



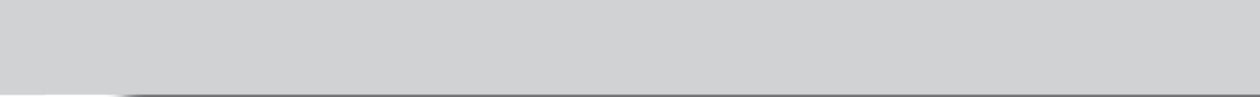
Quaderno n. 13
marzo 2017

Dopo la riforma: università italiana, università europea?

Proposte per il miglioramento del sistema terziario

TREELLE

I Quaderni



Associazione TreeLLLe

Per una società dell'apprendimento permanente (Life Long Learning)

Profilo sintetico dell'Associazione

L'Associazione TreeLLLe - per una società dell'apprendimento permanente - ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'education (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e nelle fasi in cui si articola. TreeLLLe è un vero e proprio "think tank" che, attraverso un'attività di ricerca, analisi 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.

TreeLLLe è una Associazione non profit, 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 del presente. I *Soci Fondatori* sono garanti di questo impegno.

Il *presidente* è Attilio Oliva, promotore dell'iniziativa e coordinatore delle attività e delle ricerche. Il *Comitato Operativo* è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti del *Forum* di esperti e di *Eminent Advisor* (politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali); tutti costoro non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

Gli elaborati sono firmati da TreeLLLe in quanto frutto del lavoro di "gruppi di progetto" con esperti nazionali ed internazionali coordinati dall'Associazione.

Le pubblicazioni di TreeLLLe

L'Associazione, attraverso il suo *Comitato Operativo*, si propone di affrontare ogni anno temi strategici di grande respiro (i Quaderni) che rappresentano il prodotto più caratterizzante della sua attività. Sui singoli temi si realizzano Seminari ad hoc (con pubblicazioni relative), 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 tema strategico, l'attività dell'Associazione si articola in tre fasi:

- *elaborazione* dei Quaderni attraverso la costituzione di "gruppi di progetto" di esperti per ogni tema di ricerca e la raccolta di pareri dei membri del Forum e degli Eminent Advisor interessati;
- *diffusione* delle pubblicazioni mirata a informare decisori pubblici, partiti, forze sociali, istituzioni educative;
- *lobby trasparente* al fine di diffondere dati, informazioni e proposte presso i decisori pubblici a livello nazionale e regionale, i parlamentari, le forze politiche e sociali, le istituzioni educative.

Oltre ai quaderni, l'Associazione pubblica altre collane: "Seminari", "Ricerche", "Questioni aperte".

Presentazione delle analisi e proposte, diffusione delle pubblicazioni

Le analisi e proposte delle varie pubblicazioni sono presentate sui media e discusse con autorità ed esperti in eventi pubblici. Le pubblicazioni sono diffuse sulla base di una mailing list di alcune migliaia di personalità. Possono anche essere scaricate dal sito dell'Associazione (www.treeille.org) nella sezione "Pubblicazioni".

Enti sostenitori

Dalla sua costituzione ad oggi l'attività di TreeLLLe è stata principalmente sostenuta dalla Compagnia di San Paolo di Torino e dalla sua Fondazione per la Scuola e attualmente anche dalla Fondazione Cariplo di Milano nonché da Unicredit. Specifici progetti sono stati sostenuti nel passato dalle fondazioni Pietro Manodori di Reggio Emilia, Cassa di Risparmio in Bologna, Monte dei Paschi di Siena, Cassa di Risparmio di Genova e Imperia, Fondazione Roma (e Fondazione Roma Terzo Settore).

Chi fa parte dell'Associazione

Presidente
Attilio Oliva

Comitato Operativo del Forum
Dario Antiseri, Luigi Berlinguer, Carlo Callieri, Maria Grazia Colombo,
Carlo Dell'Aringa, Giuseppe De Rita, Domenico Fisichella, Attilio Oliva,
Angelo Panebianco.

Forum delle personalità e degli esperti
Luigi Abete, Guido Alpa, Dario Antiseri, Federico Butera, Carlo Callieri,
Aldo Casali, Lorenzo Caselli, Elio Catania, Alessandro Cavalli,
Innocenzo Cipolletta, Carlo Dell'Aringa, Giuseppe De Rita,
Domenico Fisichella, Luciano Guerzoni, Mario Lodi,
Roberto Maraglino, Angelo Panebianco, Sergio Romano,
Domenico Siniscalco, Giuseppe Varchetta.

Eminent Advisor dell'Associazione
Tommaso Agasisti, Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Enzo Carra,
Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara, Domenico Fisichella,
Silvio Fortuna, Franco Frattini, Stefania Fuscagni, 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
Fedele Confalonieri, Gian Carlo Lombardi, Luigi Maramotti, Pietro Marzotto,
Attilio Oliva, Marco Tronchetti Provera, Gian Felice Rocca.
(Segretario Assemblea: Guido Alpa)

Collegio dei revisori
Giuseppe Lombardo (presidente), Vittorio Afferni, Michele Dassio

ASSOCIAZIONE TREELLLE
PER UNA SOCIETÀ
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

PALAZZO PALLAVICINO
VIA INTERIANO, 1
16124 GENOVA
TEL. + 39 010 582 221
FAX + 39 010 540 167
www.treelle.org
info@treelle.org

ISBN 978-88-941676-2-7

PRIMA EDIZIONE: MARZO 2017

STAMPA: DITTA GIUSEPPE LANG SRL - GENOVA

Associazione TreeLLLe

Quaderno n. 13

marzo 2017

Dopo la riforma: università italiana, università europea?

Proposte per il miglioramento del sistema terziario

INDICE

RINGRAZIAMENTI	15
GUIDA ALLA LETTURA	17
INTRODUZIONE di Attilio Oliva	21
1. IL POSIZIONAMENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE	
1.1 Le principali differenze rispetto agli altri paesi sviluppati	31
1.2 Il capitale umano misurato attraverso i titoli di studio e i livelli di “competenze funzionali”	34
1.3 Indicatori di partecipazione agli studi universitari	40
1.4 La mobilità degli studenti tra le regioni italiane	42
1.5 La struttura dell’offerta formativa	43
1.6 Gli aiuti finanziari e i servizi agli studenti	44
1.7 La transizione al lavoro: occupazione e reddito	46
2. PER UNA UNIVERSITÀ (E UNA RICERCA) PIÙ EUROPEE	
2.1 L’inadeguata politica europea in tema di istruzione superiore	51
2.2 La necessità di una “Maastricht per l’Università” e la ricerca	54
2.3 Il necessario passaggio dall’universitas alla “multiversitas”	56
2.4 Principi per una università “più europea”	57
Proposte	58
BOX n° 1 Supportare la crescita e l’occupazione: un’Agenda per la modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore in Europa (Commissione Europea, 2011)	61
3. RISORSE FINANZIARIE: FONTI E MODALITÀ DI ALLOCAZIONE	
3.1 Finanziamento alle università: l’Italia in una prospettiva globale	65
3.2 Finanziamento del sistema universitario italiano: criticità e futura sostenibilità	66
3.3 Fonti e modello di finanziamento delle università	75
3.4 Priorità di investimento	80
Proposte	82

BOX n° 2 - I provvedimenti sull'università e il diritto allo studio nel disegno di legge di bilancio 2017	86
BOX n° 3 - L'esperienza della Exzellenzinitiative in Germania	87
4. LA GOVERNANCE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI	
4.A - Il ruolo del MIUR	89
4.A - 1 Dal 2000 al 2016	89
4.A - 2 Prospettive e orientamenti futuri	92
Proposte	96
4.B Il ruolo dell'ANVUR	98
4.B - 1 Centralità della valutazione	98
4.B - 2 ANVUR: status giuridico, compiti e struttura dell'Agenzia	100
4.B - 3 Valutazione della ricerca	102
4.B - 4 Valutazione della didattica	107
4.B - 5 Valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca	109
4.B - 6 Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca	110
4.B - 7 Conclusioni	110
Proposte	112
5. LA GOVERNANCE DI ATENEO	
5.1 Modelli di governance di ateneo: governo collegiale o <i>corporate governance</i> ?	115
5.2 Corporate governance e conflitti di interesse	117
5.3 Il caso italiano: dalle riforme Ruberti e Berlinguer alla legge Gelmini	120
BOX n° 4 La legge 240/2010: Rettore, CdA, Senato	122
5.4 Questioni aperte	126
Proposte	128
BOX n° 5 La voce del CODAU: dal Direttore Amministrativo al Direttore Generale	129
6. CENTRALITÀ DEGLI STUDENTI	
6.1 Una più razionale distribuzione degli studenti	133
6.2 Differenziare l'offerta in base alla tipologia degli studenti	135

6.3 Ripensare l'orientamento	137
6.4 Orientamento e ammissione	138
6.5 Diritto allo studio	138
6.6 Tasse universitarie	140
Proposte	141
BOX n° 6 Dalla didattica incentrata sul docente allo " <i>Student-Centered Learning</i> "	143
BOX n° 7 La voce degli studenti (CNSU)	145
7. CENTRALITÀ DEI DOCENTI	
7.1 Un inquadramento quantitativo	151
7.2 Reclutamento e carriera	154
7.3 Il dottorato	157
7.4 Contratto e compiti	159
7.5 Conclusioni	161
Proposte	163
8. DIVERSAMENTE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	
8.1 Considerazioni generali	165
8.2 L'autonomia amministrativa	167
8.3 L'autonomia strategica	169
Proposte	174
BOX n° 8 Delega al Governo per la semplificazione degli Enti Pubblici di Ricerca (L.124/2015)	176
9. PER UNA NUOVA OFFERTA: LE SCUOLE UNIVERSITARIE PROFESSIONALI (SUP)	
9.1 Introduzione	177
9.2 Riferimenti europei	177
9.3 L'esperienza europea di Politecnici, Fachhochschulen e Scuole Universitarie Professionali	178
9.4 L'esperienza francese	179
9.5 L'esperienza italiana degli Istituti Tecnici Superiori	180
9.6 La proposta di attivazione in Italia delle Scuole Universitarie Professionali (SUP)	183
Proposte	185

10. L'IMPATTO DELLA RIVOLUZIONE DIGITALE NELLE UNIVERSITÀ	187
10.1 La rivoluzione dei <i>Big data</i>	188
10.2 L'innovazione nella formazione: i MOOC	189
10.3 Il ruolo del digitale nella didattica universitaria	193
Proposte	196
BOX n° 9 Le principali piattaforme erogatrici di MOOC	198

LE “PROPOSTE CHIAVE” DI TREELLE IN SINTESI E ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI	201
--	-----

APPENDICE

Quattro scenari futuri per l'istruzione superiore (CERI-OCSE, 2008)	209
Indice delle tabelle e delle figure	219
Pubblicazioni di TreeLLe	220

In ricordo di Tullio De Mauro

Poco tempo fa è mancato all'affetto dei suoi cari e a noi, suoi amici e estimatori, Tullio De Mauro.

Tullio è stato membro del Comitato Operativo di TreeLLLe fin dall'avvio della nostra collana di Quaderni (2002).

Gli siamo debitori di sempre puntuali e documentate informazioni e soprattutto di suggerimenti e stimoli per scegliere ed affrontare i temi più qualificanti per migliorare il nostro sistema educativo in tutte le sue fasi: scuola, università, formazione continua, educazione degli adulti.

Ci piace ricordarlo in questo Quaderno dedicato al sistema universitario, riportando una sua pagina su un tema tutt'altro che irrilevante che ancora oggi attende risposte adeguate dal corpo docente.

“...Noi docenti siamo stati abituati a fare ciascuno parte per se stesso, nei casi migliori pensando solo quanto sarebbe bello se gli studenti – anzi, come si dice, i «miei» studenti – sapessero questo e quello della «mia» materia. Non eravamo abituati, e ancora stentiamo, a ragionare in termini di obiettivi formativi complessivi degli studenti: in capo a tre anni (ma attenzione, anche a quattro, cinque o dieci), in capo a un tempo dato e definito, che cosa possono e devono sapere di un certo ambito scientifico e professionale? E se questo è l'obiettivo, che cosa io in trenta, cento o mille ore di lezione posso e devo curare che apprendano? Se si ragiona così, come altrove già avviene nel mondo, gli altri colleghi hanno il diritto e dovere di mettere il naso in quello che io insegno, su come lo insegno e come valuto gli studenti. E io ho lo stesso diritto e dovere nei confronti degli altri. La mia impressione è che solo da poco tempo alcuni di noi hanno cominciato a capire che occorre cambiare costume e tarare le scelte di insegnamento sui profili culturali e professionali che riteniamo necessari per gli studenti in uscita.”

RINGRAZIAMENTI

La pubblicazione, come da tradizione di TreeLLLe, è frutto di un ampio dibattito e di una comune elaborazione da parte di un gruppo di ricerca e progetto promosso e coordinato dal Presidente **Attilio Oliva**.

Le singole “proposte”, riguardo i nodi strategici individuati, sono state largamente condivise nelle loro linee essenziali da tutti i componenti del gruppo.

Le proposte formulate restano comunque di piena ed esclusiva responsabilità di TreeLLLe.

Al gruppo di ricerca e progetto hanno attivamente collaborato con discussioni e testi elaborati espressamente per il Quaderno:

Luigi Berlinguer, già Ministro per la Pubblica Istruzione e Parlamentare italiano e europeo;

Alessandro Cavalli, Socio corrispondente dell'Accademia Nazionale dei Lincei;

Alberto Felice De Toni, Rettore Università degli Studi di Udine e Segretario Generale della CRUI;

Massimo Egidi, già Rettore dell'Università degli Studi di Trento e della LUISS di Roma;

Stefano Fantoni, Presidente Fondazione Internazionale Trieste e già Presidente dell'ANVUR;

Andrea Graziosi, Presidente dell'ANVUR e ordinario di storia contemporanea, Università di Napoli Federico II;

Marco Mancini, Capo dipartimento per la formazione superiore e per la ricerca (MIUR) e già Presidente CRUI;

Gaetano Manfredi, Presidente CRUI e Rettore dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”;

Attilio Oliva, Presidente TreeLLLe, membro del CERI/OCSE e già A.D. della LUISS;

Stefano Paleari, Presidente Comitato Human Technopole e già Presidente CRUI e Rettore dell'Università degli Studi di Bergamo;

Alessandro Schiesaro, Head of School of Arts, Languages and Cultures and Professor of Classics, University of Manchester e già Coordinatore della segreteria tecnica per la ricerca (MIUR);

Hanno inoltre collaborato per temi specifici con relativi testi ad hoc:

Gianni Bocchieri, Direttore Generale Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia;

Giorgio Donna, già Capo Dipartimento per la Programmazione e le Risorse (MIUR) e già Direttore Generale dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale;

Ines Fabbro, già Direttore generale dell'Università di Bologna e dell'Università di Siena;

Alberto Stanchi, ricercatore all'Osservatorio regionale per l'Università del Piemonte;

Marco Tomasi, Direttore Generale Università degli Studi di Siena e già Direttore Generale per l'Università, lo Studente e il Diritto allo studio (MIUR);

Roberto Torrini, Dirigente Servizio Struttura Economica della Banca d'Italia e già Direttore dell'ANVUR.

Un ringraziamento per gli utili contributi e suggerimenti va agli esperti europei di istruzione superiore coordinati da **Peter van der Hijden**, esperto indipendente, e **Massimo Gaudina**, Head of Unit European Research Council.

Silvia Ghiselli e **Claudia Girotti** (Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea) hanno redatto il paragrafo 1.7.

Andrea Fiorini già Presidente del Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari ha redatto il Box n. 7.

Giuseppe Carci (ANVUR) ha curato tabelle e figure con relativi commenti.

Alberto Stanchi ha curato la revisione complessiva del Quaderno.

Simona Avanzini ha assistito il Presidente curando tutte le fasi di organizzazione e realizzazione del progetto.

Si ringraziano infine i membri del **Comitato Operativo di TreeLLLe** che hanno orientato la ricerca con preziosi suggerimenti.

Un ringraziamento particolare
alla **Fondazione Cariplo**
per aver sostenuto finanziariamente l'iniziativa.

Questo Quaderno si prefigge tre tipi di obiettivi:

- a) tornare sul tema dell'università, trattato da TreeLLLe 13 anni fa (nel 2003 con il Quaderno n° 3 "Università italiana, università europea?") al fine di valutare, a distanza di tempo, a quali proposte allora formulate è stata data risposta e in che misura e quali invece sono ancora prive di soluzione;
- b) individuare ulteriori nodi fondamentali del sistema universitario formulando "proposte" per una loro soluzione o un miglioramento;
- c) valutare i punti forti della legge 240/2010 e il loro grado di effettiva implementazione e ciò che, a legge vigente, si potrebbe utilmente migliorare con interventi mirati.

Il Quaderno si compone di una introduzione del Presidente di TreeLLLe nonché di 10 capitoli su diversi temi chiave: ognuno si conclude, secondo le abitudini di TreeLLLe, con una serie di "proposte" numerate progressivamente (fino a 100). Inoltre al termine del Quaderno, per comodità del lettore, sono riportate le **"proposte chiave" in sintesi** opportunamente selezionate.

Il Quaderno si apre, al **Capitolo 1**, con un quadro aggiornato del posizionamento dell'università italiana nel contesto europeo. Anticipiamo che, dal 2003 a oggi, il divario tra noi e i migliori esempi europei si è ridotto, ma in misura ancora del tutto insufficiente.

Il **Capitolo 2** affronta il tema della UE e il suo effettivo ruolo in tema di istruzione superiore, uno dei temi chiave già affrontato nel nostro Quaderno del 2003. Già allora si sollecitava l'importanza della creazione di uno "Spazio europeo per l'istruzione superiore". A distanza di 13 anni, pur in presenza di alcune iniziative lodevoli, non si può non rilevare il grave ritardo, causato da una insufficiente presa di coscienza e dall'inadeguatezza degli strumenti con cui l'Unione Europea ha affrontato questo processo. Così il costo della non-Europa nell'istruzione superiore (e ancor più nella ricerca) è sicuramente molto alto.

Il **Capitolo 3** tratta dell'importante tema delle risorse finanziarie dando conto di un quadro contraddistinto da un lato, in negativo, dai severi "tagli" (di risorse e di personale) dei nostri governi intervenuti a partire dal 2008, nonché

dallo storico sottofinanziamento del settore; dall'altro, in positivo, dalle importanti novità intervenute sul piano allocativo (costo standard e premialità).

Il **Capitolo 4** affronta il tema della governance di sistema e in particolare del ruolo del MIUR e di quello dell'ANVUR.

Sul primo, la letteratura internazionale e le buone pratiche insistono sulla validità di uno schema di "governo a distanza" del sistema che indirizzi incentivi e controlli e il MIUR sta progressivamente operando in tal senso.

La costituzione dell'ANVUR, come agenzia di valutazione indipendente, è andata a colmare una vistosa lacuna del sistema universitario italiano. Il Capitolo, nel dare conto delle attività svolte e dei risultati raggiunti dall'Agenzia, solleva il problema del necessario potenziamento dell'ANVUR, senza il quale vi è il rischio di vanificare uno strumento essenziale per un informato governo del sistema da parte dei decisori pubblici.

Il **Capitolo 5** affronta il nodo della governance di ateneo, uno dei temi chiave del nostro Quaderno del 2003: le "proposte" di TreeLLe allora formulate sono state sostanzialmente recepite dalla legge 240/2010. Si tratta ora di valutare la possibilità che gli atenei compiano ulteriori passi per transitare dalla tradizionale "governance collegiale" (spesso corporativa) ad una più efficace "corporate governance". Significherebbe passare dalla figura di un Rettore che media tra interessi potenzialmente conflittuali, ad un Rettore "imprenditore della ricerca" con un Consiglio di Amministrazione garante di equilibri finanziari sostenibili. Nel **Box n° 5** è stato inserito un contributo "La voce del CODAU": dal Direttore Amministrativo al Direttore Generale

Il **Capitolo 6** tratta della "centralità degli studenti". Il Quaderno segnala la necessità di adottare misure volte a mettere al centro dell'attenzione lo studente ("*Student-Centered Learning*"), sotto il profilo dei metodi didattici e dei metodi di verifica degli apprendimenti, sottolineando la necessità di investire maggiormente sul diritto allo studio e di rivedere le regole in materia di contribuzione studentesca. Nel **Box n° 7** è stato inserito un contributo "La voce degli studenti (CSNU)".

Il **Capitolo 7**, oltre a dare conto delle novità introdotte dalla legge 240/2010, propone aggiustamenti relativi alle regole sul *turnover* e afferma con decisione la necessità di evitare qualsiasi piano di reclutamento di carattere straordinario. Riconosce la possibilità di indennità aggiuntive alle retribuzioni del personale docente rafforzando la normativa già esistente e invita a una riflessione sulle caratteristiche e finalità del dottorato italiano.

Il **Capitolo 8** affronta il tema delicato dell'inquadramento dell'università all'interno della Pubblica Amministrazione. Non a caso il capitolo reca come titolo "Diversamente P.A.", a connotare la necessità di inquadrare l'università

come un “diverso” pur sempre soggetto al controllo pubblico e alla sua valutazione periodica. L’università dovrà sempre più cooperare e competere a livello internazionale per svolgere un ruolo strategico come attore e costruttore di futuro per sperimentare e innovare con maggior flessibilità e prontezza.

Il **Capitolo 9** ribadisce la necessità di avviare, anche in Italia, Scuole Universitarie Professionali (SUP) per studenti interessati a lauree triennali professionalizzanti. Si tratta di un tema in più occasioni sostenuto da TreeLLLe visto che il nostro Paese è l’unico in Europa a non aver mai strutturato una simile offerta (solo da poco e con numeri ridottissimi di studenti, gli ITS, Istituti Tecnici Superiori). Le “proposte” formulate vertono sullo schema organizzativo, sul quadro finanziario e sulla didattica che dovrebbero connotare questa nuova filiera.

Il **Capitolo 10** vuole guardare al futuro dando conto di alcuni dei temi riferibili all’impatto della cosiddetta “rivoluzione digitale” sull’università: i *Big data* e i MOOC, sottolineandone rischi e opportunità e ribadendo il ruolo che la stessa università deve assumere in questo ambito, quello di prima sentinella delle trasformazioni e delle innovazioni in corso, con la necessità di aggiornare continuamente le proprie competenze e quelle che si dovranno trasferire agli studenti (e agli adulti interessati).

Infine, in **Appendice**, il Quaderno riporta quattro scenari elaborati dal Segretariato dell’OECD nella conferenza *Higher Education to 2030*, dedicata all’analisi di possibili futuri alternativi per i sistemi universitari che possono servire come base per l’azione dei decisori. Si tratta di strumenti di riflessione sul futuro che sarà determinato in parte da strategie e azioni deliberate, in parte da fattori che sfuggono al controllo dei decisori stessi.

L’**indice delle tabelle e delle figure** è a pagina 219 e indica i numeri delle pagine del testo in cui sono state posizionate.



INTRODUZIONE

di Attilio Oliva

Presidente Associazione TreeLLLe

L'università e le sue missioni

Il giano bifronte è una divinità della religione pagana con una faccia rivolta al passato, (all'esperienza e ai saperi acquisiti) e un'altra rivolta al futuro che sta avanzando (auspicato o temibile). L'università può ben essere riconoscersi in questa immagine.

Per Umberto Eco, "così come la nostra anima è frutto di memoria selettiva ... le università sono luoghi dove la memoria storica è omologata e filtrata per eliminare dati irrilevanti". Sempre citando Eco, "il mondo web assomiglia oggi a una torre di Babele e c'è bisogno di una affidabile enciclopedia delle scienze. Le università sono il luogo dove si può applicare correttamente il filtraggio tenendo casomai congelate certe informazioni per poterle rivisitare, se necessario".

Ma l'impegno dell'università è anche rappresentato dallo sguardo rivolto al futuro: il ruolo cui l'università è chiamata consiste proprio nel contribuire a progettare e costruire il futuro di una comunità o di un paese.

Le sue missioni fondamentali sono la **didattica** (trasmissione delle conoscenze) e la **ricerca** (produzione delle conoscenze). La prima ha a che fare con la formazione e lo sviluppo dei giovani, cioè i futuri operatori economici, sociali, politici. La seconda con lo sviluppo delle conoscenze, cioè del patrimonio tecnico e culturale che i futuri operatori dovranno utilizzare per fare progredire il benessere e la qualità della vita associata. L'università ha il dovere di contribuire a formare la futura classe dirigente e, più in generale, di elevare il capitale umano del Paese, di sviluppare nuove conoscenze e disseminare germi di innovazione. Per questo, quando il futuro arriva e si traduce in un presente più o meno soddisfacente, l'università deve sentirsene in qualche misura corresponsabile.

C'è certamente una terza missione, relativa alla **valorizzazione delle conoscenze come risorsa per la comunità**.

Qui si apre uno spazio importante e proficuo per diversificate modalità di relazione delle università con le istituzioni culturali, sociali e politiche del paese, con le imprese, con il mondo del lavoro e delle professioni. In una parola, di un effettivo e concreto interscambio tra università e società.

C'è anche chi invoca una quarta missione: il ruolo dell'università come **coscienza critica della comunità**, per lo sviluppo di una società dove siano ele-

vate la coesione e la cooperazione sociale per favorire un modello di sviluppo economico più equo e sostenibile (che non si misura unicamente con il PIL). Ma, per svolgere a pieno titolo queste funzioni, l'università deve mantenere un alto livello di indipendenza, così da poter esercitare un certo magistero culturale e di orientamento etico per la società.

Per Jacques Delors "L'università deve sempre avere la possibilità di esprimersi in tutta indipendenza (e conseguente responsabilità) sui problemi etici e sociali del tempo come una sorta di potere intellettuale di cui la società ha bisogno per essere aiutata a riflettere, a capire e ad agire..... Che i laboratori universitari lavorino con i laboratori dell'impresa va bene, purché si garantiscano alle università i mezzi per conservare una loro specifica autonomia di ricerca ed elaborazione. Certamente la regolazione finanziaria del sistema non è facile, ma è meglio rinunciare a un po' di risorse finanziarie piuttosto che rinunciare alla missione civilizzatrice dell'università" ("L'unité d'un homme", 1994).

Resta il fatto che l'università è luogo di confronti razionali, di studi e approfondimenti su temi complessi: è d'obbligo quindi un invito al dubbio metodico e al rispetto di diverse ipotesi da verificare secondo le buone regole della ricerca scientifica. L'istruzione superiore deve consentire di setacciare e pesare l'evidenza, distinguere il vero dal falso, il reale dall'irreale, i fatti dalle *fiction*: la missione dell'istruzione è **insegnare a "pensare criticamente"**. Il clima dominante tra i suoi operatori deve quindi essere ispirato a comportamenti e atteggiamenti di tolleranza e prudenza. In questo senso è verosimile che, come diceva Erasmo, l'università possa essere anche una forza di pace.

L'università e il suo livello qualitativo sono da sempre connessi alla capacità che ogni Paese ha di affermarsi ed essere apprezzato nel confronto con altre economie e culture. Nella storia, economia e cultura sembrano legate da un comune destino e hanno bisogno di sostenersi reciprocamente: non a caso il successo delle arti, delle scienze, come delle imprese, procede nei vari paesi di pari passo con il livello qualitativo del sistema universitario.

In che contesto internazionale opera l'università?

Lo scenario internazionale è in ebollizione: alcuni dei fenomeni più sconvolgenti per la nostra società sono intervenuti a cavallo di questo secolo.

Il primo è la **globalizzazione**, che ha messo a contatto (in tempi molto ravvicinati e senza troppe mediazioni) mercati, nuove ripartizioni internazionali del lavoro, saperi, sistemi di valori e stili di vita diversi e spesso tra loro scarsamente compatibili. Tutto ciò ha creato vantaggi per alcuni, ma anche squilibri e tensioni per altri e tutto questo richiederà tempi lunghi per essere

riassorbito, se mai lo sarà.

E non si può non prendere atto, in clima di globalizzazione, della sempre maggiore competizione che caratterizza il confronto tra i paesi e i loro sistemi universitari.

Il secondo fenomeno è il processo di **accelerazione della innovazione scientifica e tecnologica** (l'ICT, Internet, la rivoluzione digitale, etc.): l'uomo opera ormai in uno spazio psicofisico nuovo, dove il tempo e la distanza sono quasi annullati. Così, da vero apprendista stregone, non ha avuto il tempo di essere educato a gestirlo e ad abitarlo: le grandi opportunità e le insidie nascoste, ad esempio, nell'utilizzo di Internet e dei Big Data sono ancora tutte da scoprire. Il problema di una loro regolazione nell'interesse della comunità e dei diritti dei singoli è materia quasi del tutto inesplorata e nemmeno è privo di inquietudini rilevare come i grandi operatori del settore (Apple, Google, Amazon, ecc.) siano tutti soggetti privati, *profit oriented*. L'assenza o, quanto meno, il ritardo di attenzione del livello politico all'interesse pubblico di quest'area creerà problemi di non facile soluzione.

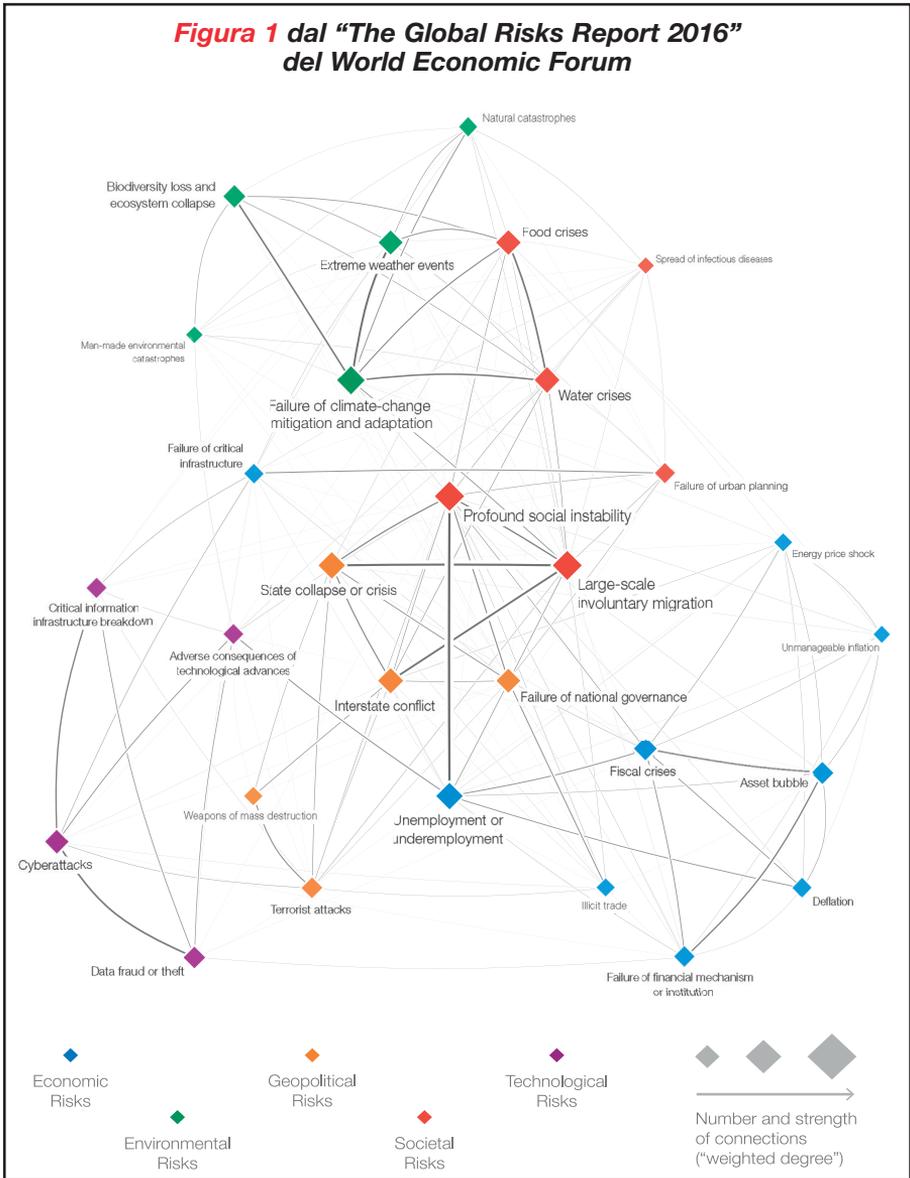
Il terzo cambiamento epocale è **lo sviluppo sempre più pervasivo delle comunicazioni di massa**: il peso assunto da potenti agenzie formative (tv, Internet, social media) è troppo spesso orientato all'intrattenimento e ad interessi commerciali decisamente privi di funzioni educative e formative e anzi, spesso, addirittura conflittuali con queste.

E' ormai evidente la prevalenza della cultura basata sui mezzi audiovisivi rispetto alla parola scritta. Per il Nobel Vargas Llosa, "le immagini...intrattengono meglio, ma la loro capacità critica è molto scarsa. Così sono riuscite a trasformare il telespettatore in un mero spettatore e il mondo in un grande teatro...Di questo passo con l'informazione audiovisiva...chiassosa e superficiale, possiamo precipitare in un mondo senza cittadini, fatto di spettatori...in qualche modo esenti da responsabilità civili...un mondo che si sarà trasformato in uomini e donne rassegnati, che tutte le dittature aspirano a instaurare..." ("La civiltà dello spettacolo", 2012).

Tutte queste dinamiche sconvolgenti per la nostra società si rincorrono e si intrecciano in momenti, luoghi e modi diversi, ma il risultato che emerge è una loro **interdipendenza planetaria** sempre più evidente.

Tutto ciò avviene mentre il mondo brucia: il *World Economic Forum* ha riunito esperti di economia, geopolitica, sociologia, tecnologia, scienze ambientali, business, NGO e governi per compilare una lista delle tendenze, sfide e rischi più pressanti per il mondo d'oggi. La **figura n° 1** qui di seguito riprodotta, tratta dal "*The Global Risks Report 2016*", evidenzia le complesse interconnessioni tra queste tendenze: come, ad esempio, la connessione che si manifesta tra ineguaglianza economica (resa dai media audiovisivi sempre più immediamen-

te e crudamente evidente) e aumento del rischio di instabilità sociale. Tutto ciò dà la misura della complessità del mondo in cui viviamo, dei problemi che incombono sulle nuove generazioni e che si dovranno affrontare: il lavoro e la ricerca delle università avranno ampio spazio e motivo per esercitarsi.



Nota: la dimensione di ciascun nodo corrisponde all'intensità dell'impatto e alla probabilità del rischio.

Lo spazio europeo dell'istruzione superiore: un processo incompiuto

C'è chi pensa che l'Europa sia da troppo tempo seduta sulle proprie agiatezze, sui suoi storici privilegi. Certamente, da tempo, non è più il centro del mondo. La società industriale, la civiltà delle macchine che ha moltiplicato la forza fisica degli uomini, è nata dentro l'Europa; ma la società dell'informazione, che ha moltiplicato la capacità della mente umana, è nata fuori dall'Europa. L'Europa, in generale, ha perso il primato delle alte tecnologie.

Ciononostante, sembra ragionevole affermare che, nei confronti internazionali, l'Europa ha sviluppato uno dei più evoluti e raffinati sistemi di convivenza, fondato su un sistema di valori sufficientemente condivisi, di regole e di diritti individuali e collettivi garantiti, di sistemi di welfare avanzati, di gradi di libertà, di emancipazione, di tolleranza e rispetto verso i diversi, sconosciuti da molte culture: insomma, un faro di civiltà che potrebbe ben costituire un modello di riferimento per altre culture-paese per rendere il pianeta, per così dire, più ospitale.

E' una visione tacciabile di eurocentrismo o si tratta piuttosto di una realistica analisi dei fatti?

Ma anche in Europa sussistono punti deboli: divisioni storiche, pregiudizi nazionalistici, lingue diverse e interessi a breve (in genere politico-elettorali) che ne ritardano l'integrazione e ne limitano le potenzialità. Il rischio è di rimanere schiacciati tra i Paesi più dinamici per ricerca scientifica, tecnologie e alta produttività e quelli a basso costo del lavoro, ma con forte volontà di riscatto. D'altra parte è ormai chiaro, se si guarda dall'alto lo sviluppo delle diverse culture e delle economie continentali, che solo un'Europa politicamente integrata può affrontare la sfida in corso, che è al contempo economica e di civiltà.

C'è allora necessità di fare sistema per superare le resistenze e gli interessi corporativi che bloccano il cambiamento, l'innovazione e l'integrazione europea.

Guardando allo sviluppo dell'istruzione superiore, nel 1999 trenta Paesi europei firmarono la *Dichiarazione di Bologna* e si impegnarono a varare riforme nazionali convergenti. L'obiettivo era quello di creare uno **“spazio europeo dell'istruzione superiore”**, volto a favorire la mobilità studentesca, il mutuo riconoscimento dei titoli e aumentare la competitività a livello globale.

Il processo nacque al di fuori degli organi dell'Unione Europea, che solo qualche anno dopo adottarono un “Programma di lavoro sui futuri obiettivi dei sistemi educativi e formativi in Europa”, con obiettivi politici in larga misura simili a quelli della Dichiarazione di Bologna. Successivamente, la Commissione Europea elaborò la strategia “Europa 2020” per la crescita e l'occupazione e un “Progetto per la modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore in UE” (2011) (una sintesi è qui riportata nel box n° 1).

Ma il progetto ha faticato e fatica tuttora a realizzarsi: è certamente uno dei costi della “non-Europa” (vedi capitolo 2).

L'università italiana e la necessità di restare connessi ai Paesi europei più avanzati

L'arretratezza del contesto socio-culturale in cui opera l'università nel nostro Paese

Va riconosciuto ai decisori pubblici del nostro Paese il merito, specie nella seconda metà del secolo scorso, di aver esercitato uno sforzo poderoso volto a recuperare il ritardo storico del nostro Paese: nel 1950 circa il 60% degli italiani era privo di titolo scolastico, o aveva al massimo il titolo di licenza elementare. Persistono peraltro preoccupanti elementi di debolezza, rappresentati non solo dal deficit di laureati sulla popolazione, ma, ed anche più preoccupante, dal basso livello di “competenze funzionali” rilevato dalle indagini internazionali (IALS-SIALS 2000, ALL-INVALSI 2006, PIAAC 2013).

Da queste indagini si evince che un terzo della popolazione italiana ha debolissime competenze funzionali (ovvero la capacità di comprendere e utilizzare testi scritti e di utilizzare strumenti matematici nei contesti di vita e lavoro quotidiano), che un altro terzo ha competenze fragili e a rischio di obsolescenza, e che solo un terzo delle persone è in grado di leggere, scrivere, discutere con un adeguato livello di conoscenze e competenze. Inoltre, altre indagini evidenziano che il nostro Paese, e segnatamente il Mezzogiorno, manifesta un grave deficit di “capitale sociale” (inteso come fiducia interpersonale, disponibilità a cooperare, associazionismo, impegno civico, ecc.).

Come già TreeLLLe denunciava nel Quaderno 9 (2010) “Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa”, il basso livello di capitale umano e di capitale sociale del nostro Paese si configura come una vera e propria emergenza nazionale, tanto più grave in quanto sottaciuta o ignorata. Evidenziavamo in allora quali fossero i costi dell'ignoranza: si tratta certamente di:

- a) costi individuali (esclusione, precarietà, insicurezza, sudditanza);
- b) costi sociali (spese per la salute, criminalità, democrazia poco partecipata);
- c) costi economici (bassa produttività, scarsa innovazione, basso livello di sviluppo).

L'università italiana opera in questo contesto socio-culturale. Ancora oggi, il 40% della popolazione di età compresa fra i 25 e i 64 anni possiede al massimo la licenza media, il 42% ha conseguito il titolo secondario superiore e solo il 18% ha un titolo di studio di livello universitario (mentre i laureati in Germania sono il 27%, in Francia il 33%, nel Regno Unito il 44%). Il deficit italiano di laureati è particolarmente acuto per la totale assenza di lauree professionalizzanti, titoli conseguiti al termine di cicli di formazione di

2-3 anni, che sono invece fortemente diffuse in tutti gli altri paesi. Colmare questa lacuna potrebbe significare elevare la qualità media del capitale umano del nostro paese, costituire il naturale sbocco dei giovani che hanno scelto istituti tecnici o professionali e rispondere alla necessità del mondo del lavoro di elevare la qualità professionale dei suoi quadri e dei suoi *manager*. Resta, peraltro, da spiegare una contraddizione: il sistema formativo produce un *output* di “formati” inferiore agli standard europei, ma il sistema produttivo non sembra assorbire neppure questi. Una domanda sorge legittima: dipende dalla inadeguatezza del primo o dalla scarsa propensione alla innovazione del secondo?

Dinamica delle iscrizioni e del finanziamento al sistema universitario

Nella seconda metà del secolo scorso, l'università italiana ha vissuto una grande fase di sviluppo: dai 300.000 iscritti del 1961, si è arrivati a oltre 1.800.000 nel 2008. A partire da allora, tuttavia, la domanda di formazione universitaria è progressivamente diminuita: la popolazione universitaria nel suo insieme oggi arriva a 1.650.000 studenti. Quanto ai laureati, nel 2000 erano 161.000, 271.000 nel 2010 e 300.000 nel 2015.

Hanno inciso su questa dinamica noti fattori demografici, il venir meno degli incentivi all'iscrizione in età adulta, l'impatto della crisi economica e un certo grado di sfiducia nei confronti dell'università come strumento per trovare occupazione e come ascensore sociale. Una recente indagine SWG, condotta su un campione di 1500 maggiorenni, ha messo in luce come il 43% degli intervistati pensa che la laurea non rappresenti più un buon investimento. Gli stessi intervistati chiedono all'università una maggiore apertura al mondo del lavoro e una nuova offerta di lauree triennali professionalizzanti con attività di laboratorio in università e nelle aziende.

Ci sono anche altri fattori di debolezza, il più importante dei quali è costituito dallo storico sottofinanziamento del sistema universitario: appena l'1% del PIL contro l'1,4% della UE-22 ed il 2,6% degli USA (dati 2015).

Sono necessarie nuove risorse per recuperare terreno in Europa, per fare in modo che le nostre università siano competitive sulla scena internazionale, per reclutare giovani ricercatori e per avviare da subito una offerta di istruzione superiore professionalizzante (sia universitaria che non-universitaria) che al momento, caso unico in Europa, è quasi del tutto inesistente.

La linea seguita dal Governo dal 2008 in poi è stata invece di segno opposto fatta di tagli particolarmente severi, sia sul piano finanziario che per il reclutamento di nuovo personale. È stato purtroppo vero che negli anni precedenti, ed in particolare a partire dal 2000, un numero significativo di università ha utilizzato male gli ampi margini di autonomia gestionale, finan-

ziaria e didattica di cui disponeva: con la conseguenza di una crescita fuori controllo nel numero dei corsi e dei docenti e di pesanti squilibri finanziari. Ma la cura è stata da cavallo: il Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO), che nel 2009 era di 7,5 miliardi, è sceso nel 2016 a 6,9 miliardi, e cioè dell'8% in termini nominali e di quasi il 20% in termini reali. Inoltre è stata prima bloccata, poi severamente regolamentata, la politica di assunzioni, con il risultato che i docenti di ruolo sono scesi del 20% (da 62mila a 50mila), diminuzione solo in parte compensata dal reclutamento di nuovi ricercatori a tempo determinato.

Questi interventi hanno peraltro inciso sia sulle realtà che avevano effettivamente abusato degli spazi di autonomia di cui godevano, sia su quelle decisamente più virtuose.

Per TreeLLLe, se era giusto modificare, anche significativamente, le regole del gioco e mettere sotto controllo i comportamenti meno virtuosi, la scelta di tagliare ulteriormente le risorse a disposizione del sistema universitario, già tra le più basse d'Europa (solo l'1% del PIL contro l'1,4% della media UE), non è stata cosa saggia. L'ultimo rapporto scientifico dell'Unesco "Towards 2030" descrive la strada dell'accesso alla istruzione superiore come una autostrada a sei corsie che i governi più consapevoli intendono far percorrere ai giovani.

La legge 240/2010 sull'università: una riforma realizzata

Il processo di cambiamento è stato innescato dall'approvazione della legge 240 del 2010 (la cosiddetta legge Gelmini), una riforma di vasta portata, frutto del coinvolgimento di differenti forze politiche, che ha ridisegnato i meccanismi fondamentali del funzionamento dell'università con l'obiettivo prioritario della promozione dell'efficienza, della sostenibilità economica, del merito. Nonostante le forti resistenze legate alla rilevanza delle innovazioni che si volevano introdurre e al clima non favorevole causato dal taglio del FFO e dal blocco del *turnover*, sono stati introdotti numerosi cambiamenti sostanziali alle regole del gioco creando le condizioni per la modernizzazione del sistema nella direzione della trasparenza e dell'efficacia.

Tra le principali ricordiamo:

- la *modifica strutturale del modello di governance* che i singoli atenei hanno dovuto adottare attraverso nuovi statuti ispirati a principi innovativi per ridistribuire poteri e responsabilità tra i diversi organi (Rettore, Consiglio di Amministrazione, Senato, Direttore Generale, etc.), con un crescente grado di verticalizzazione delle decisioni rispetto al modello tradizionale;
- l'attribuzione ai *dipartimenti*, oltre che delle funzioni finalizzate allo svol-

gimento della ricerca scientifica, di quelle inerenti le attività didattiche, precedentemente in capo alle facoltà;

- il potenziamento e lo sviluppo dei *compiti dell'ANVUR*, agenzia autonoma e indipendente, chiamata a svolgere funzioni di verifica e valutazione dei risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale;
- l'introduzione di un sistema di *accreditamento delle sedi e dei corsi di studio*, affidato all'ANVUR, che propone idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e presiede l'intero processo (è previsto anche un sistema di *accreditamento per i corsi di dottorato*). È stata così finalmente aperta la strada anche in Italia a uno schema di *Quality Assurance*, diffuso in tutta Europa e già previsto dal Processo di Bologna;
- l'*introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso*, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui l'università opera; il meccanismo consente confronti tra i costi di struttura di atenei affini in relazione al numero degli studenti in corso;
- l'*introduzione di meccanismi premiali* finalizzati a incrementare la qualità, efficienza ed efficacia del sistema: la previsione è che una quota del FFO non inferiore al 30% debba essere ripartita su base premiale;
- l'introduzione di un *nuovo schema di reclutamento* che ha previsto – per una particolare categoria di ricercatori – un meccanismo di *tenure track* e l'introduzione dell'abilitazione scientifica nazionale, che attesta la qualificazione scientifica e che costituisce requisito necessario per l'accesso alla prima e alla seconda fascia dei professori; non è ancora possibile valutare appieno l'efficacia di questo reclutamento;
- l'adozione della *contabilità economico-patrimoniale* con relativa gestione unica del bilancio dell'ateneo.

Si sono così realizzate in concreto le condizioni di base affinché l'università italiana si sviluppi secondo modelli europei avanzati, ma esistono ancora zavorre di natura operativa e di costume che vanno rimosse.

La pervasività degli interventi deve peraltro indurre a riflettere sul fatto che l'università è stato l'unico settore della pubblica amministrazione che si sia sottoposto, partecipandovi peraltro attivamente attraverso la Conferenza dei Rettori (CRUI), a una importante riforma.

E' necessario ora che il governo ridia fiducia al sistema con risorse aggiuntive: senza di queste, non solo l'Italia non riuscirà ad allinearsi all'Europa per il livello di investimenti nell'istruzione superiore, ma favorirà le resistenze di

chi si oppone al processo di ammodernamento in corso.

La riforma, per essere attuata pienamente e interiorizzata da tutte le componenti del sistema universitario, richiederà comunque un certo tempo: ma questo potrà risultare più breve se fluidificato da risorse aggiuntive e da comportamenti esemplari e coerenti praticati da tutti i ruoli apicali della università. Un aiuto lo darà anche il ricambio generazionale fra docenti che indebolisce le nostalgie del passato e le tentazioni di anacronistici ritorni alla situazione precedente.

Le recentissime norme relative all'università inserite nella *legge di stabilità 2017* sono un primo, modesto ma apprezzabile, segnale di rinnovata attenzione verso il sistema universitario da parte del governo e del Parlamento (vedi box n. 2).

Per concludere, resta il fatto che la UE paga un alto costo per il ritardo nella creazione di un efficace e integrato “spazio europeo della istruzione superiore” e che, per rispondere alla domanda del titolo di questa pubblicazione, “l'università italiana non è ancora europea” (vedi **Tabella 1.1** a pag. 33 e i commenti a pag. 31 e 32).

1. IL POSIZIONAMENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ITALIANO NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

1.1 Le principali differenze rispetto agli altri paesi sviluppati

Il “posizionamento” del nostro paese nel contesto internazionale, per quanto riguarda l’istruzione superiore, rappresenta un imprescindibile elemento di conoscenza per tutti coloro i quali si accingono ad approfondire le tematiche inerenti il nostro sistema universitario e ad assumere decisione al riguardo. E’ quindi fondamentale che si diffonda tra decisori pubblici, forze sociali e pubblica opinione una chiara consapevolezza del nostro posizionamento, in quanto solo attraverso una presa di coscienza solida e diffusa si può trovare condivisione intorno all’importanza degli interventi strutturali che si rendono necessari affinché il sistema universitario italiano si allinei progressivamente a quello dei paesi più avanzati a livello europeo.

Pur consci che il confronto tra sistemi universitari di diversi paesi non è agevole, dal momento che le informazioni esistenti sono limitate e non sempre pienamente comparabili, per fonti e metodologie utilizzate e dal momento che l’articolazione dell’istruzione terziaria in ciascun paese presenta specifiche peculiarità, siamo convinti che esso rappresenti la base di partenza per qualunque riflessione volta a valutare lo stato del sistema universitario italiano, anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020 in materia di istruzione universitaria.

