato peraltro avviato, con la svolta autonomistica, un consistente processo di riforme e di innovazione del nostro sistema universitario, ponendo fine a un immobilismo trentennale gravemente penalizzante e approntando strumenti per una ripresa di efficienza.* Si attua così il disegno costituzionale dell'autonomia delle università, quale condizione per un assetto delle relazioni tra Stato e università capace di orientare e incentivare un processo di responsabilizzazione e autorigenerazione del sistema universitario, in un quadro di tendenziale competizione tra gli atenei. Il nuovo indirizzo postula, da un lato, il formale riconoscimento degli ambiti propri dell'autonomia universitaria in un quadro di regole definite, e, dall'altro, l'abbandono da parte dello Stato delle anteriori funzioni di gestione diretta, di vigilanza burocratica e di controllo preventivo sulle procedure, per assumere invece funzioni di indirizzo, programmazione e monitoraggio del sistema e di valutazione dei risultati della ricerca e della didattica e dei singoli atenei. *L'autonomia in questo quadro non costituisce un fine in sé ma un mezzo per il miglior funzionamento di un sistema sempre più complesso e diversificato.*

Tra gli esiti più rilevanti del processo innescato con l'autonomia:

- la potestà statutaria, regolamentare e organizzativa in capo agli atenei;
- le nuove modalità del finanziamento pubblico e la responsabilizzazione finanziaria delle università;
- l'autonomia didattica, con l'ampliamento e la diversificazione dell'offerta formativa universitaria e la maggiore responsabilizzazione del corpo docente e delle strutture didattiche;
- l'avvio di un sistema di valutazione, mediante l'istituzione di appositi organismi a livello locale e centrale;
- il parziale riequilibrio dell'insediamento territoriale delle università e il graduale decongestionamento degli atenei sovraffollati;
- l'interazione crescente delle università con il contesto sia internazionale che territoriale;
- più in generale, la maturazione in una parte del mondo universitario del senso di appartenenza all'istituzione e conseguentemente l'impegno in prima persona per il suo miglioramento.

Il processo di riforma è tuttora incompiuto e lungi dalla piena realizzazione delle condizioni necessarie per l'efficienza e l'efficacia del nostro sistema universitario.

In questa Terza Parte del Quaderno, anche alla luce del monitoraggio di alcune significative esperienze europee (v. i contributi riportati in Appendice) e di un intenso dibattito interno agli organi dell'Associazione TreeLLLe, vengono presentate alcune proposte relative a **quattro nodi strutturali** da affrontare con urgenza per dare compiutezza e bilanciamenti al processo di riforma. Si tratta di veri e propri punti di leva che, se affrontati con la dovuta determinazione, potrebbero favorire, a cascata, effetti positivi su tutto il sistema e il diffondersi di buone pratiche. Ci riferiamo a: (1) la *governance* del sistema universitario, (2) la *governance* di ateneo, (3) le risorse finanziarie e (4) il rapporto tra università e sistema scolastico. Un **quinto nodo**, di non minore rilevanza strategica, riguarderebbe l'intera materia del personale delle università, sia docente, sia tecnico e amministrativo; peraltro, la praticabilità delle soluzioni proponibili in argomento dipende così fortemente dalle scelte relative ai primi tre tra i nodi indicati da far sì che sia apparso utile rinviarne l'esame. TreeLLLe si propone di riprendere la questione, anche alla luce degli sviluppi auspicabili soprattutto in tema di *governance* e di incremento delle risorse finanziarie.

E' molto importante sottolineare che eventuali riforme in proposito sono efficaci solo se sistemiche. I nodi strutturali vanno affrontati contestualmente.

Un esempio di effetti a catena: solo un governo di Ateneo "responsabile" può sciogliere il quinto nodo sul personale, scegliere i docenti più adatti, definire i doveri, verificarne l'adempimento.

E' da rilevare che solo pochi tra gli interventi proposti relativamente alla *governance* – quelli finalizzati a un efficace sistema di valutazione e al potenziamento dello staff dirigenziale di ateneo – comportano oneri; si tratta di costi valutabili in alcune decine di milioni di euro (a fronte dei dieci miliardi di euro di spesa totale, v. **Tabella 22**, pag. 80), con un intuibile elevatissimo "ritorno" in termini di rapporto costi/benefici. Sostanzialmente le riforme di *governance* (di sistema e di Ateneo) non costano: sono scelte politiche.

Primo nodo: la *governance* del sistema universitario

Le attuali strutture di governo del sistema

Le attuali strutture di governo del nostro sistema universitario (sotto descritte nella vigente configurazione normativa) devono essere valutate in funzione della loro coerenza rispetto al disegno di un governo del sistema nazionale delle autonomie. *Le funzioni attualmente attribuite a ciascuna struttura, spesso frutto di aggiustamenti successivi nel tempo, evidenziano l'assenza di un disegno coerente e un assetto farraginoso e incongruo che va modificato.*

- Il **Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca** [Miur], così ridenominato nel 2001 a seguito dell'accorpamento in un unico Ministero delle precedenti competenze del Mpi (scuola e istruzione pre-universitaria) e del Murst (università e ricerca). Il Ministro e la struttura ministeriale restano al centro del sistema di istruzione, formazione e ricerca, ma non più, per quanto concerne le università, con le tradizionali funzioni di gestione diretta, di preventivo controllo burocratico e di vigilanza sugli atenei stessi. Le università, con la conquistata autonomia didattica e gestionale, non sono più organismi periferici dello Stato. Al Ministero la legge 168/1989 attribuisce il nuovo compito di promuovere la ricerca scientifica e tecnologica e lo sviluppo delle università mediante l'esercizio delle funzioni di programmazione, valutazione, indirizzo e coordinamento, con particolare riferimento al raccordo con il sistema scolastico e formativo nazionale, con i sistemi di istruzione superiore europei e con le istituzioni dell'Unione Europea. Una leva essenziale è il potere di allocazione e riparto dei finanziamenti statali tra le università, da operarsi tenendo anche conto dei risultati conseguiti sulla base di correlati e predefiniti parametri di verifica o valutazione.

- Il **Consiglio universitario nazionale** [Cun], organo collegiale con funzioni consultive, riformato dalla legge 127/1997, che lo definisce "organo elettivo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie", prevedendone una composizione formata da ordinari, associati e ricercatori - eletti in pari numero dagli appartenenti alle rispettive categorie - in rappresentanza di ciascuna delle grandi aree di settori scientifico-disciplinari individuate, in numero non superiore a quindici, con apposito decreto ministeriale. Tale composizione, che risulta attualmente di 42 professori e ricercatori universitari, è integrata da 8 studenti eletti dal Cnsu, da 4 non docenti eletti in rappresentanza del personale tecnico e amministrativo delle università e da 3 Rettori eletti dalla Cui. Gli è attribuita la funzione di formulare pareri e proposte

al Ministro, obbligatori ma non vincolanti, in materia di programmazione universitaria, di finanziamento delle università - limitatamente alla "quota di riequilibrio" del Fondo per il finanziamento ordinario (FFO) -, di decretazione attuativa dell'autonomia didattica, di approvazione dei regolamenti didattici d'ateneo, di definizione dei settori scientifico-disciplinari, di reclutamento dei professori e ricercatori universitari, nonché di fissazione dei "criteri generali per la valutazione delle attività delle università" (legge 370/1999).

- Il **Consiglio nazionale degli studenti universitari** [Cnsu], organo collegiale con funzioni consultive, istituito nel 1997, con regolamento emanato in attuazione della delega prevista dalla legge 59/1997, che lo definisce "organo consultivo di rappresentanza degli studenti". È formato da trenta studenti eletti, su base territoriale, a suffragio universale. Formula pareri e proposte al Ministro, obbligatori ma non vincolanti, sui provvedimenti legislativi e regolamentari in materia universitaria, sulla decretazione attuativa dell'autonomia didattica, sulle azioni per l'orientamento e la mobilità degli studenti, sui criteri per l'utilizzazione della "quota di riequilibrio" del FFO, nonché sulle materie di interesse generale per l'università. Deve essere consultato in sede di fissazione dei "criteri generali per la valutazione delle attività delle università".

- Il **Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario** [Cnvsu], organo istituzionale collegiale di nomina del Ministro, subentrato nel 1999 all'antecedente Osservatorio per la valutazione del sistema universitario (costituito con la legge 537/1993), di cui assume tutti i compiti, considerevolmente ampliati dalla legge 370/1999 che lo istituisce e lo disciplina, facendone l'organismo preposto all'intero sistema di valutazione, centrale e periferico, delle attività delle università. Opera in raccordo con la rete dei Nuclei di valutazione di ateneo, da istituirsi - per effetto della stessa legge 370/1999 - in tutte le università, statali e non statali. Tra le più rilevanti attribuzioni: a) fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università; b) determinare la natura delle informazioni e dei dati che i Nuclei di valutazione di ateneo sono tenuti a comunicare; c) attuare un programma annuale di valutazioni esterne delle università o di singole strutture didattiche; d) predisporre studi e documentazione per la definizione dei criteri di riparto della quota di riequilibrio del FFO, nonché sullo stato dell'istruzione universitaria, sull'attuazione del diritto allo studio e sugli accessi ai corsi di studio universitari.

- Il **Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca** [Civr], organo istituzionale collegiale di nomina governativa, istituito nel 1999 sulla base del D.Lgs. 204/1998 e successive modificazioni, con il compito di definire i criteri generali per le attività di valutazione dei risultati della ricerca e promuovere la sperimentazione di nuove metodologie di valutazione a sostegno della qualità della ricerca scientifica nazionale. Tra le attività prevalenti: a) la sperimentazione e diffusione di metodologie e tecniche pratiche di valutazione; b) la determinazione di criteri generali per le attività di valutazione svolte dagli enti di ricerca e dalle

istituzioni scientifiche, verificandone l'applicazione; c) la formulazione di criteri per la costituzione di appositi comitati interni di valutazione per gli enti di ricerca e, d'intesa con le pubbliche amministrazioni, la progettazione ed effettuazione di attività di valutazione esterna di enti di ricerca da queste vigilati o finanziati, nonché di progetti o programmi di ricerca coordinati o finanziati; d) la valutazione dell'efficacia degli interventi statali per la ricerca applicata al fine di sostenere l'incremento quantitativo e qualitativo della ricerca industriale e delle sue applicazioni, nonché della ricaduta economico-finanziaria ed occupazionale nel settore delle imprese.

- I **Comitati regionali di coordinamento**, istituiti con il D.p.r. 25/1998, costituiti dai Rettori delle università con sede nella stessa regione, dal Presidente della Giunta regionale e da una limitata rappresentanza elettiva degli studenti, con il compito di esprimere parere - vincolante ai fini dell'ammissibilità all'eventuale finanziamento statale - sui programmi di sviluppo delle università, nell'ambito della programmazione triennale, nonché di "provvedere al coordinamento delle iniziative in materia di programmazione degli accessi all'istruzione universitaria, di orientamento, di diritto allo studio, di utilizzazione delle strutture universitarie" e al raccordo "con il sistema scolastico, con le istituzioni formative regionali, con le istanze economiche e sociali del territorio".

- Una considerazione a parte va fatta per la **Conferenza permanente dei Rettori delle università italiane** [Crui], che, pur esercitando un indubitabile ruolo di coordinamento e di indirizzo degli atenei e di raccordo con il Ministero e con le istituzioni europee, non è riconducibile all'apparato pubblico di governo in quanto è organismo indipendente, su base associativa volontaria e con natura giuridica privatistica, che raccoglie e rappresenta i Rettori di tutte le università italiane, statali e non statali. Nondimeno, va rilevato un processo di progressiva "istituzionalizzazione" della Crui per il succedersi di norme che, a partire dall'art. 10 della legge 168/1989, ad essa fanno espresso riferimento per l'acquisizione, da parte del Ministro, di pareri obbligatori, ma non vincolanti, sui principali provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi riguardanti l'università, con particolare riferimento alla programmazione dello sviluppo del sistema universitario, al finanziamento delle università, alla decretazione attuativa dell'autonomia didattica, al reclutamento dei professori e ricercatori universitari, alla contrattazione nazionale per il personale tecnico e amministrativo delle università, nonché alla fissazione dei "criteri generali per la valutazione delle attività delle università" (legge 370/1999).

Per un governo “strategico” (o “a distanza”) del Ministero

Le università italiane hanno ormai assunto le dimensioni numeriche e le caratteristiche istituzionali, benché tuttora incompiute, di un sistema: più precisamente, il sistema nazionale delle autonomie universitarie. Il governo di un moderno sistema universitario improntato all'autonomia postula scelte politico-istituzionali coerenti e funzionali, per le quali si formulano alcune **proposte**.

a) L'assunzione del modello di governo “strategico” (o “a distanza”)

- Coesistono incongruamente, nell'odierna configurazione del governo centrale dell'università, due modelli alternativi: quello burocratico-dirigistico e quello regolativo-valutativo. Per il primo, la funzione di governo del sistema si esplica mediante la determinazione di vincoli formali uniformi per la vita delle istituzioni universitarie, la vigilanza su queste ultime, il controllo preventivo di legittimità su atti e procedure, l'accentramento burocratico di attività gestionali incidenti sul governo degli atenei. Per il secondo, la funzione di governo è finalizzata invece a determinare le regole del gioco, a definire gli obiettivi strategici del sistema, a monitorarne e valutarne il conseguimento da parte delle università e - complessivamente - dell'intero sistema. E' il modello che viene definito del *governo “strategico” (o “a distanza”)*, *imprescindibile per la gestione dei sistemi complessi, caratterizzato, più che dal controllo dei processi, dalla valutazione dei risultati* (v. paragrafo “Per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei”, pag. 98). *Esso è funzionale a un sistema fondato sull'autonomia - di cui rappresenta il necessario bilanciamento - in quanto fa leva sulla responsabilità decisionale e sull'autonomia gestionale delle istituzioni che lo compongono, legittimando e incentivando i processi di emulazione competitiva e di diversificazione tra le istituzioni stesse. L'autonomia va intesa infatti non come fine, ma come condizione per un diverso rapporto fra Stato e università e come strumento per l'efficacia delle politiche pubbliche nel campo dell'istruzione superiore.*

- Come per la generalità dei sistemi autonomistici, anche nel caso dell'autonomia universitaria *compete al governo centrale l'individuazione degli obiettivi strategici da perseguire e la determinazione delle regole inderogabili: nel nostro caso, diritti e doveri dei docenti e degli studenti, requisiti strutturali - sia quantitativi che qualitativi - e livelli essenziali delle prestazioni cui il sistema e le sue articolazioni sono istituzionalmente tenuti.* Un quadro di regole tuttora largamente carente nel nostro ordinamento universitario, mentre abbondano vincoli impropri e prassi politico-amministrative spesso incompatibili con l'autonomia. Rientra tra le funzioni dell'autorità di governo anche il monitoraggio delle istituzioni universitarie, finalizzato: a) alla salvaguardia della comune osservanza delle regole, con poteri sanzionatori o sostitutivi in caso di violazione

o inadempienza (poteri paradossalmente inesistenti nell'attuale ordinamento, se non per casi estremi); b) alla conoscenza sistematica e continuativa delle dinamiche del sistema e alla circolazione delle informazioni, secondo il metodo del conoscere per governare. E' intrinseco al quadro delle regole dell'autonomia e alla funzione di monitoraggio dell'autorità di governo, *il principio che i singoli atenei siano chiamati a rispondere del corretto impiego delle risorse loro assegnate. Si tratta del principio del "render conto con trasparenza" (accountability) cui deve uniformarsi l'intero sistema universitario per diventare responsabile e affidabile.* Occorre superare in proposito l'attuale arcaico e inefficace regime del mero controllo di legittimità degli atti, adottando procedure concordate e trasparenti per consentire allo Stato e all'opinione pubblica una verifica dei risultati ottenuti con le risorse impiegate.

- Per quanto riguarda in particolare **l'ordinamento degli studi**, il ruolo del Ministero è stato storicamente inteso a garantire l'omogeneità formale dell'intero aggregato dell'istruzione universitaria, secondo un criterio di uguaglianza e di uniformità - benché soltanto nominalistiche - dell'offerta formativa e dei singoli corsi di studio. Tale sistema, funzionale all'identico valore legale dei titoli di studio, è stato per lungo tempo considerato come una garanzia per la società e una salvaguardia dell'uguaglianza dei cittadini. Ne erano strumento operativo le "tabelle ministeriali", che fissavano in modo rigidamente uniforme l'ordinamento degli studi per ciascun corso su tutto il territorio nazionale. *L'avvenuto riconoscimento dell'autonomia didattica degli atenei, con la recente riforma, comporta il superamento, anzitutto in termini culturali e politici, del criterio dell'uniformità, in favore di un sistema che valorizzi l'autonomia progettuale delle università e delle loro strutture interne, così da realizzare - nel rispetto delle regole e dei requisiti di qualità nazionalmente determinati - un'effettiva diversificazione dell'offerta formativa e dei percorsi degli studi, nonché dell'insieme dei servizi e delle opportunità messe in campo da ciascun ateneo, tanto per i docenti, quanto per gli studenti.* In questo quadro potrà gradualmente prendere forma quel modello di "quasi mercato" competitivo tra istituzioni pubbliche (e private) ormai largamente favorito dai sistemi politici dei paesi evoluti.

- *L'emulazione competitiva tra gli atenei, che è tra gli obiettivi dell'autonomia ed è condizione per una rigenerazione qualitativa del sistema, richiede un'attenzione costante alla riduzione dei vincoli e dei fattori di uniformità.* Massima deve essere la prudenza a introdurre di nuovi, perché alimentano il riemergere di una cultura - diffusa nel mondo accademico e tra gli studenti - che vede erroneamente nell'uniformità, con l'inevitabile appiattimento che l'accompagna, una garanzia di pari diritti e opportunità. Si tratta di un non sottovalutabile nodo da sciogliere, e ne sarà un significativo banco di prova l'annunciata rivisitazione delle regole dell'autonomia didattica sulla base di un appropriato monitoraggio degli esiti del primo ciclo di sperimentazione. Non è possibile far emergere il meglio del sistema, se non si ammette che vi possano essere università che sbagliano o che fanno meno bene di altre.

- Il **"valore legale" dei titoli di studio**, di fatto fortemente indebolito per effetto sia di circostanze esterne (ad esempio nuove normative del pubblico impiego) sia dell'autonomia didattica, appare sempre più come un alibi per sottrarsi alla sfida della diversificazione competitiva tra gli atenei. Peraltro, la sua abolizione formale risulterebbe non poco problematica per le implicazioni costituzionali e per il consolidato ordinamento delle libere professioni.

Proposte operative

1. 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: le regole inderogabili in materia di diritti e doveri dei docenti e degli studenti, i requisiti strutturali, quantitativi e qualitativi, e i livelli essenziali delle prestazioni che il sistema e le sue articolazioni debbono garantire.
2. Superare le disposizioni legislative e gli indirizzi politico-amministrativi che implicino vincoli ulteriori rispetto al quadro delle regole inderogabili: ci si riferisce alla gestione degli atenei, alla regolazione dei rapporti con il personale docente e non docente, alla definizione dell’offerta formativa e all’organizzazione dei servizi per la didattica e per la ricerca.
3. Introdurre una organica politica di incentivi e disincentivi che, utilizzando appieno il sistema nazionale di valutazione, orienti le università e ne stimoli comportamenti virtuosi.
4. 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.
5. 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 come struttura di riferimento per l’azione di governo

- Nel quadro dell’autonomia, le università come tali sono chiamate a rispondere - verso lo Stato, verso i portatori di interessi (*stakeholders*) e gli eventuali committenti, verso l’opinione pubblica e la società - dell’impiego delle risorse loro assegnate, del raggiungimento degli obiettivi prefissati e della qualità dei ‘prodotti’ e dei servizi offerti, sia per la ricerca che per la didattica. Il baricentro delle responsabilità si sposta dunque dalle tradizionali aggregazioni accademico-disciplinari e dalle loro rappresentanze (Cun) verso le autonome istituzioni universitarie e le loro rappresentanze (Cruì). Tale passaggio, in larga parte già avvenuto, non trova uno sbocco coerente nell’attuale forma di *governance* del sistema, soprattutto per quanto riguarda le strutture di riferimento nell’iter formativo delle decisioni governative.
- E’ infatti incongrua la configurazione del Cun come “organo di rappresentanza delle istituzioni autonome universitarie”, considerato che - per espressa previsione legislativa - esso rappresenta le aree disciplinari e le categorie del personale docente, integrate da una marginale rappresentanza degli studenti, del personale non docente e - simbolicamente - dei Rettori. Comunque lo si consideri, il Cun è la rappresentazione delle aggregazioni disciplinari e delle corporazioni e sottocorporazio-

ni accademiche, secondo una logica verticale, neppure più rispondente all'intervenuta riorganizzazione dei saperi. *Si determina un'anomalia sistemica se un organismo come il Cun - rispondente alle funzioni esercitate dal Ministero nel contesto istituzionale antecedente all'autonomia - rappresenta la struttura di riferimento per la quasi totalità delle azioni di governo del sistema e per i più rilevanti atti di gestione degli atenei* (dall'approvazione dei regolamenti didattici all'utilizzazione dei docenti), esercitando un potere solo formalmente consultivo e non vincolante.

- Analogamente, la collocazione delle responsabilità decisionali nelle autonome istituzioni che compongono il sistema rende incoerenti e non funzionali alcune forme di rappresentanza centralistica degli interessi presso l'autorità di governo (Conferenze dei presidi di facoltà, Coordinamenti dei presidenti dei corsi di laurea, Organismi rappresentativi di aggregazioni scientifico-disciplinari, etc.). Il rapporto del Ministero con questi organismi di rappresentanza settoriale o categoriale introduce e sovrappone una serie di impropri diaframmi nella linearità delle relazioni e del confronto fra l'autorità di governo e gli atenei, che costituiscono le sole articolazioni istituzionali del sistema. *E' perciò necessario, per la chiarezza dei ruoli, che l'autorità centrale abbia come interlocutore la CRUI come espressione autonoma e indipendente degli atenei*, quali sedi istituzionalmente appropriate - anche con le loro strutture interne - per il dispiegarsi del confronto fra i portatori degli interessi legittimamente in gioco nella vita dell'università: interessi scientifico-disciplinari, interessi delle componenti accademiche (docenti, studenti, personale tecnico e amministrativo), interessi della società esterna.

Proposte operative

6. Assumere la Conferenza dei Rettori (Cru) quale referente per la consultazione, il confronto e la verifica del consenso sulle più rilevanti scelte di governo del sistema: ciò in quanto la Cru è espressione dei responsabili della gestione degli atenei e struttura istituzionalmente autonoma e indipendente rispetto al Ministero.

c) La riconsiderazione di forme centralistiche di rappresentanza degli interessi

- Si sono espresse qui sopra le ragioni per le quali il **Consiglio Universitario Nazionale (Cun)** non può costituire una rappresentanza del sistema delle università. Peraltro, l'amministrazione centrale deve talora assumere decisioni – pur ridotte nel numero, nella logica dell'autonomia – che richiedono competenze su aspetti specifici relativi alle diverse aree disciplinari; a tal fine, è necessario che essa si avvalga del supporto di autorevoli Commissioni di esperti espresse dalle corrispondenti comunità scientifiche. L'insieme di tali Commissioni può costituire, con le funzioni indicate, un nuovo Cun.
- Un altro caso evidente di rappresentanza centralistica degli interessi è il **Consiglio nazionale degli studenti universitari (Cnsu)**, chiamato a pronunciarsi su quasi tutti gli atti di governo del sistema, con un'ambigua natura di organo di rappresentanza degli studenti e, al tempo stesso, di consulenza del Ministro. Il Cnsu

dovrebbe aver legittimazione ad intervenire, anche con maggior efficacia, nella determinazione delle regole inderogabili in materia di diritti e doveri fondamentali della cittadinanza studentesca universitaria, degli interventi nazionali di *student aid* e dei livelli essenziali di prestazione dei servizi, con specifico riferimento alla didattica e all'accoglienza degli studenti, nonché sul monitoraggio circa la condizione studentesca nel sistema e nelle singole università. La rappresentanza degli studenti andrebbe invece riconosciuta e rafforzata, anche con apposite azioni di indirizzo del Ministero, a livello degli atenei, con particolare riferimento agli organismi competenti per la didattica, per il diritto allo studio e per i relativi servizi. E' in ciascuna università che si gioca l'effettivo soddisfacimento della domanda di istruzione e formazione. *Occorre in proposito che sia opportunamente monitorata dal Ministero l'effettiva attivazione delle Commissioni paritetiche docenti-studenti per la didattica, previste dalla legge 370/1999.*

Proposte operative

7. 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.
8. Riconsiderare la natura e i compiti del Consiglio Nazionale degli Studenti (Cnsu), nei suoi rapporti con il governo centrale del sistema, limitandoli all'ambito della definizione dei diritti e dei doveri fondamentali della cittadinanza studentesca universitaria, delle misure nazionali di *student aid* e dei livelli essenziali di prestazione dei servizi didattici e di accoglienza degli studenti.
9. Effettuare un sistematico monitoraggio sull'attivazione e sul funzionamento, in ogni università, delle Commissioni paritetiche docenti-studenti per la didattica, i cui compiti sono definiti dalla legge 370/1999 e del D.M. 509/1999. Promuovere, da parte del Ministero d'intesa con la Crui, azioni di indirizzo e di sostegno per la diffusione e valorizzazione delle migliori pratiche realizzate dalle Commissioni stesse.

d) La programmazione dello sviluppo del sistema universitario: il coordinamento su scala regionale

Come già si è visto nel precedente paragrafo "Le attuali strutture di governo", le disposizioni per la programmazione triennale dello sviluppo del sistema universitario, fissate nel D.p.r. 25/1998, attribuiscono ai **Comitati regionali di coordinamento** (che comprendono le università con sede nella stessa regione) una rilevante funzione nell'ambito delle procedure di programmazione: quella di approvare le proposte di sviluppo formulate dai singoli atenei. L'intento è di razionalizzare l'offerta delle università sul territorio, evitando sovrapposizioni, sprechi o carenze.

L'esperienza del funzionamento dei Comitati, trasformati in mero strumento di difesa dell'esistente e di reciproco avallo tra gli atenei delle proposte avanzate da ciascuno, ha evidenziato però quasi ovunque una generalizzata elusione della loro funzione razionalizzatrice e selettiva, con notevoli effetti distorsivi.

Molteplici fattori inducono alla riconsiderazione dello sviluppo universitario nella prospettiva della costruzione di sistemi regionali integrati dell'istruzione superiore, tra cui:

- la nuova articolazione territoriale del sistema scolastico su base regionale, con la figura e le attribuzioni del dirigente scolastico regionale;
- la crescente necessità di un raccordo efficace tra scuola e università, che ha nel livello territoriale il suo vero punto di snodo;
- la previsione, nella legge delega di riforma della scuola (legge 53/2003), di un nuovo canale di formazione terziaria, distinto e parallelo rispetto all'università, canale che - per lo stretto legame con il mercato del lavoro e per le prevalenti finalità professionalizzanti - avrà attuazione essenzialmente su scala territoriale, sulla base anche dell'esperienza dell'IFTS;
- le competenze proprie delle regioni in materia di politiche e servizi per il diritto allo studio, da realizzarsi in una prospettiva di integrazione crescente con gli altri servizi sul territorio (trasporti, alloggi, cultura, sport, tempo libero, etc.);
- i nuovi poteri conferiti alle regioni in materia di istruzione, formazione e ricerca con la riforma federalista del Titolo V della Costituzione, o in via di conferimento per effetto delle ulteriori proposte all'esame del Parlamento;
- la rivisitazione delle missioni dell'università, che impegna gli atenei ad un rapporto viepiù stringente con le comunità territoriali e con le forze sociali e produttive operanti sul territorio.

L'importanza della programmazione dello sviluppo universitario esige che si riconsiderino con urgenza le procedure e gli organi ad essa preposti ai diversi livelli. In particolare, *s'impone una svolta che individui il nuovo asse della programmazione dello sviluppo universitario nella costruzione dei sistemi regionali integrati dell'istruzione superiore, in raccordo con gli obiettivi strategici nazionali del sistema universitario.*

Proposte operative

10. Ridisegnare la programmazione triennale dello sviluppo universitario, assumendo come asse la costruzione dei sistemi regionali integrati dell'istruzione superiore, in raccordo con gli obiettivi strategici - centralmente definiti - del sistema universitario e in coerenza con il ruolo attribuito alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione.
11. 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.