Dal confronto tra il sistema universitario italiano e quello dei principali paesi sviluppati con cui necessariamente dobbiamo misurarci e competere, risultano evidenti **differenze e ritardi**. Anticipiamo qui alcuni dei risultati principali che l’analisi comparativa mette in luce:

- nonostante la crescita osservata negli ultimi anni, l’Italia rimane tra gli ultimi paesi in Europa per quota di popolazione in possesso di un titolo di istruzione terziaria, anche tra la popolazione più giovane (25-34 anni): 25%, contro 40% della media UE-22 e 42% della media OCSE;

- in Italia l'istruzione terziaria è pressoché interamente concentrata nei corsi a prevalente contenuto teorico, mentre è quasi del tutto assente il segmento dei corsi a carattere professionale (i corsi ISCED5 della classificazione ISCED2011¹);
- l'Italia ha quasi colmato il gap in termini di giovani che conseguono un diploma di scuola secondaria superiore, ma presenta tassi di accesso all'istruzione terziaria che restano più bassi della media europea e della media OCSE: 44%, contro il 63% della media UE-22 e il 68% della media OCSE; da notare che, mentre la distanza nel livello di accesso all'istruzione terziaria tra il nostro e i paesi più avanzati è contenuta tra i giovani appena usciti dalla scuola superiore, resta elevato nelle età più mature, dove i tassi di iscrizione sono in Italia a livelli molto modesti. In molti paesi la partecipazione agli studi terziari degli adulti, anche impegnati in attività lavorative, risulta una quota rilevante degli ingressi;
- l'Italia presenta una modesta quota di immatricolati stranieri che in alcuni paesi contribuiscono significativamente ad incrementare gli ingressi al sistema universitario in rapporto alla popolazione;
- i tassi di completamento degli studi universitari risultano ancora molto bassi, in quanto gli abbandoni hanno un'incidenza superiore alla media: 42% contro 31% della media UE-22 e 30% della media OCSE;
- la spesa complessiva per l'istruzione terziaria (inclusa la ricerca universitaria) rappresenta l'1% del PIL (il dato più basso tra i paesi OCSE) contro l'1,4% della media UE-22 e l'1,6% della media dei paesi OCSE;
- le risorse e gli interventi per il diritto allo studio non riescono a raggiungere l'obiettivo di soddisfare la domanda di chi ne avrebbe titolo; in particolare, l'insufficienza delle borse di studio e la mancanza di un sistema di prestiti d'onore scoraggia la partecipazione agli studi universitari e la mobilità degli studenti.

La **Tabella 1.1** riassume i principali risultati emersi dal confronto. L'ultima colonna indica i riferimenti alla Figura o alla Tabella nella quale i dati sono mostrati più diffusamente.

¹ Per la classificazione ISCED2011 si veda la nota alla **Tabella 1.1** pag. 33

Tabella 1.1
Le differenze più significative tra l'Italia e l'UE-22
(classificazione ISCED 2011)*

	Italia	Media UE-22	Media OCSE	Vedi Figure o Tabelle
Spesa per l'istruzione terziaria in percentuale sul PIL, anno 2015	1,0	1,4	1,6	Figura 3.1
Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario, anno 2015				
<i>in età 25-34 anni</i>				
ISCED2011 – liv. 5 (2/3 anni)	-	5,3	7,6	Tabella 1.3
ISCED2011 – liv. 6-7 (3/6 anni)	24,8	34,5	35	
<i>in età 25-64 anni</i>				
ISCED2011 – liv. 5 (2/3 anni)	-	5,8	7,6	Tabella 1.4
ISCED2011 – liv. 6-7 (3/6 anni)	17,1	25,8	27,2	
<i>in età 25-64 anni</i>				
ISCED2011 – liv. 8 (dottorato)	0,4	0,9	1	
Percentuale di accesso all'istruzione terziaria rispetto alla coorte in età (2015)				
ISCED2011 – livello 5-6-7-8	44	63	68	Tabella 1.6
Tasso di completamento dell'istruzione terziaria				
ISCED 2011 – liv. 6-7 (2009)	58**	69	70	Tabella 1.7
Numero di studenti per docente nell'istruzione terziaria (2012)				
	19	16	14	Figura 7.2

Fonte: tutti i dati riportati sono di fonte OCSE, *Education at a Glance 2014 e 2015*.

* Ai fini una migliore comprensione dei dati, è utile riportare, sinteticamente, **la classificazione ISCED2011²**:

- ISCED 0: educazione della prima infanzia; ISCED 1: istruzione primaria; ISCED 2: istruzione secondaria inferiore; ISCED 3: istruzione secondaria superiore; ISCED 4: istruzione post-secondaria non terziaria; ISCED 5: istruzione terziaria di ciclo breve. I programmi di questo livello sono spesso concepiti per fornire ai partecipanti conoscenze, abilità e competenze professionali; ISCED 6: Bachelor o livello equivalente. I programmi di questo livello sono spesso concepiti in modo da offrire ai partecipanti le conoscenze, abilità e competenze accademiche e/o professionali di livello intermedio che portano al conseguimento di una laurea di primo livello o di una qualifica equivalente. ISCED 7: Master o livello equivalente. I programmi di questo livello sono spesso concepiti in modo da fornire ai partecipanti le conoscenze, abilità e competenze accademiche e/o professionali di livello avanzato che portano al conseguimento di una laurea di secondo livello o di una qualifica equivalente. Normalmente i programmi di questo livello sono di carattere teorico ma possono comprendere componenti pratiche e si basano sulla ricerca di avanguardia e/o sulla miglior pratica professionale. ISCED 8: Dottorato o livello equivalente. I

² La documentazione è tratta da European Commission/EACEA/Eurydice, *The Structure of the European Education Systems 2014/2015: Schematic Diagrams*, 2014.

segue >

programmi di questo livello sono progettati principalmente per portare ad un avanzato qualificazione di ricerca. Programmi a questo livello sono studi approfonditi e di ricerca originale e sono tipicamente offerti solo da istituti di istruzione terziaria orientate alla ricerca, come le università.

Nel caso dell'Italia, ai livelli previsti sono state ricondotte le seguenti tipologie di corso:

- ISCED 5: corsi offerti dall'Istruzione Tecnica Superiore (ITS); ISCED 6: i corsi di primo livello (laurea triennale, master, corsi AFAM) e i corsi AFAM vecchio ordinamento; ISCED 7: i corsi di secondo livello (laurea magistrale, master e corsi AFAM) i corsi di secondo livello a ciclo unico, i corsi di laurea di vecchio ordinamento, i corsi di perfezionamento e quelli di specializzazione post-laurea; ISCED 8: i corsi di dottorato di ricerca.

** Nel caso dell'Italia è stato utilizzato il dato OCSE, anche se l'ANVUR, utilizzando i dati dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti ha calcolato il tasso di completamento per coorte degli studenti iscritti.

1.2 Il capitale umano misurato attraverso i titoli di studio e i livelli di “competenze funzionali”

Il livello di capitale umano di cui un Paese può disporre può essere misurato attraverso la diffusione, tra la popolazione, di individui in possesso di titoli di studio di livello medio-alto. Iniziamo questa sintetica analisi con il **livello secondario superiore**.

L'Italia ha quasi colmato il gap che la divideva dai paesi più avanzati in termini di giovani che conseguono un diploma di scuola secondaria superiore: hanno raggiunto questo livello formativo il 74% della fascia di età 25-34 anni, contro una media europea pari all'85%. Considerando il complesso della popolazione 25-64 anni, l'Italia sconta invece uno storico ritardo: il 59% è in possesso di un titolo secondario superiore contro il 75% della Francia, il 79% del Regno Unito, l'87% della Germania e una media europea del 78% (Tabella 1.2). È evidente che le generazioni più anziane non hanno potuto godere del processo di scolarizzazione di massa, avviato in Italia solo a partire dalla fine degli anni sessanta, in netto ritardo rispetto alla maggior parte dei paesi europei.

Il ritardo italiano si fa più evidente in termini di diffusione di titoli di studio di livello terziario, dove l'Italia occupa l'ultima posizione in Europa. Solo il 17,6% della popolazione di 25-64 anni è in possesso di un titolo di studio di livello universitario (ISCED5/8), contro una media UE-22 del 32%. La percentuale sale al 25,2% quando si considera la fascia 25-34 anni, mentre la media UE-22 è del 40% (Tabella 1.3).

Tabella 1.2

Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio secondario superiore, per fasce di età (2014)

Paese	Fasce di età	
	25-34	25-64
Germania	87	87
Regno Unito	86	79
Francia	85	75
Italia	74	59
Media UE21	85	78
Media OCSE	83	76

FONTE: OCSE, *Education at a Glance 2015*

Tabella 1.3

Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario (ISCED 5-6-7-8), per fasce di età (2015)

Paese	Fasce di età	
	25-34	25-64
Germania	30	28
Regno Unito	47	42
Francia	45	34
Italia	25	18
Media UE-22	40	32
Media OCSE	43	35

FONTE: OCSE, *Education at a Glance 2016*

Con riferimento al livello di diffusione di titoli di studio di livello terziario, l'Unione Europea ha definito l'obiettivo di innalzare la quota di popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni in possesso di questo livello formativo al 40% entro il 2020, invitando i singoli paesi a contribuire al suo raggiungimento definendo obiettivi nazionali che tenessero conto delle condizioni specifiche di ciascun paese e a predisporre opportune politiche volte a raggiungerli. L'Italia ha definito un obiettivo del 26%: esso sembra verosimilmente raggiungibile, anche se resta lontano dall'obiettivo europeo e dai dati dei paesi più avanzati.

Il ritardo italiano è particolarmente evidente nel livello ISCED 5, un segmento dove l'offerta di corsi è quasi del tutto assente (fatta eccezione per i corsi offerti dagli Istituti Tecnici Superiori, che riguarda per ora solo 4.000 studenti). Inoltre, è solo con la riforma dell'ordinamento universitario, avvenuta con il DM 509/99, che ha recepito le novità del Processo di Bologna, che l'Italia si è dotata di corsi di laurea di primo livello (ISCED 6) di durata triennale, corsi in precedenza quasi del tutto assenti. In quest'ottica si giustificano i dati italiani particolarmente lontani dai migliori riferimenti europei (Tabella 1.4).

Tabella 1.4
Percentuale di popolazione con titolo di istruzione terziaria, per fasce di età (2015)

Paese	Short cycle tertiary (liv. 5 ISCED 2011)		Bachelor's or equivalent (liv. 6 ISCED 2011)		Master's or equivalent (liv. 7 ISCED 2011)		Doctoral or equivalent (liv. 8 ISCED 2011)		Totale	
	25-34	25-64	25-34	25-64	25-34	25-64	25-34	25-64	25-34	25-64
	Danimarca	3,5	4,4	24,3	20,2	15,6	11,4	1,1	1,1	44,5
Finlandia	0,3	12,1	26,0	15,4	13,7	13,9	0,5	1,4	40,5	42,7
Francia	17,0	14,6	11,9	9,3	15,3	9,0	0,6	0,7	44,7	33,5
Germania	0,4	0,6	15,1	14,7	13,1	11,0	0,9	1,3	29,6	27,6
Olanda	1,4	2,3	27,4	20,5	15,8	11,9	0,5	0,6	45,1	35,3
Regno Unito	7,6	10,1	28,1	21,5	12,5	10,6	1,0	1,2	49,2	43,5
Spagna	12,8	11,0	11,1	9,3	16,8	14,1	0,3	0,6	41,0	35,1
Svezia	10,6	9,9	22,4	16,0	12,8	12,4	0,6	1,5	46,4	39,8
Italia	-	-	9,7	3,6	15,1	13,5	0,4	0,4	25,1	17,5
Media UE-22	5,3	5,8	18,2	12,7	16,3	13,1	0,7	0,9	40,1	32,2
Media OCSE	7,6	7,6	21,5	15,8	13,5	11,4	0,7	1,0	41,8	34,5

FONTE: OCSE, *Education at a Glance 2016*

Un altro elemento di ritardo e fonte di preoccupazione viene dalla Survey of Adult Skills – PIAAC, svolta dall’OCSE nel 2012, che ha indagato il livello delle “competenze funzionali” della popolazione, ovvero la loro capacità di comprendere e utilizzare testi scritti e di utilizzare strumenti matematici nei contesti di vita e di lavoro quotidiano. Da essa emerge che ben il 28% della popolazione italiana risulta avere il livello più basso di competenze (livello 0 o 1), il 42% un livello 2 (ovvero appena sufficiente), il 27% raggiunge il livello 3 e solo il 3% raggiunge livelli di competenza 4 o 5, ovvero i più alti. Raggiungono quest’ultimo livello, in media, il 12% dei 24 paesi partecipanti e il 23% del Giappone, il paese in testa alla classifica (Tabella 1.5).

Tabella 1.5

Distribuzione percentuale della popolazione (16-65 anni) per livelli di competenza alfabetica funzionale (literacy) (Survey of Adult Skills – PIAAC - 2012)

Paesi OCSE-PIAAC	Livello inferiore a 1	Livello 1	Livello 2	Livello 3	Livello 4	Livello 5
Media OCSE-PIAAC	3	12	34	39	11	1
Australia	3	10	30	40	16	1
Danimarca	4	12	34	40	10	0
Inghilterra/	3	13	34	36	13	1
Finlandia	3	8	27	41	20	2
Francia	5	16	36	34	8	0
Germania	3	15	34	37	10	0
Giappone	1	4	23	49	22	1
Italia	6	22	42	27	3	0
Paesi Bassi	3	9	27	42	17	1
Polonia	4	15	37	35	9	1
Repubblica di Corea	2	11	37	42	8	0
Spagna	7	20	39	28	5	0
Stati Uniti	4	14	34	36	11	1
Svezia	4	10	29	42	15	1

FONTE: OECD, Survey of Adult Skills (PIAAC), 2012

Come già osservato, il ritardo dell'Italia si manifesta anche sotto il profilo della percentuale di accesso ai diversi segmenti dell'istruzione terziaria, come emerge dai dati della **Tabella 1.6**, da cui esce confermata la sostanziale assenza dell'offerta di corsi di livello ISCED 5 professionalizzanti.

Tabella 1.6
Percentuale di accesso (immatricolazioni) all'istruzione terziaria rispetto alla coorte in età (2015)

	Short cycle tertiary (liv. 5 ISCED 2011)	Bachelor's or equivalent (liv. 6 ISCED 2011)	Master's or equivalent (liv. 7 ISCED 2011)	Doctoral or equivalent (liv. 8 ISCED 2011)	Totale
Danimarca	32	71	35	3,7	89
Germania	0	52	28	5,5	64
Olanda	2	65	21	1,4	70
Regno Unito	22	64	32	4,1	61
Spagna	26	48	11	2,0	72
Svezia	10	45	28	2,6	62
Italia	0	37	24	1,6	44
Media UE-22	13	57	26	2,7	63
Media OCSE	18	59	23	2,5	68

FONTE: OCSE, *Education at a Glance 2016*

Il confronto tra il tasso di successo degli studenti italiani, in confronto con quello dei loro colleghi di altri paesi, rappresenta un tema di più difficile focalizzazione, soprattutto per l'Italia, dal momento che il nostro Paese non ha partecipato a una specifica indagine svolta dall'OCSE nel 2012 volta a calcolare il tasso di completamento degli studi (*completion rate*). L'indagine ha riguardato gli studenti che hanno completato il loro percorso di studi in un lasso temporale che va dalla loro immatricolazione ad un determinato numero di anni successivi (**Tabella 1.7**).

Per supplire a questa lacuna, l'ANVUR, ricorrendo ai dati dell'Anagrafe Nazionale degli Studenti del MIUR, ha calcolato il tasso di completamento per coorte degli studenti iscritti (**Tabella 1.8**), ottenendo un tasso pari a circa il 58% dopo 10 anni, con un differenziale di circa 12 punti rispetto alla media dei paesi OCSE (70%).

L'analisi dell'ANVUR consente di valutare anche altri aspetti: nei corsi di laurea di primo livello il tasso di completamento è pari al 56-58% circa con un tasso di abbandono del 36-38%. Migliore l'esito nei corsi a ciclo unico: 67-69% di laureati e ancora meglio quello nei corsi di laurea magistrali in cui più dell'80% degli immatricolati ha conseguito il titolo finale. Un elemento positivo è rappresentato dalla crescita della **regolarità degli studi**, sia nei corsi triennali, sia nel successivo biennio. Nel primo caso, i laureati regolari passano dal 19% al 27%; nei corsi di secondo livello, passano dal 35% al 45%.

Tabella 1.7

Tasso di successo e di completamento dell'istruzione terziaria nell'istruzione di livello universitario (2009)

Paese	Metodo	Anno di immatricolazione	Tasso di completamento
Australia	Cross-section	2005-07	82
Giappone	Cross-section	2004-06	91
USA	Longitudinal survey	2003-04	64
Danimarca	True cohort	2000-01	80
Finlandia	True cohort	2000	76
Francia	Longitudinal survey	2002-09	68
Germania	True cohort (ISCED 5A),	1999-2002	75
Italia	(Vedi tabella 7)	2003-04	58
Olanda	True cohort	2003-04	72
Spagna	cross-section	2008-09	78
Svezia	True cohort	2002-03	48
Regno Unito	cross-section	2007-08	79
Media OCSE	-	-	70
Media UE-21	-	-	69

FONTE: OCSE, *Education at a Glance 2013*

Nota: Nella ricerca sono stati utilizzati due metodi per calcolare l'indicatore, sulla base dei dati a disposizione per ogni singolo paese. Per alcuni paesi è stato utilizzato il true cohort method, ovvero una specifica coorte di immatricolati è stata seguita nel tempo, calcolando quanti studenti hanno conseguito il titolo a distanza di alcuni anni (8-10 anni). Per i paesi in cui tale calcolo non è stato possibile, si è utilizzato il cross-section cohort method, rapportando tutti i laureati agli immatricolati di un certo numero di anni prima, corrispondente alla durata legale del corso.

Tabella 1.8
Esito del percorso accademico in Italia

Coorte di immatricolati	Anni accademici di studio trascorsi	Esito ad inizio a.a. 2014/2015								
		Corsi di I livello triennali			Corsi a ciclo unico			Corsi di II livello biennali		
		Laurea	Abband.	Ancora iscritti	Laurea	Abband.	Ancora iscritti	Laurea	Abband.	Ancora iscritti
2003/2004	dopo 11 aa.aa.	57,8	38,7	3,5	69,4	20,8	9,8	78,8	20,4	0,8
2004/2005	dopo 10 aa.aa.	57,0	38,5	4,5	66,7	20,8	12,5	83,3	16,0	0,7
2005/2006	dopo 9 aa.aa.	56,8	36,8	6,4	67,0	17,8	15,2	82,1	16,9	1,0
2006/2007	dopo 8 aa.aa.	56,8	35,8	7,4	53,5	26,1	20,4	81,1	17,4	1,5

FONTE: ANVUR, 2016

Come mostrato dal Rapporto ANVUR 2016, disaggregando i dati per area territoriale sede del corso di studio, si nota un notevole divario tra le aree: i laureati regolari sono il 33% circa del totale di coorte al Nord, il 27% circa al Centro e solo il 16% circa al Sud. In tutte le aree, tuttavia, si registra un netto miglioramento. Disaggregando i dati per tipo di diploma di maturità conseguito dagli immatricolati, si conferma la storica relazione tra la provenienza scolastica e l'esito dei percorsi di studio: risultano laureati regolari il 32% degli immatricolati con diploma di liceo, il 19% di diplomati in istituto tecnico e il 16% dei diplomati in un istituto professionale. Da segnalare l'altissima percentuale di studenti provenienti da un istituto tecnico o professionale che dopo 3 anni di corso ha abbandonato l'università (tra il 39% e il 46% contro il 16% dei liceali). Si rilevano anche differenze di genere: maggiore il successo accademico delle studentesse rispetto a quello dei colleghi maschi.

In Italia, un soggetto figlio di genitori laureati ha la probabilità di frequentare l'università 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.

1.3 Indicatori di partecipazione agli studi universitari

La Tabella 1.9 riassume le principali dinamiche relative alla partecipazione agli studi universitari in Italia. Dagli anni sessanta a oggi, emergono alcuni fenomeni degni di rilievo: innanzitutto il notevole calo demografico che ha investito i giovani di 19 anni, ovvero l'età dove con più frequenza avviene la prima iscrizione all'università, verificatosi nel nostro paese a partire dalla metà degli anni

ottanta. Nonostante la dinamica demografica, sono aumentati i giovani che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria superiore, gli iscritti totali all'università e i laureati.

Nel periodo osservato la domanda di formazione universitaria, misurata attraverso il numero di coloro che si iscrivono per la prima volta all'università, gli immatricolati, è aumentata fino all'inizio degli anni novanta, quando ha poi iniziato a diminuire a causa del forte calo demografico. Quella dinamica decrescente si è temporaneamente interrotta nella prima metà degli anni duemila a causa dell'aumento della domanda dovuta agli effetti della riforma universitaria.

Dalla metà degli anni duemila il numero degli immatricolati, soprattutto di quelli in età più matura, è tornato a scendere dovuto al venire meno della possibilità di riconoscere un consistente numero di crediti per l'esperienza lavorativa maturata (come avveniva nell'ambito di alcune specifiche categorie del pubblico impiego).

A questa dinamica si è aggiunta, tra la fine degli anni duemila e il 2013, anche la flessione dei tassi di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università, fenomeno preoccupante stante il perdurante ritardo del nostro Paese nella quota di laureati, anche delle fasce di età più giovani. Negli ultimi due anni il calo degli immatricolati si è fortunatamente arrestato, un segnale certamente positivo.

Nell'ultimo anno disponibile, sono 78 su 100 i giovani che conseguono il titolo secondario superiore in rapporto alla popolazione di età corrispondente, mentre sono 61 su 100 i "maturi" che si iscrivono ad un corso universitario.

Tabella 1.9

Dati relativi alla popolazione 19enne e a livelli di partecipazione e di successo negli studi universitari dal 1960 al 2015

Anno	19enni	Maturi	Maturi su 19enni	Immatr.	Immatr. su 19enni	Immatr. su maturi	Totale Iscritti	Laureati
1960	821.000	85.000	10	72.000	9	85	310.000	40.000
1970	979.000	214.000	22	194.000	20	91	718.000	56.000
1980	858.959	328.825	38	244.071	28	74	1.060.274	73.927
1990	898.022	438.612	49	341.722	38	78	1.456.780	87.212
2000	633.148	444.367	70	284.142	45	64	1.688.804	161.484
2010	609.985	450.150	74	288.286	47	64	1.781.786	270.816
2015	576.506	451.959	78	275.066	48	61	1.668.458	299.912

FONTE: ANVUR, 2016

Tra il 2002/03 e il 2015/16 l'andamento delle immatricolazioni è diverso se si guarda alla **ripartizione territoriale**: esse si sono ridotte di circa un terzo nel Mezzogiorno, di circa 20% al Centro e di appena il 2% al Nord. Nel Mezzogiorno la riduzione è proseguita senza soluzione di continuità nel decennio in corso.

1.4 La mobilità degli studenti tra le regioni italiane

Mettendo in relazione i dati relativi alla regione di residenza degli studenti con quella in cui ha sede l'ateneo a cui essi si iscrivono e osservando i dati degli ultimi dieci anni, il fenomeno certamente più rilevante è rappresentato dai crescenti flussi di studenti residenti al Sud del Paese che scelgono di iscriversi in un ateneo del Centro-Nord (dal 17% fino al 2008 al 24% nel 2015). Nelle Isole, dove il fenomeno era più contenuto, si è registrata una rapida crescita: dal 12% si è passati al 25%.

Nelle scelte di mobilità, è aumentata soprattutto la quota di quanti si muovono verso gli atenei del Nord piuttosto che del Centro: dal 37% nel 2007/08 si è passati al 51% nel 2015/16.

Tabella 1.10

Immatricolati residenti nelle regioni del Mezzogiorno e tasso di mobilità verso gli atenei del Centro-Nord

Anno accademico	Residenti Mezzogiorno	Di cui immatricolati al Centro- Nord	Tasso di mobilità verso il Centro-Nord
2004-05	137.413	23.972	17,4
2008-09	120.527	20.746	17,2
2012-13	104.714	22.083	21,1
2015-16	103.116	24.723	24,0

FONTE: ANVUR, 2016

La mobilità territoriale è cresciuta anche tra gli studenti laureati in un corso triennale che si iscrivono a un corso magistrale: tra il 2007 e il 2014 la quota di studenti del Sud che si iscrive a un corso magistrale in un ateneo del Centro-Nord è passata dall'11% al 18%, quella degli studenti delle Isole dal 15% al 29%.

Come affermato dal Rapporto ANVUR 2016, è necessario interrogarsi sui fattori che guidano la scelta dell'ateneo da parte degli studenti. La letteratura recente sembra concorde nell'indicare i fattori alla base delle scelte: la qualità degli atenei sul territorio, le condizioni del mercato del lavoro e il livello della qualità della vita, le origini sociali degli studenti e le possibilità economiche delle famiglie. Le condizioni del mercato del lavoro contribuiscono a spiegare la maggior propensione a muoversi verso gli atenei del Nord, dove maggiori sono le opportunità occupazionali dopo la laurea. Questo fattore ha accresciuto la sua rilevanza in un periodo prolungato di crisi come l'attuale in cui i giovani, anche se laureati, incontrano difficoltà molto forti a inserirsi nel mercato del lavoro. Se questo è vero, è possibile che ciò spieghi anche perché negli ultimi anni la scelta di quanti si muovono dal Mezzogiorno ricada con maggior frequenza rispetto al passato sugli atenei del Nord piuttosto che su quelli del Centro. Alcune analisi hanno anche mostrato come la scelta di muoversi coinvolge prevalentemente studenti provenienti dai licei e con voti di maturità più elevati, elementi che indirettamente riflettono l'origine sociale degli studenti e le disponibilità economiche delle famiglie.

1.5 La struttura dell'offerta formativa

La **Tabella 1.11** riassume i dati principali relativi al sistema universitario italiano. Nell'a.a. 2015/16 operano sul territorio italiano 96 istituzioni universitarie, 66 sono università statali (comprese le 3 scuole superiori ad ordinamento speciale che si occupano principalmente della formazione post laurea e i 2 istituti di alta formazione dottorale), 30 sono università non statali legalmente riconosciute, di cui 11 università telematiche.

Le università statali accolgono il 90% circa degli iscritti; alle università non statali è iscritto poco più del 9% degli studenti, di cui il 3,5% costituiti dagli iscritti alle università telematiche. Sono 12 le università che superano i 40.000 studenti iscritti.

Nell'a.a. 2015/16 erano attivi 4.586 corsi di studio, di cui 2.255 di primo livello, 2.015 di secondo livello e 316 a ciclo unico. Il numero dei corsi di studio, velocemente cresciuto nella prima metà del decennio scorso, in seguito alla riforma degli ordinamenti didattici del 3+2 ha raggiunto un valore massimo di 5.879 corsi nel 2007/08.

Dall'anno accademico successivo, in linea con gli indirizzi governativi, si assiste a una razionalizzazione dell'offerta. Il numero dei corsi è sceso in misura significativa, con una contrazione del 22% (29% per i corsi di primo livello, 17% per i corsi di secondo livello). I corsi a ciclo unico, che dal 2006/07 includono anche quelli magistrali a ciclo unico di Giurisprudenza

precedentemente organizzati secondo il modello 3+2, sono invece aumentati del 16%.

L'offerta formativa è attualmente caratterizzata da pochi corsi di studio interamente in lingua inglese e da circa 300 corsi di studio che utilizzano parzialmente la lingua inglese. Sono 140 i corsi di studio che offrono percorsi organizzati in convenzione con atenei stranieri finalizzati al rilascio del doppio titolo o del titolo congiunto, mentre i corsi che offrono convenzioni con altri paesi finalizzate alla mobilità degli studenti sono oltre 1.400.

Circa il numero degli studenti iscritti, va precisato che il nostro paese considera lo “**studente iscritto**” un individuo che è in regola con le contribuzioni richieste, indipendentemente dal suo impegno in attività di studio. Nelle statistiche degli altri paesi, di norma, viene usato il *Full Time Equivalent Student*, un metodo che riconduce il contributo degli studenti impegnati a tempo parziale all'unità di misura dello studente a tempo pieno: questo elemento contribuisce, in parte, a rendere sottodimensionati i nostri indicatori di efficacia rispetto a quelli di altri paesi.

Tabella 1.11
Il sistema universitario italiano

	a.a. 2007/2008	a.a. 2015/2016
Università e Politecnici	95	96
Corsi attivi	5.835	4.586
Immatricolati	307.111	275.066
Iscritti totali	1.809.499	1.668.458
	a.s. 2008	a.s. 2014
Laureati	294.977 (2008)	304.599
Docenti di ruolo	62.753 (2008)	50.369
Personale tecnico amministrativo	57.193 (2008)	49.975

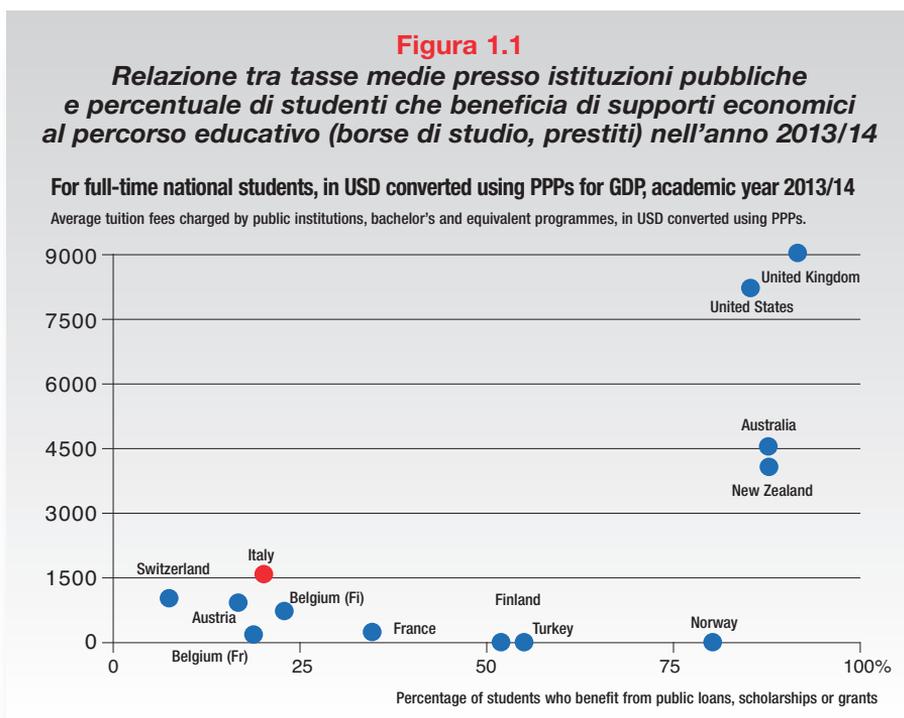
FONTE: MIUR, CNVSU, ANVUR

1.6 Gli aiuti finanziari e i servizi agli studenti

In Italia, il livello medio delle tasse richieste agli studenti è pari a circa 1.500 dollari a parità di potere d'acquisto, ovvero convertiti secondo l'indicatore che tiene conto dei diversi livelli dei prezzi tra i paesi. Focalizzandosi sui dati italiani e dividendo il totale delle entrate da tasse per il numero degli studenti iscritti, si ottiene un dato medio di poco superiore ai 1.000 euro. Le differenze sono tuttavia notevoli e sono ascrivibili a moltissimi fattori: diffe-

renze tra atenei statali e non statali, differenze tra gli stessi atenei statali, in base alla zona geografica in cui essi hanno sede (con gli atenei del Nord mediamente più cari di quelli del Sud: 1.400 euro contro 700), in base all'ambito disciplinare del corso (si rilevano differenze, ad esempio, tra i corsi di tipo umanistico e quelli di tipo medico), in base al livello economico delle famiglie.

Il dato medio, se confrontato con quello dei paesi anglosassoni, potrebbe sembrare basso, ma è certamente più elevato rispetto a quello di quasi tutti gli altri paesi europei e soprattutto superiore a quello dei paesi che, come l'Italia, sono caratterizzati da uno scarso sostegno economico agli studenti, sia esso nella forma della borsa di studio o del prestito (Figura 1.1).



Fonte: OECD, 2016.

In Italia, il principale strumento di **sostegno al diritto allo studio** è costituito dalla borsa di studio che viene assegnata sulla base del reddito familiare e, a partire dal secondo anno, anche sulla base dei risultati ottenuti. Le risorse, costituite dai proventi dell'apposita tassa regionale pagata da tutti gli studenti, dalle risorse statali e da quelle regionali, si rilevano cronicamente insufficienti a coprire l'intero numero degli idonei (Tabella 1.12).

Più in generale va sottolineato come 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 quanto la materia rientra tra le competenze delle Regioni, parzialmente autonome nello stabilire requisiti di accesso e importi di borsa e, soprattutto, l'ammontare di risorse da destinare a questa voce.

Tabella 1.12

Gli idonei ed i beneficiari di borse di studio per aree geografiche, a.a. 2013/14

Ripartizione geografica	Studenti regolari*	Studenti idonei	Studenti borsisti	Grado di copertura (borsisti/idonei) - %
NORD-OVEST	291.073	25.973	21.916	84,4
NORD-EST	216.255	36.214	34.084	94,1
CENTRO	289.688	33.331	30.390	91,2
SUD	254.381	42.882	26.635	62,1
ISOLE	100.557	23.335	10.707	45,9
Totale	1.151.954	161.735	123.732	76,5

* *Gli studenti regolari sono coloro che sono iscritti in un determinato corso universitario da un numero di anni pari o inferiore alla durata del corso stesso.*
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: ANVUR, 2016

1.7 La transizione al lavoro: occupazione e reddito

I dati più recenti sulla condizione occupazionale dei laureati registrano timidi segnali di miglioramento della capacità di assorbimento del mercato del lavoro, pur in un quadro che resta contraddistinto da notevoli difficoltà. Il *tasso di occupazione* dei laureati triennali (che non proseguono ulteriormente la formazione iscrivendosi alla laurea magistrale) risulta, a un anno dalla laurea, pari al 67%, quello dei laureati magistrali del 70% (Tabella 1.13). Il confronto con le precedenti rilevazioni evidenzia un lieve miglioramento registrato dopo la stabilizzazione rilevata nel 2014 e la significativa contrazione intervenuta tra il 2008 e il 2013 (-16 punti per i triennali; -11 per i magistrali)³.

³ Le considerazioni contenute in questo paragrafo rappresentano una sintesi di quanto riportato nei capitoli introduttivi del XVIII Rapporto AlmaLaurea sulla Condizione occupazionale dei laureati. I dati qui presentati si riferiscono ai laureati di primo livello e ai colleghi magistrali biennali; non sono considerati i laureati magistrali a ciclo unico, perché molti di essi proseguono la formazione, necessaria per l'accesso alla libera professione, elemento che condiziona inevitabilmente i dati occupazionali.

Se a un anno dal titolo si registrano segnali di ripresa, i momenti di criticità, vissuti da chi si è affacciato sul mercato del lavoro negli anni della crisi, hanno inevitabilmente condizionato l'attuale *performance* occupazionale dei laureati a cinque anni. Tutto questo seppure, come è noto, le *performance* occupazionali migliorino considerevolmente col trascorrere del tempo dal conseguimento del titolo. Entro il primo quinquennio successivo alla laurea, l'86% dei laureati triennali risulta occupato; valore simile a quello registrato tra i magistrali biennali (84%). Per entrambe le popolazioni, nelle ultime quattro rilevazioni (2015-2012), si continuano a rilevare segnali di contrazione delle opportunità lavorative (Tabella 1.13).

Il *guadagno mensile netto*, a un anno dal titolo, si attesta attorno ai 1.100 euro netti mensili, sia per i laureati di primo livello, sia per i magistrali (Tabella 1.13). Le retribuzioni reali sono in aumento rispetto a quelle degli ultimi anni, ma l'incremento non è ancora in grado di colmare la significativa perdita retributiva registrata tra il 2008 e il 2013. A 5 anni dalla laurea le retribuzioni superano i 1.300 euro netti mensili, in aumento rispetto all'ultimo periodo ma non ancora in grado di compensare le contrazioni del biennio 2012-2014.

Tabella 1.13

Laureati di primo livello e magistrali biennali: tasso di occupazione e retribuzione mensile netta a uno e cinque anni dal titolo, per anno di rilevazione (anni vari; valori percentuali e medi)

Anno di rilevazione	Tasso di occupazione (valori percentuali)		Retribuzione mensile netta* (valori medi, in euro)	
	A un anno dal titolo	A cinque anni dal titolo	A un anno dal titolo	A cinque anni dal titolo
Laureati di primo livello				
2015	67	86	1.079	1.356
2014	66	86	1.012	1.339
2013	66	89	1.004	1.359
2012	70	91	1.061	1.397
2011	73		1.153	
2010	76		1.231	
2009	77		1.277	
2008	82		1.301	
Laureati magistrali biennali				
2015	70	84	1.132	1.388
2014	70	86	1.064	1.354
2013	70	87	1.039	1.385
2012	72	90	1.072	1.458
2011	72		1.126	
2010	74		1.154	
2009	75		1.213	
2008	81		1.291	

* valori rivalutati in base agli indici Istat dei prezzi al consumo

Le riflessioni qui richiamate consentono di descrivere solo in parte la complessa ed articolata realtà degli esiti occupazionali, caratterizzati da differenze che riguardano donne e uomini, laureati del Nord e del Sud e laureati nei diversi percorsi di studio. Il percorso disciplinare intrapreso, infatti, esercita un effetto determinante nell'individuare le *chance* occupazionali dei neo-laureati: a parità di altre condizioni, i laureati delle professioni sanitarie e di ingegneria risultano essere più favoriti. Più penalizzati, invece, i colleghi dei percorsi psicologico, geo-biologico e giuridico. Sono significative le differenze di genere e soprattutto territoriali, testimoniando, *ceteris paribus*, la migliore collocazione degli uomini (+8% rispetto alle donne) e di quanti risiedono (+46%) o hanno studiato (+69%) al Nord (rispetto al Sud).

Vi sono elementi che esercitano un effetto *positivo* sulla probabilità di lavorare entro un anno dal conseguimento del titolo: in particolare i laureati che possono vantare, nel loro bagaglio formativo, tirocini o stage compiuti durante gli studi, hanno un tasso di occupazione superiore a chi non ha queste esperienze di 14 punti percentuali; tra chi ha esperienze di studio all'estero, il vantaggio è di 10 punti percentuali.

Nonostante le difficoltà occupazionali vissute nell'ultimo periodo, è fondamentale ricordare che, all'aumentare del titolo di studio, diminuisce il rischio di disoccupazione anche perché, tendenzialmente, i laureati sono in grado di reagire meglio ai mutamenti del mercato del lavoro, disponendo di strumenti culturali e professionali più adeguati. Tra il 2007 e il 2014, in Italia, la *quota di disoccupati* è aumentata di 3 punti percentuali tra i laureati, di 6 punti tra i diplomati⁴. I laureati godono di vantaggi occupazionali anche nei primi anni successivi al completamento della formazione: nel periodo 2007-2014, tra i diplomati di 18-29 anni, il tasso di disoccupazione è aumentato dal 13 al 30%; tra i laureati di 25-34 anni, è passato dal 10 al 18%.

Il conseguimento di un titolo di studio più elevato contribuisce anche all'incremento delle *retribuzioni*: considerando la popolazione di 25-64 anni e ponendo pari a 100 la retribuzione di un diplomato di scuola secondaria superiore, in media in Italia un laureato si colloca al livello 143. Il dato italiano è purtroppo inferiore alla media UE-21 (157) e a quello di altri paesi europei (153 per la Francia, 151 per la Gran Bretagna). In Italia, inoltre,

⁴ ISTAT (2015), "Rilevazione sulle forze di lavoro".

pur permanendo anche tra i lavoratori più giovani (25-64 anni) un vantaggio reddituale a favore dei laureati nei confronti dei diplomati (114 contro 100), questo vantaggio è inferiore a quello di cui godono i colleghi di altri paesi europei: la media UE-21 è pari a 137, in Francia è 136, in Gran Bretagna è 149⁵.

I timidi segnali di miglioramento, unitamente alle ulteriori riflessioni qui brevemente esaminate, confermano l'importanza di realizzare monitoraggi costanti degli esiti occupazionali dei laureati, nell'ottica di contribuire a identificare le più opportune strategie di uscita dalla crisi. Senza dimenticare che investire in formazione, innovazione, ricerca e sviluppo deve rappresentare una priorità per il nostro Paese.

⁵ OECD (2015), "Education at a Glance 2015: OECD Indicators", OECD Publishing.

2. PER UNA UNIVERSITÀ (E UNA RICERCA) PIÙ EUROPEE

2.1 L'inadeguata politica europea in tema di istruzione superiore

L'emergenza economica, finanziaria e politica che scuote da anni i fondamenti dell'Unione Europea sta costringendo quest'ultima ad accelerare e rafforzare i processi di integrazione continentale, come testimoniano la creazione di nuovi meccanismi finanziari, di procedure di coordinamento delle politiche economiche, di forme innovative di *governance* e di *quantitative easing* (il "bazooka" della BCE).

L'unificazione e il coordinamento europeo delle politiche economiche, finanziarie e di bilancio sembrano spingere verso quella "*ever closer Union*" evocata dai trattati europei, che le ben note tensioni sociali e politiche sembrano invece mettere in discussione. Si tratta di processi che, con velocità diverse tra i settori e i Paesi, hanno disegnato una realtà nuova, formando un contesto ormai ineludibile in cui, per tentare di porre soluzioni a questa difficile fase della recente storia europea, i capi di Stato e di governo ed i ministri economici dei 28 paesi dell'Unione Europea si riuniscono con cadenza almeno mensile.

Quando si passa ad analizzare i processi di integrazione europea in tema di istruzione superiore e ricerca, salta immediatamente all'occhio il paradosso di un'emergenza altrettanto acuta, ma silenziosa, affrontata con strumenti e tempi completamente inadeguati. Sorprende, in particolare, il permanere di un'esclusione delle tematiche dell'istruzione superiore tra le competenze dell'Unione e l'assenza di una risoluta azione politica per modificare questo assetto.

La "conoscenza" è, al contrario, uno dei punti nodali della nostra società: locuzioni correnti come "società della conoscenza", "economia della conoscenza", "lavoratori della conoscenza" ci rimandano alla specificità della società e dell'economia post-industriali, di cui non è possibile sottovalutare la pregnanza storica, perché è evidente che nel XXI secolo la conoscenza determinerà il successo degli individui, delle organizzazioni e delle nazioni, tanto più in Paesi stagnanti sotto il profilo demografico, con leve di giovani decrescenti.

Le università europee sono state chiamate a concorrere ai difficili e ambizio-

si obiettivi indicati dall'Unione: fare dell'economia europea "l'economia più competitiva e dinamica del mondo" e realizzare lo "spazio europeo della ricerca e dell'innovazione" unitamente allo "spazio europeo dell'istruzione superiore" (si veda a questo proposito la ben nota Dichiarazione di Bologna). Eppure, nonostante una grande sensibilità al cambiamento ed una indubbia voglia di aprirsi alle innovazioni, le università, in particolare nel vecchio continente, non sembrano essere sempre in grado di rispondere a queste sfide, e di farlo lavorando di concerto. In molta parte la colpa afferrisce alle strutture formali troppo diverse tra loro che rendono meno fluidi i rapporti e gli inter-scambi. Tuttavia, quello che davvero emerge è che, a fronte di politiche comunitarie largamente sviluppate, gli Stati dell'Unione non hanno una politica di sviluppo delle conoscenze che si possa chiamare davvero europea, e questa assenza è anch'essa una emergenza prioritaria per il futuro del nostro continente, anche se è un'emergenza lenta, che non fa scalpore, priva del pathos degli *spread* sparati in prima pagina.

Il costo della "non-Europa" in campo universitario è già sotto i nostri occhi: ce ne parlano i numerosissimi ricercatori e studenti che migrano verso altri continenti, i ritardi nell'innovazione, la competizione globale sempre più severa, gli scarsi investimenti, la frammentazione, gli ostacoli. Eppure l'università e, più in generale, l'istruzione superiore è uno *spin-off* della storia della civiltà europea. L'Europa è il continente di Oxbridge e della Sorbona, di Bologna e di Coimbra, ma anche delle *Fachhochschulen* e dell'istruzione superiore, alternativa a quella universitaria, e questo sistema di istruzione superiore nella sua varietà potrà continuare a esistere e a competere solo restando europeo nell'approccio, nella mentalità, nel metodo e nello spirito cooperativo aprendosi al contempo all'assimilazione creativa di quanto di meglio è stato creato nel campo dell'istruzione superiore in tutto il mondo negli ultimi decenni.

Negli ultimi anni, alcune iniziative europee si sono mosse nella giusta direzione. In particolare, vanno ricordati:

1. l'inclusione della ricerca e dell'istruzione nei piani di riforma nazionali sottoposti ogni anno da ciascun paese alla Commissione europea nell'ambito del cosiddetto "semestre europeo" (la procedura con la quale i paesi cercano di convergere verso obiettivi europei in modo coordinato);
2. lo scorporo delle spese in ricerca e innovazione dal calcolo del PIL, ai fini del soddisfacimento dei parametri di Maastricht, in quanto considerate non più spese, ma investimenti per il futuro.

Sono ottimi punti di partenza, certo, ma per creare davvero la casa comune europea delle università e dell'istruzione superiore occorre fare molto di più.

Occorre una svolta radicale, nella considerazione dell'istruzione superiore come tema prioritario europeo. In particolare, occorre, in parallelo, un approccio dall'alto (*top-down*) ed una spinta dal basso (*bottom-up*). Dal basso verso l'alto perché l'Europa delle università nasce dal basso. Sono gli studenti, i docenti e i ricercatori esposti alla mobilità che, in prima persona o indirettamente, aprono le porte al confronto che crea la fiducia reciproca europea (se non addirittura un *demos* accademico europeo), una pre-condizione per ogni effettiva azione di riconoscimento di titoli o di scambi di studenti e di personale. È la fiducia sulla qualità, la serietà, il soddisfacente livello degli studi universitari nei diversi paesi, che garantisce l'adesione convinta di ciascun Paese ad un sistema accademico comune, al di là delle inevitabili differenze che ancora permangono nelle rispettive organizzazioni di istruzione superiore. In quest'ottica, Erasmus e le altre iniziative di mobilità internazionale hanno già prodotto risultati importanti nella formazione culturale di una classe dirigente europea e moderna, oltre a influire in modo visibile sulle stesse strutture universitarie (si pensi agli Uffici relazioni internazionali, vent'anni fa quasi del tutto inesistenti).

L'approccio dall'alto è tuttavia anch'esso indispensabile: le iniziative finora adottate, che pure non sono mancate, hanno sin qui prodotto risultati modesti. La liturgia delle riunioni biennali o addirittura triennali dei Ministri dell'istruzione è ormai completamente inadeguata. Senza indulgere al mito della velocità come fine e non come mezzo, occorre sottolineare che ritmi del genere sono assolutamente inadeguati.

Il quadro di riferimento europeo, iniziato a fine anni '90 con ambizioni alte e visioni di lungo periodo, appare oggi logoro e limitato. I progressi del processo di Bologna e lo spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA, *European Higher Education Area*) e dello spazio europeo della ricerca (ERA, *European Research Area*) sono spesso lenti e frustranti. Si parla da ormai 16 anni di *quality assurance*, di mobilità di docenti e di ricercatori, eppure la realtà è ancora ben lontana da questi obiettivi. La Dichiarazione di Yerevan (Maggio 2015), sottoscritta dai Ministri dell'Istruzione di 47 paesi dell'Europa allargata, assomiglia terribilmente alle varie dichiarazioni di Praga, Bergen o Berlino del decennio scorso. Si ribadiscono obiettivi e priorità, si incoraggiano azioni, ma sembra che il tempo si sia fermato.

Lo Spazio Europeo di Ricerca (SER, in inglese ERA), costituito con il Trattato di Lisbona, avrebbe dovuto essere completato nel 2010 per rafforzare la collaborazione intra-europea, migliorare l'accesso alle carriere di ricerca, ridurre la frammentazione tra sistemi nazionali. Nonostante i rapporti, le conferenze, le *road maps* delle istituzioni europee, esso è oggi soltanto uno zoppicante *work-in-progress* in una Unione dove resistono e coesistono 28

politiche di ricerca parallele, regole diverse, frammentazione. Allo stato attuale le azioni di ricerca sono inserite nelle “*Country specific recommendations*” che l’Unione invia ogni anno con il nuovo “semestre europeo” affinché le riforme nazionali possano essere strutturate in una chiave che sia più marcatamente europea. Tutto ciò non basta più, ormai.

Il risultato è un basso livello di investimento e di risorse umane, la frammentazione delle politiche relative alla ricerca e lo scarso grado di coordinamento, l’insufficiente impiego delle conoscenze e dei risultati acquisiti dalla ricerca con conseguente scarso interesse di eventuali *stakeholders* e l’assenza di una reale libertà di movimento dei ricercatori: tutto ciò ha portato l’Europa, dopo tre secoli di monopolio e quasi settanta anni di leadership condivisa con gli USA, a non tenere più il passo con vecchi e nuovi concorrenti.

2.2 La necessità di una “Maastricht per l’Università” e la ricerca

Come realizzare quanto auspicato e raggiungere gli obiettivi di “Europa 2020”? Alla luce dei progressi, ancora troppo lenti, è da tempo oggetto di discussione al Parlamento Europeo l’idea di una Direttiva quadro sullo Spazio Europeo di Ricerca che possa spingere tutti gli stati membri, o almeno un gruppo pilota, a lanciare una Maastricht per l’università e la ricerca: un documento che faccia diventare il SER una realtà a tutti gli effetti, cosa di cui vi sarebbe estremo bisogno.

La politica non può restare assente da questi compiti, sia affrontando apertamente e risolutamente il dibattito in materia e calendarizzandolo opportunamente, sia adottando le necessarie misure istituzionali, finanziarie e di incentivazione.

L’emergere dell’*open science*, dei *Big data* e dell’impressionante interconnessione di dati e risultati scientifici, crea un’opportunità storica per la ricerca transnazionale. Occorre una strategia organica di internazionalizzazione che stimoli la cooperazione transfrontaliera attraverso l’implementazione di regole minime in grado di assicurare l’interoperabilità degli schemi di finanziamento, di principi comuni e regole standardizzate, che promuova la creazione di opportune e diffuse infrastrutture per la ricerca, che spinga verso la condivisione delle conoscenze tramite partenariati tra pubblico e privato, che sostenga i programmi più innovativi per i PhD e, infine, crei un marchio SER per le organizzazioni ed i programmi di ricerca capaci di dare contributi importanti per la rapida attuazione del SER medesimo, aprendo così ad una carriera della ricerca europea.

Specificatamente per la ricerca italiana, sarebbe altamente auspicabile creare, come in molti paesi avanzati, un **organismo permanente di coordina-**

mento nazionale strategico di università e ricerca, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (sul modello del Chief Scientific Advisers Committee inglese) che:

- si occupi in modo coerente del Piano Nazionale della ricerca, individuando gli obiettivi e le linee strategiche di sviluppo e finanziamento per tutta la ricerca (non solo la frazione di pertinenza del MIUR), e riportando le Regioni al loro ruolo di programmazione;
- ottimizzi la distribuzione e l'utilizzo dei fondi per la ricerca. Attualmente questi vengono erogati da diversi ministeri (sono 8 e meno di 2/3 dei fondi sono di competenza MIUR), e all'interno di ciascuno di essi secondo logiche superate e non coordinate;
- coordini i numerosissimi enti che svolgono attività di ricerca, oltre ai canonici 13 Enti Pubblici di Ricerca vigilati dal MIUR, e le molte risorse in arrivo attraverso i fondi strutturali europei destinati a ricerca e innovazione;
- collabori con ANVUR nella valutazione ex-post dei finanziamenti assegnati e stimoli la ricerca strategica.