Per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei

• *In un regime a prevalente finanziamento pubblico, l'autonomia delle università implica un alto grado di accountability, e quindi un sistema nazionale di valutazione come condizione stessa dell'autonomia e come 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, rappresenta per i decisori pubblici e per le stesse istituzioni universitarie la bussola per capire dove si trovano e dove stanno andando la ricerca scientifica e l'istruzione superiore rispetto agli obiettivi prefissati e nel confronto con gli altri paesi. Si tratta dunque di uno strumento essenziale di gestione strategica sia per il governo del sistema, sia per quello dei singoli atenei. *La realizzazione di un sistema nazionale di valutazione è peraltro condizionata dal supporto di una forte e condivisa scelta politica e da risorse adeguate (in termini sia finanziari che di competenze ad hoc).*

• **Un sistema nazionale di valutazione** ha l'obiettivo di verificare la qualità della ricerca, della didattica e delle istituzioni universitarie, fornendo così ai decisori gli elementi di base per il governo. Esso:

- stimola le università ad adottare appropriati sistemi di qualità (autovalutazione) assicurando così la tensione verso il miglioramento delle prestazioni (controllo delle procedure, verifica dei risultati conseguiti e delle difficoltà incontrate, riformulazione degli obiettivi);
- richiede il monitoraggio delle attività svolte (valutazione esterna), attraverso la raccolta sistematica di dati e indicatori da parte di strutture specialistiche e indipendenti nominate dal Ministero;
- rende possibili e facilita i confronti tra situazioni comparabili, innescando un'emulazione virtuosa;
- può consentire una assegnazione mirata di risorse;
- fornisce ai portatori di interesse (studenti, famiglie, mondo del lavoro e delle professioni, imprese) informazioni corrette e trasparenti, tali da generare l'effetto di controllo sociale e di sviluppo di positive logiche di mercato, mettendo gli utenti nelle migliori condizioni per scegliere;
- garantisce il valore degli investimenti dello Stato, delle imprese e della società civile nelle università;
- nel quadro della competizione tra sistemi-paese, consente di verificare l'efficienza e l'efficacia dell'università italiana (della sua ricerca e della sua didattica) in comparazione con l'università di altri paesi.

La valutazione è un tipico diritto-dovere dell'università e deve riguardare sia la ricer-

ca, sia la didattica, sia la qualità dei singoli atenei.

- a) Per quanto riguarda la **valutazione della ricerca**, sono stati elaborati, in ambito internazionale e nazionale, indicatori riconosciuti per valutare la produzione scientifica, in particolare per le discipline tecnico-scientifiche. Meno consolidate sono le tecniche della valutazione per le discipline umanistiche, per le quali occorrono indicatori, metodologie e parametri comparativi appositi, da individuare per grandi aree disciplinari. Va segnalato che, sulla scia dell'esperienza maturata con i programmi quadro dell'Unione Europea e in conformità con le procedure da tempo utilizzate dalle maggiori Agenzie internazionali, sono stati introdotti in Italia, a partire dal 1997, elementi di selezione competitiva tra le proposte scientifiche, assegnando i fondi nazionali per la ricerca in base alla valutazione di esperti indipendenti e superando il finanziamento a pioggia degli anni precedenti. Nondimeno, a sei anni dall'avvio di questa esperienza, *non è tuttora operante un sistema di valutazione ex-post dei risultati*. Il ritardo dipende in primo luogo dalla scarsa collaborazione dei docenti universitari, che, specie nei settori della Medicina clinica e della Giurisprudenza, hanno manifestato una notevole riluttanza ad esprimere giudizi sull'attività scientifica dei colleghi. E' comunque in corso uno studio sull'ipotesi di spostare la valutazione dai programmi alle strutture, secondo le linee del Research Assessment Exercise (RAE), introdotto in Inghilterra nei primi anni '90. Si tratta di una procedura molto complessa, che richiede alcuni anni per la sua organizzazione, ma che a regime può portare a una graduatoria di merito di dipartimenti e università. In sintesi, mentre si sono adottate procedure di selezione essenzialmente equivalenti a quelle internazionali, mancano nel nostro paese consolidate procedure di valutazione dei risultati della ricerca universitaria.
- b) Per quanto riguarda la **valutazione delle attività didattiche**, i profili sono meno complessi in quanto la didattica ha, rispetto alla ricerca, un'organizzazione più codificabile. Inoltre gli studenti-utenti costituiscono essi stessi un fattore determinante per la misura della qualità del 'prodotto' educativo. *E' necessario che all'analisi quantitativa, tramite indicatori di efficienza e di rendimento della organizzazione didattica universitaria, si affianchi un'analisi qualitativa, intesa a verificare l'efficacia del processo formativo*; questa può essere favorita sia dall'adozione generalizzata di protocolli attuativi della qualità, secondo le indicazioni provenienti dal quadro europeo, sia dalla più puntuale verifica degli apprendimenti degli studenti, sia da una analisi sistematica delle *performance* dei laureati nel mondo del lavoro.
- c) La **valutazione della qualità dell'ateneo** è resa necessaria dalla competizione tra le singole istituzioni terziarie e, più in generale, da quella tra i sistemi formativi dei diversi paesi. La valutazione, pur non potendo prescindere da fondamentali parametri quantitativi, deve riuscire ad entrare nel vivo della vita degli atenei, verificandone le strategie di sviluppo, le capacità gestionali in rapporto agli obiettivi, la situazione organizzativa e logistica, l'interazione con il territorio, la capacità dell'ateneo di essere un attore sociale attivo, responsabile e innovativo: *tale verifica deve far emergere le variazioni tendenziali dell'andamento gestionale su più esercizi e consentire così, da parte del ministero, una pratica di incentivi per i miglioramenti conseguiti*.

- Affinché la cultura e la pratica della valutazione si estendano a tutte le attività e a tutti gli attori del sistema (dall'azione di governo, all'attività dei docenti, al profitto degli studenti), occorre che la valutazione diventi elemento costitutivo e ineludibile dei processi decisionali. La valutazione dei risultati della ricerca e della didattica e del funzionamento degli atenei dovrà essere alla base dell'allocazione delle risorse pubbliche, sia per quelle destinate dal Ministero alle università, sia per quelle destinate dalle università alle proprie strutture. *Occorre quindi che il Ministero e il sistema universitario si facciano carico di formare un corpo di valutatori su scala nazionale e che i singoli atenei formino e destinino stabilmente competenze specifiche per la propria attività di autovalutazione.*

- *La valutazione del sistema universitario non può prescindere da una dimensione di sistema e da una metodologia unitaria, ancorché articolata e diversificata. E' necessario pertanto che l'attività di valutazione preveda una regia e un coordinamento centrali, che non dovranno essere messi in discussione da nessun processo di devolution. L'obiettivo istituzionale irrinunciabile è di pervenire a un'Agenzia nazionale di valutazione con funzione di **authority**, esterna e indipendente rispetto all'autorità di governo centrale e agli atenei.* Insieme all'imparzialità di giudizio dell'agenzia, andrà comunque assicurato il raccordo tra chi valuta e chi governa, fermo restando il principio dell'esclusiva titolarità e responsabilità di assumere decisioni conseguenti in capo a quest'ultimo.

L'indipendenza e l'autorevolezza dell'Agenzia nazionale vanno garantite, mediante:

- una composizione fatta di esperti specifici nel campo della valutazione universitaria, di cui almeno un terzo stranieri, provenienti dalle grandi aree disciplinari nonché da qualificate professionalità nel management universitario;
- procedure di nomina dei componenti effettuate dal Ministro sulla base di rose di personalità proposte dalle massime espressioni istituzionali del mondo accademico e svincolate, almeno per il 50 per cento, dai mutamenti di governo e di quadro politico;
- l'assegnazione di un adeguato budget fisso, da utilizzare anche per attività di indagine e di studio liberamente individuate;
- la trasparenza e la pubblicizzazione delle attività e dei risultati della valutazione, anche mediante rapporti periodici da presentare ai massimi livelli istituzionali del paese e da diffondere nelle sedi istituzionali e presso l'opinione pubblica.

*L'Agenzia nazionale dovrà raccordare la propria attività di **valutazione esterna**, che assicura il rigore e l'imparzialità del processo valutativo, con l'attività di **autovalutazione** praticata dalle istituzioni universitarie, che assicura la responsabilizzazione e il coinvolgimento di quanti vi operano.* Rapporti di cooperazione strutturata andranno altresì realizzati con altre istituzioni e organismi, nazionali e internazionali, operanti nel campo della valutazione della ricerca scientifica e dei sistemi formativi, tra cui - in particolare, per il sistema scolastico italiano - l'Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione scolastica).

- L'attività di valutazione nazionale dell'università italiana, avviata con la legge

537/1993, è attualmente attribuita al **Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu)**, con competenza specifica per la valutazione delle attività delle università, fin qui limitata alla valutazione della didattica e del funzionamento degli atenei. Il Comitato opera in raccordo con la rete dei **Nuclei di valutazione di ateneo**, compiutamente disciplinati dalla legge 370/1999, che svolgono la doppia funzione di organismi per l'attività di autovalutazione degli atenei e di referenti periferici del Comitato stesso. Significativi sono i risultati raggiunti, soprattutto per la diffusione della cultura e della pratica della valutazione e per aver reso di pubblico dominio le principali variabili del sistema. Ma si è ancora in una fase di sperimentazione, con prevalenza degli elementi di valutazione quantitativa, mentre rimane tuttora ampia la forbice tra indirizzi normativi e reale applicazione di modelli e metodologie di valutazione, che non sempre appaiono assurgere a elemento costitutivo sia delle decisioni politiche di governo e della prassi amministrativa ministeriale, sia della gestione degli atenei.

- Al Cnvsu è stato recentemente affiancato, per la valutazione della ricerca universitaria, il **Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (Civr)**, previsto dal D.Lgs. 204/1998. Le funzioni del Civr sono state definite solo di recente. Non risultano sufficientemente esplicitate le forme e le modalità del coordinamento e dell'integrazione tra i due comitati, Cnvsu e Civr, per garantire la necessaria complementarità della valutazione di didattica e ricerca. Non si è dunque ancora pervenuti a un compiuto ed unitario sistema nazionale di valutazione dell'università.

- L'azione del Cnvsu e del Civr dovrà essere integrata e coordinata, pur mantenendo ciascuno di essi, in questa fase, una propria specificità metodologica. Potrebbe infatti risultare affrettata l'immediata creazione di un'unica Agenzia nazionale, con funzioni di *authority*, che svolga simultaneamente la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei. Sarebbero molti i rischi di creare un nuovo organismo forte burocraticamente, ma debole sul piano delle risorse umane e finanziarie. E' auspicabile, quindi, che gli organismi ad hoc finora costituiti maturino un'ulteriore esperienza nella valutazione, si arricchiscano di professionalità specifica e promuovano sistematicamente la divulgazione dei risultati del loro lavoro. La specificità del Cnvsu e del Civr rappresenta oggi un patrimonio da non disperdere, un moltiplicatore della cultura della valutazione. Entrambi gli organismi dovrebbero operare per consolidare metodologie di valutazione "tra pari" (*peer review*), ricercando il coinvolgimento ed il consenso della comunità scientifica, guadagnando così sul campo anche la necessaria autorevolezza. *I due comitati dovrebbero avviare da subito una stretta cooperazione al fine di garantire la necessaria complementarità della valutazione.* In questa prospettiva, la creazione di un'Agenzia nazionale con compiti di valutazione dell'intero arco di attività e di funzioni del sistema universitario può rappresentare un obiettivo istituzionale da raggiungere entro qualche anno. Nell'immediato, la collaborazione tra i due organismi dovrebbe puntare alla condivisione di strumenti di rilevazione, di banche dati e di tecnologie web, oltre che di metodologie di analisi.

Proposte operative

12. 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.
13. 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, entro qualche anno, degli attuali organismi di valutazione (Cnvsu e Civr).
14. Avviare da subito una stretta cooperazione tra Cnvsu e Civr, nella specificità delle loro attribuzioni, per garantire fin da ora la necessaria complementarità della valutazione degli atenei, della didattica e della ricerca, mediante la condivisione di strumenti di rilevazione, di banche dati e di tecnologie web.
15. Garantire autorevolezza e indipendenza agli organismi di valutazione nazionale mediante:
 - una composizione di soli esperti, anche stranieri;
 - procedure di nomina da parte del Ministro svincolate per almeno il 50% da mutamenti di governo.
16. Prevedere che gli organismi responsabili della valutazione rendano pubblici, con un rapporto periodico al Parlamento, i risultati delle loro rilevazioni e delle conseguenti analisi.
17. Valorizzare i Nuclei di valutazione di ateneo come strutture per l'autovalutazione e al contempo come referenti qualificati per l'attività di valutazione esterna del Cnvsu.
18. Finanziare adeguatamente il sistema di valutazione, facendone una voce di spesa strategica e costante per il Ministero e per gli atenei.
19. Per la didattica universitaria, definire, di concerto tra il Ministero e la Crui, con il supporto tecnico del Cnvsu, gli obiettivi quantitativi e qualitativi nonché le procedure e gli indicatori più idonei distinti per grandi aree disciplinari e appositamente individuati con l'apporto di esperti di settore. Al reperimento di dati oggettivi sui risultati della didattica contribuirebbe una adozione generalizzata di prove strutturate di verifica dell'apprendimento degli studenti; in ogni caso, per le verifiche del profitto è da perseguire una ampia utilizzazione di prove scritte.
20. Sviluppare una politica di formazione di un corpo di valutatori professionali da cui potranno attingere sia gli organismi di valutazione nazionali che quelli di ateneo.

Per l'accreditamento dei corsi di studio

L'emulazione competitiva tra istituzioni pubbliche, o comunque integrate in un sistema formativo a responsabilità pubblica - com'è il caso delle università non statali legalmente riconosciute -, richiede, tra le altre condizioni, che siano definite e fatte rispettare, per la correttezza della competizione e a garanzia del cittadino contribuente e utente, le caratteristiche essenziali affinché un servizio o una prestazione siano riconoscibili e riconosciuti come facenti parte del sistema. *A questa esigenza è finalizzato l'accreditamento esterno dei corsi di studio, la cui funzione è di certificare che i singoli corsi attivati dalle università posseggano 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.*

L'anteriore regime delle "tabelle ministeriali", con l'ordinamento didattico vincolato per ciascun corso di studio, rappresentava una sorta di accreditamento preventivo generalizzato: sul fondamento dell'uniformità delle denominazioni formali delle discipline impartite e dei titoli di studio rilasciati, e con la funzione di assicurare l'identico valore legale dei titoli conseguiti in qualunque punto del sistema. Altra è ovviamente la ratio dell'accreditamento in un sistema di autonomia didattica degli atenei, che, superando la stessa uniformità di denominazione degli insegnamenti e dei titoli di studio, si caratterizza per la diversificazione dell'offerta formativa. Si tratta perciò di garantire allo studente e più in generale alla società - in presenza anche del rischio di pubblicità ingannevole - che il singolo corso di studio, comunque impostato e denominato, possiede sia i requisiti comuni all'intera offerta formativa universitaria, sia i requisiti specifici della 'classe' di appartenenza. *E' un tipo di garanzia cui non può rispondere il mercato come una sorta di 'accreditatore unico', se non con "ritardi" che lascerebbero gli studenti, e più in generale l'utenza, non protetti. E' necessario pensare a uno o più organismi, qualunque ne sia la natura giuridica (pubblicistica o privatistica), abilitati dal Ministero a verificare e certificare, per ciascun corso di studio che un'università intenda attivare, la sussistenza iniziale dei requisiti minimi predeterminati dall'autorità di governo del sistema, in raccordo con i parametri e con le procedure di accreditamento in via di definizione a livello europeo. Nelle fasi successive, la verifica della permanenza nel tempo della sussistenza dei requisiti deve intrecciarsi con l'utilizzazione sistematica dei risultati del processo di valutazione, di cui sopra si è detto. Nei casi nei quali emergano carenze gravi, l'intervento sanzionatorio del Ministero a tutela degli studenti dovrebbe essere immediato e forte.*

Come evidenzia l'esperienza europea (v. Capitolo 1), molteplici possono essere, inoltre, le forme di accreditamento esterno dei corsi di studio che intendano conseguire un accreditamento su scala europea o comunque sovranazionale, ad opera, ad esempio, di reti europee aggregate per aree disciplinari, ovvero di altri atenei - com'è il caso di università associate in consorzi interuniversitari sovranazionali -, ovvero di organismi internazionali.

Proposte operative

21. 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 del processo di valutazione.
22. Formalizzare il principio che solo i titoli di studio conseguiti in corsi formalmente accREDITati hanno la validità legale prevista dall'ordinamento e possono essere valutati ai fini dell'assegnazione di risorse.
23. Estendere l'istituto dei requisiti minimi, determinati dal Ministero d'intesa con la Crui, anche sulla base delle analisi del Cnvsu - e già sperimentati per i corsi di laurea -, ai restanti segmenti dell'offerta formativa universitaria (lauree specialistiche, dottorati di ricerca, corsi di specializzazione), nonché a tutti i corsi - non gestiti dagli atenei - riconosciuti di grado universitario o che danno luogo a titoli equiparati o equipollenti a titoli di studio universitari.

Secondo nodo: la *governance* di ateneo

Il governo attuale degli atenei

• La *governance* di un'istituzione pubblica (o di interesse pubblico) presenta spesso un problema rilevante: la numerosità e l'indeterminatezza dei portatori di interesse induce forme e procedure di governo molto garantiste e stabili (essendo in fondo la stabilità una forma di garanzia pubblica). Su di esse è difficile incidere con processi riformatori quando occorra adeguarle alle mutate condizioni interne ed esterne.

Nell'università la domanda di garanzie democratiche a tutto campo ha condotto a strutture di governo pletoriche, a procedure decisionali lente e pesantemente gerarchiche, all'impropria commistione tra forme di rappresentanza, interessi di categoria e compiti di governo. Si è così abbassato il livello complessivo di efficacia e di efficienza dell'istituzione finendo per tradirne le missioni. Le analisi più critiche parlano di "irresponsabilità collettiva" o di "anarchia organizzata" delle università. Un ateneo è spesso percepito come un sistema sostanzialmente non governato né governabile.

La sfida riformatrice deve ora essere raccolta misurandosi con proposte concrete di nuovi schemi di *governance* delle università che sollecitino scelte rapide e ponderate da parte dei decisori ai vari livelli: Parlamento, Governo, Atenei. Occorre saper superare le naturali resistenze ad ogni riforma della *governance*, in primo luogo esplicitando i punti deboli dell'attuale e rendendo chiari gli obiettivi della nuova.

I punti deboli dell'attuale sistema di governo (per una breve descrizione del quale rimandiamo alla documentazione allegata) sono resi evidenti da alcuni aspetti di natura quasi paradossale:

- un Rettore che gioca un ruolo da presidente e amministratore delegato senza una chiara attribuzione di compiti e responsabilità ma con una forte leadership dovuta al mandato elettivo e alla tradizione accademica;
- un senato accademico che rappresenta essenzialmente le forze accademiche e i loro equilibri e che, nonostante la struttura elettivo-parlamentare, ha sempre più compiti esecutivi, oltre quelli di indirizzo politico, ma spesso manca di quelli di controllo e garanzia;
- un consiglio di amministrazione che ha anch'esso struttura elettiva ma, nonostante il nome, non rappresenta il vertice operativo di una struttura istituzionale, che pure è di complessità paragonabile ad una media se non ad una grande impresa;
- un'istituzione – l'università – che è gestita ancora oggi secondo lo storico e orgoglioso modello di autoreferenzialità dei dotti, senza dover rendere realmente conto né ai portatori di interesse diversi dagli stessi docenti (Stato, studenti, forze sociali, territorio), né ai maggiori finanziatori (lo Stato, innanzitutto).

Non è pensabile che le università di oggi possano ancora essere gestite con una siffatta *governance*. La complessità della loro missione, le loro dimensioni in termini di risorse finanziarie e umane nonché di studenti (ben più che semplici clienti), le loro peculiarità organizzative impongono una riforma, di cui risultano evidenti gli obiettivi di fondo.

Occorre una chiara attribuzione dei poteri per favorire capacità decisionale ed efficienza. Occorre coniugare l'autonomia con la responsabilità, nel doppio senso di una vera assunzione di responsabilità da parte di chi ha i poteri e di una vera capacità dell'istituzione di "rispondere" ai portatori di interesse: valutandosi, facendosi valutare, rendendo trasparenti i propri "rendiconti" (*accountability*). Occorre che la flessibilità organizzativa non sacrifichi l'imparzialità dell'istituzione pubblica. Occorre, insomma, creare le condizioni per ottenere nelle università sia efficacia e prontezza manageriale all'interno del controllo pubblico, sia dinamicità e innovatività all'interno di regole certe e stabili.

Sono circa trent'anni che si è consolidato l'attuale modello di governo delle università italiane. Al vertice dell'università sta il **Rettore**, che ne è il legale rappresentante e ha tutti i poteri di ordinaria amministrazione. Il Rettore, che rappresenta la figura di vertice del personale docente, presiede sia il Senato Accademico che il Consiglio di amministrazione, i due organi collegiali di governo centrale di ogni ateneo. Il Rettore nomina un **Direttore amministrativo** che costituisce la figura di vertice del personale tecnico-amministrativo dell'università ed ha la responsabilità della gestione di tutto il comparto amministrativo.

Il Rettore è eletto da un corpo elettorale che comprende tutti i professori e rappresentanze più o meno ampie delle altre componenti dell'ateneo (ricercatori, personale tecnico-amministrativo, studenti). Anche il **Senato Accademico** e il **Consiglio di amministrazione** sono quasi totalmente elettivi, in forma diretta o indiretta.

E' difficile dare un quadro preciso della composizione di tali organi collegiali perché, a seguito dell'autonomia statutaria, essa è stata ampiamente delegificata e quindi ogni università ha effettuato le proprie scelte. Siccome il tasso innovativo degli statuti è stato relativamente basso, le composizioni del Senato Accademico e del Consiglio di amministrazione sono comunque piuttosto uniformi nelle università statali italiane, salvo piccole differenze.

Così il **Consiglio di amministrazione** – in media 15-20 componenti – è rimasto, come prima dell'autonomia statutaria, un organo rappresentativo per categorie (professori ordinari, professori associati, ricercatori, personale tecnico-amministrativo, studenti) con rare e talora totalmente assenti rappresentanze del mondo esterno all'ateneo (amministrazioni locali, amministrazione statale, forze imprenditoriali e sociali).

Il **Senato Accademico** – in media 25-30 componenti – si è quasi sem-

pre ampliato dalla tradizionale composizione dei soli presidi di facoltà ad una composizione mista che, oltre ai presidi, comprende rappresentanze di tipo disciplinare (dei docenti o dei dipartimenti) e di tipo categoriale (di nuovo le differenti categorie dei docenti, del personale tecnico-amministrativo, degli studenti). L'esigenza di rappresentanze disciplinari nei senati è nata quasi sempre dalla necessità di controbilanciare, rispetto ai numeri effettivi dei docenti afferenti a ciascuna area disciplinare, la differente rappresentatività dei presidi di facoltà, che sono ovviamente uno per facoltà indipendentemente dalla dimensione della facoltà stessa.

Del tutto lacunosa era ed è la normativa nazionale sui poteri e sulle competenze di ciascun organo di governo di un ateneo. Se, in linea di principio, al Senato Accademico spetterebbero i poteri di indirizzo culturale, didattico e scientifico dell'ateneo e al Consiglio di amministrazione quelli di gestione (amministrativa, finanziaria, patrimoniale), in realtà si è stabilito, nel tempo e sempre più, una sorta di bicameralismo in cui il Rettore, con la sua funzione di doppia presidenza, rappresenta il punto di equilibrio e il vero snodo esecutivo della *governance*, 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 non ha modificato questo stato di cose, anzi in certo senso l'ha consolidato ampliando spesso i poteri del Senato Accademico, visto come il massimo organo collegiale di governo dell'ateneo, e di conseguenza contraendo quelli del Consiglio di amministrazione, spesso privato del tutto della sua funzione di raccordo col territorio per la cancellazione delle tradizionali rappresentanze (Comune, Provincia, Camera di Commercio, etc.) e sostituito nella sua funzione di rappresentanza delle componenti "deboli" (personale tecnico-amministrativo e, soprattutto, studenti) da un Senato Accademico che acquista al suo interno le relative rappresentanze elettive. Inoltre gli statuti, nello stabilire i poteri dei due organi, hanno spesso optato per un modello di doppia competenza (nei casi migliori su ogni tipo di decisione un organo ha potere deliberante e l'altro consultivo) accelerando il cammino verso un bicameralismo quasi perfetto e poco efficiente, di conseguenza verso un rettorato forte.

L'autonomia regolamentare ha dato alle università un notevole potere di "legislazione interna", anche perché, dopo la legge generale 168/89 sull'autonomia, molte altre leggi hanno adottato la formula "Gli statuti e i regolamenti degli atenei determinano ..." lasciando quindi al Senato Accademico e al consiglio di amministrazione la definizione di aspetti molto delicati del governo di un ateneo.

Non si deve dimenticare la peculiare situazione del personale dipendente delle università, diversa da quella delle altre amministrazioni pubbliche. Il **personale docente** (professori e ricercatori) ha stato giuridico e stipendio stabiliti per legge; questo personale, pur facendo

parte ormai di un organico di ateneo la cui gestione spetta all'ateneo medesimo, continua ad essere incardinato presso le facoltà e reclutato/gestito direttamente da queste con la sostanziale esclusione degli organi di governo centrale dell'ateneo, nonostante qualche coraggioso tentativo statutario di riportare al Senato Accademico almeno le scelte sul reclutamento dei docenti. Invece il **personale tecnico-amministrativo** ha stato giuridico e stipendio stabiliti in base a contrattazione sindacale nazionale e locale; è gestito realmente dall'ateneo, quasi sempre dal Consiglio di amministrazione ma talora dallo stesso Senato Accademico.

Per brevità non si accenna a tutti gli aspetti di *governance* delle università che esulano dagli organi di governo centrale, ma che contribuiscono a rendere ancora più complesso il sistema. Basti pensare al **Nucleo di valutazione**, ai **Senati (o consigli) degli studenti** istituiti da molti statuti, alle commissioni centrali di valutazione scientifica presenti in molti atenei, all'organizzazione dell'amministrazione centrale. Si pensi anche alle due reti organizzative sovrapposte delle facoltà e dei dipartimenti, in linea di principio indipendenti l'una dall'altra, che raggruppano i docenti mediante una doppia afferenza e che costituiscono le vere unità "produttive" e logistiche delle attività istituzionali di ogni università, didattica e ricerca. Vi lavorano, nelle università medie, migliaia di dipendenti (docenti e non, a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o parziale).

PROPOSTE

Per un governo responsabile

Per dare un governo responsabile alle università italiane serve un progetto per una nuova *governance*, le cui linee fondamentali sono esposte in questo paragrafo. Esse tengono anche conto del dibattito attualmente in corso e delle soluzioni legislative recentemente approvate in molti paesi europei sul tema della governabilità degli atenei: in proposito sono interessanti i contributi su tre esperienze a confronto (Regno Unito, Spagna, Svezia) pubblicati nell'Appendice.

Si tratta volutamente di un progetto in fieri e non di un articolato di legge, di un contributo iniziale ad un programma riformatore e non della sua stesura finale. Si spera così di suscitare un confronto dialettico, pragmatico e senza vaghezze, su un tema cruciale per il futuro del sistema universitario.

L'obiettivo strategico è ambizioso: realizzare il massimo di efficienza ed efficacia nel perseguire

mento delle missioni antiche e nuove dell'università in uno scenario di crescente accountability, cioè di un sistematico impegno a render conto dei propri risultati con modalità trasparenti. Per tale via l'università crescerà in ruolo e risorse, come può e come le spetta – per la sua natura istituzionale – all'interno di una società della conoscenza.

Per raggiungere questo obiettivo occorre riuscire in una duplice azione: a) salvare le caratteristiche positive tradizionali dell'università: democrazia, autonomia, interesse pubblico, trasparenza, equità sociale, equilibrio tra discipline, apertura culturale; b) nello stesso tempo garantirle strumenti di *governance* che le assicurino le stesse caratteristiche positive delle strutture di produzione di servizi di alto livello (efficienza, efficacia, economicità, capacità decisionale, flessibilità, dinamicità, innovatività, competitività) sciogliendo i nodi delle attuali forme e procedure di governo quali sono stati evidenziati nel paragrafo precedente.