Se ci sarà una riforma generale dei trattati UE, come richiesto da svariate capitali e parti politiche, potrebbe essere questa l'occasione per *innalzare l'istruzione superiore a "competenza condivisa" tra UE e Paesi membri*, mentre attualmente essa è ancora competenza esclusiva nazionale, con semplici azioni di supporto europee. È questa una prima proposta concreta che ci si permette di avanzare, reale ma di quadro istituzionale, perché senza modificare quello esistente sembra impossibile poter compiere il salto auspicato verso un'istruzione superiore e un'università europea.

Il processo di Bologna è stato una grande e coraggiosa riforma, ma che si è affermata solo parzialmente, complici le resistenze di vari ambienti accademici. E' nata e si è sviluppata al di fuori dei Trattati, in modo completamente intergovernativo, proprio per aggirare questo limite. Ma i risultati sono ormai insufficienti, inadeguati, in mancanza di autentici stimoli normativi che solo il metodo comunitario può introdurre. "Competenza condivisa" vuole infatti dire che, fatto salvo il principio della sussidiarietà, l'Europa potrebbe adottare direttive vincolanti su alcune materie, abbattere ostacoli (come è accaduto per creare il mercato interno), formalizzare riconoscimenti e status giuridici.

Se i 28 paesi non fossero tutti pronti, contemporaneamente, per questo salto qualitativo, il Trattato di Lisbona permette le cosiddette "cooperazioni rafforzate", cioè la possibilità di procedere senza dover necessariamente coin-

volgere la totalità dei Paesi nelle particolari iniziative normative, ma di limitarle ad un numero inferiore (almeno 12), che potranno funzionare da paesi pionieri. Si tratta di una pratica già sperimentata in altri campi, spesso con successo. Si noti a proposito che, diversamente dall'istruzione, il settore della ricerca può già beneficiare di una base giuridica esistente, una forma di competenza condivisa, benché non ancora sfruttata.

2.3 Il necessario passaggio dall'*universitas* alla "multiversitas"

Un'idea unica di istruzione superiore – ammesso che ve ne sia mai stata una – non esiste più da diversi decenni e le differenze che riscontriamo attualmente non sono semplici scostamenti da un modello: è principalmente per questa ragione che non è agevole riuscire a parlare di università a livello europeo. Alcune caratteristiche come il legame tra la ricerca e la didattica, la libertà di insegnamento, la comunità accademica, il valore della lezione frontale o del seminario di ricerca, la vocazione generalista, sono comuni a molti atenei ma, per inverosimile che possa apparire, devono essere ancora tematizzate ed integrate fra loro. In effetti *l'idea di università* sottende un insieme specifico, flessibile e dinamico di realtà, di principi e di scelte strategiche effettuate in base all'autonomia.

Per quanto riguarda l'essenza dell'istruzione superiore occorre partire dal riconoscimento della sua differenziazione, simbolizzato da quello della laurea (oggi triennale, magistrale, magistrale a ciclo unico, e dottorato), ma che va esteso alla pluralità dei titoli di istruzione terziaria oggi presenti in Europa, inclusi quelli rilasciati dall'Alta formazione artistica e musicale e dall'istruzione tecnica di terzo livello. Il titolo di studio unico di quando erano in pochissimi a laurearsi oramai non esiste più, né in quella forma, né nel peso che questo aveva nel curriculum dell'individuo che ne era in possesso. Oggi la complessità, l'eterogeneità e la ricchezza del mercato del lavoro postulano diversi percorsi per il raggiungimento dei titoli e propongono con energia il problema della didattica: un problema che quando l'università era solo per pochi eletti non era mai sorto all'attenzione. Senza contare che questa complessità deve essere poi tradotta in percorsi di studi che offrano dei titoli fruibili per il mercato del lavoro. I corsi generalisti in quest'ottica risultano spesso poco qualificanti e rendono poco competitive le strutture che li offrono.

In generale, la moltiplicazione della domanda ha richiesto una maggiore attenzione all'efficacia e all'efficienza del sistema universitario nel suo complesso, oltre che alle singole università e, in molti casi, un maggiore coinvolgimento dei governi nell'orientare e guidare il sistema. Sono emersi pro-

blemi di equità in ordine a come garantire gli 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. Così l'ampiezza delle funzioni e degli ambiti cui le università e l'istruzione terziaria del mondo sviluppato devono rispondere, ha determinato la necessità di una diversa articolazione dei modelli di organizzazione e di funzionamento, segnando il passaggio dall'*universitas* – come luogo di istruzione e unità del sapere – a ciò che è stato definito da Clark Kerr, al tempo rettore dell'Università della California – alla *multiversitas*.

Alle università e alle altre istituzioni terziarie va dunque il compito di soddisfare la domanda di un numero sempre maggiore di studenti con bisogni molto differenziati, mantenendo al contempo nell'attenzione alla formazione di eccellenza, pur opportunamente differenziata, il metro per misurare il successo delle università e delle altre istituzioni terziarie.

Questo mentre una serie di cambiamenti pongono nuove questioni anche alle università, con il risultato che oggi in Italia, come in altri paesi, gli atenei sono spesso chiamati a svolgere, in modalità diverse, le loro funzioni tradizionali (fondate sull'unione di didattica e ricerca) e ad assolvere a nuovi compiti legati non solo al sostegno della crescita economica ma anche a esigenze come l'educazione digitale o l'inclusione sociale.

L'università, forse più degli altri ordini di istruzione, è sensibile alle dinamiche sociali, politiche e culturali e spesso ha modellato la propria forma per accogliere o per promuovere i cambiamenti in tali dinamiche. L'esplosione della domanda di istruzione terziaria ha dato origine in molti paesi a cambiamenti radicali negli atenei, ma non in Italia dove si è fin qui deciso di rispondere a questa domanda usando il solo modello universitario tradizionale, costretto così ad affrontare sfide difficili.

2.4 Principi per una università “più europea”

La società moderna richiede che anche l'università cambi, a livello profondo, all'interno di un sistema di istruzione terziaria superiore opportunamente differenziato. Va da sé che se una parte bisogna unificare, europeizzare il sistema universitario del vecchio continente, di converso, se davvero si vuole essere competitivi, è necessario attivare e promuovere un processo di **diversificazione**. Anche le università italiane devono svilupparsi in relazione alle capacità ed alle competenze accumulate per determinare aree di ricerca e formazione, favorite dalle peculiarità proprie del contesto e delle tradizioni cui

fanno riferimento. La chiave di volta per essere competitivi a livello internazionale, anche oltre i confini della nostra Europa, è diversificare gli atenei sviluppando vocazioni in specifici campi della ricerca e della didattica, aumentandone l'attrattività e l'apertura al mondo in termini di docenti, studenti e investimenti pubblici e privati.

Ma non basta essere diversificati e specializzati. TreeLLLe, nel Quaderno 3 (2003) "Università italiana, università europea?", scriveva che l'università, per diventare davvero europea, avrebbe dovuto essere:

1. **autonoma**, ovvero assumere, valorizzare e gestire gli spazi di autogoverno istituzionalmente riconosciuti, dandosi obiettivi scientifici e didattici oltre a forme organizzative e modalità gestionali in grado di rispondere alle attuali necessità, che siano a loro volta quantificabili e valutabili sia da parte delle istituzioni di governo, sia da eventuali *stakeholders*;
2. **accountable**, ovvero assumere la responsabilità sociale delle proprie scelte e dare conto in maniera trasparente delle proprie attività e delle motivazioni che hanno portato alla direzione che si è prescelta, in modo da dimostrare la propria affidabilità sia rispetto alla qualità delle attività scientifiche e didattiche, sia dell'insieme dei servizi offerti;
3. **competitiva**, ovvero accogliere la sfida della differenziazione degli atenei e diventare attrattiva per la qualità delle prestazioni di ricerca e di insegnamento;
4. **imprenditiva**, ovvero capace di dotarsi di modelli di *governance* propri delle organizzazioni complesse e, così facendo, svolgere in autonomia la molteplicità delle missioni e delle funzioni a lei proprie.

Proposte

1. Se ci sarà una riforma generale dei trattati UE, come richiesto da svariate capitali e parti politiche, occorre cogliere l'occasione per **innalzare l'istruzione superiore a "competenza condivisa" tra UE e paesi membri**, mentre attualmente essa è ancora competenza esclusiva nazionale, con semplici azioni di supporto europee. "Competenza condivisa" implica che, fatto salvo il principio della sussidiarietà, l'Europa dovrebbe adottare direttive vincolanti su alcune materie, abbattere ostacoli, formalizzare riconoscimenti e status giuridici.
2. Se i 28 paesi non fossero tutti pronti, contemporaneamente, per questo salto qualitativo, occorrerebbe ricorrere alle cosiddette **"cooperazioni rafforza-**

te”, come previsto dal Trattato di Lisbona, ovvero la possibilità di procedere senza dover necessariamente coinvolgere la totalità dei Paesi nelle iniziative normative, limitandole a un numero inferiore (almeno 12). Si tratta di una pratica già sperimentata in altri campi, spesso con successo.

3. E' necessario un **maggiore coinvolgimento dei governi** nell'orientare e guidare il sistema per risolvere con efficacia problemi di equità in ordine a come garantire gli accessi, la mobilità a studenti e docenti, a come offrire corsi efficaci e di qualità a un corpo studentesco così diversificato; a come arrivare a una *governance* efficiente sia del sistema universitario nel suo complesso, sia delle singole istituzioni, a come ottenere adeguate risorse finanziarie, a come incoraggiare e selezionare programmi innovativi di ricerca.
4. La chiave di volta per essere competitivi a livello internazionale è la **diversificazione** degli atenei, sviluppando vocazioni in specifici campi della ricerca e della didattica, aumentandone l'attrattività e l'apertura al mondo in termini di docenti, studenti e investimenti pubblici e privati. Le università e le altre istituzioni terziarie devono soddisfare al contempo a) la domanda di un numero sempre maggiore di studenti (e di adulti) con bisogni molto differenziati adottando una didattica adeguata (“*Student-Centered Learning*”); b) l'impegno per la ricerca e la cura della eccellenza (lauree magistrali e dottorati), **ma la promozione dell'eccellenza deve e può coniugarsi con la promozione della qualità media diffusa nel sistema.**
5. L'emergere dell'*open science*, dei *Big data* e dell'impressionante interconnessione di dati e risultati scientifici, crea un'opportunità storica per la ricerca transnazionale. Occorre una **strategia organica di internazionalizzazione che stimoli la cooperazione transfrontaliera** attraverso l'implementazione di regole minime in grado di assicurare l'interoperabilità degli schemi di finanziamento, di principi comuni e regole standardizzate; che promuova la creazione di diffuse infrastrutture per la ricerca, che spinga verso la condivisione delle conoscenze tramite partenariati tra pubblico e privato, che sostenga i programmi più innovativi per i PhD. Infine, crei un marchio SER per le organizzazioni ed i programmi di ricerca capaci di dare contributi importanti per la rapida attuazione del SER (Spazio Europeo di Ricerca) medesimo, aprendo così ad una carriera della ricerca europea. La mobilità internazionale in ambito europeo va altresì favorita prevedendo la portabilità dei contributi previdenziali all'interno di uno schema condiviso.

6. Specificatamente per la ricerca italiana, sarebbe altamente auspicabile creare, come in molti paesi avanzati, un **organismo permanente di coordinamento nazionale di università e ricerca** incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (sul modello del Chief Scientific Advisers Committee inglese) che:
 - si occupi in modo coerente del Piano Nazionale della ricerca individuando gli obiettivi e le linee strategiche di sviluppo e finanziamento per tutta la ricerca (non solo la frazione di pertinenza MIUR);
 - ottimizzi la distribuzione e l'utilizzo dei fondi per la ricerca erogati da diversi ministeri;
 - coordini i numerosissimi enti che svolgono attività di ricerca, oltre a quelli vigilati dal MIUR, e le molte risorse in arrivo attraverso i fondi strutturali europei destinati a ricerca e innovazione.
7. Gli Stati e le istituzioni di istruzione superiore devono essere in grado di **fronteggiare la globalizzazione e la digitalizzazione**, due macro sfide che impattano direttamente sulle modalità con le quali le istituzioni di istruzione superiore formano i propri studenti e sul modo in cui esse si impegnano in attività di ricerca e di innovazione.
8. I corsi di studio universitari, pur continuando a dare la giusta enfasi alle conoscenze delle singole discipline, dovrebbero dare maggiore importanza alle **competenze trasversali** (pensiero critico, capacità di risolvere problemi, capacità di comunicare e di collaborare, ecc.), in quanto la crescente incertezza sulle professioni di domani impone agli individui la capacità di acquisire competenze applicabili a contesti differenti.
9. Allo stesso modo, i corsi di studio universitari, a prescindere dall'ambito disciplinare, devono prevedere la trasmissione agli studenti di adeguate **competenze digitali** e di adeguate **competenze linguistiche**, necessarie per fronteggiare la mobilità in un mondo globalizzato e per migliorare la conoscenza interculturale.
10. L'Unione Europea deve contribuire a **migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi di istruzione superiore** e la trasparenza sui risultati che producono, fornendo alle autorità e alle organizzazioni dei singoli paesi il supporto per confronti e analisi transnazionali (Ocse, Eurostat e altri).

Box n. 1

“Supportare la crescita e l’occupazione: un’Agenda per la modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore in Europa” (2011)

Nel 2011, la Commissione Europea ha elaborato una “Agenda per la modernizzazione dei sistemi di istruzione superiore in Europa”, nella quale ha stabilito le priorità per l’istruzione superiore nell’Unione Europea e ha indicato le misure che intendeva adottare per sostenere gli sforzi compiuti dai vari Paesi e dalle singole istituzioni di istruzione superiore, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 per la crescita.

Sono 5 le aree che la Commissione ha identificato come prioritarie per l’azione dei Paesi membri e delle istituzioni di istruzione superiore (università e altre istituzioni terziarie):

- 1. Aumentare il livello delle qualifiche;** uno degli obiettivi della strategia Europa 2020 è di fare in modo che, entro il 2020, il 40% della popolazione tra i 25 e i 34 anni sia in possesso di un titolo terziario. Si stima inoltre che un milione di nuovi posti di lavoro richiederanno qualifiche di ricerca di alto livello. A tale scopo, la comunicazione raccomanda di:
 - ridurre la dispersione scolastica e attirare più persone verso l’istruzione superiore, in particolare attraverso la sensibilizzazione e il sostegno finanziario per gli studenti provenienti da gruppi svantaggiati e per gli adulti;
 - migliorare le condizioni per gli investimenti dell’industria nel campo della ricerca e dell’innovazione e dotare le risorse umane di migliori capacità di ricerca;
 - sviluppare chiare modalità per accedere all’istruzione superiore dalla formazione professionale o altri tipi di insegnamento e, per i ricercatori, di proiettarsi fuori dal mondo accademico.

- 2. Migliorare la qualità e la pertinenza dell’istruzione superiore, attraverso:**
 - lo sviluppo di corsi di studio, compresi quelli volti alla formazione dei ricercatori, adatti agli attuali e futuri bisogni del mercato del lavoro, tramite stime e proiezioni sulle competenze necessarie, attraverso il coinvolgimento dei datori di lavoro e delle istituzioni del mercato del lavoro nella definizione e nella realizzazione dei corsi;
 - lo sfruttamento delle nuove tecnologie, per creare metodi di ricerca più efficaci e rendere l’istruzione superiore più flessibile e personalizzata (ad esempio, attraverso l’*e-learning*);
 - il miglioramento delle condizioni di lavoro e il ricorso alla formazione continua con l’introduzione di incentivi per premiare l’eccellenza affinché le istituzioni possano attrarre e continuare a disporre di personale docente di alto livello.

- 3. Incoraggiare la mobilità e la cooperazione transnazionale:** i ministri europei competenti in tema di istruzione superiore hanno raccomandato che il numero di studenti che trascorrono un periodo di studio o di formazione all’estero cresca del 20% entro il 2020 (rispetto al dato riferito al 2011). A tale scopo, la comunicazione raccomanda di:
 - integrare sistematicamente la mobilità studentesca nei corsi di studio;
 - eliminare i possibili ostacoli, connessi al riconoscimento dei titoli di studio e dei crediti;
 - introdurre sistemi di portabilità delle borse di studio;

- fare un uso coerente e riproducibile dell'ECTS e del "supplemento al diploma", collegando i titoli di studio dei vari paesi al quadro europeo delle qualifiche;
- migliorare l'accesso, le condizioni di lavoro e le opportunità di avanzamento per gli studenti, i ricercatori e i docenti provenienti da altri paesi.

4. Rafforzare il «triangolo della conoscenza» che mette in relazione l'istruzione, la ricerca e l'innovazione, attraverso:

- adeguate politiche pubbliche che incoraggino i partenariati tra le istituzioni di istruzione superiore e le imprese;
- una particolare attenzione alla pluridisciplinarietà;
- un'opportuna cooperazione tra le varie organizzazioni;
- la riduzione degli ostacoli normativi e amministrativi ai partenariati intersettoriali;
- l'integrazione nell'offerta formativa dei risultati della ricerca e dell'innovazione, per favorire lo sviluppo di competenze imprenditoriali, creative e innovative.

5. Migliorare la governance e il finanziamento; a questo proposito:

- aumentare il rapporto costi/efficacia degli investimenti pubblici nell'istruzione superiore, proporzionando il finanziamento ai risultati e introducendo elementi di concorrenza tra istituzioni;
- aumentare gli investimenti dedicati all'istruzione superiore e mettere le istituzioni nelle condizioni di diversificare le fonti di finanziamento, incluse le fonti private;
- rendere più flessibili la governance e i sistemi di finanziamento, per concedere una maggiore autonomia alle istituzioni di istruzione superiore e consentire loro di sviluppare una propria direzione strategica.

La Commissione Europea ha indicato inoltre le misure che intende adottare per sostenere gli sforzi compiuti dai vari Paesi e dalle singole istituzioni di istruzione superiore, vigilando sull'attuazione della strategia Europa 2020 e garantendo che il quadro finanziario 2014-2020 consenta ai vari attori interessati di sostenere la modernizzazione dell'istruzione superiore. Fra le principali:

- permettere agli studenti di prendere decisioni informate grazie a uno strumento di classificazione delle università (U-Multirank) basato sulle prestazioni in cinque campi;
- migliorare il riconoscimento degli studi effettuati all'estero, rafforzando il sistema europeo di trasferimento e accumulo dei crediti (ECTS);
- mettere a punto un adeguato strumento finanziario (Master Loan Erasmus+) per l'erogazione dei prestiti destinati agli studenti che conseguono un titolo di secondo livello in un altro paese dell'UE;
- adottare un'agenda strategica per l'innovazione;
- proporre un quadro qualitativo per i tirocini accompagnato da una piattaforma unica sulle offerte di tirocini in Europa;
- sviluppare relazioni con l'istruzione superiore nei paesi terzi (si veda la comunicazione del 2013 sull'istruzione superiore europea nel mondo);
- modificare le direttive relative agli studenti e ai ricercatori stranieri per rendere l'UE più interessante per questi ultimi.

Risultati della consultazione pubblica sui temi dell'Agenda per la modernizzazione dell'istruzione superiore in Europa

Commission Staff Working Document, SWD (2016) 195 final, Bruxelles, 10/6/2016.

La Commissione Europea aggiornerà l'Agenda del 2011, pubblicando un nuovo documento nel maggio 2017. Al momento, il documento europeo più recente che affronta questi temi è del giugno 2016; si tratta di un documento di lavoro della Commissione che riporta i risultati di una consultazione pubblica che ha inteso dare conto dei cambiamenti intervenuti e identificare possibili aree di interventi. I risultati della consultazione si sono basati su circa mille risposte a un questionario online aperto a tutti gli interessati e su 480 questionari compilati da autorità degli Stati membri e da addetti ai lavori che operano all'interno delle istituzioni di istruzione superiore. I questionari erano orientati a conoscere quali potessero essere, a giudizio dei rispondenti, le principali tendenze e sfide cui l'istruzione superiore si trova oggi di fronte, le principali aree di intervento, su cosa e in che modo l'Unione Europea può agire per supportare processi e azioni. Diamo qui conto, brevemente, dei principali risultati emersi:

Le principali sfide

- A livello globale, le due macro sfide che gli Stati e le istituzioni di istruzione superiore devono fronteggiare sono la globalizzazione e la digitalizzazione, fenomeni che impattano direttamente sulle modalità con le quali le istituzioni di istruzione superiore formano i propri studenti e sul modo in cui esse si impegnano in attività di ricerca e di innovazione.
- La seconda sfida consiste nel *match* o nel *mismatch* tra le conoscenze e le capacità dei laureati e quelle richieste dall'economia e dalla società, tema di particolare importanza alla luce dell'impatto della crisi finanziaria sull'economia e sull'occupazione, anche del segmento più qualificato della forza lavoro.
- La terza sfida è rappresentata dalla crescente diversificazione della popolazione studentesca, comprendendo, sotto questo profilo, il tema della necessità di occasioni di apprendimento permanente determinata dalla rapida obsolescenza delle conoscenze. Queste dinamiche richiedono particolare attenzione a una didattica centrata sulle (diversificate) caratteristiche dello studente, agli strumenti di supporto economico, ad azioni di orientamento e tutorato.
- La quarta sfida è rappresentata dall'inadeguatezza degli attuali livelli di finanziamento, che ha registrato dinamiche decrescenti a seguito della crisi finanziaria, non risultando così in grado di tenere il ritmo dell'espansione della domanda di formazione superiore e delle numerose missioni cui le istituzioni sono oggi chiamate.

Le principali aree di intervento in tema di didattica e apprendimento

- Tra i rispondenti, sono moltissimi coloro che, pur riconoscendo l'importanza delle conoscenze collegate alle singole discipline, sostengono che i corsi di studio dovrebbero dare maggiore importanza alle "competenze trasversali" (pensiero critico, capacità di risolvere problemi, capacità di collaborare e comunicare con gli altri). La crescente incertezza sulle professioni di domani impone, infatti, agli individui la capacità di acquisire competenze applicabili a contesti differenti.
- Lacune nel livello delle competenze sono identificate anche sotto due altri profili: il primo è rappresentato dall'ampio settore delle Scienze, Tecnologie, Ingegneria e Matematica (STEM secondo l'acronimo inglese), in particolare nella disponibilità di specialisti delle ICT e di lau-

reati che, a prescindere dall'ambito disciplinare, possiedano adeguati skills digitali; il secondo è rappresentato dalle competenze linguistiche, necessarie per fronteggiare la mobilità in un mondo globalizzato e per migliorare la conoscenza interculturale.

- Vi è un consenso generalizzato sulla necessità di dare una enfasi maggiore alla formazione dei docenti, oggi ritenuta inadeguata, e sulla importanza di una stretta connessione tra il mondo della formazione superiore e il mondo del lavoro, comprendendo in esso la necessità di dare agli studenti occasioni di lavoro durante gli studi.
- Altre aree di intervento sono l'internazionalizzazione e la mobilità, viste come fattori in grado di migliorare la qualità dei sistemi di educazione superiore, e la flessibilità e l'accessibilità, sia tra differenti percorsi di istruzione superiore (a carattere professionalizzante o accademico) sia tra discipline.

Come l'Unione Europea può aggiungere valore all'istruzione superiore?

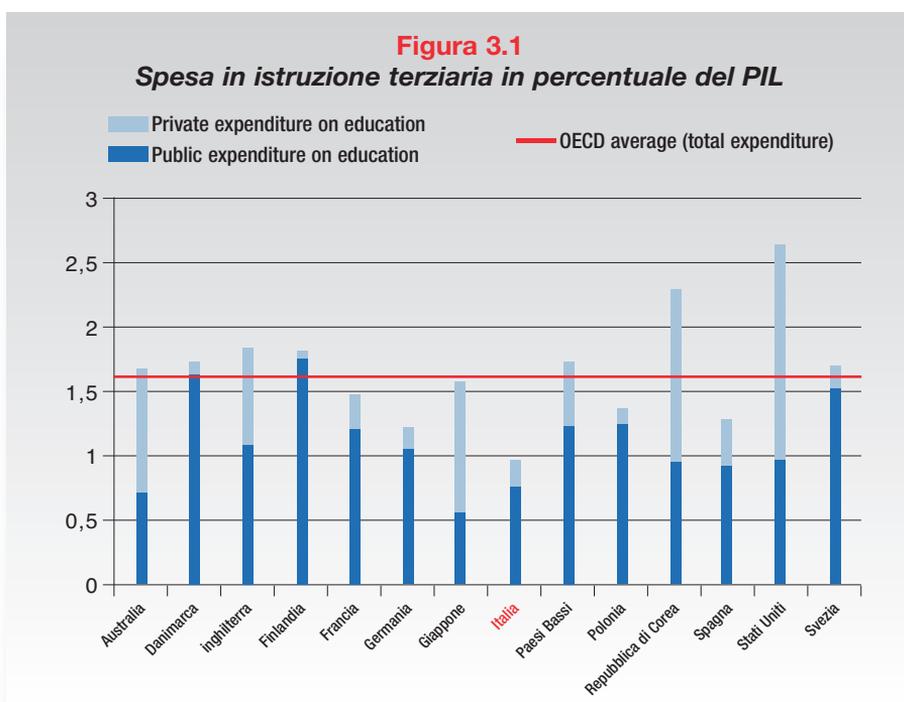
La consultazione ha rilevato un largo consenso sul fatto che la UE possa e debba giocare un ruolo costruttivo nel supportare lo sviluppo dell'istruzione superiore in Europa e che la *Agenda per la modernizzazione* abbia già contribuito al miglioramento della qualità e delle performance dei sistemi dei singoli Paesi. Ma quali sono le aree nelle quali l'Unione Europea può aggiungere ancora valore? La consultazione ne identifica alcune:

- a) Aumentare la rilevanza del mercato del lavoro nel settore della educazione superiore; troppo elevato è il *mismatch* tra le conoscenze e le competenze dei laureati e quelle richieste dall'economia e più in generale dalla società.
- b) Migliorare la conoscenza reciproca dei sistemi di istruzione superiore e la trasparenza sui risultati che producono. Il particolare valore aggiunto sta nel fornire alle autorità e alle organizzazioni dei singoli paesi il supporto per confronti e analisi transnazionali.
- c) Cooperazione tra istituzioni di istruzione superiore, sia nei già sperimentati programmi Erasmus o Horizon 2020, sia nella cooperazione tra università e governi, nella predisposizione di corsi di studio svolti in collaborazione tra università di paesi diversi, nella sperimentazione di un numero (limitato) di università aventi sedi in più paesi.
- d) Ulteriore sviluppo della mobilità degli studenti e dei ricercatori.
- e) Mutuo riconoscimento dei titoli di studio, che devono cessare di rappresentare una barriera alla mobilità, anche attraverso il miglioramento degli strumenti già esistenti, come l'ECTS.

3. Risorse finanziarie: fonti e modalità di allocazione

3.1 Finanziamento alle università: l'Italia in una prospettiva globale

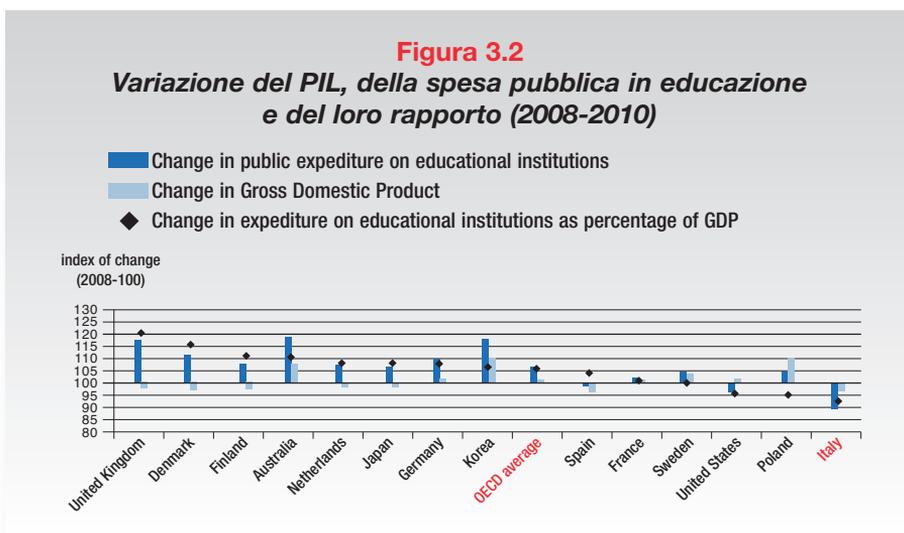
Investimenti in università, innovazione e ricerca sono alla base della crescita socio-economica di medio-lungo periodo di un Paese. Tuttavia, ancora oggi, l'Italia si contraddistingue per essere ben al di sotto della media OCSE in termini di spesa in istruzione superiore (università). L'ultimo rapporto OCSE *Education at a Glance 2016*, mostra come il nostro sia il paese che spende meno in percentuale del prodotto interno lordo tra tutti quelli analizzati (**Figura 3.1**).



Education at a glance, 2016

Inoltre, mentre nella scuola primaria e secondaria la spesa per studente è prossima alla media OCSE (e si è tornati ad investire risorse importanti nell'ultimo biennio), per quanto riguarda l'università, l'Italia, che è storicamente posizionata in coda ai principali Paesi, ha visto ridurre significativamente

mente le risorse ad essa destinate. Tuttocì a differenza di aree più virtuose, quali il centro e nord Europa, dove, a prescindere da qualche eccezione (ad esempio Irlanda e Islanda), la risposta alla crisi è stata il mantenimento o addirittura una crescita di tali investimenti (EUA'S Public Funding Observatory, Brussels, 2013). La **Figura 3.2**, riferita ai paesi OCSE, mostra come durante la crisi l'Italia abbia registrato un importante taglio se paragonato al decremento del prodotto interno lordo, al pari di Ungheria ed Estonia. Riduzioni preoccupanti se consideriamo la tradizione secolare e prestigiosa che ha contraddistinto il nostro Paese in termini di educazione superiore, dove le istituzioni universitarie sono state considerate sin dal principio motori di riscatto e di crescita all'interno della società.



Fonte: Education at a glance, 2014

3.2 Finanziamento del sistema universitario italiano: criticità e futura sostenibilità

Analizzando più nello specifico il finanziamento del sistema universitario italiano è possibile comprenderne la grave condizione di sotto-finanziamento in cui opera, accompagnata viceversa da un innovativo ed incoraggiante meccanismo di allocazione, realizzatosi progressivamente negli ultimi anni.

Esaminando la quota annuale destinata al solo finanziamento ordinario delle università (FFO – Fondo di Finanziamento Ordinario) da parte del governo italiano (tabelle 3.1 e 3.2), si comprende come, ad oggi, l'intero sistema riceva meno di 7 miliardi di euro per il proprio sostentamento, incluse le somme per le borse di dottorato. Un ammontare di finanziamento che rappresenta il risultato delle riduzioni operate a partire dall'anno 2009, pari a circa 900 milioni di euro, oltre il 10% del fondo complessivo, circa il 20% in termini reali. Un decremento importante che ha caratterizzato in modo singolare il settore universitario all'interno dell'intera pubblica amministrazione (Documento di Economia e Finanza 2014). Dal momento in cui la componente di finanziamento statale risulta una componente fondamentale per il sostentamento del sistema universitario italiano, la riduzione della spesa pubblica ha determinato, unitamente a una riduzione delle entrate da altri soggetti, un significativo calo complessivo delle risorse, nonostante la tenuta delle entrate derivanti dalla contribuzione studentesca.

Tabella 3.1
Variazione nell'allocazione FFO negli anni 2013 e 2014

Dati in milioni di €	2013	2014	2015
Componente base	5.433,1	5.085,7	4.910,4
Gruppo A	5.235,8	4.912,6	4.807,9
Costo standard	0,0	982,3	1.201,7
Quota storica	5.229,3	3.929,1	3.605,1
Altri fondi afferenti al gruppo A	6,5	1,2	1,1
Gruppo B e C	197,3	173,1	102,5
Quota premiale	819,0	1.215,0	1.385,0
Componente perequativa	91,0	105,0	105,0
Altro*	605,12	604,9	522,8
Fondo Finanziamento Ordinario (FFO)	6.948,2	7.010,6	6.923,2

* 253,5 milioni di euro sono stati aggiunti alla voce "Altro" nell'anno 2013. Tali voci di finanziamento sono state infatti incorporate nel totale FFO (Legge 98/2013, articolo 60).

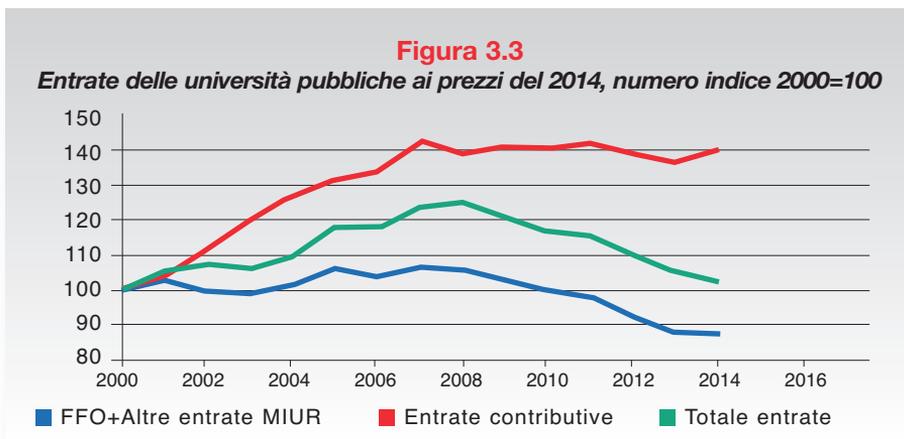
Fonte: Decreti ministeriali 700/2013, 815/2014, 335/2015

Tabella 3.2
Finanziamento statale al sistema universitario e al diritto allo studio
(milioni di euro)

A. FINANZIAMENTI AL SISTEMA UNIVERSITARIO									
Descrizione voce	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDO PER IL FINANZIAMENTO ORDINARIO DELLE UNIVERSITÀ 1694	7.443	7.513	6.681	6.919	6.997	6.698	7.011	6.923	6.921
Altre voci (programmazione, contributi università non statali, edilizia, ecc.)	501	455	1.022	402	457	394	397	363	161
Totale A	7.944	7.968	7.703	7.321	7.454	7.092	7.152	7.048	7.082
B. DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO									
Descrizione voce	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDO INTEGRATIVO BORSE DI STUDIO 1695 1710	152	247	97	99	163	149	163	162	217
CONTRIBUTO COLLEGI UNIVERSITARI 1696	23	22	27	15	22	13	18	18	19
INTERVENTI PER ALLOGGI E RESIDENZE PER GLI STUDENTI 7273	57	200	50	17	39	18	18	18	18
ASSEGNAZIONI ALLE UNIVERSITÀ L'ATTIVITÀ SPORTIVA UNIVERSITARIA 1709	10	8	8	5	6	7	5	7	5
Totale B	242	476	182	135	230	187	204	205	259
Totale A+B	8.186	8.444	7.885	7.456	7.684	7.279	7.357	7.253	7.341

Fonte: ANVUR, Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca

Gli atenei statali hanno visto ridursi le entrate totali di circa il 18% in termini reali (Figura 3.3).



Nota: Fonte Bilanci delle Università Statali, FFO è il Fondo di finanziamento ordinario delle università e principale fonte d'entrata per gli atenei, le altre entrate MIUR sono finanziamenti del Ministero diversi dall'FFO, le entrate contributive sono le entrate da tasse d'iscrizione degli studenti, nel totale entrate sono incluse le entrate da soggetti privati, soggetti no-profit e altri enti pubblici.

A fronte del calo delle risorse, l'equilibrio finanziario degli atenei è stato garantito grazie a una forte riduzione del numero dei docenti, imposta da un blocco del *turnover* che ha fortemente rallentato l'ingresso dei giovani ricercatori nel sistema universitario. Ne è seguito un depotenziamento della capacità didattica e di ricerca del sistema. Come mostrano i confronti internazionali, tale riduzione di risorse finanziarie ed umane, non trova giustificazione in un eccessivo livello di spesa.

Occorre tuttavia dire che in passato la gestione complessiva delle risorse ha prestato il fianco a critiche ingiustificate. In particolare, tra il 2000 e il 2008, la spesa per il personale sulle entrate statali e da tasse studentesche degli atenei era salita da circa l'80% al 95%, nonostante un costante incremento dei trasferimenti pubblici e delle entrate contributive. Una determinante importante della crescita della spesa per il personale era stato l'aumento delle posizioni di professore ordinario, salite di oltre il 50% dalla fine degli anni Novanta, incremento associato a più un generale scontento per le procedure di selezione del corpo docente, sistematicamente stigmatizzate dalla stampa. Questi elementi hanno contribuito a creare una crescente insoddisfazione da parte del Governo giustificato un ripensamento dei meccanismi di allocazione delle risorse e della gestione della spesa, del reclutamento e della governance degli atenei, come si sono poi concretizzati nella legge 240/2010; questa legittima volontà di migliorare il governo del sistema universitario non giustifica tuttavia il taglio dei finanziamenti avvenuto negli anni successivi al 2008.

Rispetto agli inizi degli anni 2000, i trasferimenti ministeriali coprono oggi nell'insieme circa il 63% delle entrate complessive degli atenei statali, contro il 74% degli inizi degli anni 2000: è cresciuta nel tempo la quota delle entrate contributive, dall'11 al 15% circa, e delle altre entrate costituite dalle risorse che gli atenei acquisiscono autonomamente, dal 15 al 23% (Tabella 3.3).

Tabella 3.3
Entrate degli atenei statali per fonte (migliaia di euro)

Fonte	Anno 2000	%	Anno 2008	%	Anno 2014	%
MIUR	6.728.582	74,2	8.469.875	62,4	7.728.090	63,0
- FFO	5.564.355	61,3	7.372.328	54,3	6.889.525	56,2
- Altre entrate MIUR	1.164.227	12,8	1.097.547	8,1	838.565	6,8
Altri soggetti pubblici e privati	920.257	10,1	2.370.834	17,5	2.008.923	16,4
Contribuzione studentesca	983.879	10,8	1.646.232	12,1	1.807.695	14,7
Altro	441.014	4,9	1.082.977	8,0	713.790	5,8
Totale	9.073.733	100,0	13.569.919	100,0	12.258.498	100,0

Fonte: Anvur, Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016

Ciò ha comportato un significativo spostamento dei costi del sistema universitario dal pubblico al privato, mentre le risorse per il diritto allo studio si sono mantenute nel complesso modeste e in tendenziale calo fino al 2015. Nel 2016 si è registrata una inversione di tendenza, con un incremento del fondo statale da 162 a 217 milioni, che si vanno ad aggiungere alle risorse direttamente raccolte con la tassa per il diritto allo studio pagata dalle rette degli studenti e alle risorse stanziare dalle regioni. Le risorse dedicate alle borse sono tuttavia ancora insufficienti a garantire una borsa a tutti gli aventi diritto. Tra i Paesi OCSE, l'Italia si identifica in uno specifico cluster di sistemi universitari in cui l'ammontare medio delle tasse universitarie non risulta essere eccessivo, soprattutto se paragonato alle realtà anglosassoni, ma dove la percentuale di studenti che ricevono un supporto economico risulta ancora estremamente esigua (si veda la **Figura 1.1** del Capitolo 1).

Evolutione dell'allocatione del finanziamento statale agli atenei italiani: verso un principio di efficienza

Le università, godendo di un'autonomia gestionale che è auspicabile venga ulteriormente accresciuta nel tempo, devono rivolgere grande attenzione alla più efficiente, efficace e trasparente utilizzazione delle risorse finanziarie, pena il rischio della perdita di credibilità. Devono tendere a massimizzare la ricaduta sociale dei finanziamenti provenienti dalla collettività e, sulla base del principio della responsabilità, deve essere loro costante impegno quello di dare conto all'opinione pubblica e agli *stakeholders* delle proprie scelte e dei propri risultati (*accountability*). 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.

In un quadro di evidenti difficoltà economiche già documentato, con l'approvazione della legge 240/2010 (legge Gelmini) e i successivi decreti attuativi del Ministero, il sistema universitario italiano ha avviato un importante processo di cambiamento in tale direzione, introducendo importanti innovazioni nell'allocatione dei fondi statali, scostandosi progressivamente da una allocatione prettamente storica e non competitiva. Hanno segnato un profondo cambiamento la definizione di una componente basata sul costo standard per studente regolare e di una componente premiale che, con la nascita dell'AN-VUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) si basa principalmente sulla valutazione della ricerca degli atenei.

Con la pubblicazione dei risultati della valutazione della qualità della ricerca nel 2013, il Ministero alloca una quota significativa dei fondi (oltre un miliardo) sulla base dei risultati che gli atenei conseguono nella valutazione della ricerca e sulla base della qualità dei docenti reclutati. A partire dal dicembre 2014 (decreto ministeriale 815/2014 e decreto interministeriale 893/2014), una quota destinata a crescere nel tempo dei fondi statali ha cominciato a basarsi sul principio del “costo standard”. La **Tabella 3.1** evidenzia i principali cambiamenti a riguardo. In particolare, a fronte di un lieve incremento di 62 milioni di euro dell'intero FFO (successivo alla riduzione di 387 milioni avvenuta nel 2013 rispetto al 2012¹), l'ammontare totale relativo alla quota storica si è ridotto di ben 1,3 miliardi di euro a favore della componente “costo standard”, pari a circa 1 miliardo di euro (il 20% della quota base). Questa quota risulta incrementata di ulteriori 220 milioni di euro nel 2015 (25% della quota base).

Il modello del costo standard

Il modello del costo standard si basa sulla definizione dell'adeguato ammontare di risorse di cui un ateneo necessita in funzione del numero di studenti in corso iscritti alle diverse tipologie di corso di laurea, dove per studenti in corso si intendono gli studenti regolarmente iscritti da un numero di anni complessivi non superiore alla durata normale del corso frequentato. A tal proposito, l'allocazione basata sul costo standard si rifà ad un criterio di efficienza nell'impiego delle risorse da parte di ciascun ateneo, in termini di docenza di riferimento (che è remunerata uniformemente nelle singole università) e di servizi amministrativi, didattici e strumentali a parità di area disciplinare (sono state identificate 3 aree: medico-sanitaria, scientifico-tecnologica ed umanistico-sociale). Il valore del parametro varia da un minimo di 4.739 euro per l'Università di Macerata (interamente di area umanistico-sociale) ad un massimo di 7.948 euro per il Politecnico di Bari (interamente di area scientifico-tecnologica), e non è correlato all'efficienza dell'università, bensì alla sua struttura. Tale costo unitario è, infatti, funzione della composizione disciplinare del corpo studentesco presente in ciascuna università. Laureare studenti in medicina risulta infatti più costoso rispetto alle altre due aree disciplinari. Si pensi che, solo in termini di dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio, il costo unitario standard stimato per studente afferente all'area medico-sanitaria ri-

¹ Al netto dei 253,5 milioni di euro aggiunti alla voce “Altro” all'anno 2013 in **tabella 1** per comparabilità con FFO 2014.

sulta 2,5 volte (4.091 euro vs. 1.669 euro) maggiore rispetto al costo unitario dell'area scientifico-tecnologica e 7,2 volte maggiore di quello dell'area umanistico-sociale (570 euro) (Decreto Interministeriale 9 dicembre 2014 n. 893).

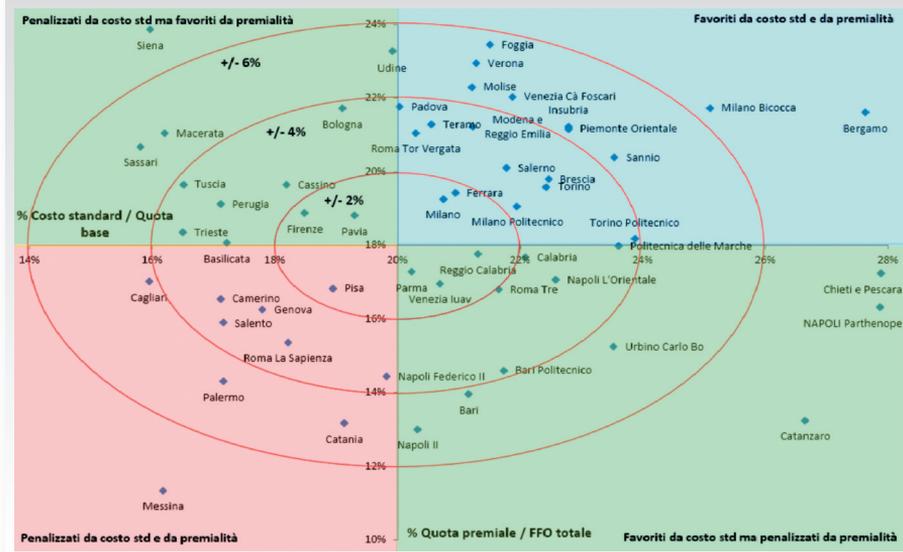
La componente premiale del finanziamento

In aggiunta al costo standard, la seconda innovazione dell'allocazione dei fondi statali risiede nell'incremento della quota premiale (arrivata a rappresentare il 20% circa del totale FFO 2015, pari a 1,4 miliardi circa). Nello specifico, la quota premiale 2015 si basa, per il 65%, sui risultati dell'esercizio di Valutazione della Qualità e della Ricerca (VQR), implementato da ANVUR sulle performance degli atenei nel periodo 2004-2010, per il 20% sulla valutazione delle politiche di reclutamento, dove il personale è valutato ancora una volta considerando l'analisi ANVUR, per il 7% sul livello di internazionalizzazione della didattica raggiunto dall'ateneo e per l'8% sui risultati della didattica, con specifico riferimento al numero di studenti regolari che hanno acquisito almeno 20 CFU.

Questo metodo di allocazione, pur nei limiti insiti in ogni modello alla sua seconda applicazione, ha permesso una redistribuzione delle risorse fra i vari atenei. Nella **Figura 3.4** ciascun ateneo è mappato secondo due differenti dimensioni: un indicatore di efficienza (quale percentuale della componente di FFO relativa al parametro del costo standard) ed un indicatore di performance (calcolato come percentuale di finanziamento derivante dalla componente premiale in rapporto al FFO complessivo di singolo ateneo). I quattro quadranti così identificati permettono di classificare le 56 università statali soggette all'allocazione del FFO 2014 (escludendo quelle ad ordinamento speciale e l'Università dell'Aquila che ha ricevuto per il 2014 un'assegnazione diretta del finanziamento statale risultato delle misure di aiuto implementate dopo il terremoto che ha colpito la città nel 2009). Il quadrante in alto a destra evidenzia le università che hanno ricevuto fondi sopra la media su entrambi i versanti (20), mentre il quadrante in basso a destra coloro che hanno sofferto in termini di componente premiale, ma al contrario sono state favorite dal parametro costo standard (14). Il lato sinistro del grafico raggruppa tutte le università che non hanno beneficiato del nuovo principio basato sul costo standard, ma che, se consideriamo le sole presenti nel quadrante superiore, sono state favorite dall'incremento di finanziamento allocato su base premiale (12). Le università che si collocano nell'intorno dell'intersezione degli assi rappresentano il profilo "medio", al di là della posizione puntuale dei singoli atenei nel grafico. Tale mappatura del sistema universitario italiano rimane pressoché invariata anche considerando l'allocazione FFO nell'anno 2015.

Figura 3.4

**Mappatura delle università italiane secondo un indicatore di efficienza (rapporto tra costo standard e quota base) e un indicatore di performance (rapporto tra quota premiale e FFO totale).
Dati FFO 2014.**



Fonte: Education at a glance, 2014

Sostenibilità del sistema attuale

Sebbene il sistema universitario, statale e non statale, abbia visto negli anni affermarsi il merito, la valutazione e i costi standard, i governi non hanno modificato in termini quantitativi il finanziamento.

Nel corso del tempo si è accresciuto il peso della contribuzione studentesca sulle entrate, ma anche questa fonte di entrata ha arrestato la sua crescita in concomitanza con il calo degli iscritti complessivi che si è registrato dalla metà degli anni 2000. Sul calo ha inciso il venir meno di incentivi all'iscrizione della componente adulta della popolazione², una riduzione della pro-

² Con lo slogan laureare l'esperienza era stata prevista la possibilità di riconoscere un elevato numero di crediti formativi per l'esperienza lavorativa, incentivando l'iscrizione di persone che stavano lavorando. Questa possibilità è stata molto ristretta con un netto calo di questa categoria di iscrizioni.

pensione a iscriversi dei giovani appena diplomati negli anni della crisi, e fattori demografici. In particolare una quota crescente dei giovani che raggiungono l'età per l'immatricolazione all'università è costituita da giovani immigrati, che soffrono di una minor probabilità di diplomarsi e una minor propensione a iscriversi se diplomati. Nell'ultimo biennio si è registrata una ripresa delle immatricolazioni, ma una ripresa duratura dei tassi di immatricolazione deve diventare un esplicito obiettivo, coerente con la strategia Europa 2020, per avvicinare l'Italia alla quota di laureati degli altri paesi, e favorire così anche la tenuta finanziaria del sistema.

A riguardo, dati gli obiettivi posti nel contesto europeo, è d'obbligo sottolineare come una ulteriore riduzione del Fondo di Finanziamento Ordinario pregiudicherebbe tale possibilità. Inoltre, la possibilità di una rapida piena adozione del nuovo modello di finanziamento, interamente basato su costo standard e premialità, sarebbe compromessa dalla necessità di prevedere tagli finanziari per i singoli atenei non compatibili con la rigidità dei costi. In secondo luogo, se le risorse non torneranno a crescere o peggio si dovessero ridurre, non sarebbe possibile recuperare il forte calo dei docenti avvenuto negli ultimi anni dovuto all'insufficienza delle risorse. Ciò pregiudicherebbe la capacità didattica e di ricerca degli atenei, ma anche la possibilità di accedere ai fondi europei per la ricerca, oggi indebolita dal basso numero di ricercatori rispetto al peso economico dell'Italia. Sotto questo profilo, il contributo con cui l'Italia partecipa al bilancio europeo e, quindi, al fondo europeo per la ricerca è molto alto (attualmente circa il 12,5%), in quanto parametrato alla dimensione dell'economia dei paesi e non alla dimensione del comparto ricerca (es. numero di ricercatori attivi). Nel nuovo programma quadro Horizon 2020 sono stati stanziati circa 75 miliardi di euro. Nei primi due anni l'Italia si è aggiudicata l'8,2% dei finanziamenti, in linea con quanto ottenuto nel settimo programma quadro (vedi ANVUR, "Rapporti sullo stato del sistema universitario e della ricerca" del 2013 e 2016). Se tale percentuale sarà confermata, al termine del programma l'Italia si aggiudicherà circa 6 miliardi di finanziamento, contro gli oltre 9 con i quali il paese contribuisce al finanziamento di Horizon 2020, con una perdita di risorse di oltre 3 miliardi. Si tratta di un importo ingente. Come mostrano le analisi riportate nel rapporto ANVUR gran parte della perdita di risorse dipende dal sottodimensionamento del settore della ricerca in Italia, mentre il finanziamento per ricercatore risulta superiore o in linea a paesi come Germania e Francia.

È quindi necessario interrogarsi sul modello di finanziamento e sulle risorse necessarie perché il sistema universitario si mantenga competitivo sul piano internazionale e possa continuare a svolgere il suo ruolo sia sul piano sociale che economico.

3.3 Fonti e modello di finanziamento delle università

Il finanziamento del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca agli atenei statali costituisce circa il 63% delle loro entrate, le entrate derivanti da contribuzione studentesca il 15%, le entrate da altri soggetti, sia pubblici che privati il 16%. Le entrate complessive ammontavano a poco più di 12 miliardi nel 2014 contro il 13,5 miliardi del 2008, in termini nominali (Tabella 3.3).

Il confronto internazionale tra i livelli di investimento pubblico e privato nei sistemi universitari, le esigenze di crescita dei livelli di istruzione e di rilancio della capacità innovativa del paese impongono di avviare una riflessione sul livello di risorse minime necessarie per il sistema universitario italiano, valorizzando le novità nell'allocatione del finanziamento statale introdotte (premierità e costo standard). La promozione dell'eccellenza deve coniugarsi con la promozione dell'innalzamento della qualità media diffusa del sistema. Uno schema di finanziamento efficace deve puntare alla responsabilizzazione di ciascun ateneo, favorendo un livello di competizione sostenibile per l'intero sistema universitario, accompagnando e se necessario guidando le situazioni in maggiore difficoltà.

La transizione al nuovo modello di finanziamento frenato dall'ammontare delle risorse

Come già accennato negli ultimi anni sono stati compiuti notevoli progressi nei meccanismi allocativi che governano le assegnazioni alle università. A regime è infatti previsto il completo superamento della quota del finanziamento basato sull'ammontare storico dei finanziamenti, spesso arbitrario e palesemente iniquo (Rapporto ANVUR, 2016). In questo modo, le risorse statali dovrebbero essere assegnate per il 70% sulla base del costo standard studente (abolendo del tutto la quota storica) e per il 30% sulla base della componente premiale. Il costo standard per studente attribuisce al singolo ateneo una "dote" di risorse per ogni studente regolarmente iscritto, mentre la componente premiale si basa sui risultati ottenuti dagli atenei, soprattutto in termini di qualità della ricerca prodotta. La prima componente dovrebbe incentivare gli atenei a migliorare la loro attrattività e attenzione nei confronti degli studenti e permettere un'assegnazione delle risorse basata sugli effettivi fabbisogni formativi; la seconda componente dovrebbe incentivare gli atenei a migliorare la qualità della ricerca e il reclutamento dei docenti, mentre minore è il suo impatto sulla qualità della didattica.

Il forte calo delle risorse pubbliche tra il 2009 e il 2012 e la loro successiva stagnazione rendono tuttavia difficile la transizione al nuovo regime, dati gli effetti redistributivi tra gli atenei che ciò implicherebbe e l'assenza di stru-

menti che permettano agli atenei con finanziamenti in calo di ridurre proporzionalmente i costi. L'allocazione si basa ancora per oltre il 50% sulla base dei trasferimenti storici, il costo standard pesa meno del 20% e la componente premiale intorno al 22%. Il processo di avvicinamento al modello a regime risulta molto lento, a causa delle cautele con cui il MIUR ha introdotto le innovazioni descritte, volte a limitare le perdite a carico di quegli atenei, soprattutto delle regioni meridionali, che risultavano penalizzati (perché conseguivano risultati meno brillanti) dall'applicazione di costo standard e quota premiale. Oltre ai tetti sulle riduzioni annue ai finanziamenti, ogni anno il MIUR introduce vari vincoli al fine di evitare effetti redistributivi troppo marcati, che non sarebbero sostenibili per gli atenei con risorse in calo, data la rigidità della struttura dei costi. Ultimo in ordine temporale, l'introduzione di un limite all'aumento massimo del numero degli studenti regolari da includere nel calcolo dei trasferimenti sulla base del costo standard (decreto ministeriale sulla programmazione triennale 2016-18).

Il modello di finanziamento e il ruolo della contribuzione studentesca

Il modello di finanziamento non definisce, al momento, un quadro completo delle risorse necessarie al funzionamento degli atenei, né discute in maniera esplicita l'onere che dovrebbe ricadere sulle famiglie. Tra le entrate ricorrenti delle università vi sono infatti le entrate per la contribuzione studentesca, che – insieme ai trasferimenti statali – rappresentano le entrate a copertura dei costi operativi. Si definisce così un modello di finanziamento misto, ormai consolidato nei fatti, anche se mai pienamente concettualizzato dal punto di vista normativo. Sotto questo profilo, va ricordato che la possibilità di assumere nuovo personale è parametrata sia alla somma dei trasferimenti statali sia alle entrate contributive degli atenei. Ciò nonostante, le regole attuali non permettono alle università di definire in maniera autonoma le entrate contributive; infatti le regole sulla tassazione sono tali per cui una riduzione dei trasferimenti statali tende a tradursi in una riduzione delle risorse contributive, non potendo queste superare il 20% del finanziamento pubblico: paradossalmente, in caso di tagli, le università non solo non possono incrementare le tasse studentesche ma devono ridurle in proporzione al calo dei trasferimenti che esse ricevono dallo Stato. Inoltre, l'attuale meccanismo di finanziamento non tiene esplicitamente conto della minor capacità contributiva delle regioni del Mezzogiorno. Solo nella formulazione del costo standard si prevede un correttivo che tuttavia, al momento, appare insufficiente, anche per il peso ancora molto basso del costo standard sul finanziamento complessivo. Anche su questo caso è opportuna una esplicita valutazione dell'ammontare di redistribuzione interna al sistema che si ritiene necessaria.

In tema di correttivi volti a compensare, almeno in parte, gli atenei delle regioni del Mezzogiorno dagli effetti legati alla minor capacità contributiva e

alla diminuzione degli studenti iscritti, va segnalato quanto stabilito dalla normativa sulla programmazione triennale delle università 2016-2018, che stabilisce che, a partire dal 2017, il 20% della quota premiale del FFO (ovvero circa 300 milioni di euro) sarà distribuita tra gli atenei italiani secondo 2 indicatori autonomamente scelti dagli stessi tra quelli proposti dallo stesso MIUR, con un meccanismo di attribuzione delle risorse legato ai valori di miglioramento delle performance di ogni ateneo rispetto ai valori di partenza e non ai valori relativi tra atenei. Il MIUR, nel tentativo di valorizzare ulteriormente l'autonomia degli atenei, rendendo flessibile la scelta degli obiettivi di performance, ha inoltre stabilito che, alle variazioni di risultato conseguite dagli atenei, se maggiori di zero, si aggiunga un correttivo che favorisca le università del Centro e quelle del Sud e delle Isole.

Da queste considerazioni emerge l'esigenza di ripensare il modello di finanziamento, facendo tuttavia tesoro dei miglioramenti già introdotti:

- 1) individuando l'ammontare delle risorse necessarie al funzionamento e alla competitività del sistema universitario;
- 2) valutando la quota di risorse necessarie allo sviluppo del sistema che dovrebbero gravare sui bilanci pubblici e quelle che dovrebbero essere a carico delle famiglie e dell'autonoma capacità delle università di procurarsi i fondi.

L'incremento di risorse minimo necessario

Al fine di quantificare le risorse necessarie per il funzionamento del sistema, un utile termine di riferimento è rappresentato dalla quota di risorse investite, pubbliche e private, rispetto al PIL. Con l'1% l'Italia è il paese con il valore più basso tra i paesi OCSE (OECD, Education at a glance 2016). Il gap è di 0,5 punti, 8 miliardi di euro, rispetto alla media OCSE e di 0,4 punti (6 miliardi) rispetto alla media UE, un ritardo difficilmente colmabile anche nel medio periodo.

Un programma ragionevole può essere rappresentato dall'innalzamento di un decimo di punto, dall'1 all'1,1% del PIL in un orizzonte di 5 anni. Un tale programma richiederebbe un incremento delle risorse pubbliche di 1,5 miliardi in 5 anni, pari all'incirca alla riduzione in termini reali dei trasferimenti statali al sistema universitario e al diritto allo studio avvenuta in Italia tra il 2008 e il 2015. Nel più lungo periodo si dovrebbe ambire ad accrescere la spesa di 0,2 punti, avvicinando l'Italia all'1,2% di PIL della Germania, valore inferiore alla media, ma nettamente superiore a quello attuale del paese. L'investimento richiesto sarebbe di almeno 3 miliardi complessivi.

Una valutazione dell'apporto delle famiglie (la contribuzione studentesca)

In un programma pluriennale di innalzamento della spesa occorre poi valutare quanta parte del maggior finanziamento dovrebbe essere coperto da trasferimen-

ti statali e quanto dalle famiglie e dal complesso del settore privato. Anche in questo caso il riferimento ai paesi OCSE può essere di aiuto. Secondo il rapporto Education at a glance 2016, in Italia la componente privata del finanziamento pesa per lo 0,2% del PIL contro lo 0,4% della media dei paesi OCSE. Vi sono quindi margini per accrescere la componente della spesa delle famiglie, sia ampliando il numero degli studenti, sia accrescendo la contribuzione per gli studenti provenienti dalle famiglie più abbienti. Si ritiene possibile un incremento del 20% delle entrate da tasse universitarie in 5 anni, per un ammontare complessivo di circa 400 milioni di euro, che andrebbero ad aggiungersi ai circa 1,8 miliardi attuali. Si tratta di una scelta eminentemente politica, ma occorre piena consapevolezza che, se nelle attuali condizioni finanziarie, lo Stato non è in grado di recuperare risorse da investire nel settore sarà necessario accrescere il contributo richiesto alle famiglie, per non penalizzare un comparto già oggi ampiamente sottofinanziato ma di importanza strategica per lo sviluppo del paese. L'innalzamento della contribuzione dovrebbe salvaguardare le famiglie meno abbienti, per le quali è anzi necessario un aumento del sostegno pubblico. Occorre tuttavia considerare che, in linea generale, tasse di iscrizione basse anche per le famiglie più abbienti tendono ad avere effetti regressivi. Il conseguimento della laurea si associa infatti a più elevati livelli di reddito; sostenere, quindi, attraverso la fiscalità generale, la spesa in istruzione senza distinzione di censo si traduce implicitamente in un sussidio a favore delle famiglie benestanti, con un danno per quelle più bisognose. Si dovrebbe quindi rivedere la norma che vincola le entrate da contributi studenteschi a non superare il 20% dell'FFO ricevuto dagli atenei, fissando regole comuni (con l'introduzione di opportuni correttivi che tengano conto del diverso reddito medio nelle varie regioni) per i diversi atenei per la contribuzione delle famiglie con un reddito inferiore a una certa soglia di salvaguardia e lasciare poi libertà agli atenei per quelle con redditi superiori a questa soglia.

Il superamento del criterio della spesa storica con un'attenzione esplicita agli atenei in difficoltà

A fronte dell'innalzamento delle risorse occorrerebbe poi muovere rapidamente alla transizione a regime del nuovo modello di finanziamento basato su costo standard e quota premiale, portando in 5 anni il costo standard al 70% del finanziamento pubblico e la quota premiale al 30%. Dato il ritardo di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, si dovrebbe prevedere esplicitamente un correttivo che compensi gli atenei delle regioni in ritardo per la minor capacità contributiva, senza alterare il sistema degli incentivi implicitamente definito da costo standard e quota premiale. Questo potrebbe essere fatto scorporando la componente perequativa, già oggi prevista nel modello di finanziamento, con un peso molto limitato, considerando anche ulteriori elementi di debolezza dovuti alle minori opportunità di ottenere finanziamenti dal settore privato, da fondazioni o enti pubblici locali. Ciò con-

sentirebbe di porre su un piano di maggior parità tutti gli atenei. È tuttavia essenziale che non venga intaccata la capacità di costo standard e premialità di favorire, anche in questi territori, un miglioramento dell'offerta didattica, della qualità della ricerca e della qualità del reclutamento del personale, dimensioni ove gli atenei meridionali hanno accumulato un sensibile ritardo rispetto agli atenei del Nord.

Si tenga conto che, attualmente, proprio sul fronte delle entrate contributive e delle altre entrate da soggetti privati l'intero Mezzogiorno soffre di una minor capacità di acquisire risorse. Per quanto concerne invece i finanziamenti statali in rapporto al numero degli studenti, la situazione del Mezzogiorno appare eterogenea, con gli atenei delle Isole che ricevono più risorse della media nazionale e quelli del Sud continentale che ricevono molto meno della media (Tabella 3.4). Si osservi come questi squilibri non siano collegati ai recenti cambiamenti nei meccanismi di finanziamento, preesistendo alla riforma dell'università del 2010, al taglio dei finanziamenti e all'introduzione di costo standard e premialità. Inoltre, come mostrato nel rapporto ANVUR 2016, l'adozione del costo standard e della premialità non ha affatto accentuato gli squilibri e anzi il Mezzogiorno continentale trarrebbe un chiaro beneficio da una rapida transizione al nuovo modello di finanziamento in cui sia definitivamente superata l'allocazione su base storica delle risorse.

Tabella 3.4
Entrate università statali per fonte e area geografica (migliaia di euro)

	Entrate, migliaia di euro			Entrate per studente regolare, euro		
	2008	2014	Var %	2008	2014	Var %
Fondo di finanziamento ordinario (FFO)						
NORD	2.961.764	2.924.074	-1,3	6.815	6.404	-6,0
Nord-ovest	1.502.039	1.479.230	-1,5	6.677	6.082	-8,9
Nord-est	1.459.725	1.444.843	-1,0	6.963	6.770	-2,8
Centro	1.986.436	1.835.236	-7,6	7.197	7.435	3,3
Mezzogiorno	2.424.128	2.130.215	-12,1	6.197	6.384	3,0
Sud	1.556.660	1.422.668	-8,6	5.802	5.935	2,3
Isole	867.468	707.547	-18,4	7.061	7.527	6,6
	7.372.328	6.889.525	-6,5	6.692	6.643	-0,7
Entrate contributive						
NORD	816.461	925.742	13,4	1.879	2.027	7,9
Nord-ovest	403.923	489.550	21,2	1.796	2.013	12,1
Nord-est	412.538	436.192	5,7	1.968	2.044	3,9
Centro	424.859	439.667	3,5	1.539	1.781	15,7
Mezzogiorno	404.912	442.286	9,2	1.035	1.325	28,0
Sud	280.705	303.123	8,0	1.046	1.265	20,9
Isole	124.208	139.163	12,0	1.011	1.480	46,4
	1.646.232	1.807.695	9,8	1.494	1.743	16,6

Fonte: Anvur, Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016

Se non si accresceranno le risorse e non si terrà in adeguato conto dei fattori di ritardo di alcune aree vi è il concreto rischio che il nuovo modello di finanziamento non arrivi mai a regime.

Altre possibili fonti di finanziamento

Come osservato la quota dei finanziamenti diversa dai trasferimenti statali è andata crescendo nel tempo. Molte università si sono dotate di strumenti e strutture per la valorizzazione dell'attività di ricerca e di formazione. Ciò non di meno, l'impegno degli atenei deve continuare anche in questa direzione, venendo incontro e sollecitando la 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. e valorizzando l'attività di ricerca che, già oggi, può portare a dei ritorni economici. Più in generale gli atenei devono migliorare la propria gestione adottando metodi e tecniche di controllo e sviluppando competenze manageriali al fine da assicurare la massima efficienza e produttività nell'impiego delle risorse, sia finanziarie sia umane, anche sfruttando a pieno lo strumento del bilancio unificato e l'adozione della contabilità economico patrimoniale introdotte dalla riforma Gelmini.

Questa evoluzione potrebbe essere accompagnata da misure di sostegno che facilitino l'investimento privato nel sistema universitario, sia nella forma in Italia poco diffusa della donazione, sia in termini di incentivi alle collaborazioni tra imprese private e atenei. Sarebbe tuttavia illusorio attendersi che queste misure possano da sole colmare il ritardo italiano sopra documentato senza prevedere un aumento del finanziamento pubblico e/o un aumento dell'apporto delle famiglie, anche favorito da un numero maggiore di iscrizioni.

3.4 Priorità di investimento

A fronte dell'esigenza di un sostanziale incremento delle risorse e di una rapida applicazione con alcuni correttivi del sistema di finanziamento già oggi delineato, occorre poi individuare le priorità di investimento al fine di accrescere la quota di laureati e il potenziale di ricerca del paese.

- a) Le maggiori risorse dovrebbero accompagnare **un piano ambizioso di crescita della quota di laureati**, anche facendo perno su un ampliamento e diversificazione dell'offerta formativa. Il raggiungimento dell'obiettivo sarebbe favorito infatti dalla creazione di percorsi professio-

nalizzanti o di scienze applicate, analoghi a quelli esistenti in altri paesi, che rendano maggiormente attrattivi gli studi terziari per una platea più ampia di studenti e permettano una riduzione degli oggi elevatissimi tassi di abbandono, che affliggono soprattutto gli studenti provenienti dagli istituti tecnici e professionali e dai contesti famigliari più modesti. Più in generale occorre un impegno per migliorare la qualità della didattica e ridurre i tempi di conseguimento dei titoli di studio, di per sé un fattore che accresce i costi per famiglie e studenti, scoraggia l'iscrizione e favorisce gli abbandoni. A fronte di una media europea di circa il 37%, l'Italia potrebbe realisticamente ambire a portare la quota di laureati nella popolazione tra i 25 e i 34 anni dal 24 al 30%.

- b) Anche a questo fine occorrerebbe da subito prevedere *un ampliamento del numero dei docenti*, in particolare con l'ingresso di giovani ricercatori, invertendo la tendenza degli ultimi anni, quando i tagli finanziari sono stati accompagnati da un drastico calo del numero di professori e ricercatori universitari, da un aumento dell'età media di chi accede ai ruoli universitari e da un generale invecchiamento del corpo docente. Questo, oltre a indebolire la capacità didattica degli atenei, ha ovviamente ridotto il potenziale di ricerca dell'Italia, già sottodimensionato rispetto al peso economico del paese. Come mostrato nei rapporti ANVUR 2013 e 2016, il ridotto numero di ricercatori è tra l'altro alla base della ridotta capacità dell'Italia di attrarre le risorse che l'Europa mette a disposizione dei paesi membri dell'Unione per la ricerca, con una perdita netta (di circa 3 miliardi di euro) rispetto alla quota di finanziamento italiana del budget europeo.
- c) La terza linea di intervento è quella di *ampliare il sostegno al diritto allo studio*, con la finalità minima di dotare di una borsa di studio tutti coloro che risultano idonei in base al reddito e che attualmente non ricevono la borsa per mancanza di risorse. Tale incremento dovrebbe essere accompagnato da una revisione della normativa, che riduca i differenziali territoriali determinati dalle scelte effettuate a livello regionale, che finiscono per discriminare gli studenti sulla base della loro regione di nascita e residenza. Con un programma pluriennale occorrerebbe inoltre potenziare l'edilizia per residenze universitarie favorendo per questa via anche le scelte di mobilità dei meno abbienti.

Attenzione: L'analisi e le proposte qui di seguito presentate sono state elaborate prima della predisposizione della legge di bilancio 2017, nella quale sono state introdotte delle misure che in parte vanno nella direzione auspicata. Nel Box 2 diamo precise indicazioni in proposito.

Proposte

Per un sistema trasparente e accountable:

11. Assicurare e incentivare una gestione manageriale delle risorse delle università sfruttando a pieno le potenzialità offerte dalla nuova contabilità unica di ateneo basata sui principi della **contabilità economico patrimoniale certificata**. Allo stesso tempo continuare con l'operazione di monitoraggio della sana gestione degli atenei secondo il sistema di indicatori già definiti dal Ministero.
12. Gli atenei dovrebbero garantire che gli strumenti di **programmazione pluriennale** già previsti dalla "normativa vigente" si caratterizzino come veri e propri documenti strategici atti ad informare le scelte nel medio periodo e la relativa allocazione delle risorse.

Risorse e meccanismi di finanziamento:

13. Individuare, sulla base del confronto con i principali paesi europei, un piano quinquennale con un obiettivo di spesa nel settore Università e Ricerca significativamente più alto dell'attuale 1% del PIL (contro 1,4% della media UE 21), per esempio con un aumento nel medio periodo dall'1% all'1,1% del PIL con un **incremento di circa 1,5 miliardi delle risorse complessive (sia pubbliche che private) in 5 anni**. Nel lungo periodo prevedere la spesa a livelli prossimi a quelli della Germania (1,2% del PIL), con un incremento di 0,2 punti di PIL complessivo (per complessivi 3 miliardi).
14. Valutare la quota di risorse necessarie allo sviluppo del sistema che dovrebbero pervenire dal settore privato. **La quota di spesa sul PIL delle famiglie**, seppure in aumento, rimane al di sotto della media UE. È possibile immaginare un incremento di circa 400 milioni di euro nei prossimi 5 anni, 20% circa dell'attuale gettito da contributi delle università statali. Il maggior gettito andrebbe coperto prevalentemente con un aumento della contribuzione per le famiglie più abbienti.
15. Alla luce di quanto detto, occorrerebbe **superare la regola che vincola le entrate da tasse universitarie al 20% dell'FFO** ricevuto dagli atenei, fissando regole comuni tra atenei per la contribuzione delle famiglie con reddito inferiore a una certa soglia e lasciare poi piena libertà agli atenei al di sopra della soglia di salvaguardia. Il mancato gettito dovuto alla limitazione della tassazione per le famiglie meno abbienti dovrebbe essere coperto con trasferimenti statali.

16. Prevedere misure incentivanti per ogni tipo di **collaborazione tra settore privato e università**, lasciando piena libertà di utilizzo sulle risorse che le università raccolgono sulla base di contratti con i privati. Rafforzare anche lo strumento della donazione.
17. Eliminare in 5 anni la quota storica del finanziamento, fonte di iniquità e non idonea a incentivare comportamenti virtuosi, **portando il costo standard a coprire il 70% delle risorse assegnate e la quota premiale al 30%**.
18. **Stimolare la valorizzazione in chiave imprenditoriale della ricerca** e dell'innovazione anche promuovendo una risposta adeguata - ed economicamente remunerativa - alla domanda di formazione permanente e ricorrente e di formazione a distanza, attraverso attività e servizi didattici a pagamento, anche in collaborazione con imprese, Enti locali, ordini professionali.
19. **Adottare metodi e tecniche di controllo di gestione** tali da assicurare la massima efficienza e produttività nell'impiego delle risorse, sia finanziarie sia umane.
20. **Qualificare e potenziare il management tecnico-amministrativo** degli atenei anche con manager provenienti dal settore privato.

Impiego delle risorse

21. Attribuire maggiori risorse all'innalzamento della **qualità della didattica** (secondo la filosofia dello "*Student-Centered Learning*", vedi box n. 6), anche finalizzata ad accrescere l'attrattività dell'università e a ridurre gli abbandoni tra gli studenti degli istituti tecnici e professionali e di quelli con più debole background formativo. Questo è il modo più concreto per dimezzare il gap di laureati rispetto alla media UE-22 (40%), innalzando la nostra quota di laureati dal 25% al 30% della popolazione tra i 25 e 34 anni.
22. **Accrescere rapidamente il numero di ingressi di giovani ricercatori** nel sistema universitario, per favorire il ricambio generazionale, invertire il tendenziale declino del corpo docente e potenziare la capacità del sistema della ricerca pubblica italiana. Aumentare il valore del rapporto tra il numero di ricercatori e la popolazione in età da lavoro (oggi circa la metà rispetto ai principali paesi europei), accrescendo la capacità dell'Italia di attrarre le risorse che l'Europa investe in ricerca e che l'Italia solo in parte riesce a sfruttare per il sottodimensionamento del suo sistema della ricerca (oggi l'Italia versa 9 miliardi al Fondo Europeo per la Ricerca e ne riceve solo 6!).
23. **Potenziare il finanziamento del diritto allo studio** ed eliminare in

tempi rapidi la figura dell'idoneo non borsista, offrendo una borsa di studio all'intera popolazione degli idonei (specialmente nel sud). Onde evitare sperequazioni derivanti dal più alto numero di esenzioni dal pagamento delle tasse universitarie negli Atenei del Sud, e in generale dalla minor capacità contributiva, prevedere che le esenzioni siano a carico dei fondi nazionali per il diritto allo studio e che la minor capacità contributiva sia compensata da opportuni correttivi.

24. Riequilibrare le disparità tra territori ridefinendo la normativa sul diritto allo studio al fine di offrire analoghe opportunità a tutti i capaci e meritevoli, indipendentemente dalla loro residenza, attribuendo la **responsabilità esclusiva delle politiche per il diritto allo studio allo Stato** e demandando a Regioni e Atenei la gestione di specifiche misure.
25. **Aumentare gli investimenti nelle residenze universitarie** per favorire la mobilità e accrescere le opportunità dei meno abbienti. Per la V indagine Euro Student solo il 2% degli studenti italiani vive in uno studentato, mentre in Francia il 13% e in Germania l'11%.

Box n. 2

“I provvedimenti sull’università e il diritto allo studio nel disegno di legge di bilancio 2017”

Rispetto alle proposte inserite nel provvedimento, si sottolinea come gran parte delle nuove risorse saranno ripartite sulla base di un ulteriore meccanismo che entrerà in vigore dal 2018 basato sulla valutazione della ricerca dei singoli dipartimenti, secondo uno schema che ha elementi di vicinanza con l’iniziativa per l’eccellenza tedesca (si veda il successivo Box n. 3). Mentre tuttavia nel modello tedesco non vi sono altri meccanismi di selettività del finanziamento sulla base della valutazione, in Italia questo si aggiunge alla quota premiale già in larga parte basata sui risultati della valutazione della ricerca dell’intero ateneo. Di per sé la misura trova una giustificazione nel fatto che nel modello italiano la variabilità qualitativa tra dipartimenti all’interno dei singoli atenei è molto elevata mentre rispetto ad altri modelli è minore la variabilità dei risultati tra atenei (P. Montanaro e R. Torrini, Banca D’Italia 2015), con la possibile conseguenza che un dipartimento di valore potrebbe essere penalizzato da risultati medi di ateneo non altrettanto positivi. Tuttavia l’aggiunta di nuovi finanziamenti condizionati ai risultati, in un contesto comunque di sottofinanziamento complessivo, può ritardare la piena implementazione qui auspicata del modello di finanziamento previsto dalla legge 240/2010 basato su costo standard e quota premiale, e ritardare l’eliminazione della quota storica del finanziamento.

In linea con le proposte qui enunciate è anche il provvedimento che prevede l’esenzione della tassa d’iscrizione per gli studenti con redditi al di sotto di una certa soglia e la regolamentazione per il contributo pagato da studenti in fasce di reddito comunque modeste, per il cui finanziamento sono state stanziato risorse aggiuntive. Allo stesso modo la legge di bilancio prevede un ulteriore innalzamento delle risorse per il fondo integrativo statale per le borse di studio, anche questo auspicato nelle proposte qui presentate.

Fondo per il finanziamento delle attività base di ricerca

Nell’ambito del FFO si istituisce un fondo, con uno stanziamento di 45 milioni annui a partire dal 2017, per finanziare l’attività di ricerca di base, destinato ai ricercatori e ai professori di seconda fascia, che non siano impegnati a tempo definito o in aspettativa e che non beneficino di finanziamenti provenienti dai fondi ERC, FIRB o PRIN. L’importo individuale del finanziamento è di 3.000 euro annui. Il finanziamento sarà assegnato al 60% dei ricercatori e al 20% dei professori di seconda fascia di ciascun settore disciplinare, selezionati sulla base di un indicatore di produttività scientifica elaborato dall’ANVUR .

Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza

Nell’ambito dell’FFO si istituisce un Fondo per il finanziamento dei dipartimenti universitari di eccellenza, con uno stanziamento di 271 milioni annui a decorrere dal 2018. La ripartizione delle risorse sarà affidata a una commissione composta da 2 membri designati dal Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca scientifica, uno dal Presidente del Consiglio, e 4 componenti scelti dal MIUR su una rosa di nomi designati da ANVUR e Consiglio dei garanti della ricerca. Potranno fare domanda di partecipazione al riparto delle risorse i primi 350 dipartimenti classificati sulla base della graduatoria redatta dall’ANVUR sulla base dei risultati della Valutazione della qualità della ricerca. Ogni ateneo non potrà presentare domande per un numero superiore a 15 dipartimenti. Potranno ottenere il finanziamento 180 dipartimenti. In ogni area CUN saranno premiati non meno di 5 e non più 20 dipartimenti. I dipartimenti presentano un progetto dipartimentale di sviluppo (reclutamento, infrastrutture ecc.) che sarà oggetto di valutazione. La commissione dapprima valuta il progetto del miglior dipartimento di ciascuna università. Una volta prescelti i

dipartimenti idonei secondo tale procedura, la commissione passa a valutare i restanti progetti assegnando un punteggio tra 0 e 100 sulla base della VQR (peso 70%) e della valutazione del progetto (peso 30%). I dipartimenti selezionati ricevono il finanziamento sulla base di questo fondo per 5 anni fino allo svolgimento della VQR successiva. Ogni dipartimento riceverà 1.350.000 euro annui (1.600.000 per le aree scientifiche). Non più del 70% può essere utilizzato per il reclutamento e in questo ambito il 25% deve riguardare docenti esterni.

Norme sulla contribuzione studentesca

Si stabilisce una revisione sostanziale della normativa. Sono esonerati dal pagamento gli studenti provenienti da famiglie con ISEE fino a 13.000 euro che siano iscritti regolarmente e che abbiano conseguito almeno 10 crediti il primo anno e 25 negli anni successivi. Si definisce poi l'importo massimo per gli studenti che soddisfacendo le stesse condizioni, abbiano un ISEE tra 13.000 e 25.000 euro. Si stabilisce inoltre un importo massimo per i fuoricorso con ISEE fino a 25.000 euro. A fronte di questa revisione della normativa l'FFO viene incrementato di 40 milioni nel 2017 e di 80 milioni a partire dal 2018, da ripartire moltiplicando gli esonerati di ciascun ateneo per il rispettivo costo standard.

Finanziamento del fondo integrativo statale

Il fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio è incrementato di 50 milioni a partire dal 2017

Borse di studio nazionali per il merito e la mobilità

La cosiddetta fondazione per il merito è ridenominata Fondazione articolo 34, con riferimento all'articolo della Costituzione, che entro il 30 aprile di ogni anno, bandirà almeno 400 borse di studio nazionali, ciascuna del valore di 15.000 euro annui, destinate a studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi, al fine di favorire l'immatricolazione e la frequenza a corsi di laurea o di laurea magistrale a ciclo unico, nelle università statali, o a corsi di diploma accademico di I livello, nelle istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, aventi sedi anche differenti dalla residenza anagrafica del nucleo familiare dello studente. Le borse saranno assegnate a studenti del quinto anno delle superiori con ISEE fino a 20.000 euro e alto profitto scolastico. Sono stanziati 6 milioni per il 2017, 13 per il 2018 e 20 per il 2019.

Box n. 3

“L’esperienza della Exzellenzinitiative in Germania”

L’origine della **Exzellenzinitiative** è chiaramente “politica”. La prima proposta risale al gennaio 2004 da parte del ministro socialdemocratico Edelgard Bulmahn. Da un lato la spinta riformatrice del cd. “processo di Bologna” e, dall’altro, la mancata collocazione delle università tedesche in posizione elevata nei primi ranking internazionali degli atenei mondiali, hanno indotto nel 2005 il governo tedesco a proporre un piano per premiare l’eccellenza nelle istituzioni di istruzione superiore. Si trattava di avviare una competizione nella quale gli atenei venissero invitati a presentare progetti di finanziamento di durata mediamente quinquennale. Il programma non riguarda le istituzioni di ricerca non universitarie (Istituti Max Plank, Helmholtz, Fraunhofer, ecc.).

Tempi - Il piano, denominato appunto *Exzellenzinitiative*, è stato realizzato in tre tornate distinte: che hanno coperto l’arco che va dal Settembre 2005 al Novembre 2012. A conclusione della terza tornata nel 2017 è prevista la continuazione sotto forma di un piano rinnovabile, chiamato *Exzellenzstrategie*, che non preveda una durata fissa.

Ogni tornata è scandita da una serie di scadenze/date: 1. Presentazione da parte degli atenei di progetti preliminari; 2. Valutazione e selezione dei progetti preliminari; 3. invito alla presentazione delle richieste di finanziamento e dei programmi dettagliati dei pre-progetti scelti come finanziabili; 4. Consegna dei progetti definitivi; 4. Valutazione e decisione sul loro finanziamento; 5. Erogazione del finanziamento e avvio della realizzazione. Per il percorso di queste 5 tappe sono previsti ca. 14 mesi.

Risorse investite – Ad un primo finanziamento di 1,9 miliardi di euro, ne è seguito un secondo di 2,7 miliardi. In totale quindi il programma costerà 4,6 miliardi, messi a disposizione per $\frac{3}{4}$ dal governo federale e per $\frac{1}{4}$ dai singoli *Länder*. Tali risorse sono ricavate principalmente dalle entrate straordinarie ottenute dall’asta delle licenze per l’UMTS (Universal Mobile Telecommunications System). Il costo annuale del finanziamento dell’intero sistema di istruzione superiore si aggira sui 21 miliardi.

Linee direttive – Gli atenei sono stati invitati a elaborare progetti lungo tre linee direttive (*Förderlinien*):

1. Le scuole di dottorato (*Graduiererschulen*). Le scuole di dottorato che ambiscono al sostegno del programma devono riguardare ambiti scientifici piuttosto ampi, disporre di eccellenti condizioni logistiche e ambientali e selezionare i dottorandi in base a rigorosi criteri meritocratici. Ogni scuola può ricevere mediamente un finanziamento annuale di 1 milione di €uro.
2. Raggruppamenti di eccellenza (*Exzellenzcluster*). Riguardano temi di ricerca ampi, di rilevanza economica e sociale, che richiedono la cooperazione di almeno 25 ricercatori selezionati in base alle loro competenze scientifiche. Un raggruppamento richiede la collaborazione di dipartimenti diversi, hanno quindi una spiccata valenza inter-disciplinare. Ogni raggruppamento riceve mediamente 6,5 milioni di euro ogni anno.
3. Strategie per il futuro (*Zukunftskonzepte*). Le università che hanno presentato domanda per almeno una scuola di dottorato e almeno un raggruppamento di eccellenza possono elaborare progetti strategici di lungo periodo, focalizzati su determinati temi, e richiedere un finanziamento per la loro realizzazione.

Gestione dell’Iniziativa – La gestione è affidata alla Deutsche Forschung Gemeinschaft, l’ente federale per il finanziamento della ricerca scientifica, e al Consiglio della Scienza (Wissenschaftsrat), l’ente di consulenza del governo federale e dei governi dei *Länder* in materia di ricerca scien-

tifica, composto da 54 membri di nomina governativa su proposta di vari enti di ricerca.

Procedure di valutazione – Sia nello stadio di valutazione dei pre-progetti, sia nello stadio successivo della valutazione dei progetti definitivi, la procedura prevede l'istituzione di commissioni per settori disciplinari e/o tematici, composte prevalentemente da esperti stranieri, scelti dalla DFG. La decisione finale, sulla base del risultato del parere degli esperti, spetta comunque ad una Commissione centrale di nomina governativa su proposta della DFG e del Wissenschaftsrat. Alla fine della prima tornata vi sono state tensioni tra politici (soprattutto quelli a livello locale) e Commissione centrale perché i politici hanno avuto la sensazione di non aver avuto nessun peso sulla scelta degli atenei selezionati.

Esiti della selezione – Nella prima tornata 10 università hanno presentato domande nell'ambito delle "strategie per il futuro", ma solo tre hanno ottenuto l'approvazione (le due università di Monaco e quella di Karlsruhe) e l'erogazione di 21 milioni di euro ciascuna nell'arco del quinquennio. Nella seconda tornata il numero delle università "eccellenti" nell'ambito delle "Strategie per il futuro" è aumentato. In complesso, nelle prime due tornate sono stati approvati: 9 progetti di "Strategie per il futuro", 37 progetti di "Raggruppamenti di eccellenza" e 39 "Scuole di dottorato". Alle università eccellenti si sono aggiunte: Aquisgrana, la Freie Universitaet di Berlino, e le università di Friburgo, Gottinga, Heidelberg e Costanza. Nella terza tornata all'elenco si sono aggiunte: Brema, Colonia, Tubinga, la Humboldt di Berlino e l'Università Tecnica di Dresda. Sono state invece escluse alla terza tornata le università di Friburgo, Gottinga e l'università tecnica di Karlsruhe. L'esclusione di questi tre atenei ha reso palese che lo status di università eccellente non è permanente e può essere revocato.

Per la terza tornata si può dire che delle 104 università tedesche, 65 hanno presentato progetti in una o più delle tre "linee guida", tra cui 98 richieste di "scuole di dottorato", 107 richieste di "raggruppamenti di eccellenza" e 22 richieste di "strategie per il futuro". In definitiva, 11 sono state premiate col giudizio di "eccellenza", ma almeno altre 30 hanno ottenuto o una "scuola di dottorato", o un "raggruppamento di eccellenza", o tutti e due.

In sintesi, l'*Exzellenzinitiative* ha avuto l'effetto di differenziare/stratificare il sistema universitario tedesco in 4 fasce: 1. Eccellenza (grosso modo 10 %); 2. Buon livello riconosciuto con almeno un finanziamento (grosso modo 30%); 3. Aspirazione all'eccellenza senza riconoscimento (grosso modo 20 %); 4. Nessun tentativo di riconoscimento da parte degli atenei che non hanno partecipato alla competizione (grosso modo 40 %).

Distribuzione geografica – Le 11 "università eccellenti" sono concentrate in sei *Länder*: 2 in Baviera, 3 nel Baden-Württemberg, 2 nel Nord Reno-Vestafalia, 1 in Sassonia, 1 a Brema e 2 a Berlino. I *Länder* che non ne hanno nessuna sono dieci e questo spiega in parte alcune resistenze politiche locali. La presenza dei *Länder* dell'Est è limitata all'Università Tecnica di Dresda.

Valutazione dell'iniziativa – Nel settembre del 2014 è stata nominata una commissione internazionale di 10 membri (nessun italiano), presieduta dal fisico svizzero Dieter Imboden, con l'incarico di valutare l'*Exzellenzinitiative* nel suo complesso. La commissione ha formulato un giudizio sostanzialmente positivo e qualche proposta migliorativa.

Critiche – Nel mondo accademico sono state avanzate molte critiche sull'iniziativa e sul modo col quale è stata condotta. Le critiche principali sono state; a. Sono stati privilegiati i settori di ricerca che promettono ricadute sul piano economico (ricerca applicata versus ricerca pura); b. E' stata rafforzata la ricerca a scapito della didattica. Si è creato un sistema di poche *research universities*, confinando l'insegnamento di massa ad istituzioni dove la ricerca è scarsa o del tutto assente; c. Le discipline del settore umanistico sono risultate penalizzate; d. La cadenza quinquennale non consente programmazione di medio-lungo periodo.

4. La governance del sistema universitario e la valutazione dei risultati

4.A - Il ruolo del MIUR

4. A - 1. Dal 2000 al 2016

Non è semplice riflettere su quello che dovrebbe essere oggi il ruolo del MIUR nell'ambito delle politiche universitarie, soprattutto alla luce di quanto è avvenuto nel corso dell'ultimo quindicennio. Ciò si deve a due diversi fattori: (a) l'instabilità del decisore politico che rende obiettivamente complicato delineare un'architettura coerente e coesa nell'arco pluriennale; (b) la parcellizzazione delle norme di settore, non ostante che, in via teorica, si agisca oggi in una fase che potremmo chiamare 'post-legislativa', una fase, cioè, a valle di grandi interventi riformatori.

Dopo le quattro grandi riforme successive al DPR 382/1980, infatti, ossia l'autonomia statutaria nel 1989 (L. 168/1989), l'autonomia finanziaria nel 1993 (L. 537/1993), l'autonomia didattica nel 1999 (D.M. 509/1999 e successive modificazioni e integrazioni), l'autonomia responsabile nel 2010 (L. 240/2010) sull'Università (ma anche sulla ricerca che solo recentissimamente si è finalmente dotata di un vero impianto autonomistico con il Dlgs 218/2016), si è intervenuti spesso in modo desultorio e puntiforme: mancanza di qualunque intervento strutturale, ma in compenso efflorescenza di normazione secondaria. A parte i molti Decreti Ministeriali delegati dalla L. 240/2010, si pensi alle singole 'micro-riforme' all'interno delle Leggi di Bilancio quali, ad esempio, quella del 2015 sulla liberalizzazione del *turnover*¹ o quelle sul diritto allo studio (inclusa l'ex-Fondazione per il merito), l'orientamento, il finanziamento della ricerca di base e il finanziamento diretto ai Dipartimenti "eccellenti" contenute nella legge di bilancio per il 2017.² Si è trattato di interventi volti a modificare un quadro normativo già complesso in assenza, per l'appunto, di una valutazione oggettiva dei risultati concreti prodotti dallo stesso quadro normativo che si è andati a modificare.

La fase successiva all'approvazione della legge 240/10, grosso modo i primi quattro anni, ha impegnato intensamente il Ministero nel varo dei decreti attuativi della ri-

¹ Art. 1 c. 251 della L. 208/2015.

² Art. 1, commi 251-337 L. 232/2016.

forma. Uno degli obiettivi di quei decreti era costruire un disegno organico degli scopi della legge 240/2010 e di dare agli Atenei riferimenti chiari su cosa e come dovessero operare. Di qui l'introduzione di strumenti sicuramente molto positivi (specie nel quadro tradizionalmente immobile della Pubblica Amministrazione): criteri oggettivi per l'accreditamento di corsi di studio e dottorati di ricerca, l'idea di graduazione e flessibilità dei portafogli assunzionali per singolo ateneo, il meccanismo rivoluzionario del costo-standard, la contabilità economico-patrimoniale, la gestione unica del bilancio di Ateneo. Dal 2014 si è assistito da un lato a una prima valutazione degli effetti sistemici della Legge Gelmini, dall'altro ad alcuni di quei famosi 'micro-interventi' che hanno finito con l'alterare e col distorcere il quadro iniziale. Oggi è il momento giusto di riflettere sul come perfezionare, correggere, sviluppare il quadro ereditato.

È un dato conclamato che il settore dell'Università soffre da troppi anni di una stratificazione molto complessa di norme. E questo non aiuta di certo l'azione d'indirizzo del Ministero che si perde in decine di provvedimenti routinari al di fuori di qualunque ragionamento strategico. Da un lato la L. 240/2010, come appena detto, ha prodotto numerosi interventi di vario rango ordinamentale e amministrativo (decreti legislativi, decreti ministeriali e conseguenti note interpretative ed esplicative, delibere di riforma statutaria degli Atenei etc.) ai fini della concreta applicazione delle norme. Dall'altro, com'era inevitabile, non si è certamente ripartiti da zero, per cui sussistono ancora vigenti norme ereditate dai vecchi Testi Unici degli anni trenta del secolo scorso, leggi di vario genere sullo stato giuridico, sul reclutamento, sulla didattica che precedono, spesso di molti anni, l'emanazione della suddetta L.240/2010 (è il caso, ad esempio, dello stato giuridico della docenza che, nella sua struttura complessiva, è ancora quello del DPR 382/1980).

Non basta. L'entrata in vigore del Regolamento sull'ANVUR (di cui al DPR 76/2010) e il primo esplicarsi dell'azione dell'Agenzia si sono andati intersecando con il pacchetto di norme provenienti dalla Legge Gelmini in maniera non sempre lineare, determinando una difficile individuazione del delicato equilibrio fra poteri di indirizzo del Ministero e poteri di valutazione dell'Agenzia.

Così, per citare un esempio, questi poteri sono chiari ma sicuramente incidono sul potere d'indirizzo del Ministero nel caso dell'accreditamento dei corsi di studio.³ Lo stesso può dirsi, con l'aggravante di una certa contraddittorietà delle norme, per il processo di accreditamento dei dottorati di ricerca.⁴

³ Di cui al combinato fra Dlgs 19/2012 e D.M. 47/2013 (successivamente riformato sino al recente D.M. 987/2016).

⁴ Di cui al combinato fra L. 240/2010, D.P.R. 76/2010 già citati e D.M. 45/2013

Peraltro una conseguenza inevitabile della diffrazione del panorama normativo ereditato dagli anni precedenti è che, in maniera forse meno macroscopica di quanto avvenga con l'ANVUR, il MIUR si confronta con una rete complessa di organismi centrali, della quale sono parte, a differente titolo, CRUI, CUN, comunità scientifiche. Il ruolo di ciascuno di questi soggetti è definito in parte dalla legge e in parte dipende dalla contingenza e cioè da coloro che, *pro tempore*, coprono la titolarità dei rispettivi organi di vertice. È capitato e capita ancora che vi siano obiettive difficoltà a identificare e a circoscrivere con la necessaria chiarezza il governo del sistema e le relative responsabilità.

In una simile palude di leggi e di leggine si perde fatalmente quella visione strategica che competerebbe al Ministero e che gli era riconosciuta già dalla legge 168/1989 che, non casualmente, all'articolo 2 si limitava a demandare al Ministero funzioni di indirizzo e di coordinamento relativamente leggere, pur se fondamentali. Il ruolo, di conseguenza, appariva quasi residuale rispetto all'autonomia (poi incompiuta) sia delle Università sia degli Enti Pubblici di Ricerca. Detta autonomia, viceversa, secondo un paradosso tipicamente italiano, era minuziosamente declinata e sostanziata nelle prerogative, nei diritti e nei doveri. Si veniva così a configurare una sorta di ossimoro legislativo: l'autonomia di cui all'art. 33 Cost. si sostanziava nei minimi dettagli della decretazione delegata.

Lo stesso si ripeterà in tutte le leggi successive sopra ricordate. Sino al punto di giungere a normare non solamente i 'portafogli' assunzionali, le modalità di reclutamento, la consistenza dei capitoli dei bilanci e così via (si pensi solamente agli effetti deleteri del D.L. 78/2010 con blocchi, tetti e via dicendo, solo recentemente in parte cassati). Dopodiché la L. 240/2010, dopo un quindicennio di *deregulation* con effetti finanziari talvolta discutibili e conseguenti pessimi ritorni d'immagine, tornava a individuare precisi compiti nella gestione soprattutto delle risorse e delle carriere del personale universitario. Rafforzava la *governance* di vertice degli Atenei e, al tempo stesso, individuava nuovi compiti in capo agli Organismi ministeriali. A beneficiarne non ne è stato tanto il potere d'indirizzo del MIUR, che si è trasformato in potere di vigilanza, quanto i poteri di valutazione della neonata ANVUR, forse la principale novità del panorama normativo successivo alla L. 240/2010.

A questo quadro, già di per sé estremamente complicato, si aggiunge il peso preponderante delle politiche finanziarie, un male endemico del settore pubblico. Questo reca con sé non solo un peso esorbitante del Ministero dell'Economia e Finanze, ma rappresenta la componente più o meno nascosta della maggior parte delle norme generali di questo periodo, da quelle sulla valutazione a quelle sul reclutamento. Qualità, merito, controllo della spesa spesso

si combinano tra loro, in modo confuso, e tutte le strategie ministeriali appaiono sempre come il frutto di complicate, sovente estenuanti, trattative con il Tesoro, vero 'arbitro decisivo' di qualunque provvedimento che riguardi il mondo della formazione e della ricerca.

4.A - 2. Prospettive e orientamenti futuri

In un quadro siffatto, tutt'altro che incoraggiante, che cosa ci si deve augurare per il prossimo futuro nell'esclusivo interesse degli studenti e della vita degli Atenei?

In primo luogo è opportuno che il Ministero torni a giocare prevalentemente il ruolo che gli compete di *pivot* strategico. Ciò può avvenire non tanto e non solo razionalizzando l'esistente (inclusa la redazione di un vero e proprio Testo Unico che di molto chiarirebbe l'attuale, confuso, panorama delle norme che regolano la vita degli Atenei), quanto, piuttosto, impiegando le leggi attuali in una chiave diversa rispetto al passato.

Punto cruciale è il potere d'indirizzo che si esprime attraverso gli atti di programmazione. La programmazione in capo al Ministero deve trasformarsi in uno strumento architettonico ciclico nel quale sono indicate linee di indirizzo pluriennali legate, non ai modesti 150 mln di euro propri del Piano triennale, quanto, più efficacemente, alla disponibilità di tutte le risorse del finanziamento ordinario. Questo consentirebbe di dettare linee di sviluppo e di premialità connesse con un impianto finalmente strategico con un orizzonte cronologico credibile, in linea sia con i piani della ricerca nazionali che, parzialmente, internazionali. A questo proposito l'allineamento con il Piano Nazionale della Ricerca (il PNR di cui al Dlgs 204/1998) e con gli ex-programmi quadro europei sarebbe altamente auspicabile e consentirebbe un rapporto sinergico con le autonomie degli Enti Pubblici di Ricerca. Un passo importante in questa direzione è stato fatto con le nuove linee d'indirizzo della programmazione triennale (DM 635/2016) che dettano obiettivi e indicatori sull'FFO, sull'accREDITAMENTO dei corsi, sui percorsi formativi, incluse le nuove lauree professionalizzanti.

In un impianto di tal genere al Ministero spetterebbe indicare il decorso pluriennale delle quote in incremento sia del costo-standard, sia della premialità (fino al raggiungimento dell'assetto, rispettivamente, 70%/30% previsto dalla L. 240/2010) e fissare gli obiettivi strategici che il Paese intende chiedere alle autonomie universitarie. Così, ad esempio, lo sviluppo progressivo di dottorati a forte vocazione industriale; l'incremento del numero dei ricercatori; le percentuali accettabili di organico nazionale distribuite tra le diverse fasce del perso-

nale; lo sviluppo delle vocazioni territoriali degli Atenei; la crescita delle lauree professionalizzanti legate alla rilevazione dei fabbisogni del mercato del lavoro.