In questo dilemma si deve evitare un doppio e pericoloso fraintendimento: quello di considerare l'università senz'altro come un'impresa e quindi ricondurre la *governance* a modelli rigidamente "aziendalistici" e quello di assimilarla ad una comunità riconducendone la *governance* a modelli tipicamente "parlamentari".

Le parole chiave del progetto saranno dunque autonomia e accountability da un lato, suddivisione dei poteri e chiara attribuzione delle responsabilità dall'altro. Per superare l'attuale stato di "irresponsabilità collettiva", per recuperare capacità decisionale ai fini di una gestione più efficace ed efficiente, per superare le inevitabili resistenze, è necessaria una legge che fissi alcuni punti chiave relativi alle strutture centrali di governo di ciascun ateneo. La legge dovrà stabilire anche un tempo massimo entro il quale le università dovranno procedere agli adeguamenti statutari: il Ministero potrà incentivare finanziariamente il processo.

1) Il primo punto chiave in questo progetto di nuova *governance* è che il **Rettore** rimane espressione elettiva di un largo corpo elettorale interno all'ateneo.

E' una conferma della tradizione nonostante le molte opinioni differenti e il diverso andamento delle riforme in alcuni paesi europei. E' vero infatti che la nuova università chiede al suo Rettore compiti e capacità ben diverse e più specifiche che nella vecchia università ed è legittimo temere che il meccanismo elettivo non riesca a far selezionare un Rettore che abbia effettivamente queste capacità specifiche (ma questo sarebbe un punto debole di ogni sistema democratico ...). Però è altrettanto vero che *la leadership acquisita con il consenso elettorale, sulla base della presentazione esplicita di un programma di governo, è la garanzia migliore per avere un Rettore rappresentativo della comunità universitaria che sia riconosciuto e possa davvero agire come vertice politico ed operativo dell'ateneo.*

Dovrebbero comunque potersi candidare a Rettore (elettorato passivo) solo professori universitari di adeguate esperienza e capacità didattiche e scientifiche (i professori ordinari nell'attuale stato giuridico), nonché di riconosciute attitudini alla gestione e alla leadership, testimoniate dal supporto pubblico di un certo numero di elettori che presentano la candidatura. Non si deve escludere che possano essere can-

didati anche professori di altre università, italiane o straniere.

Il corpo elettorale del Rettore (elettorato attivo) dovrebbe contenere tutti i professori e ricercatori dell'ateneo e inoltre cospicue rappresentanze degli studenti e del personale tecnico-amministrativo, per segnalare una forte rappresentanza dell'intera comunità accademica e anche per limitare, almeno in parte, l'effetto di schieramenti di docenti troppo orientati da corporativismi disciplinari. Si potrebbe ad esempio fissare al 25% del corpo elettorale totale la rappresentanza di studenti (15%) e personale tecnico-amministrativo (10%), lasciando agli statuti le modalità di formazione del corpo elettorale (grandi elettori, voto ponderato, o altri meccanismi simili).

Anche durata e tipologia dei mandati del Rettore (mandati unici lunghi o brevi ripetuti) sarebbero lasciati all'autonoma scelta degli statuti, obbligando comunque, visti i forti poteri spettanti al Rettore, a norme che non permettano più di due mandati consecutivi e più di dieci anni consecutivi di rettorato. Per quanto riguarda le regole elettorali, sarebbero anch'esse frutto di autonome decisioni statutarie, con la condizione di dotarsi di una procedura elettorale che si concluda in ogni caso entro un massimo di tre turni di votazione e in cui l'elettorato passivo sia sempre ristretto esclusivamente a coloro che si sono ufficialmente candidati prima del primo turno di votazione.

Per quanto riguarda i compiti del Rettore, egli avrebbe, oltre alla legale rappresentanza dell'università, anche ogni potere di iniziativa e di ordinaria e straordinaria amministrazione, fatte salve alcune materie di naturale spettanza collegiale (piani strategici, statuto e regolamenti, bilanci, patrimonio, etc.).

2) Il secondo punto chiave è l'istituzione di un organo collegiale che deterrebbe il potere esecutivo nell'ateneo: un **Consiglio di Ateneo** con i compiti e le responsabilità tipici di ogni consiglio di amministrazione ma, in più, con i compiti e le responsabilità del governo di un'istituzione pubblica la cui sfera di attività va ben oltre quella tipicamente amministrativo/gestionale delle imprese. Infatti le università, come altri attori sociali, sono titolari anche di un "bilancio sociale", correlato coi benefici complessivi (anche quelli cosiddetti immateriali) resi alla società con l'attività istituzionale.

Il Consiglio di Ateneo delibererebbe i budget previsionali, con la conseguente ripartizione delle risorse, i bilanci consuntivi di esercizio, i piani strategici di attività, le operazioni patrimoniali, gli impegni contrattuali dell'ateneo.

Il Consiglio di Ateneo avrebbe inoltre la responsabilità diretta della selezione del personale docente, ricercatore e tecnico-ricercatore. Infatti, in un'istituzione le cui attività istituzionali sono la ricerca e la didattica, la scelta delle persone giuste è la chiave di volta per ogni reale governo e strategia di crescita dell'istituzione. Naturalmente responsabilità diretta non vuol dire non dotarsi di commissioni di selezione formate da esperti del settore interessato e non sentire il parere delle competenti strutture interne dell'ateneo; ma vuol dire che la parola finale e dunque la responsabilità reale dell'assunzione rimane in capo al Consiglio di Ateneo. Inoltre il Consiglio di Ateneo

dovrebbe avere la responsabilità di fissare i criteri e le modalità di selezione e di accesso degli studenti (laddove necessari).

La composizione del Consiglio di Ateneo, formato da non meno di undici e non più di quindici persone compreso il Rettore che lo presiede, sarebbe affidata agli statuti delle università, con *l'obbligo però che metà dei componenti, escluso il Rettore, siano scelti all'interno del personale dell'ateneo e metà all'esterno come rappresentanza dei portatori di interesse esterni nei cui confronti l'istituzione deve essere accountable*: Governo nazionale e regionale, comunità territoriali, forze imprenditoriali e sociali.

La nomina e la revoca dei componenti del Consiglio di Ateneo sarebbero una prerogativa del Rettore, salvo che per quello nominato dal Ministro in rappresentanza del Governo e per quelli nominati d'intesa coi portatori di interessi esterni. *Per quanto riguarda la scelta della rappresentanza dei portatori di interessi esterni (con indicazioni affidate agli statuti), il Rettore sarebbe tenuto a nominarli d'intesa col massimo responsabile delle organizzazioni in questione.* Lo Stato finanziatore sarebbe rappresentato anche da tre sindaci revisori (compreso il Presidente) nominati dal Ministro, mentre gli altri due sarebbero nominati dal Consiglio di Ateneo.

La nomina dei membri del Consiglio di Ateneo dovrebbe essere sottoposta ad una delibera di approvazione (fiducia) da parte del Senato Accademico, a maggioranza assoluta dei componenti. *Con adeguata maggioranza qualificata, ad esempio tre quarti dei componenti, e non prima di metà mandato, il Senato Accademico potrebbe anche votare la sfiducia al Consiglio di Ateneo,* nel qual caso il Rettore sarebbe obbligato a revocare la nomina dei consiglieri ed a proporre altri o, in ultima analisi, a dimettersi.

All'interno del Consiglio di Ateneo sarebbe prescelto dal Rettore un prorettore vicario e potrebbero essere assegnate specifiche deleghe operative a consiglieri che assumerebbero in questo caso anche la qualifica di prorettori o consiglieri delegati. Non potrebbero essere assegnate deleghe operative al di fuori del Consiglio di Ateneo.

3) Il terzo punto chiave di questo progetto di nuova *governance* universitaria è il recupero della tradizionale collegialità democratica degli atenei per due compiti assolutamente cruciali nella vita interna di ciascuna università: la "legislazione" interna e le garanzie necessarie per la delicatezza delle attività istituzionali della didattica e della ricerca. Tali compiti spetterebbero in via esclusiva al **Senato Accademico** che quindi, *oltre al già citato potere di fiducia e sfiducia nei confronti del Consiglio di Ateneo, delibererebbe lo statuto e tutti i regolamenti e le normative interne, nonché tutte le norme a garanzia della libertà accademica e dei diritti e doveri dei docenti e degli studenti.* Il potere di proporre le normative interne da sottoporre all'esame del senato accademico spetterebbe, oltre che ai singoli componenti del senato, anche al Rettore, al Consiglio di Ateneo e al direttore/segretario generale.

Come esempi di delicata e importante legislazione interna delle università, oltre allo statuto, citiamo tutti i regolamenti concernenti: gli ordinamenti dei corsi di laurea e di dottorato, l'attribuzione dei compiti didattici ai docenti, le regole di ripartizione delle risorse finanziarie per la ricerca e per la didattica, le autorizzazioni ai docenti per l'esercizio dell'attività professionale, le procedure e le regole per le pre-

stazioni di ricerca e di didattica in conto terzi, i sistemi di gestione finanziaria, amministrativa e contabile.

Il Senato Accademico, a parte il Rettore che lo presiede, sarebbe interamente di nomina elettiva diretta e composto da ventiquattro rappresentanti dei docenti, da sei rappresentanti degli studenti e da due rappresentanti del personale tecnico-amministrativo. Il numero dei componenti potrebbe essere ridotto (ma non aumentato) dagli statuti purché siano rispettate le medesime proporzioni. Opportune regole statutarie di voto limitato e di assegnazione dei seggi dovrebbero garantire il pluralismo delle rappresentanze disciplinari per i docenti e delle varie liste per gli studenti.

La scelta di non avere nel Senato Accademico rappresentanze elettive indirette (come i presidi di facoltà o i direttori di dipartimento) nasce dall'esigenza di evitare situazioni di governo consociativo, in cui il senatore-preside potrebbe sentirsi più espressione (e difensore) della facoltà che presiede che componente di un organo di governo dell'ateneo, col risultato di tendere ad impostare la sua azione più come ricerca di un sostanziale equilibrio tra le facoltà che come responsabile della politica complessiva dell'ateneo. Rimane ovviamente possibile che un preside di facoltà o un direttore di dipartimento risultino membri del Senato Accademico mediante l'elezione diretta.

Infine spetterebbe al Senato Accademico il compito e la responsabilità di dare, in tempi certi prestabiliti, un parere preventivo obbligatorio, ancorché consultivo, sulle proposte di piani strategici e di budget previsionali avanzate dal Rettore al Consiglio di Ateneo.

4) Il quarto punto chiave di questo progetto di nuova *governance* è che al fianco del Rettore, vertice decisionale dell'ateneo, va prevista una nuova figura di **Direttore generale** o, forse meglio, di **Segretario generale** dell'università. Un manager, non un docente, nominato dal Consiglio di Ateneo su proposta del Rettore, *con il compito e la responsabilità di sovrintendere alla gestione e al controllo di tutte le risorse dell'ateneo, nonché all'organizzazione, al funzionamento e al controllo di tutte le sue strutture*: dagli uffici amministrativi a tutte le articolazioni interne, ivi comprese le strutture didattiche e di ricerca, ferme restando le prerogative dei docenti responsabili di tali strutture.

Il direttore/segretario generale parteciperebbe con voto consultivo sia alle sedute del **Consiglio di Ateneo** che a quelle del **Senato Accademico** e curerebbe l'esecuzione di tutte le loro deliberazioni, nonché di quelle del Rettore. *Al direttore/segretario generale spetterebbe la responsabilità della selezione e gestione di tutto il personale tecnico-amministrativo. Per nuove assunzioni e per nomine dirigenziali dovrà avere l'approvazione del Consiglio.*

5) Il quinto e ultimo punto chiave del progetto di nuova *governance* è la **delegificazione completa della strutturazione interna degli atenei**. L'autonomia organizzativa delle università deve potersi esplicitare tramite la scelta (e la modifica) dei pro-

pri organi interni e delle rispettive regole di governo e funzionamento. Anche **la diatriba tra facoltà e dipartimenti** dovrebbe essere lasciata alle scelte statutarie di ciascun ateneo, naturalmente evitando o cassando ogni citazione di struttura interna nella legislazione statale.

La legge si limiterebbe a qualche principio cui gli statuti dovrebbero adeguarsi. Il principale sarebbe quello di sussidiarietà, cioè ogni singola decisione dovrebbe essere affidata dagli statuti alla struttura più vicina e più piccola possibile rispetto agli interessi toccati dalla medesima decisione. Sarebbe un principio che favorirebbe i processi di autonomia interna delle università, molto sentiti dai docenti e dagli studenti, ed eviterebbe la sovrapposizione delle competenze.

Contemporaneamente ci vorrebbe un principio di unitarietà: *gli statuti dovrebbero indicare quali sono gli aspetti dell'organizzazione e della gestione che spettano in via esclusiva all'ateneo in quanto tale. Dovrebbe essere obbligatorio inserire tra questi l'organico dei docenti*, che è aspetto troppo cruciale di un'università, anche nel suo rapporto con il mondo esterno, e che è leva fondamentale di ogni strategia di sviluppo e di ogni scelta operativa. Inoltre la gestione centrale dell'organico docente contribuirebbe ad evitare ogni tentazione di ridurre un ateneo ad una federazione di facoltà o di dipartimenti. *Lo stesso "incardinamento" dei docenti (attualmente presso le facoltà) dovrebbe essere ridotto nel significato – un docente deve essere fondamentalmente incardinato presso il suo ateneo – e reso coerente con il meccanismo di assunzione e con la stessa sua collocazione fisica: un docente è "incardinato" nel dipartimento in cui lavora ogni giorno insieme ai colleghi che hanno contribuito a selezionarlo.*

L'organizzazione interna di un ateneo dovrebbe peraltro essere uno degli aspetti importanti di ogni valutazione dell'istituzione. Anche per ragioni di economicità, dovrebbero essere sanzionate, per via valutativa, sia le organizzazioni eccessivamente frammentate (decine di piccoli dipartimenti, con afferenze definite più per ragioni personali che per ragioni di organizzazione didattica o scientifica), sia quelle eccessivamente centralistiche (macrofacoltà o macrodipartimenti definiti formalisticamente da appartenenze disciplinari o didattiche).

Gli statuti dovrebbero prevedere che strutture didattico/scientifiche interne di particolare natura e importanza strategica (ad esempio macroaree dipartimentali) siano dirette non da docenti eletti ma da docenti nominati dal Consiglio di Ateneo.

In questa proposta di nuova *governance* non sono state trattate numerose altre questioni.

Il sistema è molto complesso ed è difficile toccare un solo punto di un sistema complesso senza dar inizio ad una serie di reazioni multiple che sono tipiche dell'interdipendenza di problemi non segmentabili in modo lineare. Ma, pur riconoscendo la natura sistemica unitaria dei diversi aspetti della vita delle università, si è ritenuto che da qualche punto occorresse pure cominciare. Dell'importanza e urgenza di riformare la *governance* delle università si è già detto. Inoltre molte altre riforme universitarie presuppongono necessariamente quella della *governance*: si pensi ad esempio al reclutamento e allo stato giuridico dei docenti, ai meccanismi di finanzia-

mento statale, alla valutazione. *Ecco perché la governance degli atenei è stata ritenuta il migliore punto di accesso ad un programma riformatore dell'università italiana.*

Proposte operative

Una legge che fissi alcuni punti chiave relativi alle strutture centrali di governo di ciascun Ateneo, nonché un tempo massimo entro il quale le Università debbano procedere agli adeguamenti statutari conseguenti. Qui di seguito le proposte sui punti chiave:

24. Affidare al **Rettore**, eletto come da tradizione da un largo corpo elettorale interno all'ateneo, tutti i compiti di iniziativa e di ordinaria e straordinaria amministrazione, eccezion fatta per le materie esplicitamente definite come compiti degli organi accademici collegiali.
25. Prevedere alcune regole-quadro entro le quali dovrà collocarsi la normativa statutaria degli atenei relativa all'elezione del **Rettore**. Tra queste: - candidature di professori ordinari, anche di altre università (italiane o straniere), sulla base di espliciti programmi, appoggiate da un determinato numero di elettori; - limitazione a uno o due mandati consecutivi, comunque per un massimo di dieci anni consecutivi.
26. 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, decisione finale nelle assunzioni di tutto il personale, criteri per l'accesso e l'eventuale selezione degli studenti).
27. 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: - da dieci a quattordici membri oltre al Rettore, metà interni e metà esterni all'ateneo, nominati dal Rettore (eccezion fatta per uno degli esterni, nominato dal Ministro); - per le nomine esterne, intesa del Rettore con le rappresentanze delle comunità territoriali e delle forze imprenditoriali e sociali; - approvazione del complesso delle nomine da parte del Senato Accademico a maggioranza assoluta dei componenti, e facoltà per lo stesso di votare la sfiducia, con maggioranza qualificata e non prima di metà mandato.
28. 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.
29. Prevedere alcune regole-quadro entro le quali dovrà collocarsi la normativa statutaria degli atenei relativa alla composizione e all'elezione del Senato Accademico. Tra queste: - massimo di trentadue

- membri, ventiquattro docenti, sei studenti e due tecnici-amministrativi (lo statuto può ridurre, rispettando le proporzioni); - voto limitato, con meccanismi che garantiscano per i docenti rappresentanze di aree disciplinari e per gli studenti pluralismo tra liste.
30. 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.
 31. 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

Criticità e vincoli

Una corretta considerazione del problema del finanziamento delle università non può omettere alcune circostanze del contesto nazionale, europeo e internazionale.¹

Tra i dati di fatto di maggior rilievo:

- il costo dei sistemi di istruzione superiore negli ultimi decenni è stato ovunque crescente e continuerà ad esserlo anche in futuro in ragione dell'aumento del numero degli studenti, dei conseguenti maggiori costi per personale, attrezzature e servizi e per la ricerca scientifica associata all'insegnamento;
- il finanziamento pubblico ha tradizionalmente costituito e costituisce tuttora, in Europa, la principale risorsa economica per le università, mediamente quasi il 90% (**Figura 16**, pag. 81). Nondimeno, negli ultimi anni l'incremento del finanziamento pubblico delle università europee non ha seguito l'incremento del PIL, né l'aumento degli studenti;
- si è allargata la forbice tra l'Europa, che all'istruzione terziaria destina l'1,2% del PIL, e gli Stati Uniti, che vi destinano il 2,3%. La differenza principale sta nella quota di finanziamento privato che si aggiunge a quello pubblico: per gli USA l'1,2%, per l'Europa solo lo 0,2% (**Figura 19**, pag. 84). Le università statunitensi dispongono di uno stanziamento per studente superiore da due a cinque volte rispetto a quello delle università europee;
- i paesi dell'UE hanno assunto nel vertice di Lisbona (2000) l'impegno di accrescere in modo sostanziale l'investimento nella qualificazione delle risorse umane. *Ma i vincoli imposti ai bilanci pubblici, la propensione alla riduzione del carico fiscale e i costi dell'allargamento dell'Unione rendono altamente improbabile, nel medio termine, un consistente incremento del finanziamento pubblico alle università per coprire anche soltanto il prevedibile aumento dei costi;*
- per l'Italia, la quota del PIL (0,8%) destinata al finanziamento delle università, nonostante il sensibile incremento del FFO negli scorsi anni, resta notevolmente inferiore alla media europea, che è dell'1,2% (**Figura 16**, pag. 81)
- sempre per l'Italia, è noto che i margini di manovra della finanza pubblica sono oggettivamente esigui. L'auspicabile e atteso aumento del finanziamento statale non basterebbe comunque, da solo, a coprire l'incremento dei costi dovuto al maggior numero di studenti, all'attuazione della riforma (ampliamento e diversificazione dell'offerta formativa) e agli interventi finalizzati ad una minor durata effettiva degli studi (orientamento, tutorato, etc.), né a colmare i profondi divari rispetto all'Europa nel sostegno agli studenti, nei servizi e nelle attrezzature, nonchè – particolarmente rilevante – negli investimenti sulla ricerca.

¹ Per questa parte ci si è prevalentemente attenuti ai dati e alle considerazioni esposte nel documento della Commissione Europea, *Le rôle des universités dans l'Europe de la Connaissance* (Bruxelles, 2003).

Il problema del finanziamento è per le università italiane, così come per altre europee, una delle più forti criticità emergenti, da affrontare con rigore e sistematicità, pena il rischio di irrimediabile declino del sistema.

PROPOSTE

Per un finanziamento diversificato e crescente

La questione del finanziamento è oggi una priorità. Si è infatti in presenza di uno squilibrio, tendenzialmente strutturale, tra le concrete possibilità del finanziamento statale e i bisogni e i costi crescenti dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica. Si tratta di un problema che si pone in maniera più o meno drammatica per tutti i paesi sviluppati. *Tutti i paesi sono impegnati a mobilitare nuove risorse per dare risposta alla espansione della domanda; la ricetta, realizzata con diverse modalità e pesi, sembra essere quella di ripartire i costi tra i vari soggetti interessati allo sviluppo dell'istruzione superiore: soggetti pubblici, grandi portatori di interessi (stakeholders), studenti e atenei stessi.* In proposito le università dovrebbero acquisire consapevolezza della possibilità di valorizzare le proprie competenze in tutti i campi della conoscenza e della operatività del sapere in relazione ad un ampio mercato di possibili committenti (o acquirenti) privati o pubblici, di attività di ricerca, di prestazioni didattiche e di servizi culturali altamente qualificati.

Le fonti

Un inventario delle possibili fonti di finanziamento delle università porta ad individuare:

- lo **Stato**: pur in presenza di ridotti margini di manovra, ha e deve mantenere la responsabilità primaria del finanziamento della ricerca e dell'insegnamento universitari (cfr. Comunicato finale del vertice interministeriale di Praga, 2001);
- l'**Unione Europea**: interviene con azioni e finanziamenti molteplici e consistenti nel campo della formazione e della ricerca, non sempre adeguatamente conosciuti e perseguiti dalle nostre università, che devono dotarsi in proposito di specifiche competenze, anche con l'impulso e il coordinamento della Crui (che, di recente, ha opportunamente aperto un proprio sportello a Bruxelles);
- le **Regioni**: già oggi esercitano non poche funzioni nel campo della formazione e della ricerca, in quanto titolari esclusive, fra l'altro, degli interventi per il diritto allo studio e destinate dirette di fondi dell'UE (Fondo sociale europeo, Programmi-quadro pluriennali, etc.). E' prevedibile che il loro peso aumenti con il realizzarsi dell'assetto federalista dello Stato. Il finanziamento delle Regioni alle università dovrebbe essere finalizzato - oltre che al

- riequilibrio territoriale dell'offerta universitaria (ricerca e didattica) - al miglioramento qualitativo dei servizi per la didattica e, soprattutto, al potenziamento degli interventi per il diritto allo studio;
- gli **Enti locali e le organizzazioni territoriali** (Province, Comuni, Camere di commercio, Associazioni imprenditoriali, Ordini e associazioni professionali, etc.): sta alle università valorizzare e trasferire conoscenze come risorsa primaria per le comunità territoriali, proporre e concertare progetti su cui stipulare convenzioni opportunamente finanziate (dall'ambiente, al contesto urbano, ai beni e alle attività culturali, ai servizi per gli studenti, etc.);
 - la **contribuzione studentesca**: costituisce, per la più gran parte delle università italiane, la fonte principale di finanziamento dopo i trasferimenti pubblici. L'importanza dell'argomento e la delicatezza delle sue implicazioni suggeriscono che vi si dedichi un'attenzione specifica (v. il successivo paragrafo "Più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti");
 - le **Fondazioni di origine bancaria**: dispongono di rilevanti risorse finanziarie per le proprie finalità istituzionali, tra cui istruzione, ricerca, sviluppo territoriale, valorizzazione del patrimonio culturale, etc. Possono rappresentare un fattore importante di finanziamento per le università, a condizione che gli atenei sappiano avanzare proposte e progetti innovativi;
 - le **donazioni di privati**: le donazioni di privati - che negli USA sono una delle più rilevanti fonti di finanziamento delle università - hanno avuto finora scarso riscontro in Europa. Esistono ancora ostacoli normativi alla possibilità per le università di dotarsi di un proprio patrimonio e di disporne anche a fini lucrativi. Le fondazioni universitarie, recentemente previste dal legislatore, rappresentano uno strumento prezioso, oltre che per una più efficace ed economica gestione di molteplici servizi e attività strumentali, anche per attrarre risorse e acquisire - ad es., attraverso le donazioni - patrimoni, anche immobiliari, da gestire economicamente in favore delle università. Occorre incentivare le donazioni di privati e di imprese alle università, sia con un regime fiscale agevolato, sia mediante iniziative degli atenei idonee a stabilire, come avviene in altri paesi, un rapporto duraturo - quasi un senso di appartenenza ideale e culturale - con i propri laureati (possibili futuri donatori);
 - il **sistema delle imprese e delle aziende pubbliche di servizi** (municipalizzate, etc.): la valorizzazione della ricerca universitaria deve costituire - come in parte già avviene - una risorsa significativa per il finanziamento delle università, attraverso contratti di ricerca con le imprese, intese di partenariato, uffici di relazione con il sistema produttivo, iniziative di incubazione di giovani imprese tecnologiche e di produzione di beni e servizi innovativi. Si tratta di strumenti importanti, oltre che per finanziare le università, anche per rapporti nuovi tra atenei e territorio. E' necessario, in questo senso, *incentivare e sensibilizzare i protagonisti della ricerca universitaria sul tema della valorizzazione anche economica dei risultati del loro lavoro, garantendo sempre: a) il giusto equilibrio tra esigenze finanziarie e autonomia e libertà della ricerca; b) il riconoscimento di un adeguato corrispettivo da ripartire tra l'ateneo e le strutture e i singoli che vi si dedicano*. E' urgente inoltre una revisione legislativa delle norme (recenti) in materia di proprietà intellettuale e di brevetti. Occorre attribui-

re alle università - sul modello dello statunitense Bayh-Dole Act, ripreso ormai da numerosi paesi anche in Europa - la proprietà dei brevetti e dei risultati trasferibili della ricerca in esse prodotta e semplificare le relative procedure. Anche in questo caso le università devono dotarsi di management tecnico-amministrativo competente e adeguato;

- **nuove tipologie di utenti** interessati a servizi didattici mirati: come dimostra l'esperienza delle università non statali, il settore dei master - ora formalizzati, con la riforma universitaria - e, più in generale, il vastissimo campo della formazione permanente e ricorrente (*lifelong learning*) e della formazione a distanza (*distance learning*) offrono non poche opportunità di servizi didattici a pagamento, anche attraverso accordi con imprese, enti locali, associazioni e ordini professionali, che possono costituire veicoli non marginali di finanziamento (sempre che sia riconosciuto dagli atenei il giusto corrispettivo ai singoli e alle strutture che vi si dedicano).

Gli attori

Per affrontare l'emergenza del finanziamento delle università occorrono azioni mirate, convergenti e coordinate di tre attori: (1) del governo nazionale, (2) del sistema delle autonomie regionali e locali, (3) degli atenei. Ognuno tra questi deve assumere le proprie responsabilità ed esercitare pienamente il proprio ruolo specifico. In proposito qui di seguito formuliamo delle proposte per i vari attori.

Proposte operative

Azioni del governo:

32. 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).
33. Assumere come principio generale, per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università, il riferimento agli obiettivi strategici del sistema e la valutazione della qualità della ricerca, della didattica e del funzionamento degli atenei.
34. Sviluppare, nell'amministrazione ministeriale, uno staff tecnico specificamente qualificato per le funzioni di governo strategico, in particolare di programmazione e allocazione delle risorse.
35. Passare per il finanziamento ordinario degli atenei, utilizzando a tal fine gli incrementi annuali dell'apposito fondo (FFO), 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 di pari passo con il consolidamento del sistema nazionale di valutazione della qualità e delle *performance* nel mondo del lavoro dei laureati di ciascuna università.

36. 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).
37. Riconsiderare la normativa vigente in materia di proprietà dei brevetti e dei risultati trasferibili della ricerca al fine di assicurarne la titolarità e lo sfruttamento economico alle università in cui la ricerca è stata realizzata, fermo restando il riconoscimento di un corrispettivo adeguato ai ricercatori e alle strutture di ricerca, oltre che all'università nel suo complesso.
38. Adottare un regime fiscalmente agevolato per le donazioni di privati e di imprese alle università.

Azioni delle regioni:

39. 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:

40. 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); conseguentemente, 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.
41. Attivare in ogni ateneo un Comitato - una sorta di 'task-force', con un qualificato apporto di competenze extra-accademiche - per lo studio e la pianificazione di strategie di autofinanziamento e per la realizzazione delle necessarie condizioni organizzative. Adottare regole per riconoscere un corrispettivo adeguato all'università nel suo complesso, ai singoli prestatori d'opera e alle strutture in cui vengono realizzate le attività per la committenza esterna.
42. 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.
43. Adottare metodi e tecniche di controllo di gestione tali da assicurare la massima efficienza e produttività nell'impiego delle risorse, sia finanziarie sia umane; per queste ultime, rilevanti vantaggi immediati possono derivare dal superamento dell'incardinamento del docente in una singola facoltà, che determina gravi squilibri nei

carichi didattici e perciò nel rapporto studenti/docenti perfino all'interno della medesima area disciplinare.

44. Qualificare e potenziare il management tecnico-amministrativo degli atenei.
45. 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.

Più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti

- Il **panorama internazionale** in materia di contribuzione studentesca è molto variegato, anche perché inscindibile dalle politiche per il diritto allo studio e dalle misure di *student aid*. In Europa la contribuzione studentesca è di solito limitata; in alcuni paesi, praticamente esclusa per gli studenti a tempo pieno (Danimarca, Germania, Svezia). Inoltre, quasi ovunque sono previste consistenti misure di sostegno (alloggi, mense, borse di studio, prestiti fortemente agevolati, lavoro a part-time nell'università, etc.).
- La **situazione italiana**. Rispetto agli altri paesi europei, in Italia la contribuzione studentesca non è complessivamente bassa; peraltro, rispetto al bilancio complessivo degli atenei copre mediamente meno del 15% dei costi (**Tabella 22**, pag. 80). Oltre ai costi di iscrizione, si deve tener conto dei costi di frequenza e di mantenimento, che, soprattutto per gli studenti fuori sede, sono più elevati di quelli di altre nazioni europee, in particolare per la mancanza di alloggi agevolati (**Figura 8**, pag. 63). Quanto alla normativa, l'intera materia è stata demandata all'autonomia universitaria con il D.p.r. 306/1997, che ha fissato un tetto massimo per la contribuzione studentesca pari al 20% dell'importo del finanziamento ordinario (FFO) che ciascuna università riceve annualmente dallo Stato (tetto tuttora non raggiunto da molti atenei).
- *A beneficiare della quasi-gratuità, sotto il profilo contributivo, degli studi universitari sono in tutta Europa 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 consistenti vantaggi: prestigio sociale, lavori più qualificati, alta probabilità di occupazione (v. **Tabella 16**, pag. 66) e, soprattutto, retribuzioni consistentemente maggiori (v. **Tabella 17**, pag. 67). Il costo degli studi universitari rappresenta una forma di investimento particolarmente redditizia nel tempo. In sostanza, i figli dei ceti medi e medio-alti che frequentano l'università conseguono un ulteriore rilevante vantaggio individuale. Ma il costo è pressoché totalmente a carico dell'intera collettività. I cittadini che non accedono all'università finiscono dunque per pagare doppiamente il proprio svantaggio culturale, sociale ed economico. La Costituzione sancisce il diritto di "raggiungere i gradi più alti degli studi" unicamente per i "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi", impegnando la Repubblica a "rendere effettivo questo diritto con borse di studio,*

assegna alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso” e disponendo la gratuità, espressamente, solo per la scuola dell’obbligo. La Costituzione stabilisce dunque, per gli studi superiori, un legame ineludibile tra principio meritocratico ed equità sociale.

• *I principi essenziali cui attenersi, in materia di contribuzione a carico degli studenti e delle famiglie, sono:*

- *l’istruzione universitaria assicura un servizio pubblico e deve pertanto rimanere responsabilità primaria dello Stato, che non può ridurre l’impegno nella destinazione di risorse alla formazione superiore, dovendo anzi pervenire - nel caso italiano - alla media europea dell’1,2% del PIL;*
 - *gli studenti devono contribuire in modo significativo ai costi dell’istruzione universitaria in quanto si tratta di un investimento sul proprio futuro, da cui derivano rilevanti vantaggi individuali sotto il profilo occupazionale, reddituale e sociale;*
 - *la contribuzione studentesca, nel suo complesso, va contenuta nel limite di una quota percentuale, da determinare, in rapporto al totale delle altre entrate dell’ateneo;*
 - *i contributi degli studenti vanno differenziati in relazione: a) alle condizioni di reddito, secondo i criteri e le modalità stabilite dal vigente (e collaudato) D.p.c.m. 9 aprile 2001; b) ai costi effettivi delle diverse tipologie e dei diversi livelli dei corsi di studio; c) alla natura e alla durata dell’impegno temporale negli studi, definite nella tipologia contrattuale convenuta tra studente e università; d) ad eventuali politiche di incentivi o disincentivi, promosse dallo Stato o dalle stesse università, per orientare le scelte degli studenti in relazione ai fabbisogni formativi, nazionali o territoriali;*
 - *gli studenti capaci e meritevoli, in condizioni di svantaggio economico, devono poter usufruire di provvidenze e misure di sostegno diretto (esonero dalla contribuzione, borse di studio, forme miste di borsa-prestito, accesso gratuito o agevolato ai servizi di alloggio e mensa, etc.), da erogarsi con i criteri e le modalità di determinazione del merito e della condizione economica già definite dal D.p.c.m. 9 aprile 2001;*
 - *ogni aumento dei contributi degli studenti deve portare a miglioramenti, misurati da un efficace sistema di valutazione e oggettivamente verificabili dagli studenti stessi, nella didattica e nei relativi servizi.*
- Un eventuale aumento, da parte degli atenei, della contribuzione a carico degli studenti deve essere accompagnato da azioni e misure specifiche, tra cui:
- *l’adozione contestuale di misure mirate ed efficaci che evitino il rischio di espellere dall’università i meno abbienti (ad esempio, com’è previsto in Inghilterra, con incentivi specifici alle università che favoriscano l’accesso a studenti dei ceti più svantaggiati);*
 - *la destinazione vincolata di una quota, intorno al 50% degli aumenti, a interventi nel campo dei servizi per gli studenti e a misure di *student aid*;*
 - *l’incremento, in misura proporzionale all’aumento medio della contribuzione studentesca, del fondo nazionale integrativo per le borse di studio a carico dello Stato e dei finanziamenti regionali per il diritto allo studio (entrambi da concordare nella Conferenza Stato-Regioni);*

- il rifinanziamento della legge 338/2000, per il cofinanziamento statale degli interventi finalizzati alla realizzazione di **alloggi e residenze universitarie** (che rappresentano di gran lunga la più grave carenza del sistema e il più forte ostacolo alla mobilità studentesca, alle pari opportunità nell'accesso all'istruzione universitaria e alla competizione tra gli atenei);
 - l'attivazione dei **prestiti d'onore**, già previsti dalla legge 390/1991 e mai attuati, con ripartizione dei costi e dei rischi tra università, Stato e sistema bancario. La restituzione del prestito va legata, da un lato alle *performance* dello studente negli studi, dall'altro alla condizione economica successivamente raggiunta dal laureato nella vita lavorativa (come avviene, ad esempio, nella riuscita esperienza dell'Australia). A parità di impegno finanziario pubblico, i prestiti hanno il vantaggio di determinare – a differenza delle borse di studio – un forte effetto moltiplicatore delle risorse complessivamente disponibili.
- **Un contratto tra università e studente.** In un sistema di autonomia universitaria e in uno scenario competitivo, in cui diviene centrale l'insieme delle condizioni che ciascuna università offre ai propri studenti, la via maestra è rappresentata dalla possibilità di un rapporto contrattuale tra l'università e lo studente, che riguardi: offerta formativa, condizioni di accoglienza e di studio, misure di *student aid*, contribuzione a carico dello studente (con incentivi e disincentivi relativamente agli impegni contrattualmente assunti da ambo le parti). Ciò, come già s'è considerato (v. Capitolo 2. 1), consentirebbe anche di adeguare le prestazioni dell'università e la contribuzione studentesca alla tipologia sempre più differenziata degli studenti, dei loro bisogni e del tempo dedicato da ciascuno agli studi (studenti a tempo pieno o parziale, in sede e fuori-sede, etc.).
 - Occorre infine trovare il modo per superare l'attuale partizione delle competenze in materia di diritto allo studio tra Stato, regioni e università. Con la intervenuta riforma del Titolo V della Costituzione è stata attribuita alle regioni la competenza esclusiva nel campo del diritto allo studio e del sostegno agli studenti, mentre è stata riservata allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". *Una strategia integrata può attuarsi tramite accordi diretti, in termini convenzionali, tra la singola regione e le università del relativo territorio, con i quali la regione stessa demandi alle università la gestione degli interventi per il diritto allo studio e per il sostegno agli studenti, in un quadro di regole preventivamente concertate e definite.*

Proposte operative

46. Regolare contrattualmente i rapporti tra università e studente per una reciproca assunzione di obbligazioni in materia di offerta formativa, di contribuzione studentesca, di servizi didattici, di condizioni di studio e di accoglienza e di impegno temporale dello studente negli studi (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.
47. Consentire alle università un aumento nella contribuzione studen-

tesca, 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.

48. Differenziare i contributi degli studenti, oltre che in base alle condizioni di reddito, come già avviene secondo i criteri e le modalità stabilite dal D.p.c.m. 9 aprile 2001, anche in relazione: (a) ai costi effettivi delle diverse tipologie e dei diversi livelli dei corsi di studio, (b) alla natura e alla durata dell'impegno temporale negli studi, come definite nella tipologia contrattuale convenuta tra studente e università, (c) ad eventuali politiche di incentivi o disincentivi, promosse dallo Stato o dalle stesse università per orientare le scelte degli studenti in relazione ai fabbisogni formativi nazionali e territoriali.
49. 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).
50. Prevedere un incremento, in misura proporzionale all'aumento medio della contribuzione studentesca, del fondo nazionale integrativo per le borse di studio a carico dello Stato e dei finanziamenti regionali per il diritto allo studio (entrambi da concordare nella Conferenza Stato-Regioni).
51. Rifianziare la legge 338/2000, per il cofinanziamento statale degli interventi finalizzati alla realizzazione di alloggi e residenze universitarie (che rappresentano di gran lunga la più grave carenza del sistema e il più forte ostacolo alla mobilità studentesca, alle pari opportunità nell'accesso all'istruzione universitaria e alla competizione tra gli atenei).
52. Attivare i prestiti d'onore (o forme miste di borsa-prestito), con ripartizione dei costi e dei rischi tra università, Stato e sistema bancario e con restituzione del prestito rapportata alle *performance* negli studi e alla condizione economica raggiunta, successivamente alla laurea, nell'attività lavorativa (sul modello adottato con successo, ad esempio, in Australia).
53. 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.

Le condizioni: trasparenza e *accountability*

Il recente documento della Commissione Europea sul ruolo delle università nell'Europa della conoscenza (Bruxelles, 2003) sottolinea con particolare nettezza l'impegno che le università devono rivolgere alla più efficiente e più efficace utilizzazione delle risorse finanziarie, come obbligazione verso gli studenti, le autorità pubbliche, il mercato del lavoro e la società nel suo insieme. L'obiettivo deve essere massimizzare la ricaduta sociale ed economica dei finanziamenti provenienti dalla collettività.

In particolare, sulla base del principio della responsabilità e dell'affidabilità, deve essere preoccupazione costante delle università dare conto all'opinione pubblica e agli *stakeholders* delle proprie scelte e dei propri risultati (*accountability*), anche rendendo i bilanci trasparenti, leggibili e comparabili. *Il rendimento qualitativo e quantitativo dell'investimento, pubblico e privato, nella ricerca e nell'istruzione universitaria e la trasparenza gestionale rappresentano il banco di prova per un riconquistata fiducia della società verso l'università e la condizione per l'incremento delle risorse.*

E' necessario che tutte le università adottino tecniche di controllo di gestione e modelli di bilancio unificati: le relazioni annuali al bilancio dovrebbero essere redatte sulla base di una serie omogenea di pochi indicatori sintetici di efficienza e di efficacia, comuni all'intero sistema.

Proposte operative

54. Fissare regole e modalità uniformi, con riferimento anche ad auspicabili standard specifici in ambito europeo, per la redazione dei bilanci degli atenei, tali da garantirne leggibilità e trasparenza verso l'esterno, nonché comparabilità e funzionalità a fini gestionali e per il raffronto sia tra i bilanci dei vari esercizi della singola università, sia tra i bilanci delle diverse università.
55. Far revisionare e certificare i bilanci delle università, sulla base di principi civilistici, ad opera di società specializzate, abilitate dal Ministero.

Quarto nodo: il rapporto tra università e sistema scolastico

Il costo della separatezza

• Il sistema scolastico e il sistema universitario devono essere assunti e considerati come anelli di un'unica catena formativa; in una catena, gli anelli sono interconnessi e un anello debole compromette la tenuta del tutto. Invece *i due sistemi risultano sostanzialmente separati e scarsamente comunicanti*, e ciò indipendentemente dalla collocazione burocratica (più volte variata negli anni) in un solo, ovvero in due Ministeri. Rigidità e separatezze, per molti aspetti ingiustificate, di strutture, di culture, di status. Il costo di questa separatezza ricade pesantemente su molti studenti che nel passaggio da un sistema all'altro si perdono per strada (vedi indici degli abbandoni nei primi anni di università). Le cause di tali abbandoni sono varie, ma tra le principali, certamente la fragilità delle loro motivazioni, la scarsa preparazione specifica, ma anche la mancanza di un "orientamento" a livello scolastico e di un'accurata "accoglienza" all'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*: per una verifica delle loro motivazioni grazie a migliori informazioni sui diversi corsi di laurea e sui loro possibili sbocchi; per un più coerente raccordo tra preparazione scolastica e formazione negli atenei in relazione ai requisiti di accesso;
 - *dal punto di vista degli insegnanti*: a) per il ruolo che l'università può svolgere nella loro formazione iniziale e nella formazione in servizio; b) per le opportunità di carriera e di mobilità verso la docenza universitaria da parte degli insegnanti scolastici;
 - *dal punto di vista della ricerca didattica*: per il miglioramento delle metodologie didattiche che deriverebbe dall'attivazione di un circolo virtuoso di collaborazione tra docenti universitari e insegnanti del mondo della scuola.

Per la centralità degli studenti

- Un'università è prestigiosa non solo per la qualità dei suoi docenti ma anche per quella dei suoi studenti. Infatti gli studenti, contrariamente a quello che spesso si sente dire, non sono semplici "utenti" che acquistano o usufruiscono passivamente di un servizio dato. All'università gli studenti sono chiamati a interagire, attraverso un impegno attivo, con l'offerta didattica del sistema universitario, cioè a compiere uno sforzo in termini di tempo dedicato allo studio, un vero e proprio investimento per il futuro (con conseguente perdita di reddito da lavoro nell'immediato). L'efficacia di un sistema universitario dipende allora anche dalle motivazioni, dalle caratteristiche e dalle risposte degli studenti. In particolare, dall'impegno e dal tempo dedicato allo studio (nel rispetto del già raccomandato contratto studenti-università), dalle loro qualità e abilità e, in buona misura, dalla loro precedente preparazione scolastica.
- 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. *C'è evidenza, anche dal numero degli abbandoni, che il passaggio dalla scuola all'università è difficile.* Gli abbandoni hanno diverse cause, ma molto dipende dalla mancanza di chiare informazioni su quello che l'università effettivamente offre e richiede. Gli abbandoni hanno un costo elevato in termini sia finanziari che umani perché possono definitivamente escludere e demotivare giovani che, altrimenti, potrebbero avere altre occasioni di istruzione terziaria nel corso della vita. *Le attività di orientamento richiedono perciò strumenti di intervento basati su una interazione organica tra università e sistema scolastico.* L'università deve chiarire i requisiti (in termini di competenze e di contenuti) richiesti all'ingresso dei vari corsi di laurea e deve collaborare con gli insegnanti, fornendo loro gli opportuni elementi di conoscenza al riguardo. Tale cooperazione, se attuata sistematicamente, oltre a favorire scelte consapevoli e meglio dirette, consentirebbe di evitare, all'ingresso dell'università, due pericoli: a) uno scadimento qualitativo della formazione universitaria, qualora l'università stessa rinunci ad una adeguata definizione di prerequisiti e ad una seria verifica del loro possesso; b) un elevato tasso di insuccessi (in prove all'ingresso o nel corso del primo anno), qualora siano previsti standard troppo lontani dalla preparazione media effettivamente presente.
- Negli anni recenti, è cresciuta in Italia la consapevolezza sulla rilevanza di quanto precede, ed alcune iniziative sono state avviate; ne presentiamo sinteticamente un quadro, escludendo dalle presenti considerazioni le problematiche relative ai casi, limitati, di numero chiuso all'ingresso - area medica e architettura - determinati da direttive europee (questi si presterebbero ad altre considerazioni, ma non hanno diretta connessione con quanto qui stiamo discutendo):

- a livello nazionale, sono state istituite *le preiscrizioni universitarie* (per ora praticate soltanto dal 50% di coloro che si iscriveranno). All'inizio dell'ultimo anno di scuola secondaria, lo studente indica (in termini non vincolanti) l'area universitaria alla quale egli è interessato ad accedere, e in relazione a tale indicazione riceverà informazioni specifiche sull'area stessa;
- molte università - o singole strutture didattiche all'interno di esse - hanno istituito *prove orientative all'ingresso* (in certi paesi, ad esempio nel Regno Unito, si tratta di prove nazionali, che determinano graduatorie sulla base delle quali gli studenti accedono alle università maggiormente richieste perché di maggior prestigio). Queste forniscono abitualmente allo studente un giudizio complessivo sulla adeguatezza della sua preparazione rispetto al corso al quale egli intende iscriversi, più raramente suggerimenti puntuali su carenze da colmare;
- si sono inoltre ampiamente diffuse svariate *attività di comunicazione e di pubblicità*, sia da parte degli atenei sia da parte di singoli settori accademici, in quest'ultimo caso spesso con carattere di concorrenzialità gli uni con gli altri.

In generale, però, l'azione di "orientamento" manca ancora di organicità; analogamente, sono ancora episodici i raccordi tra le università e le scuole dalle quali provengono i loro studenti.

• Da quanto fin qui si è rilevato emerge chiaramente quali sono gli interventi da compiere.

*Fondamentalmente, si tratta di dare sistematicità a procedure e a strumenti operativi che consentano di passare da un quadro che nel migliore dei casi è correttamente **informativo** ad una situazione che comprenda **interventi formativi**. Gli eventuali debiti formativi rilevati al momento dell'ingresso rendono necessari interventi formativi di carattere straordinario, per i quali si dovrebbe decidere:*

- quando compierli (nell'ultimo anno di scuola o nel primo anno di università?);
- dove compierli (a scuola o all'università?);
- chi deve compierli (insegnanti scolastici o altri?).

Si tratta di un problema aperto, di grande rilevanza, che può essere affrontato (in forme tutte da sperimentare) soltanto se università e istituzioni scolastiche agiranno in modo non solo coordinato ma pienamente integrato. Al proposito, è da rilevare che tale integrazione richiede la concorde volontà delle istituzioni operative, oltre a una precisa opzione politico-amministrativa a livello nazionale. Pur nuovamente unite nello stesso Ministero, le azioni governative nel settore universitario e in quello scolastico sono invece attualmente gestite da apparati totalmente indipendenti e finanziate su capitoli di spesa non solo modesti, ma non comunicanti e destinati a strutture separate.

Proposte operative

56. 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.

Per la centralità degli insegnanti

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

In tutta la letteratura internazionale si parla sistematicamente di *partnership* tra università e scuola come condizione imprescindibile per garantire una adeguata qualità della formazione culturale e professionale degli insegnanti. Vanno perciò previsti, in termini organicamente ben definiti, sia il contributo del sistema scolastico all'attività di formazione iniziale, istituzionalmente collocata nelle università, sia il contributo dell'università all'attività di formazione in servizio, istituzionalmente collocata nelle scuole.

Per la **formazione iniziale degli insegnanti**, una scelta istituzionale è stata recentemente compiuta costituendo nelle università italiane - con grande ritardo rispetto a tutti gli altri Paesi - strutture didattiche a ciò destinate. Per gli insegnanti primari un apposito Corso di laurea è attivo dal 1998; per gli insegnanti secondari una Scuola di specializzazione post-laurea, a carattere interfacoltà e talora interateneo, opera dal 1999. Entrambe le strutture utilizzano oltre a docenti universitari anche insegnanti dei rispettivi gradi scolastici, ed hanno come principale caratteristica quella di integrare una pluralità di componenti formative: 1) *le scienze della formazione, comprensive non solo dei settori socio-psico-pedagogici ma anche delle moderne tecnologie didattiche*, il pieno dominio delle quali è destinato ad essere sempre più elemento centrale della professionalità dell'insegnante; 2) *le didattiche disciplinari*, sviluppate insieme ai corrispondenti laboratori; 3) *il tirocinio* nelle scuole, osservativo in una prima fase e attivo in una seconda.

I pochi anni trascorsi non consentono un attendibile bilancio di questa esperienza; è mancato del resto, in questo caso come in tanti altri, quel monitoraggio degli interventi che in altri Paesi è parte essenziale di qualunque processo innovativo. *Si può affermare, comunque, che tra gli elementi positivi vi sono stati i forti scambi con il sistema scolastico e la trasversalità del progetto didattico, pienamente interdisciplinare* (e perciò, per la formazione degli insegnanti secondari, organizzato tramite una struttura interfacoltà). *Il maggior limite è consistito invece nella insufficiente cultura accademica in tema di didattica*; infatti, solo in poche aree disciplinari vi è in Italia una tradizione di **ricerca didattica**, sicché nelle altre aree le attività di formazione dei futuri docenti si sono talora appiattite sui meri contenuti, ripetendo gli ordinari corsi universitari, anziché mirare alla costruzione di competenze didattico-professionali.

La presenza negli atenei delle strutture dedicate alla formazione iniziale può consentire di collocare su un terreno corretto anche il problema del contributo dell'u-

niversità alla **formazione in servizio**. Per quanto concerne tale secondo punto, non vi è finora una precisa configurazione dell'intero sistema della formazione in servizio, e perciò neppure del ruolo che in esso l'università deve assumere. Nel settore si sono sviluppate numerose esperienze, talora di elevata qualità specifica: anche queste risentono peraltro del carattere di assoluta episodicità.

Da parte del mondo scolastico sono attualmente in corso vivaci polemiche nei confronti di ipotesi, che conferiscano a priori all'università un ruolo privilegiato rispetto a tale formazione; le polemiche potranno essere superate se verranno adottate soluzioni che non consentano sospetti di sovraordinamento, e valorizzino invece la cooperazione. A tal fine, occorre anzitutto che gli atenei, attraverso un effettivo impegno interdisciplinare su questo terreno, finora spesso abbandonato a iniziative individuali, si accreditino sul piano culturale come possessori di competenze effettivamente utili e apprezzate dal sistema scolastico.

Anche in conseguenza delle modifiche all'assetto complessivo dell'organizzazione dei curricula universitari (lauree e lauree specialistiche), il sistema di formazione iniziale verrà ora modificato; la recente **legge delega sul sistema scolastico** dispone l'attivazione di apposite lauree specialistiche per gli insegnanti di tutti i gradi scolastici. Il testo va peraltro poco oltre questa definizione formale; trattandosi di una legge-delega, la sostanza delle questioni aperte sarà definita dai decreti delegati. In ogni caso, occorre che venga finalmente operata una precisa connessione tra le scelte sulla formazione e quelle sul reclutamento dei docenti.

*Occorre pertanto un **Progetto integrato università/scuola per la formazione degli insegnanti**, che deve rendere ben più sistematica la collaborazione recentemente avviata, curando in particolare il pieno coinvolgimento dei docenti non universitari nell'impostazione progettuale oltre che nelle fasi operative. Si tratta di porre in posizione non subordinata, nelle attività di formazione degli insegnanti futuri, il contributo che, come per tutte le professioni, i professionisti di oggi offrono alla preparazione dei professionisti di domani: basta riflettere su quanto gli insegnanti scolastici hanno da trasferire a livello universitario in termini di concreta esperienza sul campo. Tra docenti universitari e insegnanti del mondo scolastico potrebbe così innescarsi un processo circolare di aggiustamento e arricchimento in ordine alle competenze e alle metodologie didattiche ("saper insegnare").*

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

In passato, alcuni legami tra università e sistema scolastico venivano determinati, sia pure con carattere di occasionalità, anche dalle modalità con cui avveniva il reclutamento della docenza universitaria. Nel liceo elitario molti insegnanti si guadagnavano un'immagine culturale alta; alcuni erano studiosi di prestigio che mantenevano il contatto con il mondo della ricerca e talora vi rientravano anche formalmente accedendo ai ruoli universitari.

Questo pur stretto canale di collegamento è stato interrotto in conseguenza del fenomeno, acuitosi negli ultimi lustri, per il quale si accede alla docenza universitaria esclusivamente dall'interno: coloro che dopo la laurea non restano nel sistema come

borsisti, assegnisti o simili non hanno, di fatto, alcuna prospettiva di entrarvi più tardi.

Tra le poche eccezioni rispetto alla negativa assenza di relazioni organiche tra docenti universitari e insegnanti scolastici primari e secondari, citiamo due esempi, limitati ma significativi:

- in alcuni settori scientifici sono attivi gruppi di lavoro università/scuola sistematicamente costituiti da docenti universitari e da insegnanti dei diversi livelli scolastici; si tratta proprio di quei campi disciplinari nei quali - come abbiamo sopra ricordato - si è maggiormente sviluppata quella ricerca didattica, capace di fondere riflessione teorica e sperimentazione sul campo, di cui diciamo al paragrafo successivo;
- sia nel Corso di laurea per la formazione primaria sia nella Scuola di specializzazione all'insegnamento secondario le attività sono state condotte con il contributo determinante di insegnanti scolastici in servizio, alcuni distaccati a tempo parziale presso gli atenei, per contribuire alla progettazione complessiva e per supervedere le attività di tirocinio, altri impegnati nella collaborazione allo svolgimento, nelle proprie classi, del tirocinio stesso da parte degli allievi universitari.

L'effettiva integrazione in strutture universitarie sia di ricerca didattica sia di formazione degli insegnanti può anche rappresentare il punto di partenza per un'auspicabile progressiva riapertura all'esterno del sistema di ingresso nei ruoli universitari (problema che riguarda, ovviamente, anche aree di competenze professionali diverse da quelle dell'insegnamento). Questo processo di riapertura, anche se fosse avviato con molto impegno (superando le fortissime resistenze che esso senza dubbio incontra), sarà inevitabilmente lento; in via immediata, può aprire la strada un'ampia utilizzazione da parte delle università di contratti di insegnamento e di ricerca.

Proposte operative

57. 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.
58. 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. A tal fine, sono indispensabili regolari procedure concorsuali, a scadenze programmate (e rispettate), nelle quali il titolo universitario costituisca condizione di accesso e che valorizzino la qualità della preparazione specifica.

59. Favorire la mobilità verso la docenza universitaria di insegnanti scolastici di particolare qualificazione, avviando a tale fine da subito un'ampia utilizzazione di essi attraverso contratti di insegnamento e di ricerca presso gli atenei.

Per la centralità della ricerca didattica

L'impegno dell'università per la formazione degli insegnanti, e più in generale per lo sviluppo di una organica interazione università/sistema scolastico, da un lato richiede, e dall'altro può contribuire a determinare, un forte impulso alla **ricerca didattica**: ricerca la cui rilevanza non va riferita solo al rapporto con la scuola non universitaria, ma anche alle metodologie necessarie per un proficuo insegnamento negli atenei.

Una scelta strategica che incentivi la ricerca didattica è necessaria per orientare gli atenei stessi; se la formazione degli insegnanti si caratterizzasse infatti come una attività di mera professionalizzazione, ciò la manterrebbe ai margini del sistema accademico, che già è tradizionalmente polarizzato verso la ricerca sui soli contenuti disciplinari e non sull'approccio scientifico al "saper insegnare", cioè a saldare l'azione didattica con l'approfondimento metodologico. Non sono molte, in Italia, le aree scientifiche nelle quali in passato è stato dato spazio alle metodologie didattiche interdisciplinari, mentre l'esperienza internazionale mostra che processi di insegnamento avanzati richiedono la stretta integrazione di un insieme di competenze, relative sia a tematiche educative generali ("trasversali") sia a una pluralità di discipline. *L'investimento sulla ricerca didattica deve costituire perciò una delle priorità strategiche individuate a livello di sistema.*

L'interazione università-scuola diverrebbe peraltro essa stessa, in un circolo virtuoso, uno strumento di potenziamento di tale ricerca. Questa, per sua natura, richiede un percorso di continuo scambio tra teoria e applicazione, tra riflessione e lavoro sul campo: richiede perciò un lavoro di équipe, al quale contribuiscano in pari misura studiosi della cognizione e professionisti dell'insegnamento. Non a caso, i settori nei quali la ricerca didattica si è finora sviluppata a buon livello scientifico hanno utilizzato sistematicamente "gruppi università/scuola", o strutture di tipo analogo. Lo svolgimento stesso delle attività di formazione degli insegnanti stimola la ricerca didattica, in quanto la preparazione disciplinare deve essere completata da una specifica attenzione alle metodologie dell'insegnamento; il limite, da superare, di alcune delle esperienze di formazione recentemente avviate è stato proprio un appiattimento, in taluni settori, sulla mera impostazione disciplinaristica.