A questo scopo, sul piano propriamente normativo, il Ministero nei prossimi mesi/anni dovrebbe lavorare a togliere, non ad aggiungere; a cassare, non a integrare. Il ribilanciamento tra poteri d'indirizzo strategico e attività responsabili delle Università ha infatti un'implicazione importante quanto ineludibile. Occorre dare sempre più spazio alle autonome decisioni degli Atenei, salvo poi sottoporle, alla luce degli obiettivi programmatici, a una rigorosa politica di valutazione da parte dell'Agenzia Nazionale secondo le direttive ministeriali.

Questo "spazio autonomistico" può esser riguadagnato facendo sì che gli Atenei in condizioni virtuose di bilancio (dunque in grado di corrispondere all'investimento dei cittadini sulla fiscalità generale) vedano ampliare considerevolmente le proprie capacità d'intervento e siano sottoposti a valutazioni più lasche sul piano della cadenza temporale. Lo strumento dell'art. 1 c. 2 della L. 240/2010 è sicuramente un primo passo, anche se concerne di fatto prevalentemente aspetti di natura organizzativa interna agli Atenei.

L'incremento dello "spazio autonomistico" vuol dire innanzitutto svincolare il *turnover* dalla redistribuzione nazionale (vedi capitolo 7): ciascuna Università utilizza come meglio crede i rispettivi portafogli assunzionali, fatto salvo poi il controllo *ex post*. Nessuna limitazione, se non i vincoli che discendono dal rispetto degli equilibri di bilancio, come previsto dal Dlgs 49/2012 prima delle distorsioni introdotte dalla L. 135/2012⁵.

Da parte del Ministero, visti gli obiettivi di *policy* generale, andrebbero perseguite varie forme d'incentivazione per il ringiovanimento dei ruoli. Complessivamente non più di cinque anni tra assegni di ricerca e posizione di ricercatore a tempo indeterminato di tipo A, con possibilità alla fine di entrare nella *tenure-track* triennale come ricercatore di tipo B; ingresso con il solo dottorato (eliminando quindi i prerequisiti di attività post-dottorale previsti per l'accesso ai concorsi per ricercatore di tipo B) in modo da anticipare considerevolmente i tempi di entrata e, non dimentichiamolo mai, da favorire il raggiungimento di un'età pensionabile accettabile per chi entra nei ruoli dello Stato.

Si è fatto cenno a una programmazione anche delle premialità. Come da più parti auspicato, è giusto impiegare il più possibile il fondo perequativo, ammessa la parità delle risorse di anno in anno, per riequilibrare le scarse capacità contributive delle Università del Mezzogiorno (in parte, *de facto*, è già così) ed è al-

⁵ Art. 14 c. 3.

trettanto corretto, nella valorizzazione delle autonomie, dare maggiore libertà alle Università di fissare i rispettivi tetti contributivi. Dunque occorre abolire il limite d'imposizione contributiva da parte degli Atenei del 20% rispetto all'FFO (di cui all'art. 5 c. 1 del DPR. 306/1997), ma, al tempo stesso, vista l'estensione della *no-tax area* da poco legiferata, occorre anche incentivare politiche di inasprimento contributivo nei confronti dei ceti più abbienti. Ciò deve servire a recuperare quelle risorse che possono garantire gli alti standard di competitività di cui ha bisogno l'Università italiana.

Se il Ministero deve favorire una politica di caratterizzazione e di vocazione territoriale degli Atenei, la quota premiale non deve necessariamente restare bloccata nei termini attuali. Anche qui, a una flessibilizzazione delle autonomie universitarie, deve corrispondere necessariamente una maggiore elasticità delle norme d'indirizzo del MIUR, purché queste siano chiare, legate a obiettivi condivisi e, questo è il punto cruciale, restino in vigore per un numero ragionevole di anni (almeno, cioè, fino alla verifica concreta della loro validità), senza cadere nella tentazione di mutamenti continui dettati dalla diversa sensibilità di diversi decisori politici. Oggi i 4/5 della quota premiale sono attribuiti sulla base dei risultati della Valutazione della Qualità della Ricerca (inclusi i risultati delle politiche del reclutamento⁶), una percentuale che potrebbe risultare eccessiva ove si consideri la necessità di misurare le politiche complessive degli Atenei. In tal caso il Ministero, pur con le avvertenze di cui sopra, deve poter avere maggiore capacità d'intervento nella gestione di quello che a regime sarà il 30% dell'intero finanziamento ordinario. Da un canto ciò permetterebbe di incrementare criteri, indicatori e risorse da destinare alla vocazione didattica degli Atenei; dall'altro, vista la spinta a una maggiore autonomia del reclutamento, a puntare in maniera più significativa sulla valutazione delle politiche del reclutamento, vero snodo nella *policy* di qualità degli Atenei.

La strategia nella ripartizione su base pluriennale, come segnalato da tempo, soffre di un difetto strutturale: l'investimento nel finanziamento ordinario (a prescindere dagli auspicabili incrementi) non solo, come si è osservato, è legato a troppi vincoli e soprattutto è incerto di anno in anno. Ben venga l'accelerazione nella ripartizione delle risorse, ma questa diviene possibile solamente a fronte di un quadro accertato delle disponibilità, senza dover attendere gli esiti della Legge di Bilancio sotto l'albero di Natale. Anzi: l'ideale sarebbe poter effettuare una distribuzione anteriore alla deliberazione dei bilanci preventivi da parte degli Atenei. Cosa tutt'altro che impossibile ma legata alla variabile anzidetta.

⁶ Secondo quanto previsto dall'articolo 60, comma 01, del D.L. 69/2013, convertito con modificazioni dalla L. 98/2013.

È pur vero che l'FFO si sta progressivamente stabilizzando dopo anni di pesantissime decurtazioni. Nel 2017, infatti, l'FFO degli Atenei passerà da 6,927mld di euro a 7,056mld con un incremento dell'1,29% dovuto alla somma degli interventi per il diritto allo studio, per l'orientamento e per la ricerca di base (rivolto a ricercatori e associati) che valgono +105mln di euro; mentre nel 2018 la somma sarà di 7,325mld di euro, con un incremento ulteriore del 4,2% rispetto al 2017 e del 6,1% rispetto al 2016 grazie all'afflusso di ulteriori risorse (inclusi i 271 mln di euro dei Dipartimenti di eccellenza). In questo modo l'FFO tornerebbe a sfiorare la quota di 7,5mld di euro del 2009. Ma non è tutt'oro quel che luccica. Il taglio in termini reali non solo c'è stato (di quasi 1mld), ma si deve considerare che il congegno include oggi nel Fondo una plethora di quote vincolate: fondi per le cosiddette 'cattedre Natta', per l'orientamento, per il diritto allo studio, per i dottorati, per i Dipartimenti di eccellenza, per la ricerca di base, per non parlare del piano straordinario degli associati (2010), di quello per gli ordinari (2015) e di quello per gli 860 ricercatori di tipo B (2015). Difficile orientare una qualunque politica strategica delle risorse se queste entrano già destinate e finalizzate nell'FFO. Tutt'al più, come si è fatto sinora, si possono impiegare algoritmi meritocratici per la loro ripartizione, senza alcuna possibilità di ridestinazione.

Tutti i vincoli in entrata, al pari dei vincoli in uscita, appaiono contrari allo stesso principio dell'autonomia di bilancio degli Atenei. Meglio, dunque, tornare alle grandi quote che erano fissate dall'art. 5 della Legge 537/1993, piuttosto che alla plethora di compartimenti stagni sancita dalla normazione successiva.

Coerentemente con l'impianto autonomistico che dovrebbe essere oggetto delle politiche d'indirizzo del Ministero, si colloca anche l'ultimo grande pilastro del sistema: quello del reclutamento. Se ci si muove, infatti, verso una maggiore responsabilizzazione degli Atenei nei confronti dell'impiego delle risorse disponibili (anche in termini di *turnover* sganciato da tetti nazionali) e della promozione di specifiche strategie di sviluppo, ebbene, non c'è solo bisogno di adeguati livelli manageriali e, possibilmente, non autoreferenziali ai vertici delle Università, ma c'è bisogno che le Università programmino e impostino in totale autonomia, secondo principi generali e condivisi, le rispettive politiche del reclutamento.

Dal che consegue l'auspicio di giungere molto presto al superamento dei meccanismi dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN), meccanismi molto complessi e, peraltro, di difficile gestione da parte del Ministero; i requisiti oggi previsti per il conseguimento dell'ASN si trasformerebbero quindi in criteri e parametri di volta in volta applicati in sede di concorso. Reclutamento totalmente decentrato, dunque, ma con criteri di formazione delle Commissioni e criteri generali di valutazione decisi a livello nazionale. Si potrebbe estendere, in quest'ottica, quanto già indicato nel precedente Piano triennale di sviluppo (relativo al triennio 2013-2015 di

cui al DM 827/2013), che prevede commissioni con docenti esterni all'Ateneo in maggioranza nonché applicazione del sorteggio e della garanzia di rappresentanza del settore, spostando progressivamente l'attenzione sui macro-settori piuttosto che sui singoli settori scientifico-disciplinari. L'introduzione dei macro-settori dovrebbe comportare, a quel punto, la possibilità di costruire i percorsi formativi con maggiore flessibilità rispetto a quanto previsto dal DM 270/2004 estendendo quelle flessibilità che, in via sperimentale, sono state introdotte di recente dall'art. 6 del DM 635/2016.

Un'ultima doverosa osservazione tutt'altro che marginale. In un quadro come quello delineato, a seguito anche dei cambiamenti che abbiamo provato a descrivere, è indispensabile che il MIUR modifichi la propria missione e, in concreto, che abbia le risorse (oggi scarsissime per via delle varie *spending-review* e dei tagli all'organico) e un numero ancor più consistente di professionalità adeguate a questi nuovi compiti di indirizzo strategico. Inutile dire, però, che anche il raggiungimento di un simile obiettivo è estremamente complicato.

Proposte

26. Consentire al MIUR e agli Atenei di disporre di **un quadro certo delle risorse finanziarie lungo un arco quanto meno triennale**, in modo da poter inserire nel Decreto delle linee della programmazione universitaria, politiche che riguardino tutti i principali obiettivi di sistema, inclusi i criteri di attribuzione delle quote premiali e perequative.
27. Adottare lo strumento del **Testo Unico** per razionalizzare e semplificare la normativa esistente.
28. Come previsto dal DPR 76/2010 e dalla normazione delegata dalla L. 240/2010, **il MIUR dovrebbe**, come in realtà già fa in larga misura per i suoi specifici poteri di indirizzo strategico, **definire gli obiettivi del sistema da perseguire** e da valutare lasciando all'ANVUR e alla normale dialettica tra questa, la CRUI e le singole università, il compito di definire le specifiche modalità.
29. Modificare l'attuale normativa di cui alla L. 135/2013 onde **rendere più flessibile la quota premiale** di cui all'art. 2 c. 1 del D.L. 180/2008; destinare quote più consistenti alla valorizzazione della didattica, alla valutazione delle politiche di reclutamento semplificando e prevedendo una VQR a cadenza quinquennale, all'incentivazione di politiche di caratterizzazione e differenziazione dell'offerta degli Atenei (autonomia responsabile).
30. **Abrogare il limite nazionale del turnover** introdotto nel 2012 e consentire alle Università l'impiego dei rispettivi portafogli assunzionali vincolandoli alla

sola virtuosità e solidità del proprio bilancio.

31. Continuare nella progressiva semplificazione e nel superamento di tutti gli attuali vincoli posti alla gestione dei capitoli di bilancio delle Università, sia in entrata sia in uscita, tornando alle grandi ripartizioni originariamente previste dall'art. 5 della L. 537/1993 secondo la **logica del budget unico**.
32. **Garantire e incentivare la politica di mobilità degli studenti** grazie agli strumenti previsti dalla normativa sul diritto allo studio e specialmente alle borse e ai prestiti erogati dalla **Fondazione Articolo 34**, stimolando al tempo stesso le Università a caratterizzare la propria offerta formativa.
33. Portare a termine la riforma dei LEP (Livello Essenziale della Prestazione) e rivedere l'organizzazione dei servizi per il diritto allo studio favorendo modelli organizzativi che attribuiscono **responsabilità e risorse nazionali e regionali direttamente in capo alle Università**.
34. **Garantire e incentivare la mobilità dei docenti** (anche dall'estero) incrementando e incentivando le politiche di assunzioni dall'esterno delle Università con vincoli restrittivi, viceversa, per le chiamate degli interni; consentire alle Università in piena autonomia, rafforzando la normativa già esistente, di differenziare mediante indennità aggiuntive le retribuzioni del personale docente sia a fini meritocratici sia correlandole a compiti aggiuntivi.
35. Semplificare e **anticipare l'entrata nei ruoli universitari dei giovani**, limitando al solo dottorato il titolo d'accesso a un percorso non superiore ai 5 anni prima dell'accesso alle posizioni *tenure-track*.
36. **Impiegare in via sperimentale** e secondo precise condizioni di virtuosità e qualità dei risultati delle Università lo strumento dell'**art. 1 c. 2 della L. 240/2010** per consentire agli Atenei di avere maggiore autonomia nella gestione interna nonché nella formulazione, proposta e accreditamento dell'offerta formativa.
37. **Ampliare l'autonomia nel reclutamento da parte delle Università** e il conseguente superamento progressivo dell'Abilitazione Scientifica Nazionale, prevedendo centralmente pochi principi generali nella formazione delle Commissioni e nella rappresentatività attribuita ai macro-settori (più che ai settori scientifico-disciplinari); valutare dopo un certo numero di anni i risultati delle politiche del reclutamento con interventi di natura finanziaria sull'FFO.
38. **Rafforzare la struttura ministeriale in termini di competenze di programmazione e controllo economico-finanziario**, in modo da consentire al Ministero di svolgere un ruolo non limitato alla richiesta e verifica formale del rispetto di adempimenti procedurali, ma esteso all'analisi, negoziazione e monitoraggio dei piani e programmi degli atenei, in modo tale da rilevare tempestivamente criticità e rischi, e intervenire di conseguenza.
39. **Poter esercitare poteri sanzionatori o sostitutivi da parte dell'autorità di governo** per i casi di violazione o inadempimento inderogabili.

4.B - Il ruolo dell'ANVUR

4.B - 1. Centralità della valutazione

L'Università moderna è quella concepita da Humboldt nel XIX secolo sulla base dell'unione tra ricerca e didattica e della garanzia della libertà di entrambe, e cioè sulla base dell'insegnamento fondato sulla ricerca nella libertà. Questo nocciolo, che rompe col passato delle Università medievali, è ancora la pietra su cui costruire qualunque definizione di Università. Nell'Italia degli ultimi 60 anni questa Università che unisce didattica e ricerca, importata con successo imitando il modello tedesco dopo l'Unità, ha dovuto affrontare sfide in larga parte comuni a quelle presentatesi ai sistemi universitari degli altri paesi europei, ma cui sono state date risposte in parte diverse. In particolare essa ha dovuto:

- a. adattarsi alla sua trasformazione in università di massa a partire dagli anni cinquanta;
- b. fare fronte alla crescente spinta verso l'internazionalizzazione diventata sempre più forte dopo gli anni settanta e accompagnata, specie in Europa, da una crisi delle culture nazionali che ha colpito in modo particolare le discipline umanistiche, giuridiche e sociali;
- c. convivere con la sostanziale trasformazione degli atenei in organizzazioni complesse, con migliaia di dipendenti e bilanci di decine e anche di centinaia di milioni di euro.

Gli strumenti per affrontare queste trasformazioni sono stati la moltiplicazione degli atenei e l'aumento, velocissimo e quindi non sempre in grado di garantire la qualità, degli studenti, della docenza e delle strutture, nonché l'introduzione negli anni novanta dell'autonomia universitaria, un'autonomia sostanziale sul piano della spesa e dell'organizzazione interna, al di là dei tanti vincoli posti dalla e alla Pubblica Amministrazione. Tale autonomia non fu allora compensata da un corrispondente mutamento della funzione di direzione e controllo da parte del Ministero, funzione che perse la sua struttura tradizionale senza a lungo acquistarne una nuova. Ne è risultata una lunga deriva, rappresentata per esempio dalla crescente "provincializzazione" degli atenei italiani anche in termini di reclutamento della docenza, dopo la fine dei concorsi nazionali, una deriva in stridente contrasto con i fenomeni di internazionalizzazione che si andavano accelerando in quegli stessi anni.

La valutazione si presenta quindi anche come una reazione a questa deriva,

il che spiega parte dei contrasti che la hanno accompagnata, ed è la nuova forma assunta dalla funzione di controllo e valutazione indispensabile in un paese con un sistema universitario sostanzialmente pubblico e decentrato come è quello italiano. Essa è insomma il naturale e razionale contrappeso all'autonomia, contrappeso incarnato appunto da un efficace e condiviso sistema di valutazione esterna, ex ante, in itinere e ex post, delle Università, dei dipartimenti e degli enti di ricerca. Per essere efficace ed equilibrata, la valutazione deve investire tutti i principali campi di attività degli atenei, in primo luogo la ricerca e la didattica, ma anche le attività di terza missione fino alla gestione amministrativa ed economica. E' chiaro che in sistemi universitari complessi, a prevalente finanziamento pubblico, la valutazione è la condizione per l'affermazione di una autonomia universitaria nel segno della responsabilità: non ci può essere autonomia senza responsabilità e responsabilità senza valutazione.

Un sistema nazionale di valutazione 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. Infatti un sistema efficace di valutazione:

- stimola le università ad adottare appropriati sistemi di qualità (autovalutazione) assicurando così la tensione verso il miglioramento (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;
- rende possibili e facilita i confronti tra situazioni comparabili, innescando un'emulazione virtuosa;
- consente 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, mettendo gli utenti nelle migliori condizioni per scegliere, mettendoli al riparo dal rischio di pubblicità ingannevole;
- 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.

L'Italia solo di recente si è dotata di un'agenzia di valutazione, l'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR). Prevista da una norma del 2006, il DPR istitutivo è stato emanato solo nel 2010 e il suo primo Consiglio direttivo si è insediato a maggio del 2011. L'agenzia eredita alcune funzioni in precedenza parzialmente svolte da due comitati ministeriali, il CIVR, Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca e il CNVSU, Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, e segna la conclusione di un lento percorso avviato agli inizi degli anni novanta. Pur operando da pochi anni con mezzi molto limitati, la nuova Agenzia di valutazione ha già consentito di muovere passi importanti nel conseguimento di quei risultati che un sistema di valutazione dovrebbe garantire.

4. B - 2. ANVUR: status giuridico, compiti e struttura dell'Agenzia

L'ANVUR è un'agenzia pubblica vigilata dal MIUR, con autonomia contabile e regolamentare. Contrariamente ad altre Agenzie pubbliche, tuttavia, essa è governata da un Consiglio direttivo composto da sette membri le cui procedure di nomina e prerogative tendono ad assimilare l'ANVUR più ad un'autorità indipendente che ad un'agenzia in senso stretto. Da un lato i membri del Consiglio direttivo sono nominati con una procedura di garanzia molto articolata, che coinvolge un comitato di selezione i cui componenti sono indicati da una pluralità di soggetti (MIUR, OCSE, Accademia dei Lincei, Consiglio Nazionale degli Studenti). Il Ministro sceglie nell'ambito di una rosa di nomi selezionato dal comitato e la scelta si traduce in un DPR che prevede il vaglio delle commissioni parlamentari e la firma del Presidente della Repubblica. I membri del Consiglio direttivo così nominati non sono rieleggibili e non possono essere rimossi; gli stessi eleggono il Presidente dell'Agenzia al loro interno. Dall'altro lato il Consiglio direttivo, come accade per le autorità, ha la responsabilità di deliberare sulle valutazioni, ovvero le decisioni dell'Agenzia sono prese con delibera del Consiglio e non dalla struttura tecnica che ne cura l'istruttoria.

Dal punto di vista dei compiti l'Agenzia assume in sé la responsabilità sull'insieme delle attività svolte dalle università e dagli enti di ricerca vigilati dal MIUR. L'ANVUR:

- valuta la qualità della ricerca;
- valuta i sistemi di assicurazione della qualità della didattica degli atenei e presiede all'accreditamento dell'insieme dei corsi sia di laurea sia di dottorato;

- svolge funzioni valutative per le strutture AFAM (Alta Formazione Artistica e Musicale);
- valuta le attività amministrative di atenei ed enti di ricerca secondo le linee della cosiddetta legge Brunetta e delle successive modifiche;
- svolge compiti specifici su diretta indicazione del Ministero, come ad esempio la fissazione di alcuni criteri di selezione dei candidati e la scelta dei commissari per l'abilitazione scientifica nazionale dei docenti.

Si tratta di un insieme vasto di compiti, in altri paesi svolto spesso da una pluralità di soggetti, che richiederebbe uno staff e risorse altrettanto cospicue. L'ANVUR ha oggi una dotazione di personale di 36 persone compreso il Direttore (fino alla recente legge di stabilità 2017 erano solo 19), che devono curare sia la gestione autonoma dell'ente, sia adempiere all'insieme dei compiti istituzionali a essa assegnati. È sufficiente confrontare la struttura dell'ANVUR con quelle di altre agenzie europee per comprendere come si tratti di una dotazione organica del tutto insufficiente.

Tabella 4.B.1

Funzioni e dimensioni di alcune agenzie di valutazione in Europa

Agenzia	Bilancio	Unità di personale	Ambito di intervento				
			Assicurazione qualità didattica	Accreditament o corsi di dottorato	Valutazione della ricerca	Abilitazione dei docenti	Valutazione attività amministrative
ANVUR (Italia) dopo legge stabilità 2017	7,5 M	36 + 7 membri CD + esperti esterni	sì	sì	sì, valutazione VQR, simile a REF	sì, solo definizione parametri e valutazione commissari	sì
QAA (Regno unito)	15 M	170 + esperti esterni	sì	no	no compito di HEFCE (REF)	no	no
NVAO (Olanda)	6 M	50	sì		No	no	no
AERES-HCERES (Francia)	16 M	190 (di cui 100 prof. distaccati) + esperti esterni	sì	no	sì, tramite visite ai dipartimenti	no	no
ANECA (Spagna)		90 + agenzie regionali + esperti esterni	sì	sì	No	sì, gestione intero processo	no

Fonte: Anvur, Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016

Nella **Tabella 4.B.1** si vede come tra i grandi paesi con un'agenzia di valutazione pubblica o sotto il controllo pubblico, l'ANVUR si caratterizzi come quella con i compiti più ampi e la dotazione di personale più esigua. Nell'insieme, quindi, l'Agenzia sembra godere di una sufficiente autonomia decisionale, con ampie responsabilità, ma ha certamente sofferto nella sua fase di avvio della ridotta dotazione di risorse umane rispetto all'ampiezza dei compiti ad essa assegnati. Nella fase di start-up, nella quale molte procedure sono state definite su un piano progettuale e solo in parte attuate, la carenza di personale ha frenato ma non impedito l'attività dell'Agenzia; con la messa a regime dell'insieme delle procedure di valutazione, era tuttavia assolutamente necessario un adeguamento delle strutture al fine di permettere all'ANVUR lo svolgimento delle sue funzioni. La recente legge di bilancio per il 2017 ha accolto tale esigenza prevedendo un congruo aumento del personale. Nel complesso l'organico dell'Agenzia dovrebbe quindi salire da 18 a 35 unità di personale oltre al Direttore. Anche le risorse sono state accresciute a 7,5 milioni di euro (contro i circa 6 milioni attuali) e concentrate in un'unica voce del bilancio del Ministero, senza quindi richiedere come in passato l'assegnazione annuale di parte delle risorse da parte del MIUR tramite i fondi per il finanziamento dell'università e della ricerca. Anche tenendo conto di tale rafforzamento, l'Agenzia rimane un ente piuttosto piccolo nel confronto internazionale, ma l'incremento sembra tuttavia sufficiente a garantire un miglioramento sostanziale nello svolgimento delle attività di valutazione assegnate all'Agenzia. Di seguito si prendono in esame le diverse funzioni dell'Ente.

4.B - 3 Valutazione della ricerca

Il principale compito dell'ANVUR nel campo della valutazione della ricerca è costituito dall'organizzazione degli esercizi periodici di valutazione della qualità della ricerca (VQR), compito centrale ai cui esiti la normativa lega la ripartizione di una quota rilevante dei finanziamenti statali alle università. A questo si aggiunge il monitoraggio annuale dell'attività scientifica dei ricercatori e l'accreditamento e valutazione dei Dottorati di Ricerca, la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) e delle attività di terza missione, il monitoraggio della ricerca dei dipartimenti universitari, e la valutazione delle riviste.

L'ANVUR organizza la Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) sul modello britannico del REF¹ (Research Excellent Framework) oggi denomi-

¹ Per una descrizione dei principali sistemi di valutazione della ricerca esistenti in ambito internazionale, si veda ANVUR, "Rapporto sullo stato del sistema Universitario e della Ricerca 2016", Roma, in particolare il cap. II.4.3.

nato RAE (Research Assessment Exercise). La prima VQR riferita al periodo 2004-10 si è caratterizzata per essere uno dei più grandi esercizi di valutazione condotti in Europa (185.000 prodotti valutati). Dalla valutazione di questo campione di prodotti della ricerca riferiti all'insieme dei docenti delle università e dei ricercatori degli enti di ricerca vigilati dal MIUR, l'Agenzia ha redatto un ranking dei dipartimenti e degli atenei che è stato da subito utilizzato per l'assegnazione della parte premiale del Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università (circa il 20% del totale delle risorse). L'impatto sul sistema universitario è stato pertanto da subito molto rilevante. Con la VQR la valutazione è entrata con grande forza nella vita degli atenei, non mancando di sollevare un vivace dibattito relativamente alle metodologie e all'utilizzo dei risultati. Pur ispirandosi al precedente della Valutazione Triennale della Ricerca (VTR), condotta dal CIVR, e al REF inglese la VQR ha introdotto innovazioni metodologiche significative. Sul piano del metodo la VQR si è caratterizzata per l'uso combinato in alcuni settori della valutazione dei pari e di indicatori bibliometrici relativi al numero di citazioni e all'impatto della sede di pubblicazione e per il fatto di richiedere a tutti i ricercatori e docenti di presentare almeno tre lavori, prevedendo penalizzazioni per i lavori mancanti, implicitamente affermando il principio che ogni docente deve attivamente contribuire alla produzione scientifica del Paese.

Tale esercizio ha prodotto valutazioni dettagliate a livello di Ateneo, Area disciplinare e Dipartimento, in grado di guidare le politiche di finanziamento e le scelte gestionali degli atenei e degli enti di ricerca nel promuovere il miglioramento della qualità della ricerca e la qualità del reclutamento².

Un nuovo esercizio di valutazione, VQR 2011-14, si è concluso nel mese di novembre 2016, ponendosi in un solco di continuità con il precedente, anche se ha introdotto alcune importanti innovazioni per dare risposta a criticità emerse nell'analisi successiva alla prima VQR. Il nuovo Bando e i regolamenti di accompagnamento della nuova VQR hanno previsto l'individuazione di aree di valutazione maggiormente omogenee (con susseguente aumento del numero di panel), la riduzione a quattro anni del periodo interessato alla valutazione, con conseguente riduzione del numero di prodotti da sottomettere a valutazione, la revisione della scala e dei criteri di valutazione e la ricalibrazione dell'algoritmo bibliometrico utilizzato per la valutazione degli articoli in rivista delle aree scientifiche. La scelta del MIUR di dare continuità all'esercizio di valutazione stanziando le risorse necessarie e

² Valutazioni dettagliate sono state fornite al MIUR sui risultati dei docenti assunti e promossi dalle università nel periodo di riferimento, che ha indirizzato parte delle risorse agli atenei che hanno reclutato i ricercatori migliori.

avviando il nuovo ciclo, riveste un'enorme importanza, testimoniando la volontà politica di mantenere un costante monitoraggio sui risultati della ricerca degli Atenei e degli Enti di ricerca e sancendo così l'impegno a dare attuazione alle norme che prevedono l'ancoraggio di parte importante delle risorse ai risultati conseguiti dalle istituzioni accademiche e di ricerca.

Il nuovo esercizio di valutazione si caratterizza poi per l'introduzione di una esplicita valutazione delle attività cosiddette di **terza missione** degli atenei e degli enti di ricerca, dopo che il precedente esercizio aveva operato una ricognizione delle principali attività. Questo passo mira a rafforzare la visibilità di un insieme di attività che vanno da quelle più note di valorizzazione della ricerca (es. la produzione di brevetti, spin-off ecc.) a quelle di Life Long Learning fino al *social engagement*, un insieme variegato che testimonia la rilevanza dell'università non solo per la ricerca e la formazione avanzata, ma anche per lo sviluppo economico e civile del Paese e dei territori (con un crescente peso delle risorse acquisite autonomamente). Occorre infine mettere in rilievo come tali esercizi di valutazione coinvolgano larga parte dell'accademia italiana, contribuendo alla diffusione della cultura della valutazione: nel primo esercizio sono stati impiegati 450 esperti in 14 panel disciplinari che si sono avvalsi di circa 14.000 referee esterni; nel secondo esercizio sono stati utilizzati circa 400 esperti e oltre 10.000 referee. I primi risultati dell'esercizio di valutazione 2011-2014 (concluso a novembre 2016) mostrano come rispetto alla precedente valutazione si siano ridotte le distanze tra atenei, con un miglioramento relativo di quelli del Mezzogiorno. Questi ultimi, pur soffrendo ancora di un ritardo rispetto al Nord, hanno significativamente ridotto il loro svantaggio, mostrando come la valutazione abbia già indotto un generalizzato sforzo di miglioramento nel sistema.

Oltre ai periodici esercizi di valutazione della qualità, la cui cadenza non può che essere pluriennale stante il costo e l'impegno da essi richiesto, l'ANVUR ha avviato una **rilevazione annuale sulla ricerca condotta dai Dipartimenti Universitari**. Potenzialmente il MIUR potrebbe far ricorso a tali informazioni per "aggiornare" il quadro conoscitivo tra un esercizio VQR e l'altro, ed eventualmente utilizzarle per le assegnazioni di risorse. I dati raccolti sono resi pubblici sul sito dell'Agenzia, allo scopo di fornire ai soggetti interessati informazioni tempestive circa le competenze esistenti nei vari dipartimenti universitari e le attività di ricerca in corso, accrescendo il livello di trasparenza del sistema e contribuendo ad un aumento della sua accountability.

Da segnalare infine la **valutazione della qualità delle riviste delle aree umanistiche e delle scienze sociali**, condotta dall'ANVUR nell'ambito dei compiti ad essa assegnati nell'Abilitazione Scientifica Nazionale dei do-

centi. Pur non privo di problemi, l'avvio di una valutazione della scientificità e della qualità delle sedi di pubblicazione è stato un contributo importante dato dall'attività dell'Agenzia nella diffusione di buone pratiche di valutazione in aree che, meno coinvolte nei processi di internazionalizzazione, erano rimasti fino ad ora relativamente immuni dalla diffusione della revisione tra pari nel vaglio della qualità della produzione scientifica.

Accreditamento e valutazione dei Dottorati di Ricerca

In tema di accreditamento e valutazione dei dottorati di ricerca, la legge 240 ha introdotto, tramite il DM 45/2013, novità di rilievo: il sistema di accreditamento, la disciplina relativa ai corsi, i dottorati industriali. Prima della riforma, i controlli sui dottorati erano affidati agli atenei stessi dal momento che il Rettore dell'ateneo istituiva i corsi di dottorato, previa valutazione della presenza dei requisiti di idoneità da parte del nucleo di valutazione e lo stesso nucleo provvedeva periodicamente a verificare la sussistenza dei requisiti su richiesta degli organi di governo di ateneo. La legge 240 prevede che l'istituzione dei corsi di dottorato di ricerca avvenga previo accreditamento da parte del MIUR su conforme parere dell'ANVUR. Il sistema dell'accREDITAMENTO è ora affidato all'ANVUR e si articola in un'autorizzazione iniziale ad attivare i corsi e nella verifica periodica della permanenza dei requisiti. La verifica compete quindi ora a un soggetto esterno ed indipendente, aumentando di conseguenza la coerenza dei requisiti di idoneità.

La riforma prevede che i collegi di dottorato siano composti da almeno sedici docenti (in precedenza non era previsto un numero preciso) e richiede il possesso, da parte dei membri del collegio, di documentati risultati di ricerca di livello internazionale negli ambiti disciplinari del corso (in precedenza era richiesta solo una documentata produzione scientifica nell'ultimo quinquennio nell'area di riferimento del corso)³. Inoltre, viene richiesto un numero di borse di dottorato (o forme di finanziamento equivalenti) congruo rispetto al numero di posti messi a bando e pari ad almeno il 75% dei posti disponibili. Un'altra importante novità riguarda la possibilità di attivare corsi di dottorato in convenzione con università ed enti di ricerca esteri di riconosciuto livello internazionale e con imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo (a questo proposito si veda anche il recente Decreto Direttoriale 29 luglio 2016 n. 1540 sui dottorati di ricerca innovativi a caratterizzazione industriale).

³ In particolare le Linee guida ANVUR per l'accREDITAMENTO, richiedono il rispetto di almeno 3 su 4 requisiti di qualificazione scientifica del collegio, compreso quello riguardante la qualificazione scientifica del coordinatore.

Il decreto e le linee guida stabilite dall'ANVUR hanno avuto un significativo impatto quantitativo e qualitativo. Il Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016 dell'ANVUR ha messo in luce come nel 2013 il numero dei corsi di dottorati cala del 41% rispetto al 2012 passando da 1.570 a 919 a causa della eliminazione di piccoli o piccolissimi corsi. Il numero dei posti finanziati con borsa, pur contraendosi a causa del generalizzato calo dei finanziamenti pubblici, passa invece da 7.300 a 6.700 (- 7%), mentre il numero dei posti senza borsa passa da quasi 5.000 a 1.700 (- 65%). Si evidenzia un miglioramento costante della qualità scientifica dei membri dei collegi di dottorato tra il 2012 e il 2014 in tutte le principali macro aree scientifiche: utilizzando i dati della VQR 2004-2010, le medie dei valori degli indicatori R+X, normalizzati per area nei vari anni, passano da 2,36 del 2012, a 2,58 del 2013 e 2,85 nel 2014 e 2015.

Sotto il profilo della presenza di corsi di dottorato attivati in collaborazione, emergono i seguenti elementi: la forma più diffusa di collaborazione è quella con altre istituzioni universitarie e di ricerca nazionali (224 corsi su 910), segue quella con atenei, enti e imprese estere (88 corsi con una concentrazione nelle aree dell'Ingegneria e delle Scienze biologiche); molto più ridotta è la presenza di dottorati industriali (35 corsi, la maggior parte dei quali nell'area di Ingegneria). Le novità introdotte hanno avuto un impatto significativo anche sul numero degli studenti di dottorato che scendono del 18% a causa della riduzione dei posti senza finanziamenti.

Valutazione degli enti di ricerca

Il recente decreto legislativo 218/2016 in materia di semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca, ha attribuito all'ANVUR il compito di redigere delle linee guida per la valutazione dei risultati della ricerca organizzativi ed individuali dei medesimi Enti, di concerto con la Consulta dei Presidenti. Tali linee-guida sono dirette, in particolare, alla valutazione della qualità dei processi, dei risultati e dei prodotti delle attività di ricerca, di disseminazione della ricerca e delle attività di terza missione, ivi compreso il trasferimento tecnologico. La stessa ANVUR dovrà poi provvedere a definire le modalità per la valutazione degli stessi enti. Il decreto estende quindi i compiti dell'ANVUR all'insieme degli enti di ricerca, non solo quelli vigilati dal MIUR ai quali già si applicavano le procedure di valutazione della ricerca.

4.B - 4 Valutazione della didattica

Come accennato, già con l'avvio dell'autonomia universitaria negli anni novanta, sono stati introdotti anche in Italia primi elementi di valutazione che riguardavano principalmente la didattica. Tuttavia, solo con la legge 240/2010, è stato introdotto un sistema di valutazione della didattica basato sulle linee guida europee approvate dai paesi che aderiscono al processo di Bologna, affidandone alla neonata ANVUR l'implementazione. Le linee guida europee mirano a favorire la costruzione di un'area europea dell'istruzione superiore con accreditamenti reciprocamente riconosciuti, basata sull'adozione da parte dei diversi paesi e sistemi universitari di un processo di assicurazione della qualità della didattica relativamente omogeneo almeno nei principi. Le linee guida forniscono regole generali di indirizzo nello svolgimento dei processi di assicurazione della qualità articolate su tre livelli: a) il sistema di autovalutazione della qualità degli atenei (Internal Quality Assurance); b) il sistema di verifica esterno, affidato a una o più agenzie di valutazione indipendenti (External Quality Assurance); c) l'accREDITAMENTO a livello europeo delle agenzie che svolgono le attività di verifica.

L'approccio della quality assurance seguito per la didattica è ovviamente piuttosto diverso da quello seguito nella valutazione della ricerca, dove ci si basa su una valutazione dell'output e non del processo. La scelta di strumenti differenti appare tuttavia giustificata da varie considerazioni: a) è più difficile valutare la qualità degli apprendimenti rispetto alla qualità dei prodotti della ricerca (appare poco praticabile l'ipotesi di misurare gli apprendimenti degli studenti, se non limitatamente ad alcuni aspetti come si dirà in seguito); b) alcuni indicatori di risultato, come la regolarità degli studi, afferiscono alla sfera dell'efficienza più che della qualità e se troppo enfatizzati rischiano di creare incentivi perversi, altri come gli esiti occupazionali colgono solo in parte la qualità degli apprendimenti e sono fortemente condizionati da fattori non pienamente sotto il controllo degli atenei; c) le pratiche vigenti negli altri paesi europei, coerenti con le linee guida europee, definiscono pressoché ovunque un sistema di assicurazione della qualità per la didattica, secondo modelli non troppo dissimili da quelli adottati, compreso il Regno Unito dove la valutazione della ricerca è condotta tramite la valutazione dei prodotti come in Italia.⁴

⁴ Le cose stanno forse cambiando in Inghilterra, dove, accanto alla quality assurance i nuovi indirizzi politici intendono perseguire una valutazione esplicita dei corsi, fino alla costruzione di rankings, anche se non è ancora chiaro sulla base di quale metodologia si intende produrre questo tipo di valutazione.

In Italia l'organizzazione del sistema di autovalutazione delle singole istituzioni è affidato come ovvio alla responsabilità dell'ateneo, mentre la verifica esterna è compito dell'ANVUR. I Nuclei di Valutazione degli atenei si collocano in una posizione intermedia, avendo tra l'altro il compito di redigere e trasmettere agli organi di gestione dell'ateneo e all'ANVUR una relazione annuale sul sistema di assicurazione di qualità dell'ateneo. La legge 240/2010 ha introdotto l'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari. Il sistema di valutazione prevede infatti una fase autorizzativa, l'Accreditamento iniziale, basato sulla valutazione di esperti della sussistenza di alcuni standard minimi riguardanti le risorse e la qualità del progetto didattico, e una fase di verifica, l'Accreditamento periodico, che viene condotto attraverso visite in loco per mezzo di una Commissione di Esperti della Valutazione⁵. La procedura di accreditamento è stata avviata solo nel 2013, dapprima con le procedure di accreditamento iniziale e poi con le prime visite agli atenei, che costituisce il momento centrale dell'accreditamento periodico. Le Commissioni di Esperti di Valutazione, composte in prevalenza da docenti con la partecipazione di alcuni studenti, hanno il compito di verificare il sistema di assicurazione della qualità della sede e di un campione dei corsi di studio e dei dipartimenti dell'ateneo. Le prime visite per l'Accreditamento Periodico sono iniziate nel Novembre 2014 e da allora si sono svolte 25 visite coinvolgendo oltre 200 valutatori. Nell'insieme queste attività indicate dall'Agenzia con l'acronimo AVA (Autovalutazione, Valutazione e Accreditamento) sono certamente quelle più impegnative per l'ANVUR, sia su un piano organizzativo che culturale. Implicito nei sistemi di assicurazione della qualità vi è infatti l'obiettivo di incidere sui comportamenti e sulla gestione della didattica da parte dei docenti, dei responsabili dei corsi di studio e a livello di intero ateneo. Si richiede ai docenti di calibrare il loro impegno didattico sulle esigenze formative del corso di laurea, in un progetto collettivo condiviso con i colleghi, in cui vengono costantemente monitorati i problemi e il raggiungimento degli obiettivi, anche coinvolgendo gli studenti. Si tratta di attività complesse che mirano a dare centralità allo studente favorendo un costante miglioramento e aggiornamento della didattica e l'inserimento professionale degli studenti. Il ri-

⁵ Per Accreditamento Iniziale si intende l'autorizzazione all'università da parte del Ministero ad attivare sedi e corsi di studio. L'Accreditamento Iniziale è accordato alle sedi e ai corsi di studio sulla base del possesso di requisiti minimi quantitativi di docenza e di requisiti qualitativi e quantitativi stabiliti ex ante dall'ANVUR e volti a misurare e verificare i requisiti didattici, strutturali, organizzativi, di qualificazione dei docenti e di qualificazione della ricerca, idonei a garantire qualità, efficienza ed efficacia, nonché a verificare la sostenibilità economico-finanziaria delle attività.

schio nel breve periodo è tuttavia quello di appesantire gli oneri burocratici senza incidere sui comportamenti. Solo la diffusione delle buone pratiche, anche favorita dal lavoro dei docenti impegnati nella valutazione, potrà favorire il superamento di logiche adempimentali.

Oltre ad AVA, l'ANVUR ha sperimentato la **misurazione delle competenze trasversali degli studenti**, ormai di grande rilievo nella possibilità di impiego dei laureati, con la somministrazione di test a campioni di studenti in prossimità del completamento del primo ciclo triennale di studi per un gruppo di università che hanno volontariamente aderito all'iniziativa. Si tratta di un filone che non trova esempi consolidati in altri paesi europei, ma che ha un indubbio interesse anche per sensibilizzare le università sul ruolo che una didattica meno basata sull'acquisizione passiva di nozioni può avere per lo sviluppo di competenze certamente importanti per il successo lavorativo degli studenti e non solo. Muovendo da questa esperienza, l'Agenzia sta ora programmando lo sviluppo di test in autonomia meglio calibrati sulla realtà italiana e più facili da gestire (test a risposta chiusa in luogo dei test aperti) per verificare la possibilità di un'estensione all'intera platea degli studenti universitari al termine del primo ciclo di studi (ANVUR, 2016).

4.B - 5 Valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca

Il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 ha trasferito dalla CiVIT all'ANVUR le competenze – già della CiVIT e ora in capo al Dipartimento della Funzione Pubblica – relative al sistema di valutazione delle attività amministrative delle università e degli enti di ricerca vigilati dal MIUR. In attesa del decreto di riordino della materia, l'ANVUR ha avviato un processo di consultazioni con i direttori generali di alcune università e con i rappresentanti degli enti di ricerca per definire dei modelli di valutazione calibrati sulle loro specificità. L'ANVUR ha così potuto elaborare delle linee guida per una gestione integrata e semplificata del ciclo della performance, entrate in vigore a partire dal piano della Performance 2016. Tali linee guida anticipano le tendenze in atto che ispirano il riordino della materia, cercando di semplificare gli adempimenti e mirando a definire un approccio integrato alla gestione che muova dalla visione strategica degli obiettivi che ciascun ateneo o ente di ricerca intende perseguire. Nonostante il personale docente non rientri nella sfera della valutazione amministrativa, l'ANVUR ritiene che la valutazione dell'amministrazione non possa prescindere dalla sua capacità di

sostenere gli obiettivi istituzionali, in attività svolte prevalentemente dai docenti (ricerca, didattica e attività di terza missione). I nuovi piani integrati sono in corso di valutazione da parte dell'ANVUR, che restituirà a ciascuna amministrazione un feedback qualitativo sui singoli piani della performance⁶.

4.B - 6 Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca

L'ANVUR è tenuta a pubblicare con cadenza biennale il Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca, sottoposto al Ministro e alle commissioni competenti di Camera e Senato. L'ANVUR ha pubblicato due rapporti, uno nel 2014 e uno nel 2016, mostrando il potenziale informativo delle banche dati ministeriali e delle informazioni direttamente raccolte dall'Agenzia. Il rapporto copre l'intero mondo universitario e fornisce importanti informazioni sull'intero sistema della ricerca italiano. Offre analisi sull'andamento delle risorse finanziarie, sui docenti e sul personale amministrativo, sulle carriere degli studenti sfruttando le informazioni dettagliate dell'anagrafe studenti, sulla produzione scientifica dei ricercatori italiani anche in prospettiva comparata, e sulla capacità del sistema della ricerca di acquisire risorse finanziarie in Europa. Il rapporto informa inoltre sui processi di valutazione dell'Agenzia. Questo ampio quadro mostra la rilevanza di agenzie tecniche anche nell'attività di analisi e documentazione, attività fondamentale per il supporto alle decisioni del *policy maker*, oltre che per rendere accessibili le informazioni alla comunità scientifica e alla pubblica opinione.

4.B - 7 Conclusioni

Dalla descrizione delle attività e funzioni dell'ANVUR, appare chiara la centralità che l'Agenzia ricopre nel quadro normativo attuale, volto ad assicurare che l'autonomia universitaria, necessaria nel nuovo contesto mondiale dell'istruzione superiore e della ricerca, possa declinarsi nel segno della responsabilità e della trasparenza.

La centralità normativa che le è stata attribuita non è stata accompagnata nella fase di avvio da un altrettanto ampio sostegno sul piano delle risorse

⁶ Bonaccorsi Scaletta, "Università ed Enti di Ricerca. Un esperimento sociale tra nudge and hard constraints", in Dell'Aringa G. e Della Rocca G. (a cura di), "L'eccellenza nelle pubbliche amministrazioni", Monografie AREL, 2015, Roma.

umane assegnate all’Agenzia. Ciò non poteva non ripercuotersi sull’attività e soprattutto sulla capacità dell’Agenzia di comunicare adeguatamente con i propri *stakeholders*, mentre le poche risorse erano impegnate nella definizione dei nuovi processi di valutazione, nella gestione di complesse procedure amministrative (come quelle collegate all’Abilitazione scientifica nazionale) e nella strutturazione dell’Agenzia stessa, a partire dalla scrittura dei regolamenti, la costruzione di un sistema di gestione contabile, fino all’acquisizione, tramite concorso, del personale in organico. Ciononostante, il coinvolgimento massivo del personale docente e delle amministrazioni valutate, ha nel tempo creato le condizioni per un dialogo diretto e per una maggior diffusione della cultura della valutazione. Finito lo stato “emergenziale” con cui l’ANVUR ha vissuto il periodo di avviamento, sarà necessario, come ha già iniziato a fare, che l’Ente assicuri la disponibilità a rimettere in discussione le procedure seguite con un atteggiamento di ascolto e di dialogo⁷, senza ovviamente abdicare al ruolo di valutatore terzo. Inoltre, se l’investimento di risorse pubbliche nel settore riprenderà a crescere, anche il ruolo del valutatore sarà più agevole, stante il fatto che la fase di tagli che ha coinciso con l’avvio dell’attività dell’ANVUR ha dato la sensazione che la valutazione fosse uno strumento al servizio di una politica di taglio della spesa, comunque limitata, invece che uno strumento volto a valorizzare e premiare la qualità. Anche in un contesto più favorevole, in cui l’Ente potrà godere di risorse finalmente più adeguate in cui i processi di valutazione saranno più consolidati e accettati dalla comunità scientifica, l’ANVUR dovrà comunque impegnarsi a fondo in uno sforzo di comunicazione e dialogo. Occorre spiegare e rispiegare continuamente gli obiettivi, i metodi, gli indicatori, i numeri e le loro conseguenze. Occorre mostrare i vantaggi della valutazione in termini di trasparenza, di merito, di allocazione più efficiente delle risorse pubbliche, di maggiore capacità di rendicontare alla società le proprie attività e di credibilità rispetto alla pubblica opinione. Occorre assicurare a chi viene di fatto “colpito” dalla valutazione che il gioco è aperto, che vi sono spazi di miglioramento che possono essere praticati e che non vi sono intenti punitivi o esclusivi ma di innalzamento della qualità. Occorre, infine, evitare che chi si oppone per motivi vari, da quelli ideologici a quelli di bottega (che prevalgono di gran lunga), possa indurre allo scetticismo e al rigetto la maggioranza dell’accademia, che invece è per sua natura propensa a valutare e a farsi valutare. Occorre infatti che il dibattito possa basarsi su informazioni

⁷ Esempi di questo tipo di aggiustamenti sono dati dalle modifiche apportate in sede di seconda e dalla riforma in corso del sistema AVA.

fondate ed è auspicabile che almeno nel mondo accademico la discussione documentata, e non già il pregiudizio, siano alla base della formazione delle opinioni.

In ogni caso non vi è dubbio che l'istituzione dell'Agenzia e le scelte ministeriali e legislative relative al governo degli atenei e all'assegnazione dei finanziamenti, hanno segnato un cambiamento netto rispetto al passato che deve trovare il giusto riconoscimento con l'investimento di risorse e una ritrovata fiducia nell'accademia italiana.

Proposte

40. Considerare l'ANVUR (agenzia esterna e indipendente, vigilata dal MIUR) uno strumento strategico di valutazione delle varie attività degli atenei (ricerca, didattica, ecc.), **una bussola per i decisori pubblici e le stesse istituzioni universitarie**, per capire dove si trovano e dove stanno andando la ricerca e l'istruzione superiore rispetto agli obiettivi prefissati dal MIUR.
41. **Rafforzare l'ANVUR secondo opportuni standard europei**, dotandola del personale e delle risorse necessari ad assolvere adeguatamente le complesse funzioni che le sono state attribuite (vedi tabella n° 4.B.1).
42. Sarebbe opportuno **stabilire per legge una cadenza regolare delle VQR** stesse, per esempio una ogni 5 anni e ciò per evitare che i risultati della Valutazione della Qualità della Ricerca si riferiscano a un periodo troppo lontano nel tempo e quindi non più adatto a rappresentare efficacemente la qualità scientifica delle strutture valutate.
43. **Rafforzare il coinvolgimento della Crui e degli Atenei** nella elaborazione e condivisione dei processi valutativi, accrescendo l'impegno, se le risorse a disposizione lo consentiranno, per la comunicazione delle finalità e dei risultati conseguiti.
44. Utilizzare i risultati della valutazione per **rafforzare l'autonomia di quegli atenei ed enti che abbiano provato il proprio valore** e per alleggerire i carichi burocratici e valutativi (ad esempio, alleggerimento sugli accreditamenti iniziali e periodici, visite in loco ogni 10 invece di 5 anni), ferma restando la valutazione dei risultati conseguiti da parte del Ministero e dell'ANVUR.
45. Utilizzare questi stessi risultati per **favorire la differenziazione tra gli atenei** anche in materia di specializzazione delle attività di ricerca, per esempio a partire dai dottorati, ma anche dalla tipologia della didattica e quindi delle lauree rilasciate. Occorre pensare ad atenei in grado di

offrire livelli diversi di didattica e di ricerca, diversi tipi di laurea e dottorato, anche in settori diversi del sapere.