Proposte operative

60. Inserire tra le priorità strategiche dell'intervento sul 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 apprendimento; - l'approccio interdisciplinare finalizzato a una comune progettazione didattica; - l'apporto delle scienze psicopedagogiche e delle nuove tecnologie didattiche.

APPENDICE

TRE SISTEMI EUROPEI DI ISTRUZIONE SUPERIORE

A) REGNO UNITO

A cura di Maurice Kogan Professore emerito di Government and Social Administration e Joint Director of the Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice presso la Brunel University, dove ha rivestito le cariche di preside del Dipartimento di Politiche governative, decano, docente di Scienze sociali e vice-rettore f.f. E' stato insignito del titolo di Dottore ad honorem presso la Brunel University e l'Università di Hull ed è tra i membri fondatori dell'Accademia di Scienze sociali. Ha curato la pubblicazione della rivista Higher Education Management dell'OCSE, ed è stato fra gli esaminatori in cinque studi condotti dall'OCSE sulle politiche nazionali in materia di istruzione. Tra le sue pubblicazioni recenti (in collaborazione con Mary Henkel et al.), uno studio internazionale sull'impatto delle 'riforme' sull'università.

1. La missione delle università britanniche nel contesto europeo

Due sono gli interrogativi posti in questa sede: il primo riguarda il modo in cui le università britanniche si preparano ad entrare nel più ampio contesto europeo; il secondo attiene all'adeguamento delle nostre università alle nuove domande poste dal sistema economico e sociale.

Molte università del Regno Unito tentano di entrare a pieno titolo sulla scena europea: si danno da fare per partecipare a progetti europei finanziati dall'UE; accolgono un gran numero di studenti provenienti dagli altri paesi dell'UE, sebbene non vi siano altrettanti studenti britannici che richiedono di frequentare università oltremarina. La maggior parte delle nostre università ha un ufficio, e talvolta una Commissione, che si occupa dei rapporti con i paesi UE.

Non si può certo dire, tuttavia, che ciò equivalga ad un ripensamento delle nostre

università riguardo alla loro missione. In base ai risultati di uno studio condotto su un modesto campione di università, il curriculum non ha subito variazioni a seguito dei maggiori contatti con le università europee, benché talune delle nostre università si adoperino per rispondere alle esigenze formative e personali degli studenti stranieri, però sempre sulla base degli stessi piani di studio disponibili per gli studenti britannici.

Sulla seconda e più ampia questione di come le università si siano adeguate alle nuove esigenze poste dal sistema economico-sociale, va evidenziata soprattutto la loro maggiore apertura e l'aver abbandonato la logica di sistema d'élite. Nella fascia d'età corrispondente a quella degli studi universitari, la percentuale di studenti presenti nelle università, era dell'1,7% nel 1938, del 4% nel 1962, del 13,7% nel 1984, del 23% nel 1992 e del 34% nel 2001. Attualmente, gli istituti che dispensano corsi di livello universitario sono 169, di cui 104 sono università. Gli iscritti sono allo stato attuale un milione e 85.000 circa, di cui il 66% in corsi a tempo pieno. Ampio il ventaglio delle materie, tra cui molte che orientano verso una professione.

Nel campo della ricerca, se gli studi teorici sono sempre quelli che godono di maggiore considerazione, e che ottengono i migliori risultati quando si procede a verifiche e valutazione esterna, gli studi utili all'economia e alla società sono stati incoraggiati da iniziative quali Foresight e simili, sponsorizzate da enti di ricerca e finanziatori esterni. Viene altresì incoraggiata la creazione di partenariati tra università e imprese. La gran parte delle università dichiara ottimisticamente di voler raggiungere livelli di eccellenza nel campo della ricerca, sulla base del sistema di premi o penalizzazioni previsto dai Research Assessment Exercises quadriennali, che offrono alla ricerca sostanziali contributi sia in termini di fondi, che in termini di risonanza e prestigio.

Tutte, inoltre, si dicono impegnate a raggiungere l'eccellenza anche nell'insegnamento, eccellenza che viene attestata pubblicamente attraverso valutazioni della qualità dell'insegnamento, che guardano ai risultati soprattutto in termini di "occupabilità" degli studenti. Taluni tentativi di adeguamento del curriculum sono stati sponsorizzati dal governo, come nel caso dell'iniziativa Enterprise. Corsi di laurea in business, gestione aziendale e informatica sono diventati particolarmente richiesti e le università ne hanno potenziato l'offerta.

Tra le modifiche adottate nella prassi dell'insegnamento, va segnalata l'adozione di strutture modulari che, reagendo all'eccessiva rigidità dell'insegnamento organizzato per discipline, mirano a rendere l'offerta curricolare più dinamica e flessibile. La globalizzazione ed il numero sempre maggiore di studenti di età avanzata non hanno finora comportato alcun impatto di rilievo sul curriculum, sebbene siano evidenti i tentativi da parte delle università di potenziare l'offerta di formazione permanente.

Si guarda altresì alla ricerca-formazione come ad un ambito che debba prevedere elementi di formazione professionale, tali da consentire ai laureati una migliore preparazione alla vita professionale.

Le università sono state progressivamente costrette a trovare fonti di finanziamento alternative rispetto a quelle messe a disposizione dallo stato e ciò ha spinto chiaramente molte di esse a gravitare sempre più in direzione dell'industria e delle aziende.

Il rapporto tra didattica e ricerca è complesso in tutte le università, ad eccezione di quelle di grande tradizione. L'insegnamento rappresenta una funzione essenziale, e la fonte primaria di introiti, per tutte le università: quelle maggiormente quotate per l'attività di ricerca, lo sono anche per la didattica. All'interno delle università, ai ricercatori meno produttivi vengono affidati sempre più ruoli di docenza e ruoli di gestione rispetto ai loro colleghi più bravi nell'attività di ricerca. Tutte le università auspicano di riuscire bene sia nella docenza che nella ricerca, in modo tale da mantenere un buon equilibrio tra le attività che generano introiti e quelle che tengono alta la loro reputazione accademica. Le proporzioni tra le due variabili differiscono molto, ma non esiste alcuna università che si dedichi alla sola docenza.

Taluni corsi di laurea di primo livello vengono offerti da college di istruzione avanzata per adulti, alcuni dei quali si sono recentemente fusi o hanno siglato accordi di collaborazione con università.

Pertanto, non è possibile inquadrare facilmente la "mission" delle università; ciascuna tenta di ritagliarsi un posto specifico in un mercato caratterizzato da una forte competizione per attrarre studenti e finanziamenti per la ricerca.

2. Nuove forme di *governance*:

a) del sistema universitario nel suo complesso; b) delle singole istituzioni

Dagli anni Ottanta, si sono verificati cambiamenti radicali in fatto di *governance*. Si è accresciuto il potere a livello centrale per far fronte allo straordinario aumento delle dimensioni e dei costi del sistema e per fare in modo che gli obiettivi accademici tenessero conto delle priorità delle politiche pubbliche. Nel contempo, si è rafforzato il potere manageriale e amministrativo a spese degli organi direttivi accademici.

Governance del sistema

Fino agli anni Ottanta, le università godevano della massima libertà e ricevevano risorse adeguate. Le sovvenzioni venivano concesse tramite il cosiddetto University Grants Committee (UGC), composto principalmente da esponenti del mondo accademico. Lo UGC giudicava in base a piani presentati su base quinquennale e le università potevano spendere le sovvenzioni statali nel quinquennio successivo, come

meglio ritenevano. Nessun Ministero interferiva in questo processo, sebbene si sia fatto via via presente alla Commissione l'importanza che vi fosse un certo equilibrio nell'offerta di posti disponibili per le varie discipline: scienze, tecnologia, medicina, arte e scienze sociali. Per dirla con le parole di uno dei suoi Presidenti, lo UGC fungeva da "fossa settica" tra governo e università.

Uno stile di tipo più "direttivo" cominciò ad essere adottato nei confronti delle università a partire dal 1967, quando per la prima volta furono chiaramente espresse le scelte dell'UGC in materia di equilibrio tra le varie discipline, nonché di rapporto fra il numero di iscritti ai corsi di laurea e iscritti ai dottorati. Intorno al 1985, l'UGC richiedeva alle università di dichiarare i propri obiettivi, nonché di indicare in dettaglio i risultati ottenuti dalle attività di ricerca e i piani di ricerca per il futuro, di fornire le previsioni sul numero di studenti nei vari insegnamenti attivati, unitamente alle previsioni finanziarie fino a luglio 1990.

Lo University Grants Committee è stato sostituito dagli Higher Education Funding Councils (i Consigli per il finanziamento dell'educazione terziaria). Le sovvenzioni quinquennali sono state sostituite dal finanziamento sulla base di contratti su commissione, con controlli sul numero di posti da garantire per ciascun insegnamento e a condizione che vengano rispettate le politiche educative e sociali scelte. Il governo ha introdotto il cosiddetto Research Assessment Exercise che stabilisce con efficacia quale sia lo stato della ricerca nelle varie università, ed un sistema di valutazione della qualità dell'insegnamento, che ha introdotto ispezioni, controlli e forme manageriali di valutazione come il benchmarking e la misurazione dei risultati.

Attualmente, le università rispondono a vari organi nominati a livello centrale. Il principale finanziamento statale proviene dai cosiddetti Funding Councils, i Consigli per il finanziamento (uno per ciascun paese del Regno Unito). I Research Councils finanziano la ricerca e concedono borse di studio a fini di ricerca. La Quality Assurance Agency – agenzia a garanzia della qualità – si occupa della qualità dell'insegnamento. I Funding Councils valutano e finanziano la ricerca. Se in passato i Consigli per il finanziamento e per la ricerca erano presieduti da eminenti esponenti del mondo accademico, oggi sono presieduti da esponenti del mondo dell'industria e del commercio. Le università sono ora (nel 2003) sottoposte al controllo di una authority di regolamentazione dell'accesso e i finanziamenti saranno concessi in base agli esiti accertati dai meccanismi di controllo della qualità dell'insegnamento.

Le università provvedono ancora autonomamente alla loro organizzazione interna; sono esse a conferire titoli e qualifiche. Devono rispondere ai propri organi esecutivi interni, sebbene si richieda loro, principalmente in fatto di contabilità finanziaria, di rispettare la normativa nazionale. La trasparenza di risultati implica l'obbligo di sottoporsi a valutazioni esterne sia per quanto riguarda la ricerca che l'insegnamento, con evidenti ripercussioni sulla reputazione delle università ed il posto da loro occupato sul mercato.

Governance delle istituzioni

Le università sono state spinte ad adottare modelli di gestione improntati all'efficienza. In base al Rapporto Jarratt (1985), i rettori avrebbero dovuto assumere il ruolo di amministratori delegati a cui decani e presidi di facoltà avrebbero riferito come fanno i dirigenti con i vertici in un'azienda. Le università avrebbero operato in base ad un piano coordinato messo a punto da un gruppo ristretto di persone appartenenti al consiglio esterno e al senato accademico. Per l'attività di report, si rendeva necessario l'uso di indicatori di performance.

La necessità di sempre maggiore efficienza delle università ha accresciuto il potere del settore manageriale e amministrativo, a spese degli organi direttivi accademici e del sistema di commissioni interne a ciascun ateneo. Per tradizione, le università del Regno Unito sono quasi sempre state dirette da una struttura gerarchica, con a capo un Rettore ed organi collegiali guidati dal senato accademico, ma con radici ben salde nei vari dipartimenti. Il Rettore, definito 'primus inter pares', spesso era molto di più, in quanto, oltre a detenere taluni poteri statutari, di solito restava in carica fino al pensionamento e presiedeva le commissioni più importanti.

L'università era amministrata da un Consiglio, con gran parte dei membri nominati al di fuori del mondo accademico. Generalmente, detto Consiglio lasciava le questioni puramente accademiche al Senato e alle sue commissioni, per occuparsi invece delle questioni finanziarie. Inoltre, deteneva la maggioranza nelle commissioni deputate alla nomina del Rettore.

A partire dagli anni Ottanta, vista la crescente pressione esercitata sulle università affinché riducessero la loro dipendenza dai finanziamenti statali, si impegnarono in una logica di presenza sul mercato, dimostrassero di dare garanzia di qualità e sapessero gestirsi con stanziamenti sempre più esigui da parte dello Stato, si è resa sempre più necessaria la gestione centralizzata delle università. Un fenomeno comune a tutte le università dei paesi occidentali, indipendentemente dalla maggiore o minore dipendenza dal potere centrale, è stato il sempre maggior potere attribuito ai rettori.

Con la progressiva adozione di logiche manageriali e di mercato gli organi manageriali e amministrativi delle università sono diventati più potenti, e le richieste di controllo e valutazione di qualità sui singoli corsi hanno conferito maggiori poteri agli amministratori e agli studenti stessi.

3. La definizione delle regole per l'autonomia: trasparenza di risultati, accreditamento, valutazione

Fino alla metà degli anni Ottanta, il compito della valutazione era interamente affidato alle università: esse dipendevano, e dipendono ancora, per molte decisioni importanti dal 'collegio invisibile' degli accademici: il conferimento dei diplomi di laurea era condizionato all'insindacabile giudizio di una commissione d'esame esterna, nominata dall'università stessa; le nomine alla cattedra di professore e professore associato erano soggette al giudizio di valutatori esterni.

Più di recente, il Governo ha aggiunto a queste forme di valutazione un sistema per la valutazione della ricerca e per la valutazione della qualità dell'insegnamento. La ricerca viene valutata su base quadriennale da commissioni esterne e le voci di costo vengono valutate su una scala di sette livelli, che fissa l'importo dei fondi per la ricerca che devono essere stanziati da parte dei Funding Councils. Le graduatorie vengono rese pubbliche, con conseguenti evidenti ripercussioni su ogni singolo dipartimento in ordine alla possibilità di garantirsi finanziamenti da parte di altre fonti e di attrarre più studenti.

La valutazione della qualità dell'insegnamento ha attraversato varie fasi, alcune delle quali gestite dalla Quality Assurance Agency, che le università ritengono troppo oppressiva. A partire dal 2002-2003, sarà avviato un programma in base al quale gli istituti universitari saranno valutati una volta ogni sei anni, con una revisione di medio termine prevista dopo i primi tre anni. Ciascun istituto sarà tenuto a rendere pubblica tutta una serie di informazioni sulla qualità e sui propri standard. Le verifiche in ciascun istituto esamineranno l'efficacia dei dispositivi messi in atto per garantire la qualità, le informazioni pubblicate da ciascun istituto sulla qualità dei suoi programmi e i criteri di base dei titoli e delle qualifiche da esso conferiti. Saranno inoltre intrapresi processi di verifica sulle discipline sulla base di informazioni fornite dall'istituto e dagli studenti.

Se i processi e le strutture preposte al controllo di qualità sono stati "esternalizzati" e sono stati introdotti criteri di produttività, importanti elementi del processo valutativo permangono sotto il controllo accademico. Pertanto, la valutazione dell'insegnamento e della ricerca cominciano dall'autovalutazione condotta a livello di ciascun dipartimento. Il team di valutatori è composto principalmente da esponenti del mondo accademico, sebbene per aspetti tecnici ci si possa avvalere della presenza di membri non provenienti dal mondo accademico.

Si ritiene generalmente che le principali restrizioni alla libertà di ciascun ateneo provengano dalle risorse limitate disponibili per lo svolgimento delle singole attività e dai requisiti imposti dal processo valutativo.

4. Nuovi modelli di reclutamento e status giuridico dei docenti

Sia la nomina dei singoli docenti che il numero di docenti assegnato a ciascun corso rimangono di competenza di ciascun istituto: i docenti sono assunti attraverso bandi pubblici fatti dalle singole università che decidono poi sulla base di criteri propri. Esistono tabelle nazionali che fissano gli stipendi di tutti i docenti universitari, ad eccezione dei professori ordinari: per questi le università decidono remunerazioni individuali basate sul merito. Per questi ultimi, in questi anni si è evidenziato un sempre maggiore delta retributivo. In passato, i docenti, dopo un breve periodo di prova, erano confermati per tutta la durata della loro carriera, fino ai 65 anni di età. Oggi, le università adottano sempre più frequentemente contratti a termine e part-time. I docenti universitari non conservano più la cattedra per tutta la durata della loro carriera, e in pratica i contratti vengono stipulati o per un breve periodo di tempo o senza precisarne la durata. In tal modo, le università possono confermare solo i docenti che offrono un contributo in linea con gli obiettivi prefissati.

Come nella maggior parte dei paesi, negli anni Sessanta si è verificato un notevole aumento del numero di docenti universitari e coloro che ne hanno beneficiato sono ora giunti alle soglie della pensione. Non è chiaro se il rinnovo della compagine dei docenti universitari sia oggetto di riflessione sistematica per gli aspetti quantitativi ovvero per il tipo di docenti che sarà necessario per rispondere alle mutate esigenze della "clientela" universitaria. Si sta istituendo una Accademia per la qualità dell'insegnamento, al fine di incoraggiare alla riflessione sui metodi pedagogici e di promuoverne la formazione. Inoltre, viene ora richiesto obbligatoriamente a tutti i docenti un periodo di formazione. Entro il 2006, saranno fissate norme valide a livello nazionale e sarà istituito un sistema di accreditamento.

5. Nuovi strumenti per un'istruzione terziaria più diffusa e di qualità

Il sistema britannico è fortemente dipendente da dati e indicatori. Il cosiddetto Research Assessment Exercise produce graduatorie di pubblico dominio per tutte le voci di costo e, tra i dati su cui si basano le graduatorie, vi sono appunto gli indicatori di performance. Anche le valutazioni sulla qualità dell'insegnamento danno luogo a graduatorie pubbliche. A partire dal 2006, le università saranno chiamate a valutare il rendimento di tutto il corpo docente in base a nuovi standard didattici fissati a livello nazionale. Saranno creati centri di eccellenza per premiare i dipartimenti che garantiscono una buona qualità dell'insegnamento e i fondi per gli aumenti retributivi arriveranno solo a patto che le università dimostrino di premiare e promuovere i docenti migliori.

Tali condizionamenti sono visti dai docenti universitari come un oltraggioso tentativo da parte dello Stato di ottenere il controllo su ambiti su cui non ha competenza.

Non si tratta di un problema di scarsa produttività. E' evidente che è in continua crescita l'interesse nei confronti delle problematiche relative alla qualità dell'insegnamento e all'apprendimento.

I Consigli per il finanziamento delle università hanno timidamente incoraggiato lo sviluppo della formazione permanente o *lifelong learning* (LLL). Nel Regno Unito la formazione continua portata avanti nelle università ha una lunga tradizione, grazie ai corsi per adulti istituiti dai vari dipartimenti e alla Open University. La strategia seguita finora dal governo è stata piuttosto di incentivare che di orientare. Recentemente il governo ha cercato di incentivare le università ad attirare studenti di età adulta e di estrazione sociale svantaggiata.

Esistono divergenze di opinione sugli obiettivi formativi dell'apprendimento permanente. Taluni sostengono che si deve rispettare il vissuto e l'esperienza professionale degli studenti e partire da questi per impostare la propria strategia educativa; altri, invece, sottolineano con forza la necessità imprescindibile, per gli studenti di età matura, di assimilare quelle che vengono definite "conoscenze di base" pur adattando le modalità di insegnamento e di apprendimento alle particolari esigenze degli studenti adulti.

L'*e-learning* e la formazione a distanza hanno avuto come precursori di rilievo le esperienze della Open University, e altri corsi, come ad esempio quelli di studi aziendali, attivati in altre università. Queste esperienze sono incoraggiate dal Governo.

Il governo calcola che il 50% della popolazione, nelle fasce di età interessate, dovrebbe acquisire un'istruzione di livello universitario. Il Regno Unito ha già un'alta percentuale di studenti di età matura. Il nuovo sistema di finanziamento degli studi, che in alcuni istituti comporterà un aumento delle contribuzioni degli studenti, deve essere supportato da un programma di borse di studio concesse ad un terzo degli studenti e di prestiti che lo Stato potrà richiedere solo quando gli studenti-lavoratori abbiano raggiunto determinati livelli di retribuzione salariale.

Non vi sono restrizioni relativamente alla scelta dell'istituto o del corso, ma vi è una forte concorrenza per accedere a quelli ritenuti migliori. Comunque, il governo, con un'ennesima manifestazione di sfiducia nei confronti delle università, sta per nominare una authority per la regolamentazione dell'accesso ai singoli istituti, la quale fisserà, di concerto con le università, una strategia per aumentare la percentuale di studenti meritevoli di modesta estrazione sociale. La capacità delle università di rispondere a questi obiettivi avrà ripercussioni sui finanziamenti che esse otterranno.

La maggior parte dei corsi di laurea ha una durata di tre anni in Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, mentre generalmente dura quattro anni in Scozia. Gran parte dei corsi porta al conseguimento di diplomi di laurea di primo grado, e si tratta in sostanza di corsi che si concentrano su una disciplina o su un'area di studio. L'insegnamento tende ad essere in parte individualizzato e ciascuna facoltà attiva iniziative di tutorato, sebbene la situazione sia sempre estremamente varia e stia

diventando sempre più difficile, a causa del peggiore rapporto numerico tra insegnanti e docenti.

6. Stabilire punti di contatto tra scuola e università

Con il crescere della concorrenza per accaparrarsi le iscrizioni degli studenti, le università hanno moltiplicato le iniziative per stabilire contatti con le scuole. Tutte organizzano “giornate aperte” in cui gli studenti delle scuole superiori possono visitare le varie università per decidere in quali fare domanda di ammissione. Per decidere l'ammissione degli studenti, le università tengono presenti i suggerimenti forniti dalle scuole di provenienza.

In passato, le scuole si lamentavano del fatto che i curricoli per gli studenti della secondaria superiore fossero eccessivamente influenzati dalla preoccupazione di preparare gli studenti all'ammissione universitaria. L'attenzione è ora tutta concentrata sul tipo di preparazione agli studi universitari che le scuole superiori offrono agli studenti: problematica, questa, destinata a diventare sempre più dibattuta e centrale.

7. Questioni aperte: il finanziamento delle università e della ricerca universitaria

Il finanziamento delle università è diventato di recente un tema politico di grande rilevanza. Per quattro decenni, dalla fine della seconda guerra mondiale, l'accesso all'università si è basato sui presupposti classici dello Stato assistenziale. L'istruzione era gratuita e tutti gli studenti avevano diritto a borse di mantenimento agli studi che, in funzione del reddito familiare, permettevano di mantenersi senza necessità di cercarsi un lavoro durante gli studi o di chiedere integrazioni ai genitori. Le università funzionavano attraverso un sistema di finanziamento a piè di lista e le risorse erano via via adeguate alla domanda crescente. Da allora, il governo ha cominciato sempre più a preoccuparsi dei costi crescenti di un sistema in continua espansione.

Risulta evidente che i finanziamenti su cui le università possono contare sono decisamente inferiori ai loro fabbisogni. Nel periodo 1995-1996, all'Università era destinata una quota del PIL pari all'1,12%, che si è ridotta allo 0,95% nel 2002-2003. Nel periodo 1999-2000, si calcolava che il deficit di bilancio delle università ammontasse ad un miliardo di sterline. Tra il 1981 e il 2000, gli stipendi dei docenti universitari sono aumentati del 5% in termini reali, contro un aumento del 44% dei livelli retributivi degli occupati di tutti gli altri comparti dell'economia. Nel 1981, un professore associato guadagnava circa l'80% di quanto guadagnato da

un medico generico, e nel periodo 1981-2000, il 60%.

Nel 2003, il governo ha manifestato il timore che le università non siano più in grado di mantenere alti i livelli della ricerca ed ha finito per cedere alle pressioni di alcune delle università più esclusive, consentendo loro di adottare le tasse di iscrizione più elevate previste dal sistema, fino ad un massimo di 3.000 sterline l'anno per ciascuno studente, e in presenza di condizioni ben precise. Solo le università che riescono ad attirare il maggior numero di studenti di estrazione familiare modesta saranno autorizzate ad aumentare le tasse di iscrizione al massimo livello. Gli studenti che non potranno permettersi di pagare né le tasse di base, né ovviamente quelle più salate, potranno beneficiare di borse di studio. Le tasse di iscrizione continueranno a variare in base al reddito familiare. Un terzo degli studenti potrà ricevere contributi di mantenimento agli studi dell'importo di 1.000 sterline l'anno. Gli effetti di questi provvedimenti sulla capacità di attirare iscritti è materia di acceso dibattito.

La tendenza è pertanto inevitabilmente quella di ovviare all'aumento dei costi del sistema universitario con un aumento del contributo degli stessi 'utenti'. Le università hanno notevolmente incrementato i loro introiti grazie ai contratti di ricerca stipulati col mondo esterno e vengono sempre più spronate in tal senso.

8. Ulteriori punti di riflessione

Il sistema binario

Ci si chiede di chiarire le rispettive 'mission' degli istituti universitari e di quelli non universitari. Dal 1966 al 1992, il sistema di istruzione superiore del Regno Unito si è articolato all'interno di un sistema binario. Le università rappresentavano istituzioni autonome che costituivano una struttura parallela al settore pubblico dei politecnici e, in Scozia, delle cosiddette "central institutions".

Al momento della sua creazione, si ritenne che il sistema binario avrebbe ridotto il carattere elitario e incoraggiato una maggiore diversificazione, ampliando la gamma di istituti deputati al conferimento dei diplomi di laurea ed estendendo l'offerta di corsi di laurea part-time o a struttura modulare. I politecnici e gli istituti di formazione per insegnanti e infermieri avrebbero assolto a compiti diversi rispetto a quelli delle università. Ma i politecnici hanno via via ampliato l'offerta formativa fino al conferimento di diplomi di laurea di secondo grado e del dottorato, unitamente alle attività di docenza e di ricerca applicata.

Questi istituti hanno contribuito ad una rapida espansione dell'istruzione universitaria a costi contenuti. Negli anni Ottanta, hanno goduto di un regime sempre più liberale, in quanto il Council for National Academic Awards (il consiglio deputato

al controllo dei titoli accademici a livello nazionale), che fissava gli standard di corsi e qualifiche, aveva stabilito con loro un rapporto improntato a sempre maggiore fiducia, proprio mentre il governo cominciava ad esercitare un controllo più stretto sulle università. Verso la fine degli anni Ottanta, le distinzioni tra università e istituti politecnici apparivano sempre meno nette. Veniva incoraggiata la convergenza tra i due, riducendo la precedenza accordata alle università in fatto di finanziamenti statali e aumentando progressivamente il controllo statale su di esse. I politecnici acquisivano gradualmente modalità e aspirazioni tipiche delle università, mentre queste ultime cominciavano ad adattarsi alle logiche di mercato.

Nel 1992, agli istituti politecnici e ad alcuni non politecnici è stato conferito lo status di università. I confini rimanevano incerti: taluni istituti di istruzione superiore, rientranti in un regime a sé stante, offrivano corsi di laurea per i quali beneficiavano di fondi stanziati per l'educazione terziaria.

La volontà di porre fine al divario non ha avuto come risultato quello di creare una serie di istituti tutti uguali. Sia per il tradizionale patrimonio di risorse finanziarie, immobiliari e di un qualificato corpo docente, sia a seguito dell'esercizio selettivo di valutazione delle attività di ricerca, il sistema binario ha ceduto il posto ad una gerarchia informale, ma ben nota, di istituti che godono di diversa considerazione. Si è dato così luogo ad un sistema complesso e stratificato, pur in presenza di elementi comuni di base, in modo che potenzialmente tutti gli istituti potessero aderire alle politiche del governo tese ad incoraggiare l'adozione di logiche di mercato, la valutazione della qualità, l'internazionalizzazione e la ricerca diretta ad ottenere risultati sul piano economico e sociale. Solo gli istituti migliori sono riusciti a concentrarsi sulla ricerca di base e teorica e sull'insegnamento di qualità. In sostanza, più che all'uniformità, si è giunti ad una situazione di multimodalità e di accentuata diversificazione.

Innovazioni e spinte al cambiamento

Di grandissimo rilievo sono i cambiamenti che si sono verificati nell'istruzione universitaria in Gran Bretagna. Il maggior potere del governo centrale e l'adozione da parte di ciascun istituto di prassi consolidate tipiche del mondo manageriale rappresentano un brusco punto di svolta rispetto al regime di gestione delle università che si era finora distinto per indipendenza e 'liberalità'. Analogamente, la creazione di un poderoso e trasparente sistema pubblico di valutazione dell'insegnamento e della ricerca ha trasferito poteri e competenze di gestione dai circoli accademici agli organi di governo delle singole istituzioni. Si tratta di cambiamenti che partono anche dal presupposto che le istituzioni devono mostrarsi più efficienti se vogliono far fronte ad un numero più esteso di fruitori ed adeguarsi alle esigenze economiche del paese.

La globalizzazione ed il crescente numero di studenti di età matura finora non hanno prodotto impatti sotto il profilo curricolare, né tali cambiamenti hanno prodotto modifiche di rilievo sugli atteggiamenti e sui modelli organizzativi dei docenti, se

non per il fatto che sono costretti a fare i conti con un insegnamento divenuto più pesante, con gli obblighi imposti dalla valutazione e con una concorrenza più accanita per assicurarsi i fondi per la ricerca.

Se l'istruzione terziaria ha essa stessa contribuito al cambiamento, le principali spinte sono state di natura politica e sono venute dai governi che hanno anticipato quelle che a loro avviso erano le esigenze e i fabbisogni del pubblico e, in special modo, del mondo del lavoro, i cui diretti interessati hanno esercitato una pressione tutto sommato modesta.

Ci sono divergenze di opinione rispetto a quali cambiamenti siano stati effettivamente positivi. Il Regno Unito è riuscito a liberarsi da un sistema universitario di élite, senza peraltro ridurre le università all'omogeneità che si osserva in alcuni sistemi dell'Europa continentale, ma offrendo un quadro ampiamente diversificato e multimodale. Sicché, da un lato le università di élite, sebbene soggette a tutta una serie di costrizioni e vincoli, sono sempre impegnate a raggiungere l'eccellenza sia nella docenza che nella ricerca, mentre dall'altro, molti istituti sono oggi in grado di affermare la propria identità accademica.

La principale lacuna sta nel tentativo di attirare maggiori iscrizioni di studenti appartenenti alle fasce più disagiate della popolazione. Il governo sta attualmente tentando di studiare soluzioni di 'ingegneria sociale'. Le disparità tra i sessi risultano potenzialmente eliminate, sebbene si registri ancora uno squilibrio nelle nomine alle cariche accademiche più elevate. Il sistema non riesce ancora a produrre un numero sufficiente di scienziati e ingegneri: si è ben consapevoli della necessità di colmare questa lacuna, ma sembra un problema da imputarsi più alle scuole che alle università.

I problemi di maggior rilievo riguardano il conflitto tra l'esigenza di mantenere istituti che siano nel contempo liberi (ma anche trasparenti e *accountable* nei confronti della società) e le pretese spesso eccessive di uno Stato sempre più esigente ed invadente.

Ci saranno divergenze di opinione rispetto a quali cambiamenti siano stati effettivamente positivi. Il Regno Unito è riuscito a liberarsi da un sistema universitario di élite, non riducendo peraltro le università all'omogeneità che si osserva in alcuni sistemi dell'Europa continentale, ma offrendo un quadro ampiamente multimodale. Sicché, le università di élite, sebbene soggette a tutta una serie di costrizioni e vincoli sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo politico, sono sempre impegnate a raggiungere l'eccellenza sia nella docenza che nella ricerca, mentre molti altri istituti sono in grado di affermare la propria identità accademica.

La principale lacuna sta nel tentativo di attirare maggiori iscrizioni di studenti appartenenti alle fasce più disagiate della popolazione. Il governo sta attualmente tentando di studiare soluzioni di 'ingegneria sociale'. Le disparità tra i sessi risultano potenzialmente eliminate, sebbene si registri ancora uno squilibrio nelle nomine alle cariche accademiche più elevate. Il sistema non riesce ancora a produrre un

numero sufficiente di scienziati e ingegneri, sebbene questo sia un problema da imputarsi più alle scuole che alle università, ben consapevoli della necessità di colmare questa lacuna.

I problemi di maggior rilievo riguardano il conflitto tra l'esigenza di mantenere istituti che siano nel contempo liberi, ma anche trasparenti nei confronti della società e delle sue rinnovate esigenze, e le pretese spesso irrazionali di uno Stato sempre più esigente.

B) SPAGNA

A cura di Alejandro Tiana Ferrer, vicerettore per l'Innovazione e la Valutazione e docente di teoria e storia dell'educazione presso la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, Madrid). Presidente dell'Associazione Internazionale per la Valutazione del Rendimento Educativo (IEA). Già direttore del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) del Ministerio de Educación y Ciencia de España.

In questi ultimi anni, l'università spagnola ha subito cambiamenti di grande significato e importanza. La promulgazione della Ley Orgánica de Universidades (LOU) nel dicembre 2001 non è stata altro che il coagulo sotto il profilo giuridico di un diffuso desiderio di trasformazione che aveva iniziato a manifestarsi gradualmente già da un certo tempo e che contrassegnerà indiscutibilmente la vita universitaria nei prossimi anni. Questo studio analizza e commenta alcuni tra gli aspetti di maggiore importanza che hanno caratterizzato tale processo evolutivo, e mette in risalto quelli più rilevanti dal punto di vista del confronto internazionale. La trattazione di questi aspetti non pretende comunque di essere esauriente e la selezione degli stessi ricade sotto l'esclusiva responsabilità dell'autore del presente rapporto, avendo egli stesso stabilito il grado di importanza dei singoli aspetti.

1. Nuove sfide per l'università spagnola

La Ley de Reforma Universitaria (LRU), promulgata nel 1983, ha rappresentato una decisa svolta rispetto alla legislazione franchista nonché l'instaurazione di un sistema universitario del tutto nuovo. Uno tra gli aspetti più rilevanti di questa legge consisteva nella concessione dell'autonomia alle università le quali, da quel momento, hanno potuto regolamentare gli aspetti fondamentali inerenti alla propria organizzazione e al proprio governo, in rottura con il sistema precedente che era invece soggetto ad un controllo politico molto stretto. Secondo il parere di molti analisti, la LRU ha avuto un ruolo decisivo nello sviluppo del sistema universitario spagnolo che, nelle ultime due decadi del secolo XX, ha dimostrato una notevole crescita ed ha esteso in modo spettacolare la sua copertura del territorio.

Nonostante ciò, nel periodo tra il 1983 e il 2001 si è avuta una serie di grandi cambiamenti, di tipo sia sociale che educativo, che hanno imposto di ripensare la missione prevista per l'università del secolo XXI, e di adeguarne strutture e modalità di funzionamento alle nuove sfide. La percezione di questa nuova situazione ha stimolato una serie di dibattiti e riflessioni, frequentemente accompagnati da proposte concrete di cambiamento. Uno dei migliori esempi di questo processo di discussione è dato dall'elaborazione e pubblicazione del rapporto Universidad 2 mil, redatto

su incarico della Conferenza dei Rettori delle Università Spagnole (CRUE), che ha avuto grande risonanza non solo nella stampa in generale ma anche nei mezzi di informazione specializzati. Sebbene questa interessante diagnosi sia stata poi tenuta in considerazione solo parzialmente dal governo nella elaborazione della proposta di legge, il fatto che fosse stata pubblicata indica che il dibattito sulla riforma universitaria era già iniziato prima che la nuova legge fosse approvata. La conseguenza principale di questi dibattiti è stata la promulgazione della LOU, legge che peraltro riscosse scarso consenso in parlamento e che fu approvata dal governo del Partido Popular solo facendo valere la propria maggioranza assoluta. La legge fu ampiamente criticata perché non aveva ricevuto un consenso ampio, anche se la necessità di attuare alcuni cambiamenti al sistema universitario era generalmente condivisa.

Le sfide con cui si confronta attualmente l'università spagnola sono molteplici e di varia origine, ma tutte concorrono a dare un impulso al processo di cambiamento. Tra esse vale la pena mettere in evidenza quelle di particolare importanza:

- in primo luogo va ricordato lo sviluppo accelerato delle università nell'ultimo ventennio del secolo appena trascorso. L'incremento del numero di studenti, professori e centri universitari è stato spettacolare e tale da modificare completamente in pochi anni il panorama universitario. Infatti, dalle 33 università che esistevano nel 1983 (29 pubbliche e 4 private) si è passati alle 66 del 2002 (48 pubbliche e 18 private). D'altro canto, i 744.115 studenti universitari del 1983 sono aumentati a 1.290.521 nel 1992 e a 1.575.645 nel 1997. In quindici anni, dunque, il numero di iscritti all'università è più che raddoppiato, cosa che peraltro è avvenuta anche con il numero delle università. Tuttavia, a partire dal 1997 il numero di iscritti ha iniziato a stabilizzarsi, per poi diminuire come conseguenza del calo demografico e per l'anno 2002 risultava un numero di iscritti pari a 1.497.210. Accanto al calo demografico, la percentuale di giovani che frequentano l'università e che conseguono un diploma superiore è già abbastanza elevata e non si prevede che possa crescere ancora sensibilmente, per cui la quantità di iscritti nel breve termine non dovrebbe aumentare. Peraltro, la percentuale di efficienza, intesa come percentuale di studenti che conseguono il diploma nel tempo corrispondente alla durata del corso di studi, è inferiore a quella auspicabile. Tutto questo indica che il problema attuale non è di tipo quantitativo, bensì qualitativo. In altre parole, l'università spagnola deve affrontare una sfida per migliorare la propria qualità, il che impone cambiamenti a livello sia organizzativo sia operativo;
- in secondo luogo va ricordato lo schiacciante predominio che l'insegnamento universitario detiene nell'istruzione terziaria presa nel suo complesso. In Spagna, gli studi successivi a quelli secondari sono stati tradizionalmente identificati con l'università, e per lungo tempo si è tralasciato di sviluppare altri studi superiori di tipo non universitario. E' stato soltanto con gli anni Novanta che si è iniziato a mitigare questa situazione, sviluppando la formazione professionale di grado superiore, che ora sta ricevendo una buona accoglienza nel mondo sociale e del lavoro, anche se al momento le percentuali di accesso sono ancora molto ridotte rispetto a quelle dell'università. L'approvazione della nuova Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional avvenuta nel 2002 ha inteso contribuire all'aumento del peso di

questo tipo di studi, però il suo impatto è ancora limitato. Ne consegue che le università spagnole si stanno confrontando con la sfida di ridisegnare la propria funzione e il proprio peso nell'ambito del sistema dell'educazione superiore o terziaria;

- in terzo luogo, va tenuto presente l'eco del processo di convergenza europea sugli studi universitari. L'avvio del processo di Bologna sta obbligando le università ad adeguare la struttura dei titoli da esse offerti ed anche i loro piani di studio. Tenendo presente che negli anni Novanta si dette mano ad una revisione approfondita dei titoli rilasciati e dei curricula, questo nuovo processo richiede uno sforzo aggiuntivo per le università, le quali sono tenute a operare un nuovo adattamento poco dopo avere terminato quello precedente. I requisiti imposti dalla convergenza europea sono motivo di preoccupazione per i responsabili delle università e sembrano costituire una sfida perenne da affrontare nell'immediato futuro.

2. Decentramento e autonomia

Negli ultimi anni è stato portato a termine il processo di decentramento in materia educativa, il cui inizio risale all'approvazione della Costituzione del 1978. L'amministrazione dell'educazione, a tutti i livelli, rientra ora nella sfera di competenza delle 17 Comunità Autonome, e per una piccola parte soltanto del governo centrale. Il Parlamento approva il quadro legislativo generale che disciplina il sistema educativo, il governo centrale fissa la normativa comune, ma l'attuazione concreta ricade soprattutto sotto la responsabilità dei governi regionali.

Come conseguenza di questo processo, le università dipendono attualmente dalle amministrazioni regionali, che hanno adottato proprie politiche universitarie. Alcune Comunità Autonome hanno ampliato notevolmente il numero di università nel proprio territorio, altre invece lo hanno mantenuto alle dimensioni precedenti. Anche il numero dei diplomi rilasciati, la remunerazione dei docenti e altre analoghe scelte variano da un luogo all'altro. Si può dunque affermare che il potere di cui disponeva un tempo il Ministero dell'Educazione per gestire il sistema universitario è stato notevolmente ridotto. Di conseguenza, la diversità tra università e tra regioni è aumentata e, con tutta probabilità, essa continuerà ad aumentare anche nell'immediato futuro.

Inoltre, le leggi sull'università, tanto la LRU del 1983 quanto la LOU del 2001, hanno sancito l'autonomia delle università, che costituisce l'elemento centrale del sistema. Anche se l'approvazione della LOU ha generato un ampio dibattito circa il grado di autonomia su cui possono contare le università, in quanto secondo molti la nuova legge intende ridurlo, il principio continua ad essere in vigore e si può affermare che le università spagnole godono e continuano a godere di notevole autonomia, anche tenendo conto delle limitazioni che vengono indicate di seguito.

In generale, la diversità e l'autonomia sono giudicate con favore non solo nella comunità universitaria ma anche nella società spagnola, perché consentono alle università di definire in proprio le loro linee di azione e di adeguare il loro funziona-

mento ai propri fini istituzionali. Si vede anche con favore l'estensione della autonomia agli aspetti economici e finanziari, tenuto conto che questa deve risolversi in una maggior flessibilità operativa. La differenziazione dell'offerta è vista da molti come un elemento migliorativo, pur entro certi limiti.

Tuttavia il principale problema sollevato dall'ampio decentramento e dalle autonomie esistenti sta nell'assicurare l'effettivo coordinamento del sistema universitario. Molti ritengono che un'eccessiva differenziazione possa contrastare con esigenze di equità, per cui emerge la necessità di creare meccanismi di coordinamento. Il principale strumento a questo scopo è il Consiglio per il Coordinamento tra le Università, che ha sostituito il precedente Consiglio delle Università. Al Consiglio prendono parte i Rettori di tutte le università, sia pubbliche che private, i responsabili dell'insegnamento universitario nelle Comunità Autonome, oltre a ventuno persone designate in quote uguali dal Congresso dei Deputati, dal Senato e dal Governo. Il ruolo del Consiglio è quello di assicurare lo sviluppo coordinato del sistema universitario nelle diverse regioni. Tra le sue funzioni è compresa, ad esempio, la pubblicazione di una relazione che precede la creazione di università nuove o la fissazione dei criteri generali per la regolamentazione dei nuovi titoli di studio. Va però riconosciuto che il funzionamento di questo Consiglio non è semplice in un contesto così decentralizzato come quello spagnolo, e che bisognerà adeguare il suo metodo di lavoro alle nuove condizioni esistenti. Tuttavia il riconoscimento dell'importanza di disporre di un meccanismo di coordinamento di questo tipo è unanime.

L'esistenza di organi per l'amministrazione universitaria nei governi regionali obbliga le università ad agire in modo coordinato, mentre nel programma statale questo coordinamento non risulta sempre altrettanto efficace. Tuttavia, questa realtà corrisponde al nuovo modello di organizzazione territoriale dello Stato spagnolo, che ancora è in contrasto con alcune consuetudini storiche di tipo accentratore. Si tratta di un problema che dovrà essere affrontato a breve scadenza.

3. Cambiamenti nel governo delle università

Uno tra gli argomenti che hanno suscitato maggior discussione negli ultimi tempi è quello relativo al governo delle università. Dopo l'approvazione della LRU, le università spagnole si avvalevano per il proprio governo e controllo di organi sia monocratici sia collegiali, basati su un sistema di rappresentanza e di partecipazione. Il massimo organo di rappresentanza dell'università era il Claustro (lett. consiglio dei docenti), composto da rappresentanti dei docenti, studenti, personale amministrativo e servizi, che approvava lo Statuto ed eleggeva il Rettore tra i cattedratici che insegnano in quell'università. Nell'ambito delle Facoltà, spettava alla Giunta di Facoltà eleggere il Decano tra i suoi docenti permanenti. Di conseguenza, si può affermare che l'autorità del Rettore e dei decani era controbilanciata dal Claustro o dalla Giunta corrispondente, essendo essi l'organo che li eleggeva e che li poteva anche rimuovere.

Negli ultimi anni, questa struttura, in atto fin dagli anni Ottanta, è stata posta in

discussione. Uno tra i principali problemi individuati, per il quale peraltro sono state discusse varie interpretazioni e proposte di soluzione, si riferisce al potere decisionale conferito ai Rettori per attuare la politica dell'università. Secondo il governo, questa capacità di decisione era limitata ed era necessario rafforzarla. La soluzione ora prevista nella LOU, se da un lato rispetta il principio di elezione del Rettore tra i professori di rango accademico più elevato (cattedratici) dell'università, dall'altro rinuncia ad una professionalizzazione di altro tipo o alla loro designazione da parte governativa, come invece si verifica in altri sistemi universitari. Tuttavia, allo scopo di rafforzare il potere esecutivo del Rettore a fronte del controllo esercitato dal Claustro, è stato deciso che l'elezione del Rettore avvenga a suffragio universale ponderato, al quale partecipano tutte le componenti della comunità universitaria. Rispetto al modello della LRU, in cui era il Claustro ad eleggere il Rettore in un sistema rappresentativo di secondo grado, il nuovo modello della LOU decreta l'elezione diretta. Il Claustro può soltanto deliberare la revoca del Rettore, con una maggioranza qualificata di due terzi, fatto che limita notevolmente il suo spazio di azione.

Questo nuovo modello di elezione del Rettore ha avuto varie conseguenze. Innanzitutto, ha diminuito la sua dipendenza dal Claustro universitario, essendo il Rettore eletto con una procedura a partecipazione universale e non da un corpo elettorale ristretto. In secondo luogo, ha diminuito la capacità di azione del Claustro e l'azione al suo interno di gruppi di interesse, dato che nelle attuali circostanze la sua effettiva capacità di pressione risulta parecchio ridimensionata. In terzo luogo, ha introdotto nuove regole di gioco e nuovi metodi per l'elezione del Rettore.

Il modello ha provocato ampie discussioni. Sono molti coloro che sostengono che in questo modo si rende maggiormente complesso e costoso il meccanismo elettivo e si favorisce la politicizzazione della procedura. Anche l'assenza di modelli di questo tipo in altri paesi europei è stata addotta come elemento contrario a questa soluzione. Alcuni strati dell'opinione pubblica hanno difeso la legittimità democratica che il nuovo modello conferisce ai rettori in quanto ne rafforza il potere esecutivo. L'esperienza maturata al momento è ancora poco conclusiva essendo passato appena un anno dall'applicazione della norma. Nelle università dove il Rettore è stato eletto con il nuovo sistema si è comunque riscontrato che la procedura ha funzionato in modo accettabile. In generale, è stato ampliato il numero di candidati al rettorato e i programmi elettorali sono diventati più espliciti. Da questo punto di vista, possiamo dire che il carattere democratico dell'elezione ha subito un rafforzamento, sebbene uno dei problemi che ancora sussistono sia dato dalla scarsa affluenza di alcune categorie, in particolare quella degli studenti.

In parallelo con il rafforzamento della figura del Rettore (che peraltro si sarebbe potuto ottenere per altre vie), la LOU ha rafforzato il principale organismo collegiale delle università ossia il Consiglio di Governo. Costituito da un massimo di 56 membri, di cui solo uno è designato dal Rettore e gli altri sono eletti dalla comunità universitaria con modalità diverse, il Consiglio possiede ampio potere esecutivo ed è il vero organo collegiale di decisione nell'università. L'indebolimento subito dal Claustro è stato compensato dal rafforzamento del Consiglio di Governo. Nel governo delle Facoltà e dei Dipartimenti non vi sono state variazioni di rilievo, e dunque la Giunta di Facoltà e il Consiglio di Dipartimento continuano a svolgere funzioni analoghe a quelle che svolgevano in passato.

La LOU ha rafforzato anche un organo che esisteva già in precedenza, il Consiglio Sociale, mediante il quale la società partecipa alla vita universitaria. Il Consiglio Sociale svolge due funzioni principali: approva il bilancio preventivo dell'università e favorisce la partecipazione sociale all'attività universitaria. A questo scopo, tre dei suoi membri fanno parte del Consiglio di Governo. Anche se l'immagine del Consiglio Sociale è stata sempre abbastanza valorizzata, le sue azioni non sono state in passato molto determinanti. La LOU intende rafforzare il suo intervento nella vita universitaria con l'obiettivo di favorire l'apertura dell'università all'ambiente sociale ed economico. Questo intervento, considerato positivo da molti, non ha dissolto i timori nella comunità universitaria, dato che tanto la nomina del suo presidente quanto quella dei suoi membri sono effettuate dal rispettivo governo regionale. Alcune università intravedono in tale intervento un'ingerenza nella propria autonomia, e questo ha determinato reazioni negative. In mancanza di uno sviluppo più completo delle disposizioni di ordine giuridico, le modifiche introdotte in questo senso sembrano positive e possono contribuire a stabilire vincoli più efficaci tra l'università e l'ambiente sociale che la circonda.

4. Rendiconti, valutazione e accreditamento

Negli anni più recenti si è manifestata in Spagna una crescente preoccupazione circa l'esigenza di migliorare la qualità delle università. Le autorità preposte all'educazione e la società spagnola ritengono che la rapida crescita durante il periodo precedente è probabilmente andata a scapito della qualità, e che dunque è necessario migliorare. Le università stanno affrontando un calo degli iscritti che pensano di contrastare aumentando il rispettivo potere di attrazione; per questa ragione hanno messo in atto programmi di miglioramento dei servizi formativi che sono in grado di offrire. Entrambe le circostanze hanno dato l'avvio a varie iniziative di valutazione e rendicontazione negli ultimi anni.

I primi passi in questa direzione furono già compiuti negli anni Novanta. Dopo il varo del Programma Sperimentale di Valutazione della Qualità del Sistema Universitario (1992-1994) e la Partecipazione al Progetto Pilota Europeo (1994-1995), nel 1996 si attuò il Primo Programma Nazionale di Valutazione della Qualità nelle Università, cui ha fatto seguito il Secondo Programma nel 2001. La partecipazione a questo piano è volontaria, ma in realtà ad esso partecipano tutte le università, sia pubbliche che private. I Piani Nazionali di Valutazione della Qualità hanno sviluppato un modello di valutazione che associa l'autovalutazione dell'unità in questione con la valutazione effettuata da un comitato esterno. Dopo il confronto tra le due relazioni e la redazione del rapporto finale, il procedimento viene completato con l'elaborazione e l'approvazione di un programma di modifiche migliorative. In certi casi, sono stati applicati modelli ispirati al EFQM o alle norme ISO o ad altre iniziative simili di gestione o di certificazione della qualità.

Il lavoro di valutazione è stato focalizzato su tre ambiti principali: insegnamento offerto, ricerche realizzate e servizi prestati. La valutazione ha iniziato ad esaminare la qualità dei titoli di studio e, successivamente, quella dei dipartimenti e di altri

servizi (biblioteca, servizi amministrativi e gestionali, uffici universitari vari). L'ambito dell'insegnamento è quello che ha attirato la maggior attenzione e nel quale sono state acquisite le esperienze più preziose. Alcune università hanno anche sviluppato iniziative molto interessanti in altre direzioni.

Con lo scopo di portare a termine questi programmi, la maggioranza delle università ha istituito propri gruppi di valutazione della qualità, nei quali in certi casi sono stati coinvolti anche i vice rettori. Il Consiglio delle Università ha stimolato questo tipo di esperienze, addirittura finanziandole in modo specifico per appoggiare i processi di valutazione e ottenere la loro trasformazione in operazioni di routine. Si può ritenere che nel giro di pochi anni questa prassi abbia subito una generalizzazione e che, assieme alla progressiva accettazione delle procedure, stabilite in precedenza, di valutazione dell'attività di docenza e di ricerca dei professori (valutazione di carattere volontario, ma che, se giudicata positivamente, comportava un incremento retributivo), abbia contribuito a diffondere la pratica della valutazione nelle università spagnole.

Con la LOU si è fatto un ulteriore passo avanti con la promozione di un sistema di accreditamento, da introdurre progressivamente nel corso dei prossimi anni, basato sulle esperienze di valutazione realizzate. A questo fine, è stata istituita l'Agenzia Nazionale per la Qualità e l'Accreditamento (ANECA), oltre ad altre agenzie regionali per la qualità delle università (come quelle istituite in Catalogna e Andalusia). L'ANECA è stata costituita come fondazione pubblica, allo scopo di accentuare la propria indipendenza, anche se tale decisione non è stata esente da alcune critiche, visto il controllo maggioritario che il governo continua a detenere nella nomina dei suoi membri. La sua attività consisterà nel promuovere e sviluppare programmi di valutazione e accredito dell'insegnamento universitario ed anche nel valutare, nel caso dei professori, la loro attività di ricerca, di docenza e di gestione.

Il modello di accreditamento adottato rafforza la *accountability* delle università, e questa è una tendenza comune in molti altri paesi europei negli ultimi anni. Si tratta di un modello basato sull'esperienza acquisita nel campo della valutazione e che, in generale, è giudicato favorevolmente dalla società spagnola. Anche le università lo accettano, al di là delle comprensibili perplessità e dei timori che può suscitare. Benché non si conosca ancora quali saranno esattamente gli sviluppi, il suo ruolo sarà indubbiamente importante nel sistema universitario spagnolo dei prossimi anni.

5. Nuova regolamentazione del corpo accademico

L'ultimo tra gli aspetti qui passati in rassegna è quello relativo alla regolamentazione del corpo accademico. Si tratta di un argomento ampiamente dibattuto già da alcuni anni, vista la coscienza della necessità di riforma che esisteva tanto nell'università quanto nella società. Le principali modifiche introdotte riguardano in particolare l'ampliamento delle figure dei docenti esistenti e il maggior rigore nella loro selezione.

L'università spagnola è sempre stata basata su un modello di professore che al tempo

stesso è anche un funzionario pubblico, completato da alcune figure di professori assunti a contratto, posizione che generalmente si considerava di transizione in vista di raggiungere quella di funzionario. Anche se questa situazione non era del tutto generalizzata, il modello cui essa si ispirava ha finito per distorcere la carriera accademica. La realtà è che le università hanno sempre fatto affidamento su un'importante quota di professori presi sì a contratto, ma in situazioni generalmente precarie o che non si adeguavano alle norme di legge. La necessità di poter contare su più professori per seguire i numerosi studenti e il maggior costo dei docenti funzionari permanenti rispetto a quelli presi a contratto diede slancio a questa politica del personale che fu causa di diversi problemi.

La LOU ha dato una svolta a questa situazione quando ha permesso alle università di avvalersi di una quantità di professori presi a contratto superiore al passato (ora è un fatto acquisito assumere a contratto fino alla metà dell'organico, mentre prima tale percentuale era soltanto del venti per cento) e di regolamentare le nuove figure dei docenti. In questo modo - accanto agli assistenti in formazione e ai professori associati che svolgono alcune lezioni, anche se lavorano abitualmente esternamente all'università, figure queste che già esistevano - la LOU ha introdotto la figura del professore/dottore preso a contratto, posizione che permette ai beneficiari di godere di una maggiore stabilità del posto di lavoro anche senza raggiungere il livello di funzionario. Questa misura offre alle università la possibilità di adeguare il proprio organico secondo le proprie necessità, particolarmente nei momenti in cui cala il numero degli iscritti e quando si modificano i diplomi rilasciati. Anche se non si può dire che in questo modo si pone termine alla condizione di funzionario detenuta dai professori universitari, questa nuova regolamentazione rende più flessibile la situazione esistente.

Da un altro punto di vista, la nuova legge ha aumentato il rigore nella selezione dei docenti, sia permanenti sia presi a contratto. La situazione precedente consentiva alle università di avere un ruolo decisivo nella scelta dei professori permanenti; infatti due dei cinque membri della commissione giudicatrice nei concorsi erano designati dallo stesso dipartimento che aveva esigenza di occupare il posto vacante. Questo fatto, che non sempre assicurava il dovuto rigore nella selezione, ha generato una situazione di scarsissima mobilità del corpo docente. Nei confronti di tale situazione sono state sollevate molte critiche durante gli ultimi anni e già all'inizio degli anni Novanta si fecero progetti per cambiare questa prassi, anche se non si giunse alla sua attuazione pratica.