46. **Dare pieno riconoscimento ai miglioramenti conseguiti dagli atenei**, monitorandone e incentivandone gli sforzi in questa direzione, in modo che possa essere direttamente percepita l'utilità della valutazione nel loro interesse.
47. Rafforzare la dimensione europea della valutazione, oggi confinata alla sola certificazione della qualità dei corsi di studio, puntando alla **costruzione di una rete di agenzie di valutazione europee**, al fine di condividere metodologie, esperti e attività di ricerca sulla valutazione in tutti i campi, dalla ricerca alla didattica.
48. **Sviluppare la valutazione ex-post della didattica**, cioè sugli effettivi apprendimenti degli studenti (per es. attraverso maggior utilizzo di prove scritte, prove strutturate, test TECO).
49. Sviluppare un modello di valutazione delle performance del personale tecnico e amministrativo che si basi su di una piattaforma informativa unica per performance, trasparenza e anticorruzione in modo da **semplificare il lavoro burocratico delle università** e che diventi parte integrante di un giudizio complessivo dell'ateneo.
50. Proseguire nell'attività di **accreditamento e valutazione (AVA) dei dottorati di ricerca**, che ha permesso una razionalizzazione del numero dei corsi e un innalzamento della qualità scientifica media dei collegi di dottorato.

5. La governance di ateneo

5.1 Modelli di governance di ateneo: governo collegiale o *corporate governance*?

Negli ultimi anni, in numerosi paesi europei, sono state proposte ed attuate leggi che hanno modificato gli assetti di governance dei sistemi universitari. In qualche caso le soluzioni adottate hanno introdotto radicali modifiche dello status quo, ma in generale non riflettono coerenza a livello europeo, anzi mostrano una differenziazione rilevante, soprattutto in relazione al grado di autonomia e di decentramento che esse prefigurano: non si è finora trovata una soluzione condivisa al dilemma di quale sia il grado di autonomia da attribuire alle università statali e quali siano le forme di autogoverno che permettono alle stesse di affrontare nel modo migliore i loro compiti formativi e di ricerca di fronte alla competizione internazionale.

La fiducia sulla capacità delle università di autogovernarsi non è diffusa in ugual misura nei differenti governi dei paesi europei. Lo scenario è differenziato e si va da coloro che, ad un estremo, non ritengono che le università siano in grado di autogovernarsi come nel passato, a coloro che, all'estremo opposto, propongono una liberalizzazione del sistema universitario sostenendo che le università sono in grado di autoregolarsi; in questo caso, ovviamente, il necessario contrappeso alla concessione di ampi spazi di autonomia sta nell'introduzione di rigorosi sistemi di valutazione che permettano allo Stato di allocare le risorse in modo da corrispondere alle performance delle università medesime e, ancora più rilevante, in modo che si formi una cultura di autogoverno responsabile.

In Italia, a partire dagli anni novanta, con le riforme Ruberti e Berlinguer, è stato ampliato il grado di autonomia delle università, limitate in tutto il dopoguerra da un pesante apparato di vincoli istituzionali e burocratici in cui l'allocazione delle risorse e le decisioni riguardanti diversi aspetti delle attività delle università erano regolate in modo centralizzato; così facendo si è introdotto, per la prima volta, un maggiore grado di decentramento decisionale e finanziario all'interno del sistema universitario.

Un importante obiettivo alla base di questo aumento di autonomia istituzionale era quello di accrescere la qualità mettendo le università più dinamiche in condizione di elaborare strategie innovative e di promuovere formazione e ricerca a livello internazionale. Tale obiettivo è stato raggiunto con

(parziale) successo solo da un gruppo di testa del sistema universitario, mentre la reazione di una parte del sistema è stata di inerzia e, in qualche caso, addirittura negativa. La devoluzione dei poteri e la decentralizzazione non sono infatti cadute in un terreno maturo per gestire le università in modo indipendente ed autonomo né dal punto di vista delle strategie né per gli aspetti finanziari. Maggior decentramento ed autonomia avrebbero richiesto un grado più elevato di capacità di autogoverno da parte delle università, che avrebbero dovuto essere maggiormente consapevoli del loro posizionamento, capaci di sviluppare strategie autonome, di reperirne le necessarie risorse finanziarie, di valutare l'efficacia dei risultati.

Tutto ciò richiedeva competenze strategiche e manageriali scarsamente presenti nelle nostre università per l'ovvio motivo che la gestione amministrativa era costruita sulle norme di diritto pubblico; il passaggio da un sistema in cui le competenze richieste a livello amministrativo e gestionale erano centrate sull'osservazione delle norme e delle leggi, ad un sistema in cui si richiedevano ulteriori competenze legate alle capacità economico-finanziarie e di problem-solving, era tutto da costruire. Ironicamente, all'inizio contro questo passaggio si oppose una mentalità ostile, legata al timore che il governo delle università in questo modo perdesse il carattere collegiale. Uno spettro si aggirava infatti in Italia e in tutta Europa: il timore/pregiudizio che si stesse andando verso un modello di governo manageriale, "aziendale", che avrebbe ridotto il potere accademico snaturando il fondamento humboltiano delle università, mentre il punto chiave del nuovo modello era di separare il ruolo accademico/strategico rispetto a quello strategico/finanziario.

Questa separazione è uno dei cardini del modello di *corporate governance* che in quegli anni si andava applicando a molte istituzioni pubbliche nel contesto europeo e generava i timori di cui si è detto anche a livello della letteratura di riferimento: Lapworth affermava che *la crescita della corporate governance e il declino del governo di tipo consensuale può essere considerata il risultato del declino della partecipazione accademica*¹. In realtà l'esatto contrario si è verificato per le migliori università e deve verificarsi per il resto del sistema: la partecipazione accademica è stata rinvigorita e trasformata proprio grazie al nuovo sistema di governance; un sistema che ha accentuato il principio di separazione e di responsabilità dei poteri, che soli sono in grado di giustificare l'autonomia universitaria.

¹ Lapworth S. (2004), "Arresting Decline in Shared Governance: Towards a Flexible Model for Academic Participation, Higher Education Quarterly, 0951-5224"3 Volume 58, No. 4, pp 299-314.

La *corporate governance* è costituita dall'insieme dei principi di carattere generale che ispirano le migliori pratiche delle grandi organizzazioni pubbliche e private; principi che, in contesti diversi da quelli universitari, sono stati sviluppati per risolvere i conflitti di interesse interni ed allineare i comportamenti delle figure apicali ad obiettivi di buona gestione e di responsabilità sociale. Questi principi prevedono, attraverso la separazione dei poteri, autonomia, responsabilità ed *accountability*. Sono stati sviluppati nel corso dell'ultimo secolo nel campo delle grandi compagnie private o pubbliche e all'inizio erano intesi risolvere quello che viene chiamato il "problema di agenzia" di ogni grande organizzazione: il problema cioè di allineare gli interessi dei manager con quelli degli azionisti, tenendo conto che sovente questi divergono.

Dopo gli inizi, divenne chiaro che il problema di allineare differenti interessi è generale e si applica ad ogni organizzazione abbastanza ampia da contenere ruoli e poteri differenziati e potenzialmente confliggenti. La identificazione dei modi per la soluzione dei conflitti si è svolta lungo due linee direttrici: da un lato, si è compreso che era essenziale la definizione chiara dei ruoli e dei diritti e doveri delle parti e di conseguenza che ogni parte fosse *accountable*, credibile e responsabile nella gestione del suo ruolo; dall'altro, ci si è mossi verso la costruzione di sistemi di incentivi che permettessero di allineare i comportamenti delle parti verso obiettivi unanimemente riconosciuti come validi. Ne è sorto un insieme di regole e principi che all'inizio caratterizzavano lo status dei gruppi di interesse e delle figure apicali delle grandi compagnie e che oggi possono essere estesi al settore pubblico, e segnatamente a quello universitario. Le recenti riforme universitarie introdotte in gran parte dell'Europa contengono i principi della *corporate governance* poiché, da un lato, si preoccupano di definire in modo molto più chiaro rispetto al passato le strutture di governo delle università e i diritti e doveri delle parti, dall'altro disegnano incentivi per allineare i comportamenti delle parti all'interesse primario dei cittadini che finanziano, attraverso le tasse, il sistema universitario: basti pensare all'introduzione dei sistemi di valutazione che sono intesi incentivare i ricercatori (nonché i dipartimenti universitari e gli atenei nel loro complesso) a competere sulla qualità della ricerca prodotta.

5.2 *Corporate governance* e conflitti di interesse

Proprio perché disegnati avendo in mente il rilevante ruolo sociale delle moderne organizzazioni, i principi della *corporate governance* sono stati largamente usati per disegnare le regole di buon governo anche nelle organizzazioni

pubbliche o di pubblico interesse. Il problema chiave, come abbiamo visto, consiste nel disegnare una forma istituzionale che permetta di trasformare i conflitti che sorgono fra le differenti componenti dell'organizzazione, allineandoli a strategie che vengano riconosciute come valide nell'interesse della comunità di riferimento: nel caso delle università, gli "azionisti" sono i cittadini, il cui primario interesse è quello di avere università che producono cultura e ricerca e formano le giovani generazioni nel modo migliore.

Il problema è dunque quello di introdurre regole di governo che permettano di ricondurre e risolvere i conflitti, sia quelli interni alle università sia quelli esterni, costruendo strategie valide per i fini ora accennati.

Ricordiamo brevemente qualche esempio tipico dei conflitti tra gli interessi dei differenti soggetti che emergono nel governo dell'istituzione universitaria. Un primo tipo riguarda i conflitti che emergono nella realizzazione delle strategie interne dell'università. Una università dotata di un governo capace deve avere l'interesse a selezionare i migliori studiosi e quindi deve saper operare efficacemente in tale direzione. Questo interesse istituzionale non coincide necessariamente con l'interesse (immediato) di tutti i suoi membri; tutti hanno uguale interesse a progredire nelle loro carriere, anche se non tutti possiedono le stesse capacità e gli stessi talenti. Le autorità preposte agli avanzamenti di carriera possono essere indotte/costrette a rinunciare ad una selezione rigorosa dalla pressione esercitata da coloro che vogliono progredire nella carriera anche se non hanno le caratteristiche o la maturità necessaria. Ciò porta ad un progressivo abbassamento della qualità del sistema.

Come disegnare un governo del sistema che realizzi una selezione corretta, è un problema che ha ricevuto differenti soluzioni. Come osserveremo anche nel capitolo 7, la consuetudine delle università tedesche e di quelle statunitensi di non selezionare i nuovi professori al proprio interno, ma di sceglierli da altri centri ed università, ha dato prova di essere una risposta efficace. Con questo metodo, infatti, la finalità della qualità viene perseguita senza che venga attenuata o distorta, in quanto vengono escluse possibili pressioni interne poiché i candidati ad avanzamenti di carriera non sono allo stesso tempo elettori².

² Su questo aspetto, la riforma Berlinguer è stata stravolta in Parlamento e in conseguenza, negli anni successivi, vi sono stati molti casi in cui sono prevalsi gli interessi dei singoli su quelli dell'istituzione, a scapito evidente della qualità del sistema. Un esempio a tutti noto di questo effetto perverso è stata la vicenda dei concorsi "locali" in cui l'obbiettivo di selezionare i nuovi membri per gli avanzamenti di carriera sulla base esclusiva della qualità è stato troppo spesso sovrastato dall'interesse dei singoli candidati locali.

Nel caso in esame, separare o almeno porre una appropriata “distanza” tra gli interessi degli elettori e quelli degli eletti, diviene essenziale, poiché non sempre il bene dell’istituzione coincide con ciò che i singoli percepiscono come il loro bene immediato. Questo si può ottenere attraverso un rafforzamento dei poteri e della autonomia delle posizioni apicali dal corpo docente. In questa linea vanno alcuni elementi della Legge 240/2010, come le caratteristiche della posizione e la durata del mandato del Rettore.

Possiamo identificare altri esempi di conflitto di interessi interni al sistema universitario: il conflitto che emerge tra la necessità di sviluppare aree di ricerca promettenti ed innovative e la necessità di coprire in modo appropriato gli insegnamenti essenziali per rispondere alle esigenze professionali che emergono dal mondo del lavoro. Anche qui il conflitto è stato risolto in modi differenti: nei paesi anglosassoni, attribuendo alla ricerca (i dipartimenti) la maggior parte delle risorse disponibili e subordinando ad essa le esigenze della formazione. Anche in questo caso il sistema di valutazione disegnato dalla Legge 240 va nella giusta direzione per snellire e modernizzare le decisioni strategiche delle università, in quanto incentiva quelle strategie che favoriscono un’alta qualità della ricerca.

Infine si possono citare i conflitti tra esterni ed interni al sistema universitario. Non si può concepire l’università come una fortezza isolata dal mondo per l’ovvia prima ragione che essa è finanziata da tutti i cittadini attraverso la fiscalità generale. Anche il suo ruolo sociale nel territorio di riferimento è rilevante e non può essere ignorato. Possono esservi interferenze positive o negative dal mondo della politica, delle amministrazioni pubbliche o delle associazioni di categoria, ed è interesse dell’azionista-cittadino che esse vengano composte in modo che queste forze possano cooperare con l’università per il raggiungimento di fini condivisi. Sono esternalità che possono trovare una soluzione coinvolgendo le parti interessate (per esempio, il governo locale o altri soggetti che siano “portatori di interesse” nei confronti dell’università) attraverso la presenza di rappresentanti di queste istituzioni nei consigli di amministrazione, in modo che le relazioni tra università e territorio siano trasparenti e legittimate.

Nel caso delle università, la priorità consiste dunque nell’uscire da una gestione apparentemente collegiale nel passato, troppo spesso corporativa, ridisegnando i ruoli delle componenti accademiche in modo più preciso per ottenere una maggiore capacità di perseguire efficacemente ricerca, formazione e interazione con le comunità di riferimento. L’elemento essenziale in questa direzione è la separazione dei poteri che, nel caso dell’università, significa distinzione e separazione tra ruoli accademici e ruoli manageriali e finanziari.

Negli ultimi anni, in tutta Europa, si è assistito ad un progressivo avvicinamento a questo principio a partire dalle riforme adottate nel mondo anglosassone, con l'attribuzione di un più chiaro potere decisionale alle figure apicali (Presidente del Consiglio di Amministrazione, Rettore, Direttori dei Dipartimenti, Direttore Generale) a fronte di maggiori responsabilità nel disegnare e realizzare gli obiettivi strategici delle università. Il rafforzamento di questi ruoli, che sta avvenendo in molti stati europei sia pure in un panorama notevolmente variegato, va di pari passo con la necessità di una governance *accountable*, che dia ai differenti portatori di interessi, ed in primis all'autorità pubblica, tutte le garanzie di qualità che giustifichino la maggiore libertà decisionale che le università chiedono nei confronti del potere centrale.

5.3 Il caso italiano: dalle riforme Ruberti e Berlinguer alla legge Gelmini

Non vi è paese europeo che in anni più o meno recenti non sia stato interessato da profondi processi di riorganizzazione del proprio sistema di istruzione superiore. Nelle politiche dei governi si è verificata una sostanziale convergenza su quello che veniva considerato il modello più efficiente (quello inglese), o comunque verso un modello comune di governance che si basa su tre pilastri: la concessione di autonomia istituzionale alle università; la valutazione della qualità della ricerca e dell'insegnamento; l'introduzione di meccanismi competitivi di finanziamento che premino o penalizzino i risultati ottenuti. Per perseguire questa strategia di riorganizzazione dei loro sistemi di istruzione superiore, la maggior parte dei governi dell'Europa continentale ha cercato di trasformare anche i meccanismi di governance di ateneo per avvicinarli al modello anglosassone.

Fino a tempi recenti, il sistema di istruzione superiore italiano è stato un tipico esempio del tradizionale modello continentale, caratterizzato dalla centralizzazione delle decisioni nel Ministero, una scarsa autonomia delle università, un elevato potere delle oligarchie accademiche e un potere limitato delle autorità accademiche (rettori, presidi), il cui ruolo era principalmente quello di mediare fra gruppi disciplinari. Alcuni di questi tratti sono stati modificati dal processo di autonomia che si è sviluppato a partire dai tardi anni '80: autonomia gestionale nel 1989, finanziaria nel 1993, didattica nel 1997. Un'autonomia però non accompagnata dagli altri due elementi dei modelli di governance europei (competizione e soprattutto valutazione), che ha perciò portato a quella che è stata definita una "autonomia senza responsabilità" all'origine degli episodi negativi tanto amplificati dai media e dello "spirito punitivo" delle successive riforme.

È in questo quadro e in questo clima che si colloca la Legge 240, che ha il merito di rappresentare un riordino organico del sistema universitario italiano, una riforma di vasta portata che si è proposta di ridisegnare i meccanismi fondamentali di funzionamento delle università con l'obiettivo prioritario della promozione dell'efficienza, della sostenibilità economica, del merito. La riforma ha anche rappresentato un progetto in cui sono state opportunamente coinvolte diverse forze politiche.

È altresì certamente vero che l'attuazione della riforma si è svolta in un contesto non favorevole, connotato da un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione dell'FFO, vincoli al *turnover*, ecc.), che ha influenzato l'atteggiamento degli atenei verso la riforma e le potenzialità di innovazione che essa conteneva.

La Legge 240 spazia dai meccanismi di governance del sistema, alla riorganizzazione delle attività didattiche in stretta coerenza con la ricerca scientifica, a meccanismi premiali finalizzati a incrementare la qualità, efficienza ed efficacia del sistema, fino a nuovi meccanismi di reclutamento (vedi capitolo 7) e alla sua parte più importante, quella relativa alla governance di ateneo e degli assetti interni delle università.

Sotto questo profilo, la legge ha come esplicito scopo quello di cambiare la struttura e la distribuzione del potere all'interno delle istituzioni, prevedendo un ruolo maggiore per il Rettore e il Consiglio di Amministrazione, a scapito dell'organo rappresentativo della comunità accademica, il Senato. In breve, ciò a cui il dispositivo della riforma aspira è accrescere il grado di verticalizzazione del potere, della gestione e delle decisioni rispetto al modello tradizionale fin qui seguito.

Nel box n. 4 qui di seguito diamo conto di ciò che dice la Legge 240 sulla governance di ateneo, che è bene avere presente in tutti i suoi aspetti innovativi per dare un preciso riferimento alle analisi e alle proposte che seguono.

Box n. 4

La legge 240/2010: Rettore, Cda, Senato

Art. 2. (Organi e articolazione interna delle università)

1. Le università statali, nel quadro del complessivo processo di riordino della pubblica amministrazione, provvedono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a modificare i propri **statuti** in materia di organizzazione e di organi di governo dell'ateneo, nel rispetto dei principi di autonomia di cui all'articolo 33 della Costituzione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 9 maggio 1989, n. 168, secondo principi di semplificazione, efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e accessibilità delle informazioni relative all'ateneo, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione dei seguenti organi:

- 1) rettore;
- 2) senato accademico;
- 3) consiglio di amministrazione;
- 4) collegio dei revisori dei conti;
- 5) nucleo di valutazione;
- 6) direttore generale;

b) attribuzione al **rettore** della rappresentanza legale dell'università e delle funzioni di indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifiche e didattiche; della responsabilità del perseguimento delle finalità dell'università secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; della funzione di proposta del documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, anche tenuto conto delle proposte e dei pareri del senato accademico, nonché della funzione di proposta del bilancio di previsione annuale e triennale e del conto consuntivo; della funzione di proposta del direttore generale ai sensi della lettera n) del presente comma, nonché di iniziativa dei procedimenti disciplinari, secondo le modalità previste dall'articolo 10; di ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto;

c) determinazione delle modalità di **elezione** del rettore tra i professori ordinari in servizio presso le università italiane. Qualora risulti eletto un professore appartenente ad altro ateneo, l'elezione si configura anche come chiamata e concomitante trasferimento nell'organico dei professori della nuova sede, comportando altresì lo spostamento della quota di finanziamento ordinario relativa alla somma degli oneri stipendiali in godimento presso la sede di provenienza del professore stesso. Il posto che si rende in tal modo vacante può essere coperto solo in attuazione delle disposizioni vigenti in materia di assunzioni;

d) durata della carica di rettore per un unico mandato di sei anni, non rinnovabile;

e) attribuzione al **senato accademico** della competenza a formulare **proposte e pareri obbligatori in materia di didattica, di ricerca e di servizi agli studenti**, anche con riferimento al documento di programmazione triennale di ateneo, di cui all'articolo 1-ter del decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, nonché di attivazione, modifica o soppressione di corsi, sedi, dipartimenti, strutture di cui al comma 2, lettera c); ad approvare il regolamento di ateneo; ad approvare, previo parere favorevole del consiglio di amministrazione, i regolamenti, compresi quelli di competenza dei dipartimenti e delle strutture di cui al comma 2, lettera c), in materia di didattica e di ricerca, nonché il codice etico di cui al comma 4; a

svolgere funzioni di coordinamento e di raccordo con i dipartimenti e con le strutture di cui al comma 2, lettera c); a proporre al corpo elettorale con maggioranza di almeno due terzi dei suoi componenti una mozione di sfiducia al rettore non prima che siano trascorsi due anni dall'inizio del suo mandato; ad esprimere parere obbligatorio sul bilancio di previsione annuale e triennale e sul conto consuntivo dell'universita';

f) costituzione del **senato accademico su base elettiva**, in un numero di membri proporzionato alle dimensioni dell'ateneo e non superiore a **trentacinque unita'**, compresi il rettore e una rappresentanza elettiva degli studenti; composizione per almeno due terzi con docenti di ruolo, almeno un terzo dei quali direttori di dipartimento, eletti in modo da rispettare le diverse aree scientifico-disciplinari dell'ateneo;

g) durata in carica del senato accademico per un massimo di quattro anni e rinnovabilita' del mandato per una sola volta;

h) attribuzione al **consiglio di amministrazione delle funzioni di indirizzo strategico, di approvazione della programmazione finanziaria annuale e triennale e del personale, nonche' di vigilanza sulla sostenibilita' finanziaria delle attivita'; della competenza a deliberare, previo parere del senato accademico, l'attivazione o soppressione di corsi e sedi**; della competenza ad adottare il regolamento di amministrazione e contabilita', nonche', su proposta del rettore e previo parere del senato accademico per gli aspetti di sua competenza, ad approvare il bilancio di previsione annuale e triennale, il conto consuntivo e il documento di programmazione triennale di cui alla lettera b) del presente comma; del dovere di trasmettere al Ministero e al Ministero dell'economia e delle finanze sia il bilancio di previsione annuale e triennale sia il conto consuntivo; della competenza a conferire l'incarico di direttore generale di cui alla lettera a), numero 6), del presente comma; della competenza disciplinare relativamente ai professori e ricercatori universitari, ai sensi dell'articolo 10; della competenza ad approvare la proposta di chiamata da parte del dipartimento, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera e), e dell'articolo 24, comma 2, lettera d);

i) **composizione del consiglio di amministrazione nel numero massimo di undici componenti**, inclusi il rettore, componente di diritto, ed una rappresentanza elettiva degli studenti; **designazione o scelta degli altri componenti, secondo modalita' previste dallo statuto**, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalita' italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale; non appartenenza ai ruoli dell'ateneo, a decorrere dai tre anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, di un numero di consiglieri non inferiore a tre nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da undici membri e non inferiore a due nel caso in cui il consiglio di amministrazione sia composto da un numero di membri inferiore a undici; previsione che fra i membri non appartenenti al ruolo dell'ateneo non siano computati i rappresentanti degli studenti iscritti all'ateneo medesimo; **previsione che il presidente del consiglio di amministrazione sia il rettore o uno dei predetti consiglieri esterni ai ruoli dell'ateneo, eletto dal consiglio stesso**; possibilita' di prevedere il rinnovo non contestuale dei diversi membri del consiglio di amministrazione al fine di garantire un rinnovo graduale dell'intero consiglio;

l) previsione, nella nomina dei componenti il consiglio di amministrazione, del rispetto, da parte di ciascuna componente, del principio costituzionale delle pari opportunita' tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici;

m) durata in carica del consiglio di amministrazione per un massimo di quattro anni; durata quadriennale del mandato fatta eccezione per quello dei rappresentanti degli studenti, di durata biennale; rinnovabilita' del mandato per una sola volta.

Una recente indagine ha fatto luce sul grado e sui modi di attuazione della legge, di indubbio interesse in questa sede³. Per quanto riguarda il tasso di mutamento effettivo, la ricerca ha indagato le caratteristiche e i ruoli degli attori cruciali, nonché i comportamenti e i meccanismi decisionali reali rispetto a quelli precedenti alla riforma. Gli “effetti non attesi” sono stati indagati sulla base dell’ipotesi che i processi di cambiamento promossi dall’alto, come è stata la riforma della governance contenuta nella legge, producono inevitabilmente, accanto agli effetti attesi, anche alcune conseguenze non previste o non intenzionali. La Legge 240 mirava infatti a incidere sul sistema universitario italiano in modo relativamente omogeneo, mentre questo sistema, anche limitandoci alle università statali, è fortemente segmentato fra atenei di diversa dimensione, inseriti in contesti territoriali differenti, diversificati o relativamente omogenei dal punto di vista disciplinare.

Fra i molti elementi di interesse emersi dall’indagine, i più rilevanti sono i seguenti:

- uno degli esiti della legge, probabilmente non previsto, consiste in un rafforzamento del ruolo del Rettore assai più che del Consiglio di Amministrazione, che insieme al Rettore doveva costituire il motore strategico e programmatico dell’ateneo. La distribuzione dei poteri fra questi due organi e il Senato, come prevista dall’art. 2 della Legge 240, è stata attuata attraverso una reinterpretazione, sia negli statuti sia nei processi reali, che attribuisce al Rettore un ruolo generalmente superiore a quello già consistente attribuitogli dalla legge. Il mutamento rispetto al passato appare molto rilevante nel ruolo che i Rettori svolgono di fatto nelle procedure di composizione dei CdA e quindi nella capacità potenziale di condizionarne il comportamento futuro. Il rafforzamento del ruolo del Rettore, nonché la relativa discrezionalità dei modi in cui può esercitarlo, sono del resto impliciti nella stessa formulazione dell’art. 2, comma 1b della legge 240, che, oltre a una serie di funzioni specifiche, attribuisce al Rettore anche “ogni altra funzione non espressamente attribuita ad altri organi dallo statuto”. Si tratta di un ruolo residuale che consente uno spazio potenziale di azione molto rilevante. Ciò detto, le modalità di governo degli Atenei sono sostanzialmente legate allo stile personale e alle scelte individuali dei singoli Rettori.

³ Il paragrafo 2 è frutto di una nostra sintesi dell’analisi curata da M. Regini e G. Capano, “Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto”, Fondazione CRUI, 2015.

- Di fronte all'aumento delle competenze e delle responsabilità attribuite loro dalla riforma, la maggior parte dei Rettori ha confermato o costituito un gruppo di collaboratori, anche se le soluzioni adottate divergono significativamente tra loro.
- Al Consiglio di Amministrazione viene attribuito un ruolo nuovo di indirizzo strategico dell'Ateneo e per questo la sua composizione appare particolarmente importante. Anche in questo caso, il grado di mutamento rispetto alla situazione pre-riforma risulta, da un lato, scarsamente rilevante, dall'altro, decisamente interessante. La continuità con la situazione preesistente è segnalata dalla netta prevalenza di membri interni (docenti, studenti e, ove presente, personale tecnico amministrativo) e dalla scarsa istituzionalizzazione della carica di componente del CdA. Quasi ovunque, infatti, le università hanno contenuto nei minimi previsti dalla legge la presenza di membri esterni, continuando a fare affidamento soprattutto sui componenti della comunità accademica. Dall'altro lato, si è registrato un forte interesse del "mondo esterno" per il governo dei singoli Atenei, testimoniato dall'alto numero di candidature per i posti riservati agli esterni nei CdA. La maggior parte delle candidature è venuta dal settore privato e gli atenei hanno recepito positivamente questa manifestazione di interesse, con la conseguenza che oggi più della metà dei membri esterni dei CdA delle università statali proviene dal settore privato (circa un terzo dal mondo delle imprese). In questo caso il mutamento rispetto alla situazione pre-riforma è significativo, e forse inaspettato.
- Se dall'analisi emerge una sovraesposizione del ruolo del Rettore con qualche rischio di personalizzazione, al tempo stesso è plausibile ipotizzare che in ogni ateneo possano emergere, di fatto, delle dinamiche di contro-bilanciamento. Ciò si lega strettamente alla possibile evoluzione del ruolo dei membri esterni dei CdA. Quanto contano davvero? Quale è il contributo che essi portano? Come riescono a superare il deficit cognitivo che è proprio di chiunque non abbia competenze specifiche sul funzionamento delle istituzioni universitarie? E, guardando al futuro, quali domande, sociali, economiche, scientifiche, sapranno trasmettere alle università? E quali risorse saranno in grado di mettere a disposizione dello sviluppo degli Atenei, in una fase di riduzione dei finanziamenti statali? Al momento non si è in grado di sapere se i nuovi CdA saranno all'altezza dei compiti loro assegnati e delle aspettative suscitate nella società civile.
- Un basso grado di mutamento effettivo sembra avere investito invece gli altri ruoli della governance di Ateneo. Ad esempio, il fatto che la persona scelta come Direttore generale provenga il più delle volte dall'interno dell'ateneo, e che spesso sia semplicemente il "vecchio" direttore amministra-

- tivo confermato nel nuovo ruolo, induce a ritenere che nella prima fase di applicazione della riforma la continuità con il passato prevalga sulle istanze di rinnovamento a forte contenuto manageriale.
- Un altro dato interessante, ricavabile dalla lettura degli statuti, riguarda la modalità di designazione del Presidente della struttura di raccordo (scuole o facoltà). La Legge 240 prevede che questa carica possa essere elettiva o di nomina, ma la scelta della nomina è stata fatta solo da 7 atenei. Si tratta anche in questo caso di un chiaro segnale di resistenza a distaccarsi dai criteri che hanno guidato la governance delle università prima della Legge 240.
 - Le scelte divergenti che gli atenei hanno compiuto, sia relativamente al governo dell'ateneo sia agli assetti organizzativi, nella maggior parte dei casi sembrano spiegate dalle dimensioni dell'Ateneo.
 - Uno degli elementi su cui esse hanno avuto un ruolo di rilievo è legato alla gestione della didattica. Mentre gli atenei di piccole dimensioni hanno affidato ai dipartimenti la gestione dei corsi di studio, nessun grande ateneo ha adottato questa soluzione. Negli atenei più grandi le soluzioni più diffuse sono state: affidare la gestione dei corsi di studio al dipartimento che vi contribuisce con il maggior numero di crediti formativi o affidare tale gestione alle strutture di raccordo (scuole o facoltà). I dati hanno mostrato chiaramente che il numero dei nuovi dipartimenti, benché drasticamente diminuito come era inevitabile, è decisamente superiore al numero delle vecchie facoltà. Ciò significa che il numero delle unità organizzative responsabili della didattica è aumentato rispetto al passato. Questa evidenza induce a ritenere che la realtà della gestione della didattica sia assai meno semplificata di quanto previsto dal legislatore, soprattutto nei grandi atenei.

5.4 Questioni aperte

Nel presente lavoro si assume che le università pubbliche, che dipendono finanziariamente in larga parte dallo Stato, sono in grado di autoregolarsi, purché: 1) in presenza di sistemi di valutazione che permettano di allocare le risorse nazionali in modo da “premiare” le buone performance; 2) a seguito della costituzione di un ceto dirigente ed amministrativo adeguato che abbia tutte le competenze necessarie di management; 3) attraverso la scelta di autorità accademiche che abbiano una solida cultura della ricerca e della formazione.

In questo quadro i Rettori e i Consigli di Amministrazione non possono più agire come mediatori fra le richieste interne e le risorse messe a disposizione dal centro. Si richiede a loro e a tutti gli organi dirigenti la capacità di costruire strategie di ricerca e didattica e di valutarne la fattibilità economica in un'ottica di re-

perimento ampio delle risorse necessarie al loro sviluppo, sia in campo pubblico che privato, evitando i conflitti di interessi interni al sistema universitario.

Il problema chiave consiste nel saper disegnare il governo in modo tale da risolvere gli interessi in conflitto orientandoli verso azioni che migliorino la qualità della istituzione universitaria. Come abbiamo visto nell'esempio dei conflitti interni, occorre un *board* che svolga un ruolo di garanzia soprattutto nei confronti degli *stakeholder* attivi, coloro che partecipano finanziariamente al funzionamento dell'università. Anche i conflitti di interesse esterni devono trovare rappresentanza.

Occorre dunque trovare un disegno costitutivo che dia un ruolo appropriato a tutti i portatori di interesse, nel senso usato nella letteratura anglosassone di *stakeholder*, di soggetti che sono coinvolti nel funzionamento dell'istituzione universitaria e ne vedono modificati i propri interessi. Un disegno efficace deve quindi essere caratterizzato dal dare rappresentanza sia ai soggetti rispetto ai quali esistono esternalità, che agli *stakeholder* attivi in differente misura e peso. Questo è il ruolo del Consiglio di Amministrazione che assume un ruolo fiduciario nei loro confronti per garantirli del buon andamento dell'istituzione, mantenendo però un elevato grado di autonomia nei confronti degli stessi ed in particolare nei confronti del maggior "contribuente", lo Stato.

Ciò significa che il Consiglio di Amministrazione dovrà essere in grado di garantire una gestione finanziariamente sostenibile delle risorse, soprattutto tenendo conto dei conflitti di interesse sopra ricordati relativi alla gestione del capitale umano. La rimozione del sistema di controllo finanziario statale sulle assunzioni fondato sui punti organico, potrà allora avvenire senza che nel reclutamento vengano fatte scelte finanziariamente non sostenibili.

Tutto ciò richiede un cambiamento di mentalità rispetto al passato. Per semplificare, occorre passare da una figura del Rettore che media tra interessi contrapposti a un Rettore che sia "imprenditore della ricerca", con un salto di cultura profondo (lo stesso vale per il Senato Accademico). Chi conosce le migliori università che operano nel contesto internazionale sa che questa è una delle caratteristiche essenziali che permettono loro di primeggiare.

Infine, come si è visto, la Legge 240 prefigura anche la possibilità che il Presidente del Consiglio di Amministrazione sia diverso dal Rettore e sia eletto dallo stesso consiglio di amministrazione tra uno dei consiglieri esterni ai ruoli dell'ateneo: la ricerca già citata ha messo in luce che, su 59 atenei indagati, ciò è avvenuto solo in 2 casi. Qualora questa figura sia prevista, essa deve diventare il "garante della sostenibilità finanziaria" con un passaggio essenziale per permettere la realizzabilità economico-finanziaria delle strategie universitarie, in autonomia sia rispetto alle pressioni corporative interne, che alle pressioni esterne.

Proposte

Nella Legge 240 l'obiettivo di rendere autonomo il Rettore dalle pressioni interne è stato realizzato conferendogli un solo mandato della durata di 6 anni. Crediamo sia una misura che va nella giusta direzione, anche se ulteriori passi avanti in questa direzione sono possibili, sia relativamente al Rettore sia agli altri organismi della governance centrale degli atenei. Le proposte sotto indicate sono realizzabili entro il quadro legislativo esistente:

51. **Passare da una “governance collegiale” (spesso corporativa) a una “corporate governance”**, cioè alla separazione delle responsabilità tra ruoli accademici e ruoli economico-finanziari e manageriali (tipici del Consiglio di Amministrazione); passare quindi da una figura di un Rettore che media tra interessi potenzialmente conflittuali (tra quelli del corpo docente e quelli dello Stato e degli studenti) al Rettore “imprenditore della ricerca” e garante di una gestione finanziaria sostenibile.
52. **Dare la possibilità alle università più virtuose di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi**, attraverso quanto previsto dalla stessa Legge 240, all'art. 1, e cioè che (...) “Sulla base di accordi di programma con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le università che hanno conseguito la stabilità e la sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2” (ovvero quelle generali previste dalla stessa Legge 240).
53. **Modificare il sistema elettivo del Rettore**: si raccomanda che il Consiglio di Amministrazione, sentito il Senato accademico, nomini un *Search Committee* (comitato di personalità di chiara fama in ambito scientifico e accademico) composto da 5 persone esterne dall'Ateneo e da uno interno che ha il compito di ricercare e ricevere le candidature e scegliere una rosa di tre nominativi anche non appartenenti ai ruoli dell'Ateneo di cui ha verificato la disponibilità. Il Rettore sarà poi eletto, tra questa rosa di tre candidati, da un largo corpo elettorale secondo le indicazioni della legge 240/2010. La scelta del Rettore dovrebbe in ogni caso avvenire sulla base di un programma preciso per lo sviluppo dell'università e dovrebbe esistere un organismo in grado di valutare il buon perseguimento del programma che ha enunciato.
54. **Il Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, nomina i Direttori di Dipartimento** (scuole, centri di ricerca, etc.) avendo concordato con loro obiettivi ben definiti da conseguire, su cui poi saranno valutati.
In ogni caso, anche a prescindere dalla nomina dall'alto, a differenza di quanto avviene oggi, i Direttori di Dipartimento dovranno essere sempre valutati su obiettivi da conseguire.

Box n. 5

La voce del CODAU: dal Direttore Amministrativo al Direttore Generale

Il vertice amministrativo gestionale delle Università italiane è stato segnato in profondità dall'approvazione della legge 30 dicembre 2010, n. 240⁴. L'art. 2 c. n) prevede la "sostituzione della figura del direttore amministrativo con la figura del direttore generale"; il comma successivo o) attribuisce al direttore generale la "complessiva gestione e organizzazione dei servizi, delle risorse strumentali e del personale tecnico amministrativo dell'ateneo".

Il dato rilevante della legge n. 240 non è di carattere formale. Alla nuova locuzione corrisponde una figura diversa e senza dubbio più importante; una figura tale da rappresentare, oltre al resto, un tassello essenziale per la comprensione dei processi di trasformazione dei sistemi di istruzione superiore nel quadro sociale ed economico attuale.

Per questa ragione il CODAU dall'1.2.2014 ha adottato un nuovo statuto⁵ che ha sancito per l'associazione un profondo cambiamento, come si nota già nel nome. Infatti, seppur l'acronimo è rimasto lo stesso, oggi ha un significato diverso dal passato: da "Convegno permanente dei Direttori amministrativi e dei Dirigenti amministrativi delle Università" a "Convegno dei Direttori generali delle Amministrazioni Universitarie". Inoltre, l'Associazione ha accompagnato la trasformazione del ruolo professionale del Direttore Amministrativo a Direttore Generale con una riflessione interna che ha portato anche alla pubblicazione di uno specifico volume.

Le Università del tempo presente vanno considerate attori compositi, soggetti che si muovono con difficoltà in condizioni di quasi-mercato. Alle Università si domanda, in prospettive sempre più stringenti, di operare su diversi fronti in molti modi differenti ed entro regimi di autonomia regolati e coerentemente applicati.

Per questo il tema della conformazione giuridica, delle attribuzioni e dei poteri del vertice dirigenziale va considerato e collocato tra gli snodi centrali del mutamento dell'Università. Si può agevolmente prevedere, infatti, che ad amministrazioni universitarie modernamente intese — e, quindi, ai vertici gestionali di queste — si chiederà in futuro molto di più che in passato. Ad istituzioni accademiche che si proietteranno sempre più sulla scena europea, per non dire globale, dovranno corrispondere competenze professionali, direttive e manageriali sempre più lontane dalla dimensione burocratica della conformità procedurale. Tali articolazioni dovranno essere pensate e costruite su capacità di controllo e governo della complessità con spiccati caratteri di innovazione e creatività: in altre parole, su quelle capacità tipiche dei settori del mercato privato dei servizi condizionati in misura maggiore dalle sollecitazioni socio-culturali e dalle pressioni economiche del nostro tempo.

La norma ha configurato un obbligo in senso stretto, rispetto a cui non può esservi margine di scostamento effettivo per le singole Università nel processo di adeguamento degli statuti. Il Direttore Generale, per la prima volta, diviene articolazione autonoma giuridicamente imprescindibile per l'esistenza e per la vita concreta dell'istituzione: una figura indispensabile per il funzionamento dell'ateneo, così come lo sono Rettore, Senato Accademico, Consiglio di Amministrazione, Collegio dei revisori dei conti e Nucleo di valutazione⁶.

⁴ La legge 30 dicembre 2010, n. 240, in *GU* 14 gennaio 2011, è intitolata a "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

⁵ Lo statuto del CodAU nella versione in vigore dal 1.3.2014 è pubblicato all'indirizzo internet www.codau.it

⁶ Nel modello originario risalente al TU del 1933 (R.D. 31 agosto 1933, n. 1592 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore, e qui vedi specialmente l'articolo 6) il Direttore Amministrativo non era ricompreso tra le autorità accademiche cui spettava il governo delle Università, bensì era ricompreso semplicemente tra i membri del Consiglio di Amministrazione.

Alla nuova veste segue un indiscutibile incremento del rilievo teorico della figura e del ruolo rivestito all'intero del sistema universitario e nel bilanciamento dei poteri di governo degli atenei stessi. Il Direttore Generale assume, infatti, un evidente connotato di parificazione rispetto agli altri organi accademici e, al contempo, una posizione di naturale indipendenza formale dagli stessi. Non si tratta, in altre parole, di un soggetto il cui ruolo e il cui potere giuridico si costruiscono come secondari e derivati da altri soggetti. Si tratta del titolare di una funzione organica principale, le cui prerogative (e le cui responsabilità) sono da ricondursi anzitutto alla nuova posizione rivestita.

In sintesi, il mutamento di denominazione (da «Direttore Amministrativo» in «Direttore Generale») va letto in primo luogo come mutamento della natura giuridica della figura, che assume, per vincolo di legge, veste organica nella struttura dell'ente.

Nel vecchio modello giuridico, consolidato dagli atenei con le norme statutarie previgenti⁷, l'amministrazione centrale degli atenei era molto ravvicinata al Rettore e il Direttore Amministrativo finiva spesso per essere considerato una sorta di "dipendente" del Rettore stesso: non figura di snodo tra indirizzo e gestione, ma soggetto posto a capo dell'amministrazione per la predisposizione di atti di formale competenza del Rettore: «se anche scelto in base a qualità manageriali resta confinato nel ruolo di (primo) collaboratore del Rettore, di supporto tecnico-giuridico alle decisioni, con limitati compiti di coordinamento della macchina amministrativa»⁸. Non può essere considerato questo il disegno sotteso alla legge n. 240, né, soprattutto, questa dovrebbe essere la migliore prospettiva da auspicare per il futuro assetto delle Università italiane. Si deve quindi preferire una lettura complessiva della legge che accentui il più possibile una progressiva e se possibile coerente applicazione al sistema universitario del "principio di distinzione" tra dimensione di indirizzo politico e dimensioni di gestione concreta, lasciando tendenzialmente la prima all'area di manovra del Rettore (e al Senato Accademico) e le seconde alla sfera di competenza del Direttore Generale (oltre che, come ovvio, del Consiglio di Amministrazione).

Le università sono organizzazioni produttrici di servizi e hanno negli studenti i primi soggetti che richiedono e beneficiano di tali servizi. Mentre in un mondo 'cristallizzato' il fare burocratico riesce a garantire la riuscita della produzione, in un mondo 'dinamico', tecnologizzato, internazionalizzato, in cui gli studenti sono gli attori principali della richiesta di sempre maggiore innovazione, il vecchio modo di gestione delle risorse umane che caratterizzava il pubblico piuttosto che il privato non tiene più ma "cortocircuita".

Queste poche considerazioni portano a dire che una visione duale in termini di organi monocratici a livello politico e a livello manageriale è una scelta obbligata per reggere l'urto di una fase storica di profondo cambiamento e di grande incertezza. Per affrontare questa sfida le Università necessitano di risorse economiche, risorse umane e strumenti di gestione manageriale adeguati da un lato al governo della tecnostruttura e dall'altro al governo di strategie sempre più basate su grandi visioni. La legge ne intravede sostanzialmente tre: il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, l'introduzione del bilancio unico di ateneo e l'introduzione dei costi standard nell'allocazione delle risorse.

Come avverrà l'evoluzione del ruolo nel medio periodo? Quali sono le competenze che occorre mettere in campo per far bene e offrire una professionalità all'altezza del compito? Quali so-

⁷ Risalente al già citato TU del 1933.

⁸ Vedi ancora F. Merton, *Il Rettore nell'assetto di governo delle Università italiane*, cit., p. 728-729.

no le attese complessive del sistema universitario sul Direttore Generale perché non si possa poi dire che abbiamo applicato la riforma con il freno a mano tirato?

E' evidente che le *soft skills* (non solo relazionali) saranno molto più determinanti rispetto alle competenze tecniche; la capacità di 'mettere insieme' pezzi di organizzazione, di farli comunicare, di proiettarli verso gli obiettivi, sarà più determinante che non, per esempio, la conoscenza di tutti gli aspetti tecnici relativi alla costruzione del fondo accessorio del personale tecnico amministrativo. Non è un passaggio banale perché fino ad oggi, salvo poche eccezioni, le nomine del Direttore Amministrativo venivano fatte guardando 'dentro' al sistema e premiano quindi la carriera tecnico-burocratica. Domani, (in realtà già oggi) non potrà più essere così.

Le *soft skills* sono anche tipiche delle leadership. Se assumiamo che leader è colui che sa miscelare in modo strategico a seconda dei contesti le quattro 'e', equilibrio, energia, empatia, esempio, è evidente che stiamo parlando di un'evoluzione di ruoli che apre al fatto che i Direttori Generali dovranno avere provenienze professionali diverse da quelle che in passato selezionavano i Direttori Amministrativi.

Quindi possiamo affermare che il Direttore Generale deve possedere grandi capacità di comunicazione, di aggregazione, di relazione e di *problem-solving*, deve saper individuare gli strumenti più idonei per diffondere tra il personale la cultura della qualità, rendendo partecipi e consapevoli tutti i dipendenti su quelli che sono gli obiettivi strategici che l'Università si è data. Deve, insomma, saper condurre un processo di condivisione della *vision* e della *mission* operando in modo proattivo, con incisività e con capacità manageriali, sul piano delle funzioni strumentali.

Sulla carta, la fase di implementazione della riforma universitaria stabilita dalla legge 240 è ormai terminata: tutti gli atenei hanno adottato i nuovi statuti e hanno ridefinito la propria regolamentazione interna, tutti hanno i Direttori Generali. Ma il reale processo di cambiamento deve ancora essere pienamente compiuto e per accompagnare questa fase il CoDAU, nei convegni annuali organizzati nel 2015 e nel 2016,⁹ ha prodotto documenti, presentati poi a tutti gli attori del sistema universitario, con cui ha avanzato proposte per consentire di svolgere appieno il ruolo manageriale del Direttore Generale. Ne richiamiamo due che mantengono tutta la loro attualità:

- l'urgenza di riqualificare le competenze del personale amministrativo, non solo con la formazione che, per sua natura, richiede tempi lunghi, ma anche con un piano di assunzioni mirato ad alzare il livello qualitativo attuale per supportare al meglio i cambiamenti in atto. E' indispensabile colmare in breve tempo la necessità di nuove professionalità che il riordino del sistema universitario ha reso indispensabili per cogliere gli obiettivi della riforma;
- occorre creare le condizioni per adottare meccanismi di incentivazione del personale e del management in grado di stimolare un'azione virtuosa e proattiva. Sia pur garantendo il controllo della spesa pubblica, i fondi di contrattazione devono consentire flessibilità.

La managerialità non va solo gridata, ma deve poter contare sugli strumenti che le sono necessari per esprimersi adeguatamente.

⁹ Nel 2016 il Convegno ha avuto come titolo: "Università 4.0 al servizio del Paese che guarda al futuro"; nel 2015 invece ha trattato il tema: "Dalla legge 240 alla nuova università"

6. Centralità degli studenti

6.1 Una più razionale distribuzione degli studenti

La centralità degli studenti non è, e non è stata, la preoccupazione principale degli attori politici e di chi opera all'interno delle università, siano essi amministratori oppure docenti. Eppure gli studenti sono, o dovrebbero essere, i principali destinatari per i quali l'istituzione è nata e si è sviluppata. Sono significativi, in questo senso, il ritardo e la marginalità con cui viene affrontato il tema della didattica incentrata sullo studente ("*Student-Centered Learning*") che, come testimoniano ad esempio le iniziative promosse dall'EUA (European University Association), rappresenta uno dei principali argomenti di discussione in molti paesi.

Gli studenti iscritti nelle università italiane sono ca. 1.650.000. Contrariamente a quanto talvolta si legge e si sente, non sono "troppi". Se il confronto viene fatto con la gran parte degli altri paesi europei, ci rendiamo anzi conto che il loro numero non è eccessivo e, soprattutto, che troppo pochi tra coloro che intraprendono gli studi universitari giungono a conseguire una laurea. Il tasso di passaggio dall'istruzione secondaria all'università si è ridotto sensibilmente dal 2008 al 2015. La riduzione sembra essersi arrestata nel 2015-2016. Come si spiega questa riduzione durata più di dieci anni? Le difficoltà occupazionali dei laureati, ancorché reali, restano comunque minori rispetto a quelle che devono affrontare i diplomati e di coloro che sono privi di un titolo di studio secondario, sia in termini di rischio di disoccupazione, sia di livelli retributivi.

A parte una quota limitata (anche se crescente) di giovani italiani che scelgono di proseguire gli studi all'estero, il sistema di istruzione terziaria del nostro paese appare poco attraente a una parte non trascurabile della popolazione giovanile che ha completato la scuola secondaria. Una delle ragioni della scarsa attrattività dell'istruzione superiore italiana è probabilmente dovuta all'immagine inerziale, cioè assai poco dinamica, offerta dalle nostre università e ampiamente riflessa nei media.

Questa immagine esprime di fatto una realtà dove i cambiamenti riformatori sono stati più subiti che attivamente promossi e perseguiti all'interno del sistema e dove non si sono innescati meccanismi di competizione virtuosa tra gli atenei. Se si prescinde dai flussi di mobilità degli studenti meridionali che scelgono di studiare negli atenei del Centro e del Nord, la tendenza prevalente nella scelta dell'ateneo dove iscriversi è la vicinanza al luogo di residenza, al fine di minimizzare gli spostamenti. La competizione tra

gli atenei spesso si riduce alla capacità di attrarre i potenziali studenti che risiedono nelle zone di sovrapposizione dei rispettivi bacini di utenza. La creazione di diverse nuove sedi ha ulteriormente favorito nel tempo la tendenza a minimizzare la mobilità territoriale, anche se le ridotte disponibilità finanziarie, sia da parte dello stato sia da parte degli enti locali, unite all'introduzione di più stringenti "requisiti minimi" per l'accreditamento dei corsi di laurea hanno di nuovo condotto negli ultimi dieci anni a ridurre il numero di sedi decentrate. Il numero di sedi decentrate di corsi di studio di primo o secondo livello è passato da 162 nel 2006/07 a 110 nel 2015/16, di cui peraltro 47 offrono esclusivamente i corsi delle professioni sanitarie.