La nuova legge ha introdotto un meccanismo di abilitazione per l'accesso alle categorie docenti di carattere permanente (professore titolare e cattedratico), mediante il quale spetta ad una commissione formata da sette membri eletti per sorteggio giudicare l'idoneità dei candidati. Successivamente, l'università è libera di scegliere i propri professori, ma sempre tra quelli che hanno ricevuto l'abilitazione preventiva. Questo modello contribuisce ad operare una selezione più rigorosa in quanto svincola il processo di selezione dall'assegnazione del posto. Per poter assegnare un posto ad un dato professore, questi deve avere precedentemente dimostrato la propria idoneità di fronte ad un'ampia commissione.

Anche i professori assunti a contratto vengono ora prescelti con maggior rigore, essendo necessario ottenere l'accredito preliminare da parte dell'ANECA o di altra agenzia regionale qualora essi intendano fruire di un contratto a tempo indeterminato presso un'università. Questa è una disposizione nuova che subordina l'idoneità dei potenziali candidati all'esame del loro curriculum vitae e dei rispettivi contributi accademici e

scientifici. Si tratta di un modello diffuso in altri paesi, ma che per la Spagna rappresenta una novità.

Queste innovazioni devono consentire un ulteriore miglioramento della qualità del corpo docente universitario in Spagna, che peraltro è andato migliorando un poco alla volta. La rottura dell'isolamento scientifico che per lungo tempo fu prassi largamente diffusa, la consuetudine di inviare i migliori studenti in altri paesi, la creazione di gruppi di ricerca con linee di lavoro predefinite hanno permesso di innalzare il livello generale dei candidati al posto di professore. L'ampliamento delle figure esistenti e l'aumento del rigore nella selezione devono consentire il progresso in questa direzione, fatto che è strettamente connesso alla qualità del sistema universitario spagnolo.

C) SVEZIA

A cura di Albert Tuijnman, Director of the Institute of International Education; Chair of International and Comparative Education (Stockholm University), già Principal Administrator of the Education and Training Division dell'OCSE.

1. Introduzione

Questo contributo presenta il quadro dell'educazione terziaria in Svezia e descrive le riforme recenti e quelle in corso nel settore. Particolare attenzione viene data al problema della *governance* e tratta questioni del tipo: controllo centrale contrapposto all'autonomia, accountability, valutazione della qualità, autovalutazione e sviluppo del sistema. La sezione riguardante il finanziamento dell'educazione terziaria tratta delle procedure di nomina dei docenti e del loro stato giuridico. La parte conclusiva dello studio si occupa dell'andamento delle iscrizioni e dell'efficienza interna, della qualità, dei costi, del rapporto tra le istituzioni universitarie e la società circostante.

2. Il quadro istituzionale

Vi sono diversi modi di organizzare l'educazione terziaria. Diversi paesi europei hanno adottato il modello binario, in base al quale vi è un settore costituito dalle tradizionali università di alto livello e basate su facoltà, ed un distinto settore "non universitario", composto da varie istituzioni che offrono istruzione post secondaria professionalizzante. Nel modello binario questi due settori sono disciplinati da norme e regolamenti diversi: vi sono differenze per quanto riguarda *governance*, autonomia, orientamento alla ricerca, stato giuridico e livelli retributivi del personale docente. In Svezia, invece, l'educazione terziaria è organizzata in base al modello unitario. Tale modello comprende quindi università, collegi universitari ed altre istituzioni terziarie, peraltro tutte disciplinate dalle stesse norme e con lo stesso stato giuridico per il personale.

In Svezia l'educazione terziaria prevede tre diverse fasce di istituzioni e corsi. La prima fascia si riferisce ad un titolo di terzo livello che termina con un diploma o certificato non equivalente ad una laurea di primo livello. A questo livello si distinguono altresì due sottosistemi, (a) programmi "terminali", ad orientamento principalmente professionale, generalmente attuati in istituzioni al di fuori dell'ambito

universitario; e (b) programmi 'di snodo', che consentono agli studenti migliori di iscriversi poi ad un corso universitario nella stessa materia. La seconda fascia dà luogo ad una laurea di primo livello. Infine, a condizione di avere ottenuto una laurea di primo livello per l'ammissione, si può ottenere una laurea specialistica.

Le università più antiche in Svezia si trovano ad Uppsala e Lund, e furono istituite rispettivamente nel XV e XVII secolo. Al termine del XIX secolo furono fondati i Collegi Universitari di Stoccolma e Göteborg, ai quali venne attribuito lo status di università nel 1960. Da allora il numero delle istituzioni universitarie è cresciuto in notevole misura e oggi ve ne sono più di 50. La maggior parte è gestita dallo Stato, alcune da enti regionali e qualcuna è privata. Il governo centrale ne fissa gli obiettivi e la struttura complessiva, ma delega le decisioni circa il contenuto degli studi alle istituzioni.

Sei atenei statali offrono un'ampia gamma di corsi nonché opportunità per ricerche in diverse materie. Si tratta delle università di Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå e Uppsala. A quattro ex Collegi Universitari è stato recentemente attribuito lo status di università: nel 1997 all'Università della Tecnologia di Luleå e nel 1999 a quelle di Karlstad, Växjö e Örebro. Vi sono inoltre tre università statali specialistiche: il Karolinska Institutet (Medicina), l'Istituto Reale di Tecnologia (Ingegneria) e l'università svedese di Scienze Agrarie. Esistono inoltre due istituzioni universitarie private: la Chalmers University of Technology a Göteborg e la Stockholm School of Economics.

A parte le università antiche e recenti, esistono diversi collegi universitari di varie dimensioni e con diversi profili. Questi offrono corsi e programmi avanzati, ma non possono conferire il Dottorato e, in confronto alle università statali, l'attività di ricerca tende ad essere più limitata. Il profilo di ciascuna di esse si è determinato sulla base dei rapporti con il mondo del lavoro locale. I Collegi più piccoli offrono un numero minore di corsi, ad esempio di formazione per gli insegnanti o di amministrazione aziendale.

Nove Collegi di Belle Arti offrono istruzione e formazione sul campo e conducono ricerche e progetti nel settore artistico. Alcuni Collegi di scienze sanitarie sono specializzati nella formazione di infermieri, ostetriche, assistenti di laboratorio ed altre professioni paramediche.

3. Riforme strutturali nell'Educazione terziaria

Nel 1977, un'importante riforma ha portato alla creazione di un sistema integrato ed uniforme per tutti i tipi di educazione terziaria: ha ampliato le politiche di accesso, esteso la distribuzione territoriale delle istituzioni, avviato l'educazione permanente e l'aggiornamento professionale degli adulti. Dal punto di vista strutturale, la riforma ha semplicemente cancellato la distinzione tra educazione universitaria ed

educazione terziaria non universitaria. Questa politica prosegue tuttora. Per cui, nonostante la perdurante diversificazione e la nascita di nuovi collegi e istituti specialistici che offrono corsi professionali post-diploma, in Svezia il settore dell'educazione terziaria è pur sempre organizzato in base al principio unitario. Sicché non esiste alcun riconoscimento ufficiale delle differenze di prestigio e qualità che probabilmente esistono de facto tra le oltre cinquanta istituzioni di educazione terziaria del paese.

Negli anni Settanta-Ottanta la Svezia aveva un sistema di organizzazione dell'educazione terziaria altamente centralizzato. Dal 1977 e fino al 1993, il governo centrale specificava quanti studenti ciascuna istituzione poteva ammettere per ogni corso di studi e inoltre disciplinava in dettaglio il modo in cui gli istituti dovevano essere gestiti e organizzati. Poi, è intervenuto un importante cambiamento nella politica del governo, che ha deciso di procedere sulla base di "obiettivi e risultati", per cui il sistema scolastico si è andato sempre più decentralizzando: nel 1991 è iniziata la riforma della scuola in generale; nel 1992 si è attuata la riforma della secondaria superiore, si è ridotto il numero delle materie e in quella occasione si è portata da due a tre anni la durata della scuola professionale superiore; infine, nel 1993 si è attuata la riforma dell'educazione terziaria.

La riforma del 1993 ha notevolmente ridotto l'influenza del governo, ed è stata data agli istituti una maggiore autonomia per l'organizzazione degli studi, le ammissioni, la gestione delle risorse e l'organizzazione in generale. Da quel momento il governo centrale precisava gli obiettivi generali e distribuiva "pacchetti" di risorse finanziarie in relazione agli obiettivi quantitativi di iscrizioni ma le decisioni sulle ammissioni e l'orientamento dei corsi universitari di primo livello erano delegate alle istituzioni. Uno dei principali obiettivi della riforma del 1993 era di aumentare la possibilità di scelta degli studenti mantenendo nello stesso tempo le istituzioni finanziariamente responsabili dei risultati raggiunti. Tuttavia, tali risultati venivano misurati quantitativamente, in termini di numero di studenti che completavano con successo il loro corso di studi, e non in termini qualitativi, cioè per quanto gli studenti effettivamente imparavano ed erano in grado di fare. In breve, il governo stabiliva un numero minimo di lauree per ciascun istituto, nonché l'aumento o la diminuzione del numero equivalente di studenti a tempo pieno per certe facoltà e per un certo periodo di tempo. Si può dire che questa politica abbia avuto successo, nel senso che ha dato alle istituzioni di educazione terziaria un forte incentivo economico ad aumentare il numero degli studenti. Tuttavia essa non ha incentivato le istituzioni terziarie a garantire alti standard qualitativi.

Apparentemente la tendenza a decentralizzare la gestione del sistema educativo sembra condurre ad una crescita dell'autonomia e della responsabilizzazione degli istituti, in pratica la realizzazione del principio della devolution, ha consentito al governo centrale di mantenere un fermo controllo sullo sviluppo complessivo del sistema.

4. *Governance* e autonomia delle istituzioni terziarie

La riforma dell'educazione terziaria del 1993 ha aumentato l'autonomia e la responsabilità delle istituzioni di formazione. La riforma ha rafforzato l'influenza locale sul contenuto dei corsi e l'organizzazione degli istituti. In breve, la riforma del 1993 ha portato alla deregulation, cioè a decisioni decentralizzate su questioni come gli incarichi di docenza, l'organizzazione dei corsi e la distribuzione delle risorse tra le varie facoltà e discipline. Essendo i nuovi finanziamenti legati all'aumento di iscrizioni degli studenti, ci si attendeva un aumento della concorrenza tra istituti. Tuttavia, con il trasferimento dei poteri in merito a organizzazione e contenuti educativi, il governo ha sentito l'esigenza di rafforzare la valutazione e il controllo di qualità per assicurare la *accountability* del sistema. Pertanto si è richiesto a tutti gli istituti di formazione universitaria di sottoporsi ad *audit*, di istituire un programma di 'controllo e valutazione della qualità e di riferire annualmente al governo sui progressi compiuti.

Benché la riforma del 1993 mirasse a lasciare alle istituzioni le decisioni sulla propria organizzazione interna, nella legge di riforma erano contenute alcune linee-guida per imporre alcune direttive in materia. Ad esempio, come già accadeva in precedenza, ciascun istituto è diretto da un *Governing Board*. Tuttavia dal 1993 il governo nomina al di fuori dell'istituto non solo il presidente, ma anche metà dei membri. Così, sette su tredici membri del Consiglio rispondono direttamente al governo centrale. Altri componenti del Consiglio sono il *Vice Chancellor*, i rappresentanti eletti del personale docente e i rappresentanti degli studenti. I sindacati hanno diritto di assistere e parlare nelle riunioni del Consiglio. Il *Vice Chancellor* è nominato dal Consiglio e assunto con decisione governativa per non più di sei anni. Gli altri membri del Consiglio sono nominati per un periodo non eccedente tre anni.

Molte istituzioni terziarie – ma non tutte – hanno Consigli di Facoltà. E' stabilito che quegli istituti ai quali il governo ha assegnato un'area di ricerca avranno almeno un Consiglio di Facoltà. Questo è di regola responsabile anche per la formazione universitaria di primo livello impartita nel suo settore. Ciascuna facoltà deve altresì avere un consiglio presieduto da un preside. Negli organi decisionali istituiti per le questioni relative alla ricerca e alla formazione universitaria di primo livello, i docenti devono essere sempre in maggioranza. Anche gli studenti devono essere rappresentati in tutti gli organi che si occupano di problemi educativi. Il trasferimento di responsabilità e autonomia organizzative alle istituzioni è stata dunque alquanto limitata.

5. Controllo e valutazione della qualità e *Accountability*

Nel 1990 il governo istituì un ente autonomo, il Consiglio per il Rinnovo dell'educazione terziaria di primo livello (undergraduate). Il suo ruolo era di dare un

certo supporto finanziario all'innovazione e allo sviluppo del settore. Nel 1995 venne istituita l'Agenzia Nazionale per l'Istruzione Superiore come ente responsabile di supervisione, monitoraggio, controllo della qualità, ricerca e attribuzione di equivalenza ai titoli stranieri. Venne altresì creato un separato Consiglio Nazionale per i Sussidi agli Studenti, con lo scopo di amministrare varie forme di sostegno e diritto allo studio. Lo stesso anno, il Consiglio per il Rinnovamento dell'Educazione Terziaria venne collocato presso l'Agenzia Nazionale per l'Istruzione Superiore e nel 1999 assunse il nuovo nome di Consiglio per il Rinnovamento dell'Istruzione Superiore.

Dal 1995, quindi, l'Agenzia Nazionale per l'Istruzione Superiore è responsabile in materia di controllo della qualità e ha il compito di effettuare *quality audits*. Recentemente ciò è stato esteso fino a includere la valutazione di tutti i corsi universitari di primo e secondo livello (*undergraduate* e *post graduate*). Oltre alla valutazione delle materie e dei corsi, l'Agenzia effettua anche *audits* sulle procedure di controllo della qualità adottate dagli istituti e valuta le richieste concernenti il diritto a rilasciare lauree od offrire corsi post-laurea in specifiche materie. Dal 1995 tutti gli istituti di formazione universitaria della Svezia sono stati controllati (*audited*) per favorire e far crescere una cultura di costante auto-miglioramento.

Una proposta del Governo (1999/2000) ha condotto il Parlamento a deliberare in materia di contenuti e ambiti del controllo nazionale. All'Agenzia Nazionale per l'Istruzione Superiore è stato assegnato il compito di "condurre ogni sei anni valutazioni di tutti i corsi di studio che danno luogo a titoli di laurea e a qualificazioni professionali, inclusa la formazione post-universitaria". Il governo ha imposto il compito di condurre queste valutazioni in modo più sistematico per fornire dati completi sulle tendenze a lungo termine. Il focus della riforma è la qualità dell'istruzione impartita. Il progetto governativo prevede lo sviluppo di un sistema di valutazione e controllo della qualità per dare agli studenti maggiori informazioni per partecipare alla vita delle istituzioni e influenzarne le decisioni.

L'Agenzia Nazionale valuta la qualità della formazione superiore in vari modi. Le valutazioni nazionali sono condotte per i corsi universitari nelle materie più importanti, che danno luogo al rilascio di lauree di primo livello (baccellierati) e di secondo livello (master), corsi che rilasciano qualifiche professionali e corsi post-universitari (abilitazioni e dottorati). Dal 2001 tutti questi programmi sono soggetti ad una verifica condotta ogni sei anni. Inoltre l'Agenzia Nazionale effettua specifici accertamenti sulla qualità di materie e corsi, valuta le richieste concernenti il diritto a rilasciare lauree e sovrintende ai processi per il controllo della qualità nelle singole università e nei collegi. Il governo ha altresì affidato all'Agenzia il compito di esaminare le domande dei Collegi universitari per attivare aree di ricerca e l'assegnazione dello status di università.

L'accertamento del diritto di rilasciare lauree è una forma di valutazione fatta su richiesta dell'istituzione di educazione terziaria. Il diritto non è attribuito in via permanente. Anche ad università e collegi universitari autorizzati a rilasciare dottorati può essere revocato il diritto di rilasciare singole lauree. La valutazione assume la

forma di un “accreditamento”, nel quale un gruppo di pari valuta la qualità del corso in relazione a determinati criteri e invia una “raccomandazione” all’Agenzia Nazionale. I criteri di valutazione includono: competenze dei docenti e sviluppo di tali competenze; attività di ricerca, contenuti educativi e organizzazione, profondità e ampiezza delle materie trattate; possibilità di proseguire con studi post-laurea; valutazione e garanzia di qualità; partecipazione degli studenti, pari opportunità, livello di internazionalizzazione; qualità e disponibilità di una biblioteca e di altre fonti di informazione, locali e attrezzature; criteri di selezione e assunzione, finanze e amministrazione, stabilità a lungo termine e una valutazione dell’ambiente (critico, creativo, etc.).

6. Il sistema nazionale di valutazione

La riforma del 1993 stabiliva che gli istituti di educazione terziaria dovessero avviare procedure di valutazione della qualità finalizzate al miglioramento. L’autovalutazione è considerata il cuore dell’approccio svedese alla valutazione dell’educazione terziaria. L’Agenzia ha elaborato diversi parametri e fattori di qualità per guidare questo processo di autovalutazione. Gli stessi criteri vengono usati altresì come guida per il controllo dei corsi a livello nazionale. Essi vengono ritenuti in linea con quelli elaborati e attuati in altri paesi, particolarmente in Australia, Paesi Bassi e Regno Unito.

Lo scopo principale della valutazione è di raccogliere informazioni e dati da cui partire per migliorare la qualità del servizio. La valutazione si sviluppa attraverso un processo costituito da tre fasi. La prima fase è l’autovalutazione del dipartimento o del soggetto responsabile dei corsi. Autovalutazione significa che il dipartimento deve esaminare e riflettere sulle proprie attività ed anche valutare e descrivere i relativi punti di forza e di debolezza. L’autovalutazione è una base importante per le scelte interne allo stesso dipartimento, e sono essenziali il personale interno e gli studenti. Inoltre, il dialogo tra il dipartimento e il gruppo dei revisori esterni si basa su questa autovalutazione, che fornisce anche materiale per una valutazione complessiva dei corsi. La relazione finale di autovalutazione può essere sottoposta a un forum nel quale vengono prese le decisioni relative ai corsi. L’autovalutazione dovrebbe seguire le specifiche direttive contenute in un manuale, ma vengono presi in considerazione anche elementi peculiari del corso sottoposto a verifica.

La seconda fase dell’attività di valutazione ha luogo quando un gruppo di revisori esterni controlla i documenti relativi all’autovalutazione e li discute con i soggetti interessati durante un’ispezione sul posto. All’università o collegio da controllare viene data l’opportunità di proporre le persone da nominare nel gruppo, composto da tre a cinque revisori. Questi dovrebbero essere individui con una solida conoscenza della materia, con idonea esperienza e il cui giudizio sia rispettato. Oltre a revisori con qualificazioni accademiche e di insegnamento provenienti da istituzioni svedesi e straniere, il gruppo dovrà includere un rappresentante degli studenti. La

funzione dei gruppi di revisori esterni è di dare un giudizio e trarre conclusioni, in collaborazione con i dipartimenti o le istituzioni educative, sulla qualità dei corsi in relazione agli obiettivi nonché di fornire una base più solida per le attività di sviluppo proprie dell'università o del collegio. Quando i revisori esterni ricevono il rapporto di autovalutazione e l'eventuale documentazione allegata, la studiano dapprima individualmente. In seguito il gruppo si riunisce per un'analisi congiunta del materiale e per preparare l'ispezione sul posto. Normalmente la visita a ciascun sito richiede un giorno. I revisori incontrano i rappresentanti degli amministratori, degli insegnanti, degli altri membri del personale e degli studenti, ciascuna categoria separatamente. Il gruppo di revisori conduce la discussione durante la visita. Questa mira ad approfondire i giudizi ricavati dall'autovalutazione e da ogni altro documento che sia stato fornito. Dopo la visita il gruppo dei revisori compila il rapporto, che conterrà raccomandazioni per i miglioramenti da apportare. In linea di principio, l'ispezione e il rapporto hanno grande peso per l'attribuzione del diritto ad assegnare lauree.

La terza fase implica un follow-up dell'ispezione, che ha luogo in due fasi. In concomitanza con la pubblicazione del rapporto, le università e i collegi sono invitati a partecipare ad un incontro. Un ulteriore follow-up è organizzato dopo che è trascorso un periodo ragionevole per consentire l'attuazione delle misure correttive individuate – di solito 1-3 anni dalla pubblicazione del rapporto.

L'Agenzia Nazionale controlla la qualità dei corsi e degli insegnamenti in termini di prerequisiti, svolgimento e risultati. I fattori di qualità considerati sono:

- Criteri di composizione dei gruppi di lavoro
- Qualificazioni dei docenti e opportunità di rafforzare le loro competenze
- Obiettivi, contenuto e organizzazione dei corsi
- Biblioteche ed altre fonti di informazioni
- Locali e attrezzature
- Ambiente di lavoro degli studenti
- Ambiente di lavoro dei docenti
- Organizzazione dei corsi
- Metodi di esame
- Presenza di un ambiente di studio critico e creativo
- Revisione e controllo qualità
- Follow-up
- Percentuali di successo (indicatori).

7. Crescita delle iscrizioni e riduzione del rapporto docenti/studenti

Vi è una notevole pressione di immatricolazioni sul sistema terziario svedese, ulteriormente favorita dalla deliberata politica di sviluppo dell'educazione terziaria del governo svedese negli anni Novanta. Non solo le università tradizionali hanno visto

un'importante crescita delle iscrizioni, ma sono state fondate nuove istituzioni ad un ritmo alquanto sostenuto. Di conseguenza, la missione dell'università tradizionale è cambiata. Oggi non è più dominante la produzione della crescita della conoscenza come parte dello sviluppo delle scienze. Piuttosto, il suo obiettivo principale è divenuto quello di soddisfare le varie esigenze dell'economia e del mercato del lavoro preparando giovani adulti alla loro carriera nella vita lavorativa.

Il governo svedese sta attivamente promuovendo questa trasformazione. Si dà grande rilievo all'esigenza di rafforzare il legame tra l'università, il mercato del lavoro e la comunità circostante. Nuove strategie vengono elaborate dalle istituzioni per collegare l'educazione terziaria con le imprese private e pubbliche, ad esempio offrendo all'industria, e ai datori di lavoro in genere, più spazio per contribuire a determinare gli orientamenti dei curricula universitari e per promuovere, nell'ambito di corsi specifici, lo scambio di personale specializzato. Un altro degli obiettivi perseguiti è l'aumento della quota di risorse private in rapporto ai finanziamenti totali.

Un'altra serie di obiettivi espliciti che il governo svedese persegue in questo momento, è di aumentare fino al 50 per cento le iscrizioni di giovani appartenenti alla coorte, nello stesso tempo aumentando il peso delle facoltà di scienze naturali e ingegneria, e riducendo il peso relativo delle scienze sociali e umane. Un altro obiettivo è di favorire ulteriormente la differenziazione sociale ed etnica degli studenti nei corsi universitari di primo e secondo livello (*undergraduate e post graduate*).

L'ammissione alla maggior parte dei corsi di studio è centralizzata attraverso l'Ufficio Nazionale degli Accessi all'Istruzione Superiore. Ciò consente di ottenere centralmente da un'unica fonte informazioni sui requisiti di ammissione, e di fare domanda a diversi istituti universitari e vari corsi nello stesso tempo, essendo previste fino a dodici alternative nel modulo di domanda. Dal 1995 in poi, tuttavia, l'ammissione ai corsi di studio può essere in certa misura decentrata e gestita da uffici locali.

Per essere ammesso all'educazione terziaria, il richiedente deve soddisfare i requisiti generali, che sono gli stessi per tutti i corsi di istruzione. L'ammissibilità si ottiene generalmente completando un corso di studi superiori, o dando prova di un livello di preparazione equivalente. Sono egualmente ritenuti ammissibili coloro che hanno almeno 25 anni, lavorano da quattro anni e hanno un livello di padronanza dell'inglese e dello svedese pari a quello ottenuto completando un programma di studi superiori. Il numero chiuso è usato per tutti i corsi di studi. Se il numero dei richiedenti qualificati eccede il numero dei posti, gli studenti sono ammessi sulla base di criteri quali i voti conseguiti alla scuola superiore, i punteggi ottenuti nei test nazionali di attitudine allo studio, o i crediti derivanti da precedenti esperienze di formazione o lavoro.

Le iscrizioni all'università in Svezia sono cresciute a ondate successive sin dagli anni Cinquanta. Gran parte di questa crescita si è verificata durante gli anni Sessanta; alla fine di quel decennio gli studenti di livello universitario erano triplicati rispetto all'inizio. La crescita è poi proseguita negli anni Settanta, anche se ad un ritmo più

ridotto. Alla fine degli anni Settanta e per larga parte degli anni Ottanta, il numero di studenti universitari è rimasto costante. Successivamente, si è avuta una costante espansione nel corso degli anni Novanta. Tra il 1990 e il 2001, il numero di studenti nei corsi universitari di primo livello è cresciuto di oltre il 60 per cento.

Il numero di studenti immatricolati nell'educazione terziaria è giunto a 72.100 nell'anno accademico 2000/01, ossia il più alto numero di matricole finora registrato. Negli ultimi anni, le iscrizioni sono aumentate in particolare tra gli studenti di gruppi di età più elevati. Nel 2001 vi erano 300.000 studenti iscritti all'educazione terziaria, con un aumento di poco più del cinque per cento rispetto all'autunno precedente. In confronto agli anni precedenti, la crescita relativamente più alta si è avuta tra gli studenti più anziani, mentre l'iscrizione di giovani tra i 19-20 anni è stata simile agli anni precedenti, costituendo circa il 15 per cento del totale.

Lo Higher Education Ordinance contiene norme concernenti l'impiego di personale docente negli istituti di educazione terziaria. Le categorie interessate sono: *professors* (sostanzialmente corrispondenti ai nostri ordinari), *senior lecturers* (sostanzialmente corrispondenti ai nostri associati), *junior lecturers* (ricercatori), *post doctoral fellows* (assegnisti), *part time teachers* (insegnanti a tempo parziale) e *guest teachers* (docenti ospiti). Dal 1999 sono state introdotte nuove regole per selezione, assunzione e promozione del personale docente. Si prevede ad esempio che un *senior lecturer* che soddisfi i requisiti del *professor* sia assunto come tale. Inoltre, sono specificati obiettivi di assunzione nella prospettiva di un aumento delle donne tra i professori neo-assunti. Nei pochi anni in cui queste regole sono state applicate, il numero di professori assunti nelle università e nei collegi universitari svedesi è all'incirca raddoppiato, da 2000 a 4000. Benché i *senior lecturers* in tal modo promossi a *professors* non abbiano automaticamente diritto ad un aumento di retribuzione, la tendenza emergente è di far convergere nel tempo i livelli retributivi di tutti i docenti selezionati per concorso e promossi.

I *professors* e i *senior lecturers* (in possesso di un dottorato) sono membri di un istituto o dipartimento. Il budget disponibile per il consiglio di un istituto o dipartimento determina se vi sia o meno la possibilità di assumere un *senior lecturer* o un *professor*. Dopodiché l'istituto richiede al consiglio di facoltà di approvare la decisione di assumere un nuovo membro del personale. Il consiglio di facoltà deve altresì approvare i criteri di scelta e i membri della commissione per la selezione e la valutazione. La retribuzione di un *senior lecturer* o di un *professor* al momento dell'assunzione è determinata di concerto tra il dipartimento e l'ufficio del personale dell'università. Generalmente è previsto un minimo e un massimo, con poco spazio per differenze retributive individuali. Anche gli onnipresenti rappresentanti dei sindacati vengono consultati nelle nuove assunzioni e per determinare la remunerazione. In Svezia *professors* e *senior lecturers* impiegati nelle istituzioni pubbliche della formazione universitaria sono considerati pubblici dipendenti, ma non godono dei privilegi dei dipendenti della pubblica amministrazione (*Beambter*).

In Svezia il numero di *lecturers* e ricercatori impegnati nell'educazione terziaria continua a crescere e così pure le loro qualificazioni. Nel corso del 2001, tuttavia, l'au-

mento del personale è stato notevolmente inferiore a quello degli studenti, sicché la proporzione di studenti per insegnante ha continuato a crescere. Considerando che nel settore universitario il numero di impiegati amministrativi e tecnici è quasi pari a quello di docenti e ricercatori, desta preoccupazione un ulteriore peggioramento della proporzione tra insegnanti e studenti, tanto più tenendo conto che una larga percentuale dell'attuale personale docente andrà in pensione nei prossimi anni.

8. Il finanziamento dell'espansione dell'educazione terziaria

Il governo alloca una cospicua parte di risorse alle istituzioni terziarie. Il settore si è sviluppato in modo considerevole, sia in termini di posti per gli studenti negli istituti esistenti, sia di creazione di nuove istituzioni in tutto il paese. L'aumento delle iscrizioni tende a vanificare l'aumento dei finanziamenti. Il risultato è stato una graduale diminuzione del livello di spesa per studente nel settore. Nello stesso tempo, in Svezia non esistono contribuzioni da parte degli studenti per l'educazione terziaria: essa è completamente gratuita per tutti gli studenti. Gli studenti svedesi e quelli che risiedono in Svezia in via permanente hanno diritto al supporto dello Stato attraverso prestiti e borse di studio. E' attualmente in discussione se sia fattibile e opportuno continuare a finanziare in tutto e per tutto questo settore in espansione esclusivamente attraverso fonti pubbliche.

Nel 2001 il settore pubblico è intervenuto per circa l'87 per cento nel finanziamento degli istituti di istruzione superiore, di cui il 60 per cento per costi relativi al personale e il 14 per cento per strutture e attrezzature. Nel 2001 in Svezia la spesa per gli istituti di educazione terziaria è stata di 38 miliardi di SEK (pari a circa 4 miliardi di Euro). Le dieci istituzioni più grandi ricevono all'incirca tre quarti di questo importo. Comprendendo i costi degli aiuti agli studenti e le spese per varie Agenzie centrali, la spesa ammonta a un totale di 47 miliardi di SEK (pari a oltre 5 miliardi di Euro). La parte restante viene da finanziamenti esterni alla ricerca e contratti di ricerca per lo più provenienti da Agenzie di settore e da enti e imprese private.

Importanti cambiamenti si sono verificati nel finanziamento della ricerca universitaria. All'inizio degli anni Ottanta, due terzi del finanziamento per la ricerca e i corsi post-laurea provenivano da stanziamenti a destinazione specifica e altri fondi direttamente distribuiti dallo Stato. Nel 2001, questa proporzione si è ridotta al 46 per cento, sicché il finanziamento esterno ha pesato per il 54 per cento delle entrate relative alla ricerca.

Riassumendo, dunque, l'educazione terziaria è un settore in espansione, nuove istituzioni vengono create nel territorio, e il numero complessivo delle iscrizioni continua a crescere. Ma il finanziamento pubblico non è al passo con questa crescita, e le fonti private integrative sono ancora poche e saltuarie. I risultati sono un crescente numero di studenti per docente, una diminuzione dei finanziamenti disponibili vista la crescita del personale impiegato (soprattutto nelle università tradizionali), e

l'attuazione di riforme prive di finanziamento (ad esempio la promozione su larga scala di *senior lecturers* a *professors* senza che vi siano i mezzi finanziari per aumentare correlativamente la retribuzione). Richiedere agli studenti e alle loro famiglie di contribuire maggiormente ai costi dell'educazione terziaria è un'opzione che la Svezia dovrà considerare con urgenza.

L'autore si è avvalso di diverse importanti fonti di informazione sull'educazione terziaria in Svezia. Due riferimenti chiave sono pubblicati dalla Agenzia Nazionale per l'Istruzione Superiore: Swedish Universities and University Colleges, Short Version of Annual Report (2002; 2000; 1998) e From Quality Audit to Quality Assessment: The New Evaluation Approach for Swedish Higher Education (2001).

ALLEGATO

LA DICHIARAZIONE DI BOLOGNA

“Lo spazio europeo dell’istruzione superiore”

Dichiarazione congiunta dei Ministri Europei dell’Istruzione Superiore intervenuti al Convegno di Bologna il 19 Giugno 1999

Il processo europeo, grazie agli straordinari progressi registrati negli ultimi anni, è divenuto per l’Unione ed i suoi cittadini una realtà sempre più concreta e determinante, cui le prospettive di allargamento e l’intensificazione dei rapporti con gli altri paesi europei conferiscono dimensioni ancor più vaste. Al tempo stesso in ampi settori del mondo politico, accademico e dell’opinione pubblica si va affermando la consapevolezza della necessità di conferire alla costruzione europea una articolazione maggiormente differenziata e completa, rinforzandone in particolare le dimensioni intellettuali, culturali, sociali, scientifiche e tecnologiche.

L’Europa della Conoscenza è ormai diffusamente riconosciuta come insostituibile fattore di crescita sociale ed umana e come elemento indispensabile per consolidare ed arricchire la cittadinanza europea, conferendo ai cittadini le competenze necessarie per affrontare le sfide del nuovo millennio insieme alla consapevolezza dei valori condivisi e dell’appartenenza ad uno spazio sociale e culturale comune.

L’istruzione e la cooperazione si confermano ulteriormente come strumenti essenziali per lo sviluppo ed il consolidamento di società democratiche, stabili e pacifiche, tanto più guardando alla tormentata area dell’Europa sud orientale.

La Dichiarazione della Sorbona del 25 Maggio ‘98, fondata su tali considerazioni, ha posto l’accento sul ruolo centrale delle Università per lo sviluppo della dimensione culturale europea ed ha individuato nella costruzione di uno spazio europeo dell’istruzione superiore uno strumento essenziale per favorire la circolazione dei cittadini, la loro occupabilità, lo sviluppo del Continente.

Sottoscrivendo la dichiarazione o esprimendo la loro adesione di principio, molti paesi europei hanno raccolto l’invito ad impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi in essa prefigurati. La direzione assunta dalle numerose riforme dell’istruzione superiore intraprese nel frattempo in Europa ha dimostrato la determinazione di diversi Governi di operare concretamente in tal senso.

Le istituzioni di istruzione superiore europee, per parte loro, hanno saputo raccogliere la sfida assumendo un ruolo di primo piano nella costruzione dello spazio europeo dell’istruzione superiore, sulla scorta anche dei principi fondamentali sanciti nel 1988 nella Magna Charta Universitatum di Bologna. Ciò è da ritenersi della

massima importanza, in quanto l'indipendenza e l'autonomia delle Università garantiscono il costante adeguamento del sistema dell'istruzione superiore e della ricerca all'evolversi dei bisogni e delle esigenze della società e della conoscenza.

Il cammino è stato intrapreso nella giusta direzione e con significativa determinazione. Il conseguimento di una maggiore compatibilità e comparabilità dei sistemi dell'istruzione superiore necessita peraltro di un costante impulso per potersi realizzare compiutamente. Occorre sostenerlo promuovendo misure concrete che consentano di realizzare tangibili avanzamenti. Il Convegno del 18, che ha visto impegnati autorevoli studiosi ed accademici provenienti da tutti i nostri Paesi, fornisce utilissime indicazioni sulle iniziative da intraprendere.

Dobbiamo guardare in modo particolare all'obiettivo di accrescere la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore. L'efficacia e la vitalità di ogni civiltà viene infatti valutata anche con il metro dell'attrazione che il suo sistema culturale riesce ad esercitare nei riguardi degli altri Paesi. Occorre che il sistema dell'istruzione superiore europeo acquisti nel mondo un grado di attrazione corrispondente alla nostra straordinaria tradizione scientifica e culturale.

Nell'affermare il nostro sostegno ai principi generali enunciati nella Dichiarazione della Sorbona, ci impegniamo a coordinare le nostre politiche per conseguire in tempi brevi, e comunque entro il primo decennio del 2000, i seguenti obiettivi, che consideriamo di primaria importanza per l'affermazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore e per la promozione internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore:

- adozione di un sistema di titoli di semplice leggibilità e comparabilità, anche tramite l'implementazione del *Diploma Supplement*, al fine di favorire l'*employability* dei cittadini europei e la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore;
- adozione di un sistema essenzialmente fondato su due cicli principali, rispettivamente di primo e di secondo livello. L'accesso al secondo ciclo richiederà il completamento del primo ciclo di studi, di durata almeno triennale. Il titolo rilasciato al termine del primo ciclo sarà anche spendibile quale idonea qualificazione nel mercato del lavoro europeo. Il secondo ciclo dovrebbe condurre ad un titolo di master e/o dottorato, come avviene in diversi paesi europei;
- consolidamento di un sistema di crediti didattici- sul modello dell'ECTS - acquisibili anche in contesti diversi, compresi quelli di formazione continua e permanente, purché riconosciuti dalle università di accoglienza, quale strumento atto ad assicurare la più ampia e diffusa mobilità degli studenti;
- promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione con particolare attenzione:
 - per gli studenti, all'accesso alle opportunità di studio e formazione ed ai correlati servizi;
 - per docenti, ricercatori e personale tecnico amministrativo, al riconoscimento e alla valorizzazione dei periodi di ricerca, didattica e tirocinio svolti in contesto europeo, senza pregiudizio per i diritti acquisiti;
- promozione della cooperazione europea nella valutazione della qualità al fine di definire criteri e metodologie comparabili;
- promozione della necessaria dimensione europea dell'istruzione superiore, con particolare riguardo allo sviluppo dei curricula, alla cooperazione fra isti-

tuzioni, agli schemi di mobilità e ai programmi integrati di studio, formazione e ricerca.

Ci impegniamo ad assicurare il raggiungimento di tali obiettivi - ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali e nel pieno rispetto della diversità delle culture, delle lingue, dei sistemi educativi nazionali e della autonomia delle Università - per il consolidamento dello spazio europeo dell'istruzione superiore. A tal fine perseguiremo sia le vie della cooperazione intergovernativa sia quelle degli altri organismi non governativi che a livello europeo hanno competenze in materia di istruzione superiore.

Ci aspettiamo da parte delle Università una ulteriore pronta e positiva risposta ed un attivo contributo al successo del nostro impegno.

Nella convinzione che l'affermazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore necessiti di costante sostegno, supervisione ed adeguamento alle esigenze in continua evoluzione, decidiamo di ritrovarci entro due anni per valutare i progressi raggiunti e le nuove iniziative da intraprendere.

GLOSSARIO

Classificazione ISCED (International Standard Classification of Education), adottata sistematicamente in tutte le comparazioni internazionali. I livelli considerati nel presente Quaderno sono i seguenti.

Istruzione secondaria superiore (ISCED 3): corrisponde allo stadio finale dell'istruzione secondaria. L'età di ingresso è fissata di solito a 15-16 anni, ma talora a 13-14. Vi sono sostanziali differenze fra i paesi e all'interno dei paesi dal punto di vista della durata, che va da due a cinque anni. I corsi possono essere finalizzati all'ingresso immediato nel mercato del lavoro oppure preparatori all'ingresso nell'istruzione terziaria.

Istruzione terziaria di Tipo A (ISCED 5A): comprende i Corsi di studio che hanno una adeguata base teorica e che consentono la prosecuzione degli studi e l'accesso a professioni qualificate; la durata minima, per studenti a tempo pieno, è di tre anni, ma essa prevalentemente è di quattro anni o più.

Istruzione terziaria di Tipo B (ISCED 5B): i Corsi sono di regola più brevi rispetto a quelli di Tipo A e sono centrati su tematiche pratiche e applicative, utili per un immediato ingresso nel mercato del lavoro, anche se possono dare qualche spazio a fondamenti teorici; la durata minima, per studenti a tempo pieno, è di due anni.

Advanced research programmes (ISCED 6): sono corsi che portano al conseguimento del titolo di dottore di ricerca (talora indicati come "terzo livello", se ISCED 5 è articolato su due livelli). I corsi sono orientati a studi avanzati e ad attività di ricerca originale. Nella maggior parte dei paesi hanno una durata di almeno tre anni

Coorte: insieme di soggetti individuati in base ad una particolare caratteristica (ad es., una determinata età).

Corsi di Diploma universitario (CDU) – vecchio ordinamento: si intendono i corsi, attualmente ad esaurimento, di durata triennale.

Corsi di Laurea (CDL) – vecchio ordinamento: si intendono i corsi, attualmente ad esaurimento, di durata variabile fra i 4 e i 6 anni a seconda degli specifici ordinamenti.

Corsi di Laurea – nuovo ordinamento (D.M. 509/99): corsi di primo livello, della durata normale di tre anni, aventi l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di

specifiche conoscenze professionali. Per conseguire la laurea lo studente deve aver acquisito 180 crediti.

Corsi di Laurea specialistica (D.M. 509/99): corsi di secondo livello, aventi l'obiettivo di fornire allo studente una formazione di livello avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici. Per conseguire la laurea specialistica lo studente deve aver acquisito 300 crediti, comprensivi dei 180 già acquisiti in un corso di laurea.

Corsi di Laurea specialistica a ciclo unico (D.M. 509/99): sono i corsi di Laurea specialistica organizzati, sempre su 300 crediti, senza il passaggio intermedio attraverso una Laurea; corrispondono a professioni regolamentate da Direttive U.E. in Medicina, Odontoiatria, Veterinaria, Farmacia, Architettura.

Corsi trasformati: corsi preesistenti all'introduzione del D.M. 509/99 che sono stati trasformati a seguito dell'introduzione della riforma degli ordinamenti didattici.

Crediti: misurano il volume di lavoro, incluso lo studio individuale, richiesto allo studente; un anno di studio di uno studente a tempo pieno corrisponde a 60 crediti; nella prima attuazione dei nuovi ordinamenti didattici, il lavoro per un credito è stabilito in 25 ore, cui corrisponde un impegno annuale di circa 1.500 ore.

Decreto Ministeriale 509/1999: è il regolamento che attua la riforma didattica degli atenei; esso detta le disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e determina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università.

Dipartimenti: strutture universitarie attraverso le quali è organizzata l'attività di ricerca.

Dollari in PPA (\$ PPA): è calcolato dall'OCSE sulla base della "Parità di Potere di Acquisto", cioè con riferimento non al cambio monetario, bensì ai beni acquistabili con la cifra equivalente. Per l'Italia il dollaro è conteggiato quindi a Lire 1.554.

Dottorati di ricerca: corsi di almeno tre anni successivi alla laurea specialistica (o alla laurea del vecchio ordinamento), finalizzati alla preparazione di alto livello scientifico.

Durata legale: durata teorica del corso, così come stabilita dagli ordinamenti didattici.

Facoltà: strutture universitarie attraverso le quali è organizzata l'attività didattica.

Full Time Equivalent student (FTEs): è un modo per calcolare il numero degli studenti iscritti, pesati in base al tempo da essi dedicato all'attività di studio, al fine di individuare i servizi necessari e calcolare appropriati indicatori di efficacia/efficienza. Così uno studente iscritto a tempo pieno avrà peso pari a 1, se lo studente è

iscritto part time peserà per la sola frazione di tempo da lui dedicata all'attività di studio.

IFTS: Istruzione e Formazione Tecnica Superiore

Immatricolati: soggetti che si iscrivono per la prima volta ad un corso universitario in una qualsiasi istituzione del Sistema

Iscritti in corso: soggetti che risultano iscritti da un numero di anni pari o inferiore alla durata legale del corso in un certo anno accademico, non in possesso di altra laurea o diploma universitario.

Media OCSE: corrisponde alla media (non ponderata) dei valori assunti da un determinato dato nei paesi OCSE (esclusi eventualmente quelli per i quali il dato non è disponibile nella pubblicazione *Education at a Glance 2002*)

Media UE: corrisponde alla media (non ponderata) dei valori assunti da un determinato dato nei paesi UE (escluso il Lussemburgo, ed esclusi eventualmente i paesi per i quali il dato non è disponibile nella pubblicazione *Education at a Glance 2002*)

Laureati e diplomati: insieme dei soggetti che hanno conseguito un titolo di studio universitario (laurea o diploma universitario) in un certo anno solare.

Lavoratori-studenti: tipologia di laureati identificata da AlmaLaurea, che hanno dichiarato di avere svolto attività lavorative stabili durante gli studi universitari senza frequentare regolarmente tutte le lezioni.

Scienze MFN: Scienze Matematiche Fisiche e Naturali

Studente attivo: L'indicatore "studente attivo" (si tratta di studenti figurativi) viene definito come rapporto fra il numero totale di esami superati, espressi per ogni corso di studi in annualità in una data struttura didattica, ed il numero medio di esami per anno previsto dagli ordinamenti per conseguire il titolo di studio. Il numero degli studenti attivi sarebbe uguale a quello degli studenti iscritti (reali) solo se tutti gli studenti sostenessero tutti gli esami previsti.

Studenti-lavoratori: tipologia di laureati, identificata da AlmaLaurea, che hanno svolto attività lavorative non stabili.

Sigle

CINECA: Consorzio INtEruniversitario per il Calcolo Automatico dell'Italia nord-orientale

CNSU: Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

CNVSU: Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario
CRUI: Conferenza dei Rettori delle Università Italiane
CUN: Consiglio Universitario Nazionale
ECTS: European Credit Transfer System
FFO: Fondo di Finanziamento Ordinario assegnato annualmente dal MIUR
FIRB: Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base
IFTS: Istruzione e Formazione Tecnica Superiore
MIUR: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Indice delle tabelle e delle figure

Tabella 1	<i>(riassuntiva)</i> Dati e confronti Italia/UE/Paesi OCSE	43
Tabella 2	Prodotto Interno Lordo (PIL) pro capite a prezzi correnti in \$ USA (2001)	44
Tabella 3	Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio secondario superiore, per fasce di età (2001)	45
Tabella 4	Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario, per fasce di età (2001)	46
Tabella 5	Il sistema universitario italiano (2001-2002)	48
Tabella 6	Istituzioni e studenti nel livello di istruzione terziaria nel 1996 nei Paesi OCSE	50
Tabella 7	Percentuale di popolazione con titolo di istruzione terziaria, per fasce di età (2001)	51
Tabella 8	Percentuale di conseguimento di un titolo di istruzione terziaria (2000)	52
Tabella 9	Dati relativi alla popolazione 19enne e a livelli di partecipazione e di successo negli studi universitari (CDL e CDU) dal 1960 al 2000	57
Tabella 10	Indicatori (in %) di partecipazione e di successo negli studi universitari dal 1960 al 2000	58
Tabella 11	Immatricolati riferiti alla tipologia di corso di studi (1998-2001)	59
Tabella 12	Tasso di abbandono nei primi anni di corso (a.a. 1998/99 - 2000/01)	60
Tabella 13	Durata degli studi per conseguire il titolo (a.a. 2000/01)	61
Tabella 14	Gli idonei ed i beneficiari di borse di studio per aree geografiche (1996/97-1999/2000)	64
Tabella 15	Condizione occupazionale, a tre anni dalla laurea, dei laureati 1998	65
Tabella 16	La percentuale di occupati in relazione al titolo di studio posseduto	66
Tabella 17	Indice di reddito nella fascia di età 30-44 anni per livello di istruzione posseduto	67
Tabella 18	Personale docente nel periodo 1985-2001 e rapporto studenti/docenti	69
Tabella 19	Studenti iscritti, studenti "attivi" e laureati su docenti di ruolo per gruppi di facoltà (2001)	69
Tabella 20	Uscite dei docenti per raggiungimento dei limiti d'età nel periodo 2003-2017	71
Tabella 21	Distribuzione per età dei docenti universitari in Francia, Germania, Italia, Regno Unito (2000-2001)	72
Tabella 22	Le principali fonti di finanziamento del sistema universitario italiano (2001)	80

Figura 1	Percentuale di popolazione adulta (16-65 anni) con un'insufficiente competenza alfabetica funzionale	46
Figura 2	Percentuale di conseguimento di un titolo di tipo A e di dottorato secondo la durata dei corsi di studio (2000)	53
Figura 3	Percentuale di conseguimento di dottorati di ricerca (advanced research programmes) (2000)	54
Figura 4	Percentuale di accesso (immatricolazioni) all'istruzione terziaria rispetto alla coorte in età (2000)	55
Figura 5	Tasso di successo (laureati su immatricolati) nell'istruzione di livello universitario di tipo A (2000)	56
Figura 6	La distribuzione degli iscritti tra i gruppi disciplinari (1981-2000)	59
Figura 7	Percentuale di studenti stranieri nell'istruzione terziaria (2000)	62
Figura 8	Contributi pubblici alla spesa privata nell'istruzione terziaria (1999)	63
Figura 9	Numero di studenti per docente nell'istruzione di livello universitario (2000)	68
Figura 10	Le distribuzioni per età dei docenti nel 1985 e nel 2001	70
Figura 11	Ripartizione della spesa di R + S tra Università, Enti Pubblici di ricerca, imprese (1999)	74
Figura 12	Evoluzione della spesa di ricerca nelle università in rapporto al PIL	75
Figura 13	Evoluzione della spesa di ricerca delle imprese in rapporto al PIL (1999)	76
Figura 14	Impiego di laureati scientifici e ingegneri per 1000 unità di forza lavoro (2000)	77
Figura 15	Numero di dottori di ricerca (PhD) per 100.000 abitanti	79
Figura 16	Spesa per l'istruzione terziaria in rapporto al PIL (1995, 1999)	81
Figura 17	Spesa annua per studente nelle istituzioni dell'istruzione terziaria (1999)	82
Figura 18	Spesa per studente, cumulata sulla durata media di permanenza (1999)	83
Figura 19	Spesa pubblica e privata per l'istruzione terziaria (1999)	84

Riferimenti bibliografici

(N.B. – Nella scelta, ci si è limitati di norma a testi molto recenti; se ne sono considerati alcuni più antichi in casi di particolare rilevanza)

Allègre, C. (2000). *Toute vérité est bonne à dire*. Parigi: Laffont/Fayard.

AlmaLaurea (2003). *Condizione occupazionale dei laureati - Indagine 2002*. Bologna: Osservatorio Statistico.

AlmaLaurea (2003). *Profilo dei laureati 2002*. Bologna: Osservatorio Statistico.

Antiseri, D. (1998). *L'Università italiana: com'è e come potrebbe essere*. Catanzaro: Rubbettino.

Associazione TreeLLLe, (2002). (Quaderno n° 1) *Scuola italiana scuola europea?* Genova: TreeLLLe.

Associazione TreeLLLe, (2002). (Quaderno n° 2) *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?* Genova: TreeLLLe.

Capano, G. (1998). *La politica universitaria*. Bologna: Il Mulino.

Capano, G. (2000). *L'università in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Cassese, S. (2000). *I nuovi statuti delle università*. Sta in "I nuovi statuti delle università", a cura di R. Finocchi, L. Fiorentino, A. Mari. Roma: Giuffrè.

Cassese, S. (2001). *La regionalizzazione serve alla concorrenza?* In "Mercato Concorrenza Regole", n°1.

Catalano, G. e Figà Talamanca, A. (a cura di) (2002). *Le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari italiani*. Bologna: Il Mulino.

Catalano, G. e Silvestri, P. (1999). *Regolazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*. Sta in "Regolamentazione e finanziamento dei pubblici servizi", a cura di D. Fabbri, G. Fiorentini. Roma: Carocci.

Cavalli, A. (2001). *La sfida dell'eccellenza nell'università di massa*. In "Il Politico", n°196.

Cerych, L. e Sabatier, P. (1986). *Great Expectations and mixed performance*. Trentham: EIESP/Trentham.

- Clark, B.R. (a cura di) (1984). *Perspectives on Higher Education*. Berkeley: University of California Press.
- CNVSU (2002), *Terzo rapporto sullo stato del sistema universitario*.
- Commission of the European Communities (2003). *The role of the universities in the Europe of Knowledge*. Bruxelles: Communication from the Commission.
- Conferenza dei Rettori delle Università italiane (2003). *Nuova università e mondo del lavoro: Roma, 29 gennaio 2003*. Roma: Fondazione CRUI/CampusOne.
- Confindustria (1999). *L'autonomia universitaria verso il 2000*. Roma: SIPI.
- Confindustria-Centro Studi (2001). *Benchmarking competitivo: il sistema universitario*. Roma: SIPI.
- De Maio, A. (2002). *Una svolta per l'Università*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Eurostudent Report (2002). *Social and Economic Conditions of Student Life*. Hannover: HIS.
- Eurydice (2000). *Two decades of Reform in Higher Education in Europe. 1980 onwards*. Bruxelles: European Commission.
- Frey, L. e Ghignoni, E. (2002). *L'importanza della riforma universitaria in corso in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Gellert, C. (a cura di) (1993). *Higher Education in Europe*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Guerzoni, L. (2001). *La riforma universitaria in Italia nel contesto europeo, tra resistenze e rilancio*. In "Itinerarium", n°18.
- Huisman, J., Maassen, P. e Neave, G. (a cura di) (2001). *Higher Education and the Nation State*. Oxford: Pergamon.
- Kerr, Cl. (1982). *The Uses of the University*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kogan, M., Moses, I. e El-Khawas, E. (1994). *Staffing Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Luzzatto, G. (2001). *2001: l'Odissea dell'università nuova*. Milano: La Nuova Italia.
- Martinoli, G. (1967). *L'Università come impresa*. Firenze: La Nuova Italia.
- Martinotti, G. (1997). *Relazione conclusiva del gruppo di lavoro*. In "Università Ricerca", n°6.

- Ministero Università e Ricerca Scientifica e Tecnologica (1997). *Autonomia didattica nel sistema universitario* ("Università Ricerca", n°6), contributi di Amato, G.; Berlinguer, L.; Blasi, P.; Guerzoni, L.; Martinotti, G.; Panebianco, A.
- Modica, L. (2002). *More Autonomy, more Accountability*. Sta in "Autonomy and Responsibility, the University's Obligations for the XXI Century (Proceedings Magna Charta Observatory, 21-22 September 2001)". Bologna: Bononia University Press.
- Moscato, R. (a cura di) (1997). *Chi governa l'università? Il mondo accademico italiano tra conservazione e mutamento*. Napoli: Liguori.
- Mosconi, G. e Stefani, E. (a cura di) (1998). *Il valore dell'autonomia. L'autonomia didattica per una nuova Università* (Atti del Convegno, Roma Tor Vergata, 1-2 aprile 1998). Roma: CRUI.
- Neave, G. e Van Vught, Fr. A. (a cura di) (1991). *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1998). *Redefining Tertiary Education*. Parigi: OECD.
- Panebianco, A. (1997). *Guerrieri democratici*. Bologna: Il Mulino.
- Pavicic, M. (a cura di) (2001). *Science and Higher Education Legal Regulations in Central and South-Eastern European Countries*. Zagabria: Humboldt Foundation.
- Pontecorvo, C. (1986). *E' possibile conoscere e trasformare la didattica universitaria?* In "Università Progetto", 10.
- Pontremoli, S. e Luzzatto, G. (a cura di) (2002). *Università: la riforma è iniziata*. Milano: La Nuova Italia
- Rizzi, D. e Silvestri, P. (2001). *Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano*. In "Mercato Concorrenza Regole", n°1.
- Roversi Monaco, F. (a cura di) (2002). "Autonomy and Responsibility, the University's Obligations for the XXI Century (Proceedings Magna Charta Observatory, 21-22 September 2001)". Bologna: Bononia University Press.
- Ruberti, A. (1999). *Università tra memoria e futuro*. Roma: pro-manuscripto, Univ. Roma La Sapienza.
- Ruberti, A. (2001). *The role and position of Research and Doctoral Training in the European Union niversità tra memoria e futuro*. Sta in "Higher Education and the Nation State", a cura di J. Huisman, P. Maassen, G. Neave. Oxford: Pergamon

- Silvestri, G. (2002). *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*. Roma: CRUI.
- Simone, A. (2a ed. 2001). *L'università dei tre tradimenti*. Bari: Laterza.
- Strassoldo, M. (a cura di) (2001). *L'azienda università*. Torino: ISEDI.
- Teichler, U. (1988). *Changing Patterns of the Higher Education System: the experience of three decades*. London: Jessica Kingsley.
- Trow, M. (1974). *Problems in the Transition from Elite to mass Higher Education – Policies for Higher Education*. Paris: OECD.
- Trow, M. (1976). *Elite Higher Education: An Endangered Species?* Minerva.
- Vertecchi, B. (1993). *Decisione didattica e valutazione*. Firenze: La Nuova Italia.

Volumi pubblicati

Quaderni

- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Prima edizione maggio 2002
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione
per una scuola autonoma e responsabile
Prima edizione novembre 2002
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Prima edizione settembre 2003

Seminari

- Seminario n. 1** Moratti-Morris,
Due Ministri commentano la presentazione
dell'indagine P.I.S.A.
Prima edizione gennaio 2003

In preparazione:

- Seminario n. 2** Quale alternanza in Europa?
Istituzioni formative e imprese

GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA

SECONDA EDIZIONE

GENOVA - NOVEMBRE 2003