Gli esiti delle azioni di valutazione degli atenei e i *ranking*, nazionali e internazionali, che potrebbero fornire altri criteri di scelta ai futuri utenti sono ancora troppo poco noti (e in qualche misura troppo imprecisi) per fare in modo che le università sviluppino strategie specifiche per il reclutamento della propria popolazione studentesca.

Inoltre, dal momento che la parte più consistente del finanziamento ricevuto dallo stato (l'FFO) è commisurata al numero di studenti iscritti in corso, gli atenei hanno interesse ad accrescere comunque il numero dei propri studenti. All'introduzione del costo standard, che costituisce una novità molto significativa degli ultimi anni, non si è infatti unito, per ora, un maggior rigore nell'accreditamento dei corsi e delle sedi. Anzi, negli ultimi due anni si è assistito ad un indebolimento dei requisiti minimi di docenza per l'attivazione dei corsi di laurea, a tutto svantaggio degli studenti, ai quali non viene garantito che il corso cui si iscrivono sia dotato di un numero sufficiente di docenti.

Alla ripresa e al consolidamento di questo percorso si dovrebbe poi aggiungere la valutazione dei risultati in uscita, cioè del livello di preparazione dei laureati, per scoraggiare comportamenti opportunistici da parte degli atenei.

Un elemento importante dovrebbe essere costituito, oltre che dal prosieguo della sperimentazione TECO da parte dell'ANVUR, anche da un ricorso sistematico, nel percorso di studi, a esami scritti anziché orali, al fine di facilitare la comparabilità dei livelli di preparazione e dei criteri di valutazione a livello nazionale. Si noti che la recente programmazione triennale 2016-2018 include tra le azioni per le quali gli atenei possono presentare progetti e ottenere finanziamenti aggiuntivi in caso di conseguimento degli obiettivi prefissati, la "realizzazione di un progetto sperimentale di ateneo orientato a favorire i risultati della formazione così come definiti dai Descrittori di Dublino (si tratta di definizioni generali delle aspettative di apprendimento e di acquisizione di capacità per ciascuno dei titoli conclusivi di ciascun ciclo di laurea) e a sostenere l'apprendimento attivo dello studente".

Va osservato a questo proposito che sia la struttura del finanziamento basato sui costi standard per studente, sia l'accreditamento delle sedi e dei corsi non possono prescindere, come insegnano i confronti per esempio con la Germania e la Gran Bretagna, dalla determinazione di un tetto massimo complessivo della popolazione studentesca per ogni singolo ateneo, tetto che può essere innalzato solo in presenza di nuovi investimenti in strutture e docenti. In assenza di questo vincolo si incentivano gli atenei a reclutare studenti a qualunque costo, anche a detrimento della qualità dei servizi offerti, ovvero, visto che la determinazione del FFO considera i soli studenti "in corso", ad abbassare significativamente le soglie di valutazione degli studenti, facilitando il percorso di studi.

Ne consegue che la popolazione studentesca si distribuisce tra i vari atenei senza che si possa in qualche modo regolarne i flussi: si creano così, da un lato, alcuni atenei giganteschi (in Italia vi sono ben 9 atenei con una popolazione studentesca superiore alle 50.000 unità), che riescono a funzionare solo se una parte degli studenti non frequenta le attività didattiche e, dall'altro, diversi atenei di modeste dimensioni dove spesso è il corpo docente, oltre a quello studentesco, a essere presente solo sporadicamente.

E' assai ragionevole ritenere che nel campo dell'istruzione superiore i vantaggi delle "economie di scala" siano decisamente inferiori agli svantaggi delle "diseconomie di scala" e che quindi sia opportuno fissare un tetto superiore oltre il quale si imponga lo sdoppiamento dei maxi-atenei. Analogamente, vi sono casi in cui potrebbe essere raccomandabile l'accorpamento o un'organizzazione federativa forte, già possibile a normativa vigente, tra atenei di dimensioni eccessivamente ridotte. La presenza di un tetto dovrebbe indurre gli atenei che si avvicinano a raggiungerlo a sviluppare politiche di reclutamento più selettive e quindi ad adottare strategie di crescita non solo quantitative.

Per le occupazioni e professioni per le quali è prevedibile il fabbisogno quantitativo a medio-lungo periodo (ad esempio, quelle del settore sanitario, oppure dell'insegnamento delle scuole primarie) può risultare opportuno fissare un tetto alle immatricolazioni a livello nazionale, oppure per grande area geografica, da ripartire poi per i singoli atenei che attivano i corsi relativi.

6.2 Differenziare l'offerta in base alla tipologia degli studenti

Le domande che gli studenti (e le loro famiglie) rivolgono all'università sono molto eterogenee. Si possono costruire tipologie in base a diversi criteri. Un criterio rilevante riguarda la natura del rapporto con l'istituzione universitaria. E' forse possibile proporre un diverso "rapporto contrattuale" per studen-

ti con esigenze differenziate, al fine di eliminare (o almeno ridurre) il fenomeno degli studenti “fuori corso”, identificando alcune categorie di studenti. La prima categoria è costituita dagli *studenti a tempo pieno*, ovvero studenti che dedicano il loro tempo interamente allo studio, frequentano le lezioni e non accumulano (o non dovrebbero accumulare) ritardi nel percorso di studi. La seconda tipologia è costituita dagli *studenti-lavoratori*, ovvero studenti che, per potersi mantenere agli studi, svolgono regolarmente o, più spesso, saltuariamente, un’attività lavorativa che può essere più o meno collegata al tipo di studi intrapreso e accumulano ritardi più o meno lunghi nel superamento delle prove d’esame previste per il percorso “regolare” degli studi. La terza categoria è costituita dai *lavoratori-studenti*, ovvero persone occupate in modo (relativamente) stabile in un’amministrazione pubblica o in un’azienda privata che perseguono l’ottenimento di un titolo di studio per favorire la carriera o aprire nuove prospettive professionali. Questi studenti normalmente non possono frequentare le lezioni, si presentano solamente agli esami, hanno un rapporto “strumentale” con l’istituzione che è vista essenzialmente come dispensatrice di credenziali accademiche. L’incidenza di questo tipo varia a seconda del settore disciplinare: è più presente nei corsi di laurea di primo livello delle scienze economiche, politiche e sociali e anche giuridiche. Tuttavia non è assente, con motivazioni più culturali che professionali, in altri settori (ad esempio nelle discipline umanistiche). Attualmente, gli atenei sono favorevoli ad accogliere questo tipo di studente perché contribuisce a gonfiare il numero degli iscritti e non occupa, se non in occasione degli esami, il tempo del corpo docente e gli spazi fisici delle attività didattiche. Gli studenti sono più anziani, possono dedicare allo studio poco tempo, sono, o dovrebbero essere, l’utenza “naturale” delle università telematiche (che combinano didattica “a distanza” e didattica “in presenza” solo in periodi limitati). Gli atenei sono oggettivamente in concorrenza con le università telematiche per attrarre questo tipo di studenti.

Un diverso “rapporto contrattuale” imporrebbe allo studente di scegliere se iscriversi come studente a tempo pieno, a tempo definito, oppure come studente a distanza. Nel corso dei suoi studi può decidere di passare ad una modalità diversa da quella inizialmente intrapresa, oppure passarvi automaticamente se non è in grado di rispettarne i criteri.

E’ indispensabile, in quest’ottica, eliminare ogni politica di tassazione universitaria penalizzante per gli studenti a tempo definito, ovvero non commisurata all’impegno dichiarato dallo studente nel proprio “rapporto contrattuale”.

A loro volta, gli studenti a tempo pieno possono essere di tre tipi: residenti

in famiglia nella città sede dell'ateneo, residenti in famiglia in località limitrofe raggiungibili quotidianamente (pendolari), residenti nella sede dell'ateneo (in residenze universitarie, oppure in abitazioni in locazione), ma provenienti da località non limitrofe. Quest'ultimo tipo si caratterizza per un rapporto più concentrato nel tempo ed è, tendenzialmente, il solo che consente una partecipazione intensa e costante alla vita universitaria. Un ateneo dove la quota di studenti sull'intera popolazione studentesca di questo tipo (compresi gli studenti stranieri) sia troppo esigua (la soglia del "troppo" potrebbe ad esempio essere fissata al di sotto del 10%), manca di un requisito importante per attribuire all'ateneo la qualifica di polo di eccellenza. Ad esempio, un ateneo di 40.000 studenti dovrebbe disporre di almeno 4.000 posti in residenze universitarie. In Italia la quota di studenti in residenze universitarie, oltre ad essere molto variabile da ateneo ad ateneo, è rispetto ad altri paesi molto contenuta, per non dire fortemente deficitaria (Euro Student la stima nel 2% contro il 13% della Francia e l'11% della Germania).

6.3 Ripensare l'orientamento

E' importante che ogni ateneo dedichi risorse (e formi professionalmente personale idoneo) all'orientamento ex ante, in itinere ed ex post, superando, nel caso dell'orientamento ex-ante, l'approccio finora adottato che non ha prodotto risultati efficaci. E' necessario che l'orientamento ex-ante sia al centro dell'attenzione per tutto il triennio delle superiori, con particolare enfasi tra quarto e quinto anno. In effetti, solo gli insegnanti della scuola secondaria potrebbero avere le conoscenze dei loro allievi necessarie per poterli orientare nella scelta del proseguimento degli studi, ma assai spesso non hanno le competenze necessarie per poterlo fare. La formazione di tali competenze dovrebbe essere un compito delle università. L'orientamento in itinere richiede il monitoraggio assiduo dell'andamento dei percorsi di studio, soprattutto nelle fasi iniziali dove spesso si verificano gli abbandoni precoci. Per l'orientamento ex-post il riferimento indispensabile è ai dati forniti da AlmaLaurea e all'organizzazioni di servizi di *job placement* che possono di fatto dare un "valore aggiunto" ai titoli di studio attribuiti.

Scelte consapevoli e informate richiedono tempo. Oggi, per esempio, i test di ammissione a Medicina si svolgono pochi giorni prima dell'inizio dei corsi, una prassi che non ha paralleli nei principali paesi avanzati. Anche in Italia, peraltro, le università non statali e alcuni istituti statali a ordinamento speciale hanno da qualche tempo anticipato al periodo che va da febbraio ad aprile i test di ammissione, una mossa del tutto giustificata che rischia però di creare un sistema a due velocità.

6.4 Orientamento e ammissione

Le polemiche sul numero chiuso mettono da tempo in ombra un problema di ben più ampia portata strutturale, quello della coerenza tra il percorso degli studi secondari e la scelta del corso di laurea. Dopo l'affrettata liberalizzazione degli accessi del 1969 il tema non è mai stato ripensato in modo approfondito. Una scelta universitaria fondata su una scarsa conoscenza o errata valutazione delle competenze richieste si traduce facilmente in causa di abbandono: e infatti gli abbandoni tra primo e secondo anno sono in Italia molto alti, con costi sociali e umani ingenti. Fermo restando il principio che il sistema dell'università pubblica deve consentire l'accesso a tutti coloro i quali desiderano iscriversi e sono in possesso dei requisiti prescritti, è essenziale una migliore determinazione delle filiere formative in raccordo tra scuola e università.

Le opzioni sono due: o si consente l'iscrizione a determinati corsi solo in possesso di adeguata preparazione specifica (per iscriversi a Fisica, per esempio, è necessario un determinato livello di studi di fisica a livello secondario certificato da esami finali comparabili a prescindere dal tipo di scuola frequentata), oppure si consentono iscrizioni aperte, prevedendo però uno o due semestri preliminari nel quale lo studente recupera il gap rispetto alla preparazione pregressa. Questo "semestre o anno base" integrativo andrebbe strutturato rigorosamente come già avviene in atenei prestigiosi (Cambridge, Imperial College London). La sua durata sarebbe certamente inferiore al periodo di "fuori corso" cui sono inevitabilmente costretti gli studenti che si iscrivono a un corso di laurea senza possedere la necessaria preparazione specifica.

6.5 Diritto allo studio

Orientamento, corsi integrativi e tutorato non bastano a incentivare la frequenza dei corsi di laurea se non sono sorretti da un robusto sistema di diritto allo studio e di borse di mobilità. Il DPCM sui nuovi livelli essenziali di prestazione è fermo da anni: andrebbe ripreso, modificato se necessario e poi prontamente varato.

E' in ogni caso necessario legare più strettamente le borse DSU all'effettiva frequenza dei corsi ed al superamento di un congruo numero di esami per anno. Al contrario, l'importo delle borse va aumentato per far sì che permettano l'effettivo mantenimento agli studi e la possibilità di concentrarsi su di essi.

Un'esperienza ormai consolidata dimostra che la diarchia Stato-Regioni nel finanziamento delle borse DSU non funziona. Negli anni, quello che doveva es-

sere il fondo statale integrativo rispetto agli stanziamenti regionali si è trasformato nello zoccolo duro del sistema. Prova ne sia che nell'anno di massima espansione del fondo statale (2009) non si è riusciti a soddisfare tutti gli aventi diritto perché molte Regioni hanno a quel punto diminuito il loro contributo. Oggi le Regioni contribuiscono solo per il 26% al finanziamento delle borse DSU (lo Stato per il 33%, mentre il resto proviene dalla tassa pagata dagli studenti che ha finalità redistributive). Sarebbe molto meglio porre completamente in capo allo Stato il finanziamento del sistema anche al fine di eliminare ingiustificabili variazioni regionali, lasciando se del caso alle Regioni che lo desiderano la gestione di servizi quali mense e residenze. Era questo, nel complesso, il senso della modifica costituzionale respinta dal referendum del dicembre 2016. Un ruolo importante nella gestione del diritto allo studio va attribuito alle Università che assai meglio di Stato e Regioni possono gestire in prossimità agli utenti l'assegnazione e l'erogazione delle borse anche prevedendo, come molte già fanno, ulteriori strumenti di sostegno finanziario.

Quale che sia il sistema adottato è però chiaro che si impone aumento dello stanziamento complessivo, tanto più considerando la palese debolezza del sistema italiano. Oggi le università pagano direttamente, in termini di mancato introito sulle tasse universitarie, l'iscrizione di studenti che hanno diritto all'esenzione. Questo penalizza gravemente alcuni atenei ed è del tutto incoerente con un sistema di finanziamento basato sul costo standard per studente. Per gli atenei, l'iscrizione di uno studente pagante o di uno esentato dal pagamento delle tasse, dovrebbe essere neutrale dal punto di vista delle entrate. La legge di stabilità per il 2017 rappresenta un primo importante passo in questa direzione, stabilendo il principio della neutralità, dal punto di vista delle entrate per gli atenei, dell'iscrizione di studenti paganti o meno e finanziando il processo con un primo stanziamento di 105 milioni di euro per anno. La cifra è largamente insufficiente, ma appunto è essenziale che si sia riconosciuta l'iniquità del sistema attuale che riversa di fatto in modo preponderante sugli studenti la sostenibilità del sistema, sia direttamente tramite il pagamento della tassa regionale, sia indirettamente a causa dei minori servizi erogati a fronte dell'iscrizione di studenti esentati.

Una riflessione attenta va indubbiamente dedicata al delicato tema della contribuzione studentesca richiesta agli studenti non-UE, oggi parificati agli studenti UE (italiani compresi), sotto il profilo della tassazione e dell'accesso ai benefici (alloggio e borsa). L'accertamento di reddito e patrimonio, su cui la recente riforma dell'ISEE non ha inciso, è effettuato dal consolato italiano nel paese di origine, ma con frequenti problemi di determinazione. Ne consegue che l'80% degli studenti non-UE risulta in possesso di ISEE pari a zero o vicino allo zero.

Le borse DSU, pur se auspicabilmente incrementate, non possono peraltro far fronte per intero alle spese sostenute da studenti che scelgono di studiare lontano da casa. Per questo la legge 240/2010 aveva istituito la *Fondazione per il merito* con il compito di erogare borse e prestiti basati sul merito scolastico e accademico proprio al fine di consentire la mobilità. La Fondazione è rimasta lettera morta fino al dicembre 2016, quando la legge di stabilità per il 2017 ne ha rinnovato il nome in Fondazione Articolo 34 e ne ha previsto l'effettivo avvio finanziando 400 borse di 15.000 euro per il 2017. Si tratta di un passo importante cui si deve affiancare anche l'erogazione di prestiti, indispensabili soprattutto per le fasce di reddito che non possono accedere alle borse DSU ma neppure possono agevolmente sostenere in prima persona gli oneri dello studio fuori sede. Questi prestiti, concessi a tassi contenuti perché garantiti dallo Stato (la provvista finanziaria sarebbe garantita dalla Cassa Depositi e prestiti), sostituirebbero i "prestiti d'onore", una modalità di finanziamento tramite il sistema bancario che ha riscosso poco successo in Italia anche a causa dei costi.

6.6 Tasse universitarie

L'attuale parametrizzazione delle tasse come percentuale dell'FFO si è dimostrata inadeguata, ed anzi perversa, da quando l'FFO, invece di salire anno dopo anno, è stato ripetutamente tagliato. Paradossalmente, al calare della contribuzione statale, le università dovrebbero far fronte *diminuendo* la contribuzione studentesca, che peraltro ha già superato in molti casi il tetto del 20% stabilito dalla legge. E' quindi urgente avviare una riflessione seria sul livello complessivo della tassazione sulla base di quanto già affermato nel capitolo 3, ovvero concedendo agli atenei ampi margini di libertà nel determinare gli importi contributivi per le famiglie più abbienti salvaguardando quelle meno abbienti, per le quali è anzi necessario un aumento del sostegno pubblico.

Al contempo è auspicabile che gli atenei possano disporre di maggiore margine di libertà nello stabilire il livello di tassazione anche per gli studenti non UE, soprattutto a livello di laurea magistrale e dottorato, visto che numerosi corsi di prestigio erogati dalle università italiane (si pensi anche solo al corso di laurea in Medicina in inglese) prevedono tasse universitarie irrisorie rispetto ai *competitors* internazionali, creando un forma indiretta di sussidio agli studi che non trova però alcuna reciprocità per gli studenti italiani nei principali sistemi non-UE.

Proposte

55. Onde evitare che gli atenei reclutino studenti ad ogni costo, **ogni ateneo (e all'interno per ogni raggruppamento omogeneo di corsi di laurea) dovrebbe essere invitato a fissare il tetto massimo di studenti ammissibili ogni anno** in base a criteri fissati dal MIUR che riguardino le risorse fisiche (mq. per studente) e umane (numero dei docenti per corso e per studente), ferma restando la capienza complessiva del sistema per far fronte alla domanda. Per favorire una gestione più trasparente, efficienti e attenta alle esigenze degli studenti, ogni università, indicativamente, **non dovrebbe superare la soglia di 40.000 iscritti**. Particolare attenzione dovrebbe allora essere dedicata ai mega atenei che, anche utilizzando l'art. 1 c. 2 della legge 240 (vedi proposta 52), potrebbero essere ridimensionati con nuove soluzioni organizzative e normative (segnatamente per l'area delle scienze mediche).
56. **A protezione degli studenti (pubblicità ingannevoli), selezionare le iniziative che garantiscono una soglia quali-quantitativa adeguata**, proseguendo sulla strada tracciata dall'ANVUR, attraverso il sistema AVA (Autovalutazione, Valutazione periodica, Accredimento). Non è giustificata, ad esempio, la proliferazione delle università telematiche. In Italia ne esistono attualmente 11, riconosciute dal MIUR, mentre nella maggior parte degli altri paesi europei ne esiste una sola o comunque un numero molto piccolo.
57. **Stabilire regole chiare che definiscano la figura dello studente a tempo pieno e quella dello studente a tempo definito** così da regolarizzare la durata dei corsi di studio, ridurre il numero dei "fuori corso" e al contempo definire politiche di tassazione differenziate.
58. **Mettere in atto una politica di investimento in residenze studentesche**: per stime di Euro Student, in Italia solo il 2% degli studenti vive in studentato, contro il 13% in Francia e l'11% in Germania. Si tratta di un fattore importante per l'attrattività degli atenei, specie nel Mezzogiorno, che sperimentano un calo di iscrizioni e potrebbero ambire, con questa ed altre misure, ad attivare flussi di mobilità nella direzione Nord-Centro verso il Sud.
59. **Incentivare le università a intraprendere politiche volte a una didattica più incentrata sulle esigenze degli studenti** ("*Student-Centered Learning*"), sia sotto il profilo delle modalità operative (lezioni, seminari, lavori di gruppo) sia sotto quello della valutazione degli apprendimenti (modalità di esame) che dovrebbero essere più efficaci.
60. **Definire i requisiti di accesso ai singoli corsi di laurea sulla base della preparazione scolastica acquisita e istituire un "semestre o anno base"**

integrativo (e aggiuntivo) finalizzato all'acquisizione delle competenze necessarie per l'ottimale fruizione del corso di laurea prescelto per gli studenti che provengono da percorsi non omogenei rispetto al corso. In questo periodo lo studente frequenta alcuni insegnamenti di base (per esempio 2-3) validi per più corsi di laurea affini, in modo da verificare sul campo le proprie scelte. I crediti in tal modo acquisiti sarebbero poi riconosciuti nel corso di laurea definitivamente prescelto.

61. Per favorire un incremento delle immatricolazioni e la mobilità degli studenti, **aumentare le risorse destinate al diritto allo studio e varare rapidamente le nuove regole sull'erogazione delle borse DSU**, prevedendo criteri accademici più selettivi per la concessione e il mantenimento della borsa, ma al contempo erogarla a tutti gli aventi diritto.
62. **Avviare e incrementare le attività della Fondazione Articolo 34** (già Fondazione per il merito), sia nell'erogazione di borse di mobilità sia nella concessione di prestiti.

Box n. 6

Dalla didattica incentrata sul docente allo “*Student-Centered Learning*”

Una visita alle istituzioni universitarie nuove o rinnovate dei paesi più avanzati fornisce un'idea immediata delle trasformazioni in corso nella didattica a livello di istruzione superiore. La tendenza è quella di spostare il focus dei processi di apprendimento sui bisogni di chi apprende piuttosto che sulle esigenze di chi insegna, secondo un approccio definito di “*Student-Centered Learning*” (SCL). Secondo questo approccio, il processo di apprendimento non riguarda solo o primariamente il trasferimento di conoscenze, ma piuttosto una specifica attenzione al livello di comprensione da parte dello studente riguardo a quello che gli è stato trasferito. Questo approccio prevede che gli insegnanti siano anche “facilitatori”, che condividono con i loro studenti la responsabilità dell'apprendimento e focalizzano il loro impegno sull'autonomia degli “studenti che apprendono”, incoraggiandoli ad essere pro-attivi e indipendenti nel processo di apprendimento e a costruire così, attraverso il pensiero critico, i propri significati. Secondo l'approccio SCL occorre creare un ambiente di apprendimento che tenga presente che gli studenti hanno differenti stili di apprendimento, differenti bisogni e interessi, differenti esperienze e background, escludendo che possa esistere un approccio alla didattica che sia valido in tutti i contesti.

Lo “*Student-Centered Learning*” è entrato a far parte dei temi di discussione del Processo di Bologna nel 2009, con la Conferenza di Lovanio; è stato ripreso nella Conferenza di Budapest e Vienna (2010), in quella di Bucarest (2012) e in quella di Yerevan (2015), quando i Ministri hanno dichiarato che intendono stimolare le istituzioni di istruzione superiore a innovare i corsi secondo un approccio di tipo “*Student-Centered*”, esplorando i potenziali benefici delle tecnologie digitali per la didattica e l'apprendimento.

Nel 2009 la Commissione Europea, nell'ambito del the Lifelong Learning Programme (LLP), finanziò un progetto biennale denominato *Time for a New Paradigm in Education: “Student-Centered Learning”* (T4SCL), con l'obiettivo di supportare i decisori a progettare strategie ed approcci che rispettino il paradigma dell'SCL. Il progetto condusse alla redazione di uno strumento, il T4SCL toolkit (tradotto in 7 lingue), in cui furono redatte raccomandazioni operative per l'implementazione di approcci basati sui concetti del SCL. Un secondo progetto, denominato PASCL (*Peer Assessment of “Student-Centered Learning”*), anch'esso finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito dell'LLP, si è posto l'obiettivo di definire linee guida volte ad assistere le istituzioni di istruzione superiore nell'implementazione di approcci SCL. In questo ambito sono state tenute tre conferenze a livello europeo ed è stato svolto uno studio che ha esaminato il grado di implementazione dell'approccio e le buone pratiche esistenti¹.

Anche la European University Association (EUA), nell'indagare le principali tendenze in atto, ha considerato il tema dell'SCL rilevando che, mentre esiste un generale consenso sull'importanza di questo tema, il grado di effettiva implementazione dipende dal profilo e dalla missione dell'istituzione, dall'ambito disciplinare e dal livello del corso.

L'SCL rientra quindi oggi a pieno titolo tra i temi di discussione nell'ambito della costruzione dello “Spazio europeo dell'istruzione superiore”. Sono state identificate 5 “dimensioni” principali:

¹ European Student Union, *Overview on student-centred learning in higher education in Europe. Research study*, Brussels, March 2015.

² Andrée Surssock, *Trends 2015: the changing context of European higher education*, EUA Publications, 2015.

1. coinvolgimento degli studenti negli organi di governo delle istituzioni di istruzione superiore;
2. cambiamento degli ambienti di apprendimento;
3. attenzione all'interattività;
4. attenzione alle esigenze individuali degli studenti;
5. flessibilità dei corsi di studi (facendo ricorso a strumenti come i crediti ECTS, la mobilità degli studenti, il mutuo riconoscimento dei titoli).

Alla luce di questo cambiamento di paradigma e alla luce dei **cambiamenti degli ambienti di apprendimento**, nelle istituzioni più avanzate si osserva una riduzione del numero delle aule a media ed alta capienza e una moltiplicazione delle aule che consentono una didattica seminariale e tutoriale di piccoli gruppi, nonché degli spazi di studio accessibili agli studenti per lo studio individuale o di gruppo, nei tempi in cui non sono impegnati in attività didattiche formali.

Le lezioni "frontali" non sono affatto destinate a scomparire, ma tendono a ridursi rispetto a pratiche più interattive di carattere seminariale e laboratoriale, anche per effetto dell'impatto delle applicazioni didattiche delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Anche le forme di **valutazione degli apprendimenti** degli studenti sono destinate a cambiare. Gli esami orali devono essere sempre meno la modalità prevalente di valutazione, mentre si dovrebbero diffondere le prove scritte, più o meno standardizzate, tenendo ovviamente conto delle specificità delle discipline.

In Italia, fino ad oggi, non sono state svolte indagini volte a indagare il grado di conoscenza e di implementazione dei concetti legati allo "*Student-Centered Learning*" nelle università italiane; sospettiamo però che esso sia ancora largamente marginale. Qualche elemento a supporto di questa affermazione viene, seppur indirettamente, dai risultati di una recente analisi³ che ha indagato le modalità di funzionamento della didattica universitaria in Italia attraverso 90 interviste ad altrettanti docenti di ruolo. La ricerca ha messo in luce come, pur in presenza di una certa consapevolezza da parte dei docenti dell'importanza dei metodi didattici, manchi una riflessione strutturata, soprattutto a livello di corso di studio relativa a quali metodi siano più adeguati. In assenza di questa, finiscono per prevalere approcci tradizionali, fortemente legati alla disciplina insegnata dove prevale la lezione di tipo frontale. La valutazione dell'apprendimento rappresenta un altro elemento critico, quello dove più ampio appare il gap con le esperienze europee. In generale, emerge una debole riflessione su quale modalità utilizzare e, pur in presenza di differenze significative tra ambiti disciplinari, in oltre la metà dei casi i docenti ricorrono esclusivamente a esami orali.

Altri due elementi emergono con forza: in primo luogo, la mancanza, nella quasi totalità dei casi, di procedure volte a valutare la coerenza fra crediti formativi previsti dall'insegnamento ed effettivo carico di lavoro richiesto agli studenti per superare l'esame finale, una valutazione che resta nella sfera di autonomia del docente. In secondo luogo, la mancanza, anche in questo caso quasi generalizzata, della consapevolezza di come il singolo insegnamento contribuisca al raggiungimento del risultato di apprendimento atteso; in alcuni casi i Descrittori di Dublino vengono visti con ostilità e fastidio.

³ La ricerca *La didattica in università: una ricerca nelle differenti discipline* è stata promossa dalla Fondazione Agnelli e dall'Associazione Italiana Editori. I principali risultati sono stati presentati il 29 settembre 2016 alla Camera dei Deputati.

Box n. 7

La voce degli studenti (CNSU)

Introduzione

Negli ultimi anni la rappresentanza studentesca nazionale ha spesso sottolineato, in documenti ed interventi, il forte ritardo che contraddistingue il nostro sistema universitario in diversi campi, rispetto al resto d'Europa. Esperienze di studio europee, come l'Erasmus prima e l'Erasmus Plus poi, hanno contribuito a rendere evidenti nella popolazione studentesca la distanza con gli altri paesi UE, soprattutto in termini di servizi. Ad oggi da parte di una comunità studentesca sempre più integrata a livello europeo si ha una percezione che c'è molto da fare in termini di servizi, strutture, politiche di sostegno ed incentivazione agli studi universitari per recuperare questo gap. Da un punto di vista del sistema nel suo insieme invece appare immediatamente chiaro che le politiche messe in atto negli ultimi anni, non sono state sufficienti a ridurre questo gap con il resto dell'UE e neanche con gli obiettivi prefissati dall'Italia stessa. L'Italia, all'interno della strategia Europea sull'istruzione terziaria per il 2020, si era prefissata come obiettivo quello di avere il 26% della popolazione tra i 30 ed i 34 anni in possesso di un titolo di studi universitario. Ad oggi invece la percentuale di laureati in Italia nella fascia 30-34 anni si aggira intorno al 23,9% ben lontano sia dagli obiettivi dichiarati che dalle medie UE. Infine appare abbastanza probabile che questo obiettivo del 26% sarà difficilmente raggiunto entro il 2020. Le cause che spiegano questo scenario sono molte e non direttamente identificabili in un singolo provvedimento. Sicuramente una delle più significative è da ritrovare nel sotto finanziamento strutturale del sistema universitario italiano, ma sarebbe riduttivo e non oggettivo semplificare il tutto a questo unico ed evidente elemento. È importante però sottolineare come la comparazione con gli altri paesi dell'Europa debba essere usata in maniera funzionale ad una corretta analisi delle criticità del nostro sistema, tale da portarci verso un miglioramento dello stesso, e non ad una semplificazione eccessiva che induca ad una giustificazione non necessaria e dannosa per l'attuazione di ulteriori sacrifici non più sostenibili. Come lo stesso CNSU (Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari) ha ricordato nel suo Rapporto sulla condizione studentesca (2015) è necessario oggi più che mai guardare all'Università come un "investimento sul futuro" e non ad un "costo sul presente". È necessario puntare sull'Università elevandola a priorità per il nostro Paese, affinché riceva una valorizzazione coerente con il ruolo fondamentale che la conoscenza ricopre in un sistema economico competitivo e globale come quello attuale.

Il diritto allo studio come leva

Nel quadro del sistema universitario per gli studenti assume una importanza fondamentale il ruolo giocato dal Diritto allo Studio Universitario. Non c'è dubbio che gli ultimi provvedimenti legislativi, che hanno avuto come obiettivo quello di riformare l'università, non siano stati in grado di dare un cambio di direzione importante allo stato attuale del diritto allo studio in Italia. Prima di procedere ad una analisi delle maggiori criticità del sistema di diritto allo studio, che differenziano in maniera significativa il nostro paese rispetto al resto d'Europa, è imprescindibile fare una opportuna premessa.

Quando si parla di diritto allo studio è immediato il riferimento all'articolo 34 della Costituzione Italiana ed in particolare al secondo comma che recita: *"I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi."* La fonte costituzionale del diritto allo studio trova però la sua piena espressione non solo per tramite dell'articolo 34

ma anche nell'articolo 3 quando si afferma che *“è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli in ordine economico e sociale”* che *“impediscono il pieno sviluppo della persona umana”*.

Affermare questo non è di poco rilievo perché si dà al diritto allo studio una concezione più ampia ed inclusiva che impegna lo Stato a rimuovere ostacoli come la disegualianza economica e sociale che negli ultimi anni, di forte crisi economica, si sono accentuati nel nostro Paese ed hanno una chiara e diretta ripercussione sull'accesso agli studi universitari.

Il sistema del diritto allo studio assume in Italia un valore fondamentale essendo tra gli elementi principali che incentivano, sostengono e permettono l'accesso agli studi universitari. Trascurare o non interpretare il diritto allo studio come leva fondamentale per incrementare le immatricolazioni all'università, garantendo un diritto costituzionalmente garantito, vuol dire impedire ad una considerevole fetta di popolazione di accedere ai livelli più alti d'istruzione.

Il sistema del Diritto allo Studio si caratterizza per diverse criticità riscontrabili sull'intera filiera, fino ai singoli bandi Regionali, ma per una corretta analisi è fondamentale partire dalla modalità e dalle quote di finanziamento. Come è noto il diritto allo studio è finanziato in primo luogo dalle Regioni, alle quali spetta come compito costituzionale, poi dallo Stato, per tramite del Fondo Integrativo Statale (FIS), ed infine dagli studenti stessi, per il tramite della tassa regionale per il Diritto allo Studio.

Il primo sconfortante dato che si ha dal sistema di finanziamento è che, tra i tre soggetti coinvolti nel finanziamento del DSU, la componente studentesca ad oggi è quella che in percentuale partecipa maggiormente al finanziamento delle borse. Sono quindi gli studenti stessi che, pagando la tassa regionale, finanziano per circa il 40% le borse di studio dei propri colleghi (CNSU Rapporto 2015). Da questo dato si evince quindi che sia le Regioni che lo Stato non contribuiscono in maniera adeguata al finanziamento del DSU in Italia.

Sommando le tre voci di finanziamento per il DSU si ottiene il valore totale di circa 560 milioni di euro. Questa cifra ha visto negli ultimi anni una forte variabilità dovuta soprattutto a due elementi: innanzitutto la non stabilità del FIS, che da questo anno grazie ad un esile incremento di 50 milioni di euro nell'ultima legge di stabilità si stabilizza a 210 milioni di euro; in secondo luogo derivante dal ruolo delle Regioni, ma soprattutto di alcune Regioni, che nel momento in cui lo Stato investiva di più per tramite del FIS sottraevano le proprie risorse Regionali, abbassando quindi il finanziamento totale e rendendo vani gli incrementi.

Un finanziamento, quello del DSU in Italia, che appare del tutto irrisorio se paragonato al finanziamento di altri Paesi Europei. Basti pensare infatti che Paesi come Francia e Germania rispettivamente investono 1,9 e 2,2 miliardi di euro per finanziare il diritto allo studio universitario.

Una differenza di investimento significativa che rende evidente la prima grande criticità del DSU, ovvero il suo sotto finanziamento strutturale. Il gap con l'Europa appare da questo punto di vista troppo forte, sul DSU l'Italia non è in grado di competere.

L'effetto più diretto di questo contesto è che in Italia solamente l'8% della totalità degli studenti universitari beneficiano di un sostegno economico contro il 25% della Francia e il 34,7% della Germania. In Italia inoltre avere diritto alla borsa di studio non produce automaticamente la certezza che se ne possa effettivamente godere. Infatti uno degli effetti più negativi del sotto finanziamento è il fenomeno, tutto italiano, dell'idoneo non beneficiario di borsa di studio. Solamente il 75% degli studenti universitari aventi diritto alla borsa ne riesce effettivamente a beneficiare, mentre la restante percentuale rimane non tutelata. Il dato appare più allarmante a causa della copertura delle borse nelle diverse Regioni. A tal proposito, sul fi-

nanziamento delle Regioni è significativo segnalare che non tutte partecipano positivamente ed in maniera identica al finanziamento del DSU, nonostante sia un loro espresso dovere costituzionale. Questa differenza di attenzione politica tra Regione e Regione e soprattutto tra le Regioni del Nord e quelle del Sud, produce l'effetto che soprattutto nelle Regioni del Sud non sia garantita la possibilità di usufruire della borsa di studio e si verifichino i picchi più alti di idonei non beneficiari. È indubbio che questo dato incentivi la mobilità regionale che vede ogni anno migliaia di studenti spostarsi da Sud a Nord. Inoltre questo tipo di distorsione incide sulla mobilità non solo obbligando gli studenti ad "emigrare" verso Regioni con un welfare studentesco più forte ma anche, ad esempio, impedendo a migliaia di studenti di trasferirsi nelle mete universitarie scelte e obbligandoli ad un pendolarismo verso Atenei a loro vicini. Tutto questo va a discapito di una mobilità studentesca nazionale fondata sulla libertà effettiva di scelta dello studente, libertà effettiva che potrebbe invece essere uno degli elementi principali alla base di una qualità della didattica.

Nonostante il fenomeno degli idonei non beneficiari oramai si verifichi da molti anni in maniera organica e sia di attualità nel dibattito pubblico, non sembrano esserci spiragli per una soluzione in breve.

A limitare il diritto allo studio in Italia non sono solamente i requisiti per percepire la borsa di studio o il finanziamento del sistema, ma anche la scarsità dei servizi connessi, come ad esempio gli alloggi pubblici, le mense ed i trasporti. In tema di residenzialità infatti solamente il 32% degli studenti fuori sede idonei di borsa di studio usufruiscono del servizio di alloggio pubblico. Questo dato nel contesto Europeo diventa ancora più significativo. Secondo i risultati della V° indagine Eurostudent solamente il 2% degli studenti italiani vive in uno studentato mentre in Francia sono il 13% e in Germania l'11%. Nonostante si siano messe in campo azioni importanti, come la legge 338/2000 che ha prodotto dei benefici importanti in termini di residenzialità studentesca, è ancora significativo il gap da recuperare con il resto dell'Europa. Da questo punto di vista l'obiettivo dovrebbe essere quello di aumentare il numero di alloggi di ulteriori 100.000 unità oltre le circa 40.000 già disponibili (Rapporto CNSU 2015). In questo caso la recente pubblicazione di un nuovo bando della legge 338/2000 è da leggersi come segnale positivo che va in questa direzione.

Non sono solamente i problemi "strutturali" del sistema a produrre criticità, ma anche piccoli elementi che non vanno sottovalutati, come ad esempio i tempi di erogazione della borsa di studio e l'assenza di un orientamento ai servizi del diritto allo studio. In merito al primo elemento spesso la borsa di studio viene erogata da diversi enti nella seconda metà dell'anno accademico. Questa tendenza è un elemento di forte criticità per la componente studentesca. Tipicamente chi fa richiesta di borsa di studio sono studenti che non hanno le disponibilità economiche per potersi permettere gli studi. Per questo motivo una tardiva erogazione della borsa non permette di risolvere il problema per il quale è stata prevista e rischia di rendere inefficace lo strumento. In merito al secondo elemento invece è da segnalare la totale assenza di politiche di orientamento al diritto allo studio. Una assenza importante che lascia spazio solamente all'auspicio che in futuro si istituisca, all'interno di politiche di orientamento universitario, un programma di informazione nazionale per futuri studenti universitari sulle borse di studio, sulle modalità di partecipazione ai bandi e sui servizi messi a disposizione dagli enti. Troppo spesso si verificano casi in cui la domanda non incontra l'offerta producendo un danno al sistema universitario che ha già un numero troppo bassi di studenti e di studenti borsisti.

Per concludere il primo passo per avvicinarci all'Europa come sistema universitario è quello di fare uno sforzo in tema di Diritto allo Studio e welfare studentesco. Infatti solo in questo

modo sarà possibile implementare il numero di immatricolazioni e di iscrizioni per avvicinare l'Italia agli obiettivi prefissati in termini di strategia europea sull'istruzione terziaria. Non servono grandi riforme se non si interviene innanzitutto sul finanziamento. È questo il primo passo da compiere. Finanziare politiche di welfare per avvicinarci alla media Europea. In secondo luogo è necessario portare a compimento la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, superando in questo modo il modello di finanziamento storico secondo il DPCM del 2001 per arrivare ad un finanziamento alle Regioni strutturato in base al fabbisogno.

La Contribuzione studentesca, un elemento incontrollato a danno del sistema

Trai paesi Europei se l'Italia è nelle ultime posizioni per finanziamento al Diritto allo Studio lo stesso invece non si può dire sulla contribuzione studentesca. Infatti, l'Italia, si colloca tra i paesi europei con la tassazione più alta e sopra a nazioni quali Francia, Belgio, Germania, per citarne alcuni (rapporto *"education at a glance"*). Negli ultimi dieci anni le tasse universitarie sono cresciute in Italia del 63% circa (CNSU 2015) parallelamente ad una riduzione, non casuale, del numero di iscrizioni all'università. All'aumento considerevole della contribuzione studentesca è corrisposta una significativa riduzione del Fondo di Finanziamento Ordinario. Non è possibile leggere questi due dati in maniera separata. Da questo collegamento è possibile dedurre che la contribuzione studentesca è diventata negli anni una fonte di entrata sempre di maggiore incidenza per gli Atenei, a fronte di un periodo di forte contrazione del contributo da parte dello Stato. Questa riduzione dei finanziamenti però rischia di compromettere, come accaduto già in qualche Ateneo, il rispetto del tetto massimo stabilito dal D.P.R. 306/1997 ovvero il famoso 20% del rapporto FFO/tasse. Gli interventi normativi di questi ultimi anni (si veda ad esempio il D.L. 95/2012 *spending review*), sono spesso orientati più a "legalizzare" e legittimare lo sfondamento del suddetto tetto del 20%, ad esempio escludendo gli studenti fuori corso dal computo del tetto complessivo della tassazione, ed in tale modo permettendo su di loro forti incrementi della contribuzione studentesca, che non ad invertire la tendenza alla sovracontribuzione.

In sintesi il combinato disposto dell'aumento della contribuzione studentesca, dovuto al disinvestimento dello stato per tramite della riduzione del FFO, e del sotto finanziamento del Diritto allo Studio hanno inciso fortemente sull'accessibilità al sistema universitario da parte degli studenti, limitando nei fatti gli Artt. 3 e 34 della Costituzione.

Ad incentivare politiche di aumento della contribuzione studentesca ha inciso poi anche la decisione di includere il gettito della contribuzione studentesca nelle formule degli indici contabili (ISEF) contenuti negli strumenti di programmazione e valutazione delle politiche di bilancio e reclutamento degli Atenei (D.lgs. 49/2012). Questa scelta è apparsa quindi non condivisibile da parte della componente studentesca.

La contribuzione studentesca è quindi in Italia un ulteriore elemento di criticità per l'accesso al mondo dell'istruzione universitaria ed ha bisogno di una profonda revisione. In questa direzione sembra andare l'approvazione in legge di stabilità 2017 della cosiddetta *"no tax area"* auspicata da tempo dagli studenti. In Europa diverse sono le esperienze positive di gratuità ed incentivazione dei percorsi universitari e questo provvedimento sembra un tentativo di andare in questa giusta direzione. La *"no tax area"* prevede in sintesi un esonero dal pagamento delle tasse per gli studenti entro il primo anno fuoricorso e con un ISEE inferiore ai 13000 euro. Inoltre la *"no tax area"* prevede un limite massimo alla contribuzione studentesca per gli studenti con reddito tra i 13000 ed i 30000 euro. Correttamente a tale esonero è previsto un rimborso agli Atenei tramite il FFO.

Tropi ostacoli ad una didattica adeguata

La distanza tra il sistema universitario nazionale e la strategia Europa 2020 è misurabile non solo attraverso le criticità evidenziate sul diritto allo studio e sulla contribuzione studentesca, ma anche tramite i temi legati alla didattica. Avere quindi un adeguato numero di docenti e di finanziamenti ed una didattica ben organizzata potrebbe in parte far pesare di meno le criticità presenti in altri comparti del sistema.

In merito al tema dei finanziamenti è stato già detto come il Fondo di Finanziamento Ordinario si sia ridotto considerevolmente negli ultimi anni, nonostante si siano susseguiti governi di diverso colore politico. Questa riduzione si pone in forte contrasto con qualsiasi strategia di raggiungimento degli obiettivi Europei. Con le riforme degli ultimi anni è stata introdotta nel FFO la nota "quota premiale", con l'obiettivo dichiarato di vedere assegnate agli Atenei virtuosi risorse aggiuntive. In conseguenza delle politiche di disinvestimento invece la quota premiale è diventata una sorta di quota competitiva, non assegnando quote aggiuntive ma piuttosto redistribuendo una quota sempre minore del finanziamento del sistema. Infine il CNSU più volte si è espresso nei suoi pareri auspicando una pari dignità al peso dato nella quota premiale alla valutazione della didattica e della ricerca, rivedendone comunque i criteri. Una nota positiva in questi ultimi anni è stata l'introduzione del Costo standard per studente in corso che si configura come un metodo di calcolo differente dalla quota base. Si supera finalmente una distribuzione dei finanziamenti basata su quota storica che non è più rappresentativa degli Atenei che in questi anni sono profondamente cambiati. Nel caso del costo standard sono però riscontrabili diverse criticità. La prima consiste nell'ipotesi in cui ci trovi di fronte ad un Ateneo con una forte riduzione di studenti ed in questo caso non si avrebbe la possibilità di ridurre proporzionalmente i costi. In secondo luogo il costo standard ignora una percentuale significativa degli studenti ovvero gli studenti fuori corso. Infine il costo standard rappresenta ancora una quota troppo bassa nello schema di ripartizione del FFO.

Per quanto riguarda la docenza invece dal 2008 si sono susseguiti interventi legislativi che hanno bloccato in maniera significativa il *turnover* universitario. Il blocco del *turnover* legato ai pensionamenti ha diminuito considerevolmente il numero dei docenti universitari. Inoltre la mancanza di docenti e di un adeguato finanziamento incide pesantemente anche su un ulteriore aspetto. Infatti, con l'introduzione del sistema di Accreditamento Valutazione e Autovalutazione (AVA) molti Atenei, soprattutto Statali, hanno rivisto al ribasso la propria offerta formativa sopprimendo o accorpando corsi di studio per l'effetto combinato di assenza di turnover, definanziamento e dei parametri di accreditamento AVA. In questi ultimi anni i corsi di studio si sono notevolmente ridotti. Un'ulteriore conseguenza è stata anche l'intensificarsi dell'uso di corsi di laurea interclasse. Questo contesto scarica i suoi effetti non solo nella chiusura dei corsi di studio, ma anche nell'introduzione diffusa dei numeri programmati locali. Questo fenomeno preoccupa fortemente la comunità studentesca poiché incide in maniera profonda sulle reali possibilità di accesso al sistema universitario. Il numero programmato locale ha anche un effetto drammatico per quanto riguarda la mobilità e la possibilità di scelta da parte degli studenti. Spesso, infatti, gli studenti si trovano quasi costretti a scegliere determinati Atenei in base alla presenza o meno di un numero programmato in specifici corsi di laurea.

Conclusioni

In conclusione il sistema universitario sembra andare in una direzione completamente opposta a quella che dichiara negli obiettivi europei. Una direzione che porta l'Italia lontano da quella che si definisce oggi l'economia della conoscenza e soprattutto lontano dalle necessi-

tà della componente studentesca. Il ritardo che si sta accumulando in numero di immatricolati e laureati pesa in termini di economia reale. Se l'obiettivo dichiarato è quello di recuperare una distanza con il resto d'Europa allora ci troviamo di fronte ad una strategia sbagliata che mette il sistema non solo nelle condizioni di non migliorare, ma addirittura di sopravvivere a stento. Alcune misure messe in campo appaiono finalmente in controtendenza, nel verso giusto e dunque condivisibili, ma non sembrano essere sufficienti ad invertire poderosamente, come necessario, la rotta di questi anni.

7. Centralità dei docenti

7.1 Un inquadramento quantitativo

Secondo l'ultimo Rapporto ANVUR, nel 2015, i **docenti universitari italiani “di ruolo”** erano poco più di 50mila, di cui il 95% in servizio nelle istituzioni statali. I professori ordinari erano circa 13mila, 20mila gli associati e 17mila i ricercatori a tempo indeterminato (Tabella 7.1).

In seguito alle modifiche introdotte dalla legge 230 del 2005 e dalla legge 240 del 2010, ai docenti di ruolo si sono affiancati i ricercatori a tempo determinato, figura che è destinata a sostituire progressivamente quella dei ricercatori a tempo indeterminato, messa a esaurimento dalla stessa legge 240. Nel 2015 i ricercatori a tempo determinato erano di poco superiori alle 4.600 unità (il 72% era costituito da ricercatori di tipo A, il 15% di tipo B, figure entrambe introdotte dalla legge 240, e il 13% da ricercatori previsti dalla legge 230).

Vi sono poi altre figure professionali impegnate in attività didattica o di ricerca: docenti a contratto, assegnisti, collaboratori di ricerca, borsisti. Fatta eccezione per i professori a contratto, le altre figure dovrebbero essere impegnate (quasi) esclusivamente in attività di ricerca; nel 2014, il totale dei rapporti di lavoro di queste tipologie ammontava a oltre 30mila, di cui la metà circa costituita da assegni di ricerca. Come fa notare la stessa ANVUR, l'aumento del numero di queste figure ha compensato la contrazione significativa nel numero dei docenti di ruolo ma ha, di fatto, contribuito a costituire numerosissimi “precari” dell'università.

Il numero dei docenti universitari in Italia (personale di ruolo e ricercatori a tempo determinato) è aumentato senza soluzione di continuità dal 1998 al 2008, anno in cui ha raggiunto il suo livello massimo (peraltro in presenza di una dinamica incrementale degli studenti non altrettanto marcata) e, successivamente, a seguito dei provvedimenti di blocco del *turnover* e il taglio dei finanziamenti pubblici al sistema, ha subito una contrazione sensibile, passando da oltre 62mila a 55mila nel 2015 (-12%).

Nello stesso periodo per effetto dello stesso blocco del *turnover*, le nuove regole di reclutamento e il pensionamento di numerosi docenti, si è profondamente modificata la composizione del corpo docente: nella fase di crescita vi erano molti ordinari, relativamente pochi associati e molti ricercatori (distribuzione a clessidra), evoluta poi, nella fase di calo, verso una distribuzione

più piramidale (pochi ordinari, un numero leggermente superiore di associati e molti ricercatori).

Tabella 7.1

Docenti di ruolo, ricercatori a tempo determinato e altro personale di ricerca, anni 2000, 2003, 2008, 2010, 2013, 2014, 2015 (valori assoluti)

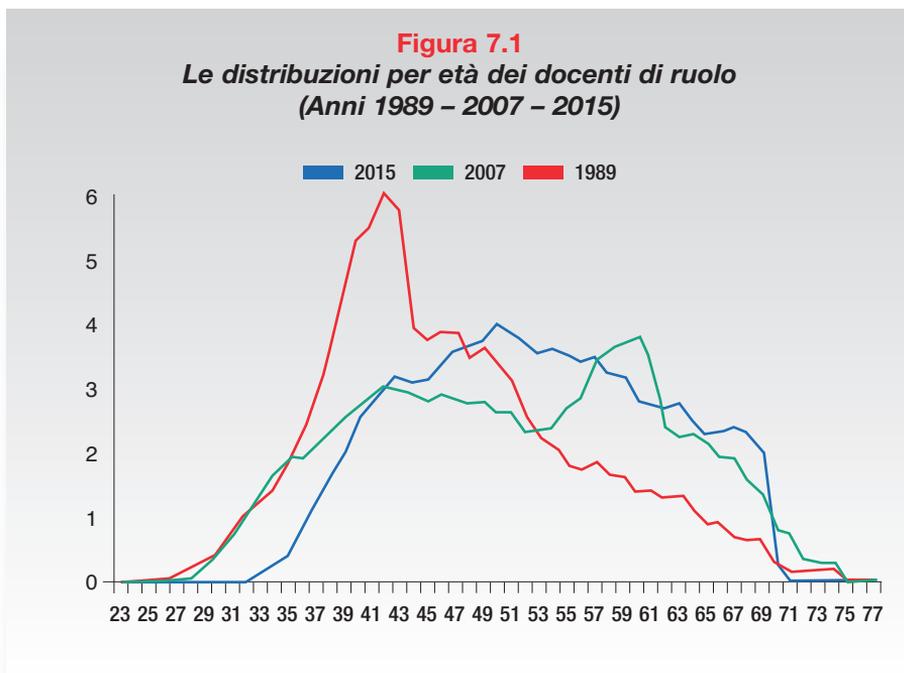
	2000	2003	2008	2010	2013	2014	2015
Docenti di ruolo	51.967	56.450	62.753	57.741	53.459	51.840	50.369
- Ordinari	15.028	17.957	18.929	15.851	13.883	13.263	12.877
- Associati	17.247	18.092	18.255	16.956	15.830	17.547	20.048
- Ricercatori	19.692	20.401	25.569	24.934	23.746	21.030	17.444
Ricercatori a tempo determinato				1.280	3.273	3.859	4.608
Altro personale di ricerca	nd	nd	22.045	28.576	29.333	30.512	nd
- Assegnisti	5.439	9.789	12.093	13.168	16.081	15.949	13.250
- Collaboratori	nd	6.550	6.089	8.096	8.599	8.775	nd
- Borse di studio e di ricerca per laureati	nd	nd	3.863	7.312	4.653	5.788	nd

Fonte: ANVUR 2016

Nel 2015, con i numerosi passaggi da ricercatore ad associato, la base della piramide si è significativamente assottigliata, a beneficio del rango intermedio degli associati, e nemmeno il piano straordinario 2016 di reclutamento di nuovi ricercatori universitari a tempo determinato (RUTD) di tipo B, riuscirà a modificare questa configurazione.

Dal 1998 al 2015 l'età media del personale di ruolo è aumentata di quasi 7 anni, giungendo a sfiorare i 53 anni, mentre l'età più diffusa passa dai 42 anni del 1989 ai 50 anni nel 2015 (Figura 7.1). Il profilo della curva anagrafica si è spostata verso fasce di età più elevate per via del calo di nuove assunzioni e dell'innalzamento dell'età media in ingresso. L'onda anomala derivante dalla immissione ope legis del 1980 sta per essere riassorbita completamente. Le curve risentono visibilmente dei cicli di espansione e contra-

zione che hanno caratterizzato il sistema accademico italiano dal punto di vista del corpo docente.

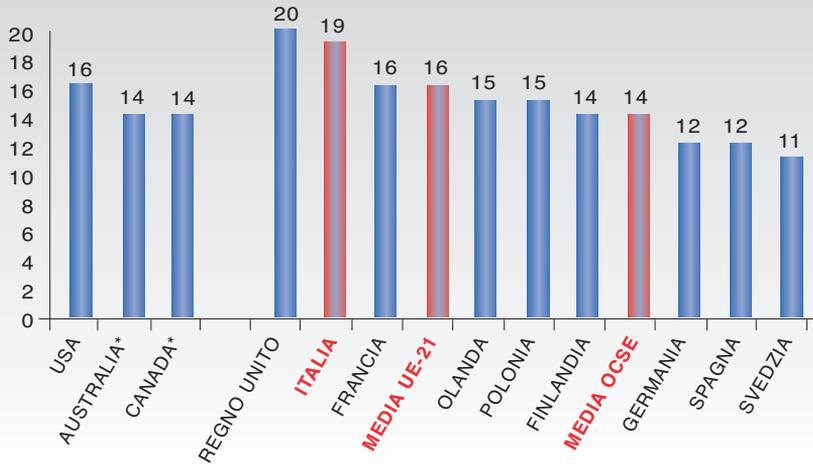


Education at a glance, 2016

Il rapporto tra docenti universitari e studenti iscritti assume, in Italia, uno dei valori più alti in ambito europeo: sono 19 gli studenti per ciascun docente, rispetto ai 16 della media UE a 21 Paesi (Figura 7.2). Anche se il dato va interpretato con una certa cautela¹, l'elevato rapporto studenti-docenti potrebbe rappresentare un altro elemento di debolezza del sistema italiano rispetto a quello dei paesi più avanzati.

¹ Circa il numero degli studenti iscritti, va ricordato ciò che abbiamo già affermato nel Capitolo 1: il nostro paese considera lo "studente iscritto" un individuo che è in regola con le contribuzioni richieste, indipendentemente dal suo impegno in attività di studio. Nelle statistiche degli altri paesi, di norma, viene usato il Full Time Equivalent Student, un metodo che riconduce il contributo degli studenti impegnati a tempo parziale all'unità di misura dello studente a tempo pieno. Questo elemento contribuisce, in parte, a rendere sottodimensionati i nostri indicatori di efficacia rispetto a quelli di altri paesi, in quanto gli studenti "fuori corso" sono considerati come se fossero tutti a tempo pieno.

Figura 7.2
Numero di studenti per docente nella istruzione di livello universitario (2012)



Education at a glance, 2016

7.2 Reclutamento e carriera

Una caratteristica peculiare del dibattito italiano sul sistema universitario è l'attenzione dedicata a reclutamento e carriera dei docenti. Temi importanti, non c'è dubbio, ma che in molti altri contesti, da quelli più vicini al nostro come struttura giuridico-amministrativa (Francia e Germania) a quelli marcatamente diversi (UK, USA) non assume mai lo stesso rilievo, posto che ne assuma uno centrale. In parte, ma solo in parte, questo consegue dal fatto che, in quanto dipendenti pubblici, la carriera dei docenti universitari è normata per legge, e successivi governi e Parlamenti hanno raramente perso occasione di intervenire in materia con provvedimenti spesso occasionali e talora clientelari. L'attuale impianto normativo della docenza poggia principalmente sulla legge 240 del 2010, e in parte ancora sul DPR 382 del 1980. L'ANVUR ha svolto un'interessante disanima dei percorsi di carriera a valle della legge 240 che vale la pena riprendere nei suoi punti salienti. Fino all'entrata in vigore della legge 240, il percorso di carriera nel ruolo di docente universitario era costituito da tre passaggi: ricercatore universitario, professore associato, professore ordinario. Oltre alle progressioni interne, vi era naturalmente la possibilità di reclutare personale dall'esterno, ma gli ingressi dall'esterno sono sempre stati consistenti per la qualifica di accesso al sistema e per quella del

ricercatore universitario, molto rari quelli per professore ordinario.

La legge 240 ha abolito il ruolo del ricercatore universitario a tempo indeterminato e stabilito solo due livelli di docenti di ruolo (associato e ordinario), cui si accede previo conseguimento dell'abilitazione scientifica nazionale (ASN). Inoltre, la stessa legge, e la precedente legge 230/05, hanno introdotto la figura del "ricercatore a tempo determinato" (RUTD), con compiti di ricerca e di didattica paragonabili a quelli dei ricercatori universitari (a tempo indeterminato).

I RUTD ex legge 240 sono studiosi in possesso del titolo di dottore di ricerca reclutati dalle università per svolgere, con contratto di lavoro subordinato, attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti. Due le tipologie contrattuali:

- il ricercatore di tipo A, con contratto triennale prorogabile per soli due anni, previa valutazione positiva della didattica e della ricerca svolta;
- il ricercatore di tipo B, con contratto triennale (non rinnovabile), riservato a ricercatori che abbiano usufruito del contratto di tipo A, ovvero, per almeno tre anni anche non consecutivi, di assegni di ricerca, borse post-dottorato o analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri.

La legge non garantisce l'accesso automatico ai ruoli, ma prevede che al termine del contratto triennale il ricercatore di tipo B abbia il diritto di essere valutato e possa essere immesso nel ruolo dei professori associati qualora abbia conseguito l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) e sia valutato positivamente dall'università. Per queste caratteristiche, il contratto viene definito come tenure track. Una norma introdotta nella Legge di Stabilità per il 2017 prevede che l'ASN costituisca titolo di accesso ai concorsi di ricercatori di tipo B, un'innovazione che rischia di creare un cortocircuito controproducente tra diverse forme e gradi di reclutamento.

E' presto per analizzare in dettaglio l'impatto di questa ed altre innovazioni sul profilo complessivo della docenza, perché alla riforma, entrata in vigore a gennaio 2011, è seguito un quinquennio di riduzione significativa e pressoché costante del finanziamento statale agli atenei, con conseguenze pesanti sulla capacità di reclutamento².

² Qualche dato ci viene fornito dall'ANVUR, che ha tentato di tracciare il percorso lavorativo di coloro che nel 2009 risultavano titolari di un contratto RUTD (quindi in un periodo precedente alla legge 240) nei sei anni successivi: su 710 studiosi, il 26% è diventato docente di ruolo, il 65% ha avuto esperienze successive da RUTD, l'8% è uscito dal sistema universitario italiano. Quasi il 90% dei RUTD del 2009 ha fatto almeno un'altra esperienza da RUTD, prima di entrare in ruolo o uscire dal sistema e mediamente è rimasto in questa condizione per quasi 4 anni. Fra i titolari di un assegno di ricerca le cose stanno diversamente: l'80% è uscito dal sistema universitario italiano, il 9% è diventato docente di ruolo, l'11% ha avuto almeno un contratto da RUTD.

Ad accentuare le difficoltà di messa a regime delle nuove regole, sta il fatto che le procedure per il conseguimento dell'ASN, che dovevano per legge avere cadenza annuale, sono state bandite nel 2012 e 2013, ma non nel 2014 e 2015, nelle more di alcune modifiche approvate dal Parlamento a giugno 2014 sulla scia delle polemiche relative ai risultati delle prime tornate; a fine 2016 sono ripartite le nuove procedure.

L'ANVUR ha esaminato le prime tornate dell'ASN. Dal momento che essa rappresenta una novità nel sistema italiano, vi è stata a lungo incertezza circa il modo con cui sarebbe stata interpretata dalle comunità scientifiche nelle diverse discipline. L'assenza di un tetto massimo al numero di abilitazioni poteva dare luogo a interpretazioni largamente eterogenee dei requisiti e dei tassi di abilitazione. L'analisi dei dati disaggregati per aree scientifiche mostra che, nell'insieme, vi è stato un certo allineamento delle aree scientifiche intorno ad un tasso di abilitazione (calcolato sulle persone) del 54%, con una variazione di $\pm 10\%$, per un totale complessivo di 8.500 persone abilitate (per il ruolo di associato e di ordinario). Nell'insieme, il timore, avanzato alla vigilia della entrata in vigore della ASN, di un accesso indiscriminato ai ruoli sembra essere fugato.

Un altro elemento di sicuro interesse è l'analisi del tasso di successo in funzione della provenienza dei candidati. L'ASN, infatti, non poneva vincoli formali di accesso rispetto alla provenienza dei candidati (poteva chiedere di essere valutato ai fini della abilitazione ogni persona dotata di titolo di laurea) e non si ponevano limiti al numero di candidature possibili (era possibile fare domanda nella propria disciplina, in discipline affini, in discipline "lontane"). Si intendeva così consentire una maggiore apertura delle carriere universitarie rispetto a ricercatori che avessero svolto parte della propria carriera all'estero, oppure in altre istituzioni di ricerca nazionali o avessero maturato significativi risultati scientifici in altre istituzioni. I dati mostrano che le commissioni hanno riconosciuto in misura molto ampia la qualità scientifica dei ricercatori non accademici: il 31% delle domande (8.700 circa) ha avuto esito positivo. Si tratta di una novità senza precedenti nel sistema delle carriere accademiche italiane: per la prima volta il sistema accademico riconosce in modo sistematico la equivalenza ai fini della abilitazione scientifica della produzione di candidati provenienti da esperienze esterne.

Il conseguimento dell'ASN costituisce, come osservato, un requisito necessario ma non sufficiente per l'ingresso nei ruoli di associato o di ordinario. Sotto questo profilo, è interessante l'analisi, svolta dalla stessa ANVUR, dei bandi pubblicati dagli atenei tra il 2013 e il 2015. La tipologia predominante di bandi è risultata essere quella con accesso riservato al personale interno all'istituzione (50%), segue la tipologia di concorso aperta a tutti

(41%), infine quelli riservati a candidati esterni e per chiamata diretta. Sotto questo profilo è bene ricordare che la norma transitoria (art. 24, comma 6 della 240) che ha previsto la possibilità di riservare i concorsi ai candidati interni scade il 31 dicembre 2017. A partire dal quel momento, quindi, tutti i concorsi per associato e ordinario dovranno essere aperti a tutti gli aventi diritto (possessori di ASN o titolari di posizioni equivalenti in Italia o all'estero), esclusi ovviamente i casi di promozione tenute track a partire da un posto di RUTD B. Sono facilmente prevedibili le richieste di proroga, che rinvierebbero però sine die l'appuntamento con un sistema più flessibile e competitivo. Si misurerà in quella sede la volontà di Governo e Parlamento di proseguire sulla strada dell'innovazione.

In conclusione, possiamo affermare che la carriera universitaria è sempre stata ardua, in Italia e altrove, perché legata a numeri comunque limitati e a una selezione in ogni caso severa degli aspiranti. Per fare un confronto, nel 2008 Italia e Germania contavano lo stesso numero di professori ordinari (circa 20.000), anche se in Germania gli studenti universitari sono assai più numerosi. In Francia, circa il 50% dei docenti che supera l'ASN non accede mai al ruolo per il quale l'ha conseguita. Il "precariato", cioè una fase iniziale della carriera con contratti di vario tipo a tempo determinato, è la prassi in tutti i sistemi. Quanti rimpiangono il vecchio ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato dimenticano che l'età media di ingresso in quel ruolo era superiore ai 37 anni, il che comportava circa dieci anni di precariato post-dottorato.

7.3 Il dottorato

Per come è stato strutturato e per il contesto economico generale, il dottorato italiano è quasi sempre visto come primo passo di una carriera accademica piuttosto che come qualificazione di alto livello polivalente. Poiché ogni anno l'Italia produce circa 8.000 PhD, anche escludendo qualunque immissione dall'estero e al netto di misure di riduzione dei finanziamenti pubblici, la maggior parte di questi dottori di ricerca non potrà conseguire un posto di ruolo nell'università italiana, anche se per alcuni settori esistono possibilità negli Enti pubblici di ricerca. Da questo punto di vista la retorica sulla "fuga dei cervelli" andrebbe sostituita da un'accurata riflessione sugli attuali dottorati di ricerca. Sono pochi o sono troppi? In quali settori sono pochi e in quali sono troppi? Sono impostati in modo tale da favorire uno spettro di occupazioni più ampio rispetto alla tradizionale carriera accademica?

Un contributo a queste riflessioni è stato dato, seppur indirettamente, dal legislatore. La legge 240, infatti, è intervenuta anche sul dottorato, introducendo novità di rilievo (tramite il DM 45/2013), quali il sistema di accreditamento, la disciplina relativa ai corsi, i dottorati industriali. Nel capitolo 4 abbiamo già descritto i principali esiti della nuova normativa e delle linee guida per l'accreditamento definite dall'ANVUR: la razionalizzazione dell'offerta dei corsi, il miglioramento della qualità scientifica dei collegi di dottorati, la consistente diminuzione dei posti senza borsa.

Tutte le modifiche introdotte (la necessità di una certa numerosità dei docenti facenti parte del collegio didattico, la coerenza della loro specializzazione con gli obiettivi del dottorato, il loro grado di qualificazione e la qualità media della loro attività di ricerca, la disponibilità di un numero minimo di borse di studio da parte degli atenei coinvolti) se hanno operato una necessaria razionalizzazione dell'offerta, al contempo hanno avuto il merito di riconoscere l'importanza del dottorato come elemento formativo fondamentale, dandogli la rilevanza istituzionale che gli è dovuta. La valorizzazione della didattica dottorale e delle sue specificità deve costituire un importante elemento di valutazione, insieme alla capacità dei dottorati di inserire i loro studenti nel mondo della ricerca e in quello del lavoro.

In particolare, la valutazione qualitativa del collegio al momento dell'accreditamento ha sottolineato la necessità della presenza di un nucleo di docenti di qualità superiore alla media come preconditione necessaria all'istituzione di un dottorato. Ciò implica che solo gli atenei in grado di mettere insieme un tale nucleo, oltre che in possesso delle necessarie strutture, saranno in grado di istituire dottorati, favorendo processi di specializzazione e di mobilità dei docenti, elemento che va facilitato e incentivato.

In questo contesto, va ribadita la necessità di una valorizzazione della didattica dottorale (che ha al suo cuore nella ricerca) affinché questa abbia ricadute positive anche sulla didattica della laurea magistrale puntando al coordinamento tra questa e il triennio dottorale. Sotto questo profilo, occorrerebbe potenziare la didattica seminariale, con presentazione e discussione regolare di paper a carattere scientifico: questo approccio arricchirebbe la formazione di quanti sono interessati all'iscrizione a un corso di dottorato ma anche di quanti, ben più numerosi, si fermano alla laurea specialistica. Quest'ultima andrebbe infatti coordinata anche con la didattica dottorale, oltre che con quella della laurea triennale, rimediando così ai danni causati dalla tempistica di una riforma che ha introdotto trienni e bienni in momenti diversi e ignorato il dottorato, svuotando così parzialmente il suo stesso impianto originario che prevedeva invece uno stretto coordinamento tra i diversi cicli e le loro diverse didattiche.

Questa svolta permetterebbe di migliorare immediatamente le condizioni e la ricerca della parte migliore della nostra docenza universitaria, che oggi spesso soffre per la mancanza di una didattica qualificata e legata alla sua attività di ricerca.

Il dottore di ricerca sarà così sempre di più il prodotto migliore dell'università italiana: giovani capaci di porre e risolvere problemi rilevanti, al corrente dei traguardi e delle conoscenze internazionali, integrati nel mondo della ricerca e quindi in grado di dare un contributo importante al sistema produttivo e all'amministrazione del paese oltre che alla ricerca. E' quindi necessario che il valore del dottorato sia riconosciuto sul mercato del lavoro. La valutazione ex post dovrà necessariamente tenere conto sia della produzione scientifica dei dottori di ricerca sia del loro inserimento lavorativo per meglio comprendere l'efficacia della riorganizzazione dei corsi nel favorire un aumento della qualità dei dottori di ricerca. Sotto questo profilo, va certamente prestata molta attenzione alle potenzialità dei dottorati industriali.

Puntare sul dottorato, la sua qualità, e più in generale sui corsi post-laurea triennale, permetterebbe infine di operare indirettamente, e quindi con meno attrito, quella auspicata specializzazione e differenziazione degli atenei, rafforzando tanto il vertice, cosa indispensabile per poter continuare a esistere a livello internazionale, quanto le sue capacità in ambiti specifici.

7.4 Contratto e compiti

La legge 240 ha introdotto elementi di novità e flessibilità rispetto all'uniformità del sistema precedente anche in relazione ad altri aspetti della carriera accademica:

- a) gli scatti finanziari biennali automatici basati esclusivamente sull'anzianità sono sostituiti da scatti triennali attribuiti a seguito di una valutazione dell'attività svolta;
- b) in aggiunta agli scatti triennali è previsto un "Fondo di ateneo per la premialità di professori e ricercatori" (art. 9) che consente l'attribuzione di ulteriori emolumenti premiali a docenti meritevoli;
- c) la determinazione dell'impegno didattico e gestionale dei docenti è rinviato a regolamenti di ateneo, quindi di fatto delegificato;
- d) parimenti rinviate a regolamenti di ateneo sono le modalità di formazione delle commissioni per l'espletamento dei concorsi;
- e) è prevista (art. 7, comma 5) la possibilità di attribuire un contributo *tantum* ai docenti che si trasferivano da una regione all'altra.

Si tratta di novità assai interessanti ma ancora difficili da valutare a seguito di impreviste modifiche del quadro complessivo. Per esempio, il blocco totale degli scatti stipendiali nel pubblico impiego per il quinquennio 2011-2015 ha impedito fino ad oggi il varo operativo delle prime due misure, le quali, vale la pena rilevare, sono state criticate in linea di principio da alcune parti proprio perché scalfiscono la monoliticità dello stato giuridico tradizionale.

La 240, peraltro, non interveniva sulla natura di dipendenti pubblici dei docenti che viene talora additata come l'ostacolo principale ad una radicale modernizzazione dell'università italiana. Ridotto all'alternativa secca se stare "dentro" o "fuori" la Pubblica Amministrazione, però, il dilemma è mal posto: la vera domanda è semmai "come" è opportuno starci, sulla base di quali regole. Vale la pena ricordare che, a fronte di un finanziamento statale che ne copre gran parte del fabbisogno finanziario la natura pubblica, degli atenei non è in discussione. Per converso, proprio la 240 prevedendo esclusivamente contratti di diritto privato per i ricercatori a tempo determinato indica che pur all'interno del medesimo sistema possono convivere forme di inquadramento diverse tra loro. E' opportuno segnalare a questo riguardo che l'art. 1, comma 2 della legge prevede la possibilità di stipulare tra Atenei e MIUR accordi di programma finalizzati ad innovare aspetti sostanziali dell'attività accademica (vedi proposta 79, capitolo 8). Le potenzialità di questa previsione normativa, il cui raggio d'azione potrebbe utilmente essere ampliato proprio per favorire una maggiore dinamicità e flessibilità del sistema, non sono per ora state esperite.

Per un'analisi dell'impegno didattico dei docenti si può ricorrere all'analisi ANVUR, relativa ai dati inseriti nella Scheda Unica Annuale dei Corsi di Studio (SUA-CdS), che ha fornito una prima immagine generale, anche se ancora in parte sfuocata, della didattica erogata nelle università italiane. Essa indica in circa 110 ore l'impegno medio di professori associati e ordinari (ma un quarto dei professori associati o ordinari insegna meno di 80 ore e un quarto insegna più di 136 ore), e in 68 ore l'impegno di ricercatori a tempo determinato. I dati si riferiscono al carico didattico riferito alle ore di lezione "frontale". Sotto questo profilo è utile ricordare ciò che dice la legge 240, che stabilisce che il numero minimo di ore dedicato a compiti didattici e servizio agli studenti (inclusi orientamento, tutorato, verifica dell'apprendimento) per i docenti a tempo pieno sia non meno di 350 ore e non meno di 250 per i docenti a tempo parziale, e stabilisce che la quantificazione figurativa delle attività annue di ricerca, di studio e di insegnamento, con i connessi compiti preparatori, di verifica e organizzativi, è pari a 1.500 ore annue per i professori e i ricercatori a tempo pieno e a 750 ore per i professori

e i ricercatori a tempo definito. La precedente legge 230 indicava soglie analoghe ma fissava in 120 ore l'impegno di didattica "frontale" (80 per i docenti a tempo definito).

E' opportuno menzionare in questo contesto che da un certo numero di anni la gran parte delle università richiede agli studenti la valutazione dei corsi che hanno frequentato. Questi dati, in forma aggregata, offrono una base di dati di sicuro interesse per la valutazione dell'impegno e della qualità didattica. Manca però tuttora, a valle dell'accreditamento dei corsi, una valutazione sistematica di questi fattori, che pure allineerebbe il sistema italiano con altri comparabili per dimensioni e caratteristiche.

7.5 Conclusioni

La priorità, in questa fase di assestamento del sistema che si è rivelato molto lungo a causa della crisi economica degli ultimi anni, risiede nel combinare un attento monitoraggio delle conseguenze della riforma con forme di sperimentazione innovativa che in una prima fase potrebbero essere realizzate da singoli atenei o gruppi di atenei. L'introduzione del costo standard e soprattutto quella del finanziamento su base valutativa, legata alla messa a regime della VQR (Valutazione della qualità della ricerca) consente oggi di disporre dei dati per rendere più flessibile e innovativa la gestione delle università che si sono dimostrate solide nella performance economica, virtuose nel reclutamento e nella promozione del personale e competitive nella qualità della ricerca.

Questo può avvenire a sostanziale invarianza del quadro normativo e può porre le basi per una differenziazione del sistema che non risulti punitiva per una sua parte, come di fatto è finora avvenuto (a discapito, in modo particolare, delle università del Sud), ma al contrario dia l'avvio alla sperimentazione di nuove forme di posizionamento delle università all'interno del sistema pubblico passibili, se valide, di essere generalizzate.

Da questo punto di vista, non possono essere condivise le posizioni di quanti invocano "piani straordinari" per l'immissione in ruolo di un ampio numero di "precari". I disastri conseguiti alla massiccia ope legis del 1980 non sembrano aver fatto cambiare idea a molti, anche se per ora nulla di comparabile è stato nuovamente realizzato. I piani straordinari, per loro natura, creano bolle nella crescita organica della docenza e soprattutto favoriscono o sfavoriscono in modo sproporzionato questa o quella coorte di età che si trova a poter improvvisamente fruire di un numero rilevante di posti o, al contrario, a far fronte a una forte riduzione degli stessi. Da questo punto di vi-

sta le ripetute e prolungate riduzioni del *turnover*, istituite a più riprese, non fanno che esasperare la situazione e rendere poi più pressanti le richieste di interventi straordinari. E' necessario superare rapidamente questo tipo di misure che, è bene ricordarlo, pur portando il *turnover* al 100% a partire dal 2018 di fatto continuano a comportare un contingentamento dei posti, cristallizzando il nuovo organico sul limite conseguito dopo anni di riduzioni. Urge quindi tornare rapidamente alla norma primaria varata con il DPR 49/2012 (uno dei decreti delegati della legge 240, vigente in teoria ma in pratica subito congelato dalle previsioni del DL 95/2012), che determina automaticamente il *turnover* sulla base della condizione finanziaria di ciascun ateneo, senza limiti esterni e soprattutto senza redistribuzione su base nazionale (previsione introdotta dal DL 95), che non trova fondamento alcuno nella necessità di contenere la spesa e ha esasperato i problemi creati dalla riduzione del *turnover* soprattutto a scapito delle università del Meridione.

Ulteriori miglioramenti possono essere realizzati agevolmente al fine di rendere più fluido il sistema. Il primo consiste nella eliminazione dei requisiti previsti per concorrere a un posto di ricercatore tenure-track (RTD B), tre anni di assegni o altra attività di ricerca post-PhD. Assai meglio rendere libera la partecipazione a questi concorsi, come a quelli di RTD A o di professore (fatti sempre salvi in un caso il conseguimento del dottorato, nell'altro dell'abilitazione) e lasciare alle commissioni il compito di valutare la maturità dei candidati caso per caso. Dai primi dati disponibili si ricava che nel complesso funziona il meccanismo per la selezione dei ricercatori previsto dalla 240, allineato con la prassi prevalente a livello internazionale (candidatura con obbligo di PhD, prima scrematura dei candidati, colloquio con un massimo di 6, valutazione dei titoli senza meccanismi bibliometrici ma sulla base di criteri nazionali). Resta il problema della surrettizia introduzione, in molti concorsi, di profili dei candidati che la legge 240 esclude tassativamente, ma che invece trovano ancora ampio spazio, evidentemente per la connaturata ansia di restringere il campo dei candidati. Non cessa di stupire che, in un Paese in cui il precariato riguarda, a quanto sostengono alcune fonti, migliaia e migliaia di giovani studiosi, concorsi per discipline molto importanti in atenei di prestigio raccolgono tuttora un numero estremamente esiguo di candidature, talora una sola, talaltra due, tre o quattro... Si tocca con mano in questi casi una diffusa tendenza al localismo universitario, che soprattutto in alcuni settori scientifici scoraggia la partecipazione diffusa e "libera" ai concorsi. Non è facile incidere su meccanismi di questo tipo, che hanno fondamento culturale. Un antidoto possibile è quello di prescrivere che almeno parte della fase iniziale della carriera si svolga in sedi diverse rispetto a quella dove lo studioso si è formato, ispirando il meccanismo alla

consuetudine delle università sistema tedesche e statunitensi di non selezionare i nuovi professori al proprio interno, ma di sceglierli da altri centri ed università, metodo che ha dato prova di essere una risposta efficace perché permette di selezionare i candidati in un bacino ampio, minimizzando i possibili conflitti di interesse. Con questo metodo, infatti, la finalità della qualità viene perseguita senza che venga attenuata o distorta dall'intervento di differenti interessi tra le parti, in quanto coloro che operano la selezione non sono soggetti a pressioni rilevanti, non direttamente collegati agli individui che dovranno selezionare.

Proposte

63. Rispettare tassativamente la scadenza, prevista per il 31 dicembre 2017, della norma transitoria (art. 24, comma 6 della 240) che ha previsto la possibilità di riservare i concorsi per professore associato e ordinario ai candidati interni e **incentivare politiche di assunzioni dall'esterno**.
64. **Definire la capacità assunzionale di ciascun Ateneo**, come previsto dal D. Lgs. 49/2012, esclusivamente sulla base della sua condizione finanziaria, senza limiti esterni e soprattutto **senza redistribuzione su base nazionale**, una misura che non trova fondamento alcuno nella necessità di contenere la spesa e ha esasperato i problemi soprattutto a scapito delle università del Meridione.
65. **Avviare una riflessione strutturata su caratteristiche e finalità del dottorato, il prodotto di punta dell'università italiana** che non deve più essere visto esclusivamente come primo passo di una carriera accademica, ma come qualificazione di alto livello in grado di dare un contributo importante al sistema produttivo, all'amministrazione pubblica e alla ricerca. Questa riflessione dovrebbe tenere conto che la capacità di offrire corsi di dottorato di qualità costituirebbe un elemento capace di operare indirettamente quella specializzazione e differenziazione tra atenei che si auspica.
66. **Le università dovrebbero attivare servizi di out-placement** per il loro personale a tempo determinato, soprattutto dottorandi e post-doc visto che la maggior parte dei ricercatori più giovani è destinata ad abbandonare la carriera accademica e continuare la carriera altrove (un fatto che non deve essere considerato negativo ma rappresentare l'inizio di una collaborazione fruttuosa tra l'università e l'ex ricercatore).
67. **Accrescere il numero di ingressi di giovani ricercatori, ma evitare qualsiasi piano di reclutamento di carattere straordinario** che, per

sua natura, finisce per creare bolle nella crescita organica della docenza e favoriscono o sfavoriscono in modo sproporzionato questa o quella coorte di età. Le ripetute e prolungate riduzioni del *turnover* istituite a più riprese non fanno che esasperare la situazione e rendere poi più pressanti le richieste di interventi straordinari.

68. **Proporre che il reclutamento universitario diventi per regola “Aperto, Trasparente e Meritocratico (OTM-R)”, come suggerito dalla Commissione Europea.** Questa ha riconosciuto che le università italiane hanno compiuto molti passi importanti verso l’implementazione di pratiche di reclutamento aperte, trasparenti e meritocratiche in seguito alla Legge 240/2010, ma solo 9 (a giugno 2016) hanno ricevuto il premio HR Excellence in Research, che ne attesta il progresso nell’allinearsi con i principi e le direttive illustrate nel Codice di Condotta per l’assunzione dei ricercatori.
69. Consentire alle Università in piena autonomia, rafforzando la normativa già esistente, di **differenziare mediante indennità aggiuntive le retribuzioni del personale docente** sia a fini meritocratici sia correlandole a compiti aggiuntivi.
70. **Eliminare i prerequisiti previsti per concorrere a un posto di ricercatore RTD B** (tre anni di assegni o altra attività di ricerca post-PhD), come avviene per RTD A e professori, lasciando alle commissioni il compito di valutare la maturità dei candidati caso per caso.
71. Valutare l’opportunità di introdurre la prescrizione che **almeno parte della fase iniziale della carriera accademica si svolga in sedi diverse rispetto a quella dove lo studioso si è formato**, sul modello di quanto attuato nelle università tedesche e statunitensi, dove non si selezionano i nuovi professori all’interno, ma sono scelti da altri centri ed università, al fine di minimizzare i possibili conflitti di interesse.
72. **Costituire un unico fondo previdenziale europeo per high skilled workers**, per eliminare una delle principali limitazioni alla libertà di circolazione a livello europeo, connessa alla complessità di gestione degli aspetti legati alla previdenza. Se questa componente non può “muoversi” con il ricercatore, allora la libertà di movimento è compromessa.

8. Diversamente Pubblica Amministrazione

Le università sono pubbliche perché svolgono un ruolo che risponde a un interesse collettivo, ma la loro gestione nonché il finanziamento possono essere attribuiti ad autorità pubbliche (Stato, Enti locali, etc.) o a soggetti privati profit o no-profit (fondazioni, azionisti vari, etc.).

In questo capitolo ci occupiamo delle università statali italiane (che coprono circa il 90% degli iscritti).

8.1 Considerazioni generali

Nel mondo pubblico l'università è e non può non essere un "diverso". Infatti la sua missione è riassumibile nella sola parola *futuro*, e perseguirla significa diffondere conoscenze e cultura, sviluppare nuove conoscenze, seminare germi di innovazione, formare la futura classe dirigente. In sintesi, l'università deve contribuire a progettare e costruire il futuro di un Paese o di una società.

Ne derivano due conseguenze:

- l'università svolge un ruolo indiscutibilmente pubblico, in quanto è chiamata a rispondere a un interesse collettivo;
- l'università svolge, per antonomasia, un ruolo strategico (strategia = progetto di futuro), esaltato oggi dal peso sempre più decisivo che la risorsa "conoscenza" e la capacità di innovazione sono venute ad assumere a seguito della straordinaria accelerazione intervenuta nelle dinamiche sociali, tecnologiche, culturali.

In sintesi, c'è bisogno di una università pubblica che sia più che mai contemporanea del futuro. In questo sta, nel mondo pubblico, una sua peculiare diversità.

Come conseguenza della sua diversità, l'Università viene a trovarsi in una posizione difficile da governare e scomoda da gestire: in quanto operatore pubblico non può non soggiacere a certi vincoli che l'intero sistema della Pubblica Amministrazione (P.A.) deve rispettare; in quanto architetto e costruttore di futuro ha bisogno di cambiare, di sperimentare, di innovare, e di farlo sempre più rapidamente.

Ne deriva una tensione complicata da equilibrare tra la rigidità e la lentezza congenite anche alla più sana delle burocrazie e la flessibilità necessaria per

convivere al meglio con un futuro che va continuamente inseguito e partecipato. Si pensi, ad esempio, a come stanno cambiando i confini e le relazioni tra le discipline scientifiche, a come si trasformano i mestieri e le professioni, all'impatto delle nuove tecnologie sulla didattica e sulla ricerca.

C'è un ulteriore elemento che va tenuto in considerazione: a differenza della maggior parte delle altre P.A., le università pubbliche devono "competere" (per attrarre studenti, per attrarre commesse di ricerca, per attrarre docenti, per attrarre fondi), addirittura (e sempre di più) su scala internazionale. Non solo, ma l'aumento della pressione competitiva porta con sé, sempre più frequentemente, l'opportunità/necessità di cooperare con altri atenei, in modo da poter accedere a opportunità o affrontare criticità meglio di quanto ognuno potrebbe fare da solo. Esattamente come sta accadendo nelle imprese: si dovrebbe forse parlare non più di competizione ma di "coopetizione".

Infine, occorre prendere atto che gli atenei sono organizzazioni particolarmente complesse per il concorso di più elementi: a) un ventaglio di attività diversificato non solo per il tipo di "prodotti" (didattica, ricerca e terza missione) ma anche per l'ampiezza delle aree disciplinari coperte (si pensi in particolare agli Atenei generalisti); b) la cultura individualistica che permea il mondo accademico, sia per tradizione che per rispetto del principio costituzionale della libertà di ricerca e di insegnamento. Queste condizioni rendono gli atenei entità particolarmente "ostiche all'organizzazione" (taluni hanno definito gli atenei come luoghi di "anarchia organizzata" o di "irresponsabilità collettiva") nelle quali risulta oltremodo difficile realizzare unitarietà di indirizzi, coordinamento e gioco di squadra tra le strutture, efficienza nell'impiego delle risorse.

Quanto esposto sta a dimostrare che le università, oggi più che mai, per adempiere al dovere di "creare valore pubblico" devono puntare a migliorare sistematicamente la propria competitività sia adeguando la propria capacità di rispondere alle domande espresse da un contesto estremamente dinamico, sia garantendo efficienza al funzionamento di un sistema organizzativo complesso e in qualche misura refrattario.

Per rispondere alla sfida della competitività così definita, un ateneo ha bisogno di ricercare ed esprimere due qualità:

- "**imprenditorialità**", sfida che sta *in primis* di fronte a) alle figure di vertice degli atenei, chiamati a porsi sempre meno come mediatori tra interessi contrapposti e sempre più come leader capaci di dare guida e indirizzo strategico; b) alla compagine accademica chiamata a un ruolo strategico di promozione dell'innovazione e ad abbandonare qualunque forma di autoreferenzialità (vedi capitolo 5);
- "**managerialità**", sfida che sta in primis di fronte ai direttori generali e

alla dirigenza amministrativa, chiamati a porsi non più come puntuali conoscitori ed esecutori di norme e procedure formali, ma come manager capaci di assicurare efficacia ed efficienza alla macchina organizzativa.

È quindi rispetto a queste due primarie sfide che occorre ricercare e precisare iniziative da assumere, strumenti da adottare, vincoli da rimuovere, regole da modificare. La formula magica sempre evocata consiste nel binomio “autonomia + responsabilità”. Si tratta di un principio indiscutibile ma generico, di cui occorre precisare contenuti e confini, declinando concretamente in cosa l'autonomia responsabile debba consistere e come possa realizzarsi. In altri termini, si tratta di valutare se e in che misura le regole cui le università sono sottoposte e i modelli di comportamento che ne conseguono sono adeguati alle sfide anzidette e come possano essere modificati.

Al riguardo, è opportuno distinguere tra due livelli di autonomia:

- l'autonomia operativa o amministrativa, che attiene alle regole e ai vincoli concernenti l'uso delle risorse;
- l'autonomia strategica, che attiene ai gradi di libertà relativi alle scelte di fondo di un ateneo.

8.2 L'autonomia amministrativa

In merito all'autonomia amministrativa, gli atenei si trovano oggi costretti in una sorta di “prigione” del tutto impropria per quanto riguarda i vincoli di spesa. Gli esempi sono infiniti: *turnover* del personale (sia docente che amministrativo), auto di servizio, arredi, missioni e trasferte, rappresentanza, formazione del personale, incentivi economici, consulenze, sostituzione di personale in comando o in aspettativa, procedure da seguire per gli acquisti di beni e servizi destinati alla ricerca¹. Tali vincoli e regole (che assimilano gli atenei a enti come ministeri, regioni, comuni) sono non soltanto in palese contraddizione con qualunque principio di autonomia, ma anche e soprattutto in stridente contrasto con la natura operativa degli atenei e con le prima richiamate crescenti esigenze di agilità e cambiamento che li connotano (vedi Box n° 8).

Le conseguenze sono di particolare gravità e consistono nello spreco di

¹ Al riguardo merita rilevare che il nuovo codice sugli appalti, emanato il 18 aprile 2016, non considera come una procedura speciale l'acquisto di beni e servizi destinati alla ricerca, con la conseguenza che i tempi tecnici di acquisto possono risultare incompatibili con gli obblighi scientifici e di rendicontazione contrattuali.

energie, nella disincentivazione delle iniziative di cambiamento (con la condanna per chi è inefficiente a rimanere tale e per chi ha opportunità di sviluppo a rinunciarvi), nell'esasperata attenzione al contingente e al quotidiano (a danno della costruzione del futuro). Per di più tali vincoli spesso vengono applicati su base storica, generando evidenti sperequazioni. Alcuni esempi: il contenimento di determinate spese è commisurato per ogni ente alla somma spesa nel 2009 (!) con la conseguenza di danneggiare quelli che avevano speso di meno (e potrebbero averne più bisogno) a vantaggio di quelli che avevano speso con generosità e forse in eccesso; il sistema dei punti organico, che permette a ogni ateneo di assumere o promuovere docenti e personale tecnico-amministrativo sulla base del numero dei pensionamenti, può favorire gli atenei con personale più anziano e in declino a danno di quelli più giovani e in crescita (vedi capitolo 7).

Rispetto al problema indicato, la soluzione è facile da identificare a livello logico: consiste nel riconoscere a ogni ateneo una piena autonomia di comportamento subordinatamente al rispetto di appropriate condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale.

Al riguardo, negli ultimi anni si sono create condizioni importanti perché questo passaggio possa avvenire senza rischio di traumi o devianze:

- in primo luogo l'adozione della contabilità economico-patrimoniale, che sta entrando progressivamente a regime presso tutti gli atenei, è destinata a realizzare una vera e propria "rivoluzione culturale" nella gestione universitaria, permettendo di leggere, interpretare e gestire gli atenei in modo molto più consapevole e responsabile sotto il profilo economico e finanziario;
- in secondo luogo gli indicatori finanziari (ISP, ISEF, indebitamento), introdotti dal MIUR come vincoli minimi che gli atenei devono rispettare per poter accedere alle quote premiali del FFO, rappresentano un efficace incentivo a comportamenti più virtuosi e un altrettanto efficace deterrente rispetto al determinarsi di nuove situazioni di crisi;
- in terzo luogo va ricordato che la Legge 124 del 7 agosto 2015 ("Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") ha previsto, all'art. 13 (vedi Box n° 7), una specifica delega al Governo per adottare provvedimenti finalizzati a "favorire e semplificare le attività degli Enti Pubblici di Ricerca e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali Enti". L'estensione alle università di tale disposizione sarebbe, oltre che logica (la ricerca costituisce una missione istituzionale dell'università), anche perfettamente in linea con la prospettiva indicata.

A queste condizioni favorevoli va aggiunto il modello di governance degli

atenei, che prevede un Consiglio di Amministrazione (composto almeno in una certa misura da figure indipendenti esterne all'Ateneo) concepito per avere la responsabilità di garantire stabilmente, attraverso le decisioni di propria competenza, l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale.

Un punto di debolezza dell'attuale impianto istituzionale che invece andrebbe rivisto è costituito dalla struttura degli organi di controllo, espressione di modelli burocratici ormai superati. Il collegio dei revisori, ad esempio, nei fatti sembra avere un ruolo più formale che sostanziale, in quanto provvede a verificare la correttezza degli adempimenti a cui l'ateneo è chiamato dal punto di vista finanziario e il rispetto dei vincoli previsti dalla normativa. Tale ruolo presenta limiti sostanziali: in primo luogo, non è sempre in grado di verificare la correttezza della complessiva gestione contabile, in secondo luogo, non è tenuto a valutare nel merito le condizioni di equilibrio economico-patrimoniale e di rischio finanziario dell'ateneo. In merito sembrerebbe logico, in coerenza con l'evoluzione auspicata, **introdurre per i bilanci degli atenei un obbligo di certificazione da parte di società titolate** a rilasciarla, in assoluta analogia con quanto è obbligatorio per le società quotate e con quanto accade, pure non essendo obbligatorio, per tutte le imprese di una certa dimensione e complessità.

Una ulteriore iniziativa (da valutare attentamente in termini di tempi e modalità di realizzazione, per evitare rischi di impegnare energie su una iniziativa che talvolta si è rivelata lenta e poco produttiva) consiste nel procedere all'elaborazione di un **Testo Unico per le Università e gli Enti di Ricerca**, con l'obiettivo di semplificare e razionalizzare il sistema di regole che condizionano l'operatività di tali enti, in particolare nella prospettiva di favorirne competitività (soprattutto a livello internazionale) e agilità di movimento.

8.3 L'autonomia strategica

L'autonomia strategica riguarda i gradi di libertà di cui gli atenei devono disporre per definire le proprie scelte più qualificanti: l'offerta didattica, i servizi agli studenti, le politiche della ricerca, le attività di terza missione.

Al riguardo, va innanzitutto premesso che l'autonomia amministrativa è un presupposto indispensabile per l'autonomia strategica: se si ha il freno a mano bloccato, è inutile o frustrante provare a competere attivamente e dinamicamente, perché si inanelleranno solo delusioni, ritardi e sconfitte. Ma, una volta dato un più adeguato riconoscimento all'autonomia amministrativa, allora diventa fondamentale architettare opportunamente il governo stra-

tegico di un ateneo, ciò che richiede un dialogo e un confronto opportunamente strutturati in due direzioni: verso l'alto (tra ogni ateneo e il MIUR) e verso il basso (tra il vertice dell'ateneo e le sue strutture interne quali dipartimenti, scuole, centri di ricerca).

La competizione, lo insegna l'esperienza delle imprese, spinge inevitabilmente alla differenziazione delle strategie: per competere al meglio, ogni operatore è indotto a ricercare un proprio posizionamento peculiare che lo distingua dagli altri. Dagli studi più recenti e dalle esperienze internazionali emerge che, in una società sempre più complessa e dinamica, non è possibile ridurre l'offerta universitaria a soluzioni standardizzate e omogenee come in passato. La qualità complessiva del sistema universitario di un Paese si giocherà sempre di più sulla capacità di ogni ateneo di definire una propria identità competitiva all'interno di un quadro istituzionale fatto da pochi principi e poche regole.

Ne derivano due conseguenze rilevanti:

- ogni ateneo deve definire un proprio obiettivo di "posizionamento" nel sistema universitario nazionale (e, per qualcuno, internazionale);
- l'allocazione delle risorse tra gli atenei deve avvenire in modo da sollecitarli a ricercare le strategie migliori e a realizzarle con successo.

Al riguardo, la situazione attuale presenta luci ed ombre. Fra le prime si possono annoverare elementi già segnalati in altri capitoli del Quaderno: è crescente la quota di FFO distribuita sulla base delle *performance* realizzate da ogni ateneo nella ricerca e nella didattica, e ciò rappresenta un'assoluta eccezione nella P.A. italiana; una parte crescente della quota-base dell'FFO è assegnata attraverso un meccanismo fondato sul costo standard per studente; è ormai entrato a regime il sistema di Assicurazione e Valutazione della Qualità, progettato dall'ANVUR, che sta producendo un significativo impatto sulla "cultura" accademica, dando finalmente concretezza e serietà al principio della valutazione e contrastando la tradizionale autoreferenzialità del sistema accademico.

Tuttavia, si segnalano elementi da migliorare, tra cui:

- il "dialogo strategico" tra il MIUR e gli atenei è strutturato in modo non lineare, sviluppandosi attraverso documenti (piano strategico, piano triennale, piano della performance, ecc.) non sempre coordinati nelle rispettive finalità, contenuti, collegamenti e scadenze;
- vi è un sistematico e grave ritardo nell'assegnazione delle risorse, che avviene su base strettamente annuale e spesso definita negli ultimi mesi dell'esercizio, con la conseguenza di scoraggiare nei fatti qualunque logica di programmazione;
- i piani strategici degli atenei, pure segnalando una progressiva crescita di

- qualità, contengono ancora in prevalenza indicazioni generiche e indifferenziate (raramente sono presenti obiettivi quantitativi, iniziative strutturate, distinzioni tra dipartimenti, scuole e centri) e comunque non costituiscono oggetto di valutazione e confronto da parte del Ministero;
- una parte importante delle risorse viene ancora allocata secondo regole e criteri storici, che prescindono dalle prospettive strategiche di un Ateneo; il reclutamento si basa sul già richiamato meccanismo di assegnazione dei punti organico;
 - le modalità di selezione della dirigenza amministrativa non sono differenziate rispetto a quelle previste per gli altri ambiti della P.A., rendendo problematica la possibilità di acquisire figure dirigenziali dotate delle competenze ed esperienze appropriate per interagire positivamente con il corpo docente e di ricerca e per fornire un supporto professionale adeguato su temi peculiari sempre più rilevanti (es. acquisizione e gestione contratti di ricerca, relazioni internazionali, comunicazione istituzionale, organizzazione della didattica e dei servizi agli studenti, etc.).

In sintesi: sono maturate condizioni che meritano di essere ulteriormente consolidate, ma esistono ancora pesanti zavorre che vanno rimosse.

Nel quadro sinteticamente richiamato, un primo indirizzo che si ritiene di suggerire consiste nel consolidare, perfezionare e rafforzare i meccanismi di allocazione delle risorse su base premiale e la parte di quota-base di FFO assegnata sulla base del costo standard per studente. In ogni caso si ricorda che l'accettazione di tali meccanismi, indiscutibilmente virtuosi, non può che essere favorita da un incremento del FFO complessivo.

Occorre identificare meccanismi che permettano di modificare sostanzialmente i "tempi" del finanziamento ministeriale. In particolare, è del tutto illusorio che gli atenei possano adottare logiche di programmazione di ampio respiro in presenza di assegnazioni finanziarie determinate su base esclusivamente annualmente e in cronico ritardo. Al riguardo, occorre progettare meccanismi che permettano ad ogni ateneo di poter contare su un finanziamento di riferimento definito su base pluriennale, sia pure da correggere annualmente sulla base dei meccanismi di cui sopra.

Occorre rivedere il modello di *governance* degli atenei in modo da aumentare il grado di responsabilizzazione "strategica" delle strutture accademiche (vedi capitolo 5). Sotto questo profilo, qualunque ateneo si articola in un numero anche molto ampio di strutture (dipartimenti, scuole, centri) ma senza che queste, di regola, abbiano la responsabilità di raggiungere determinati obiettivi né siano sottoposte a rigorosi processi di valutazione. Le domande "a chi risponde un direttore di dipartimento" e "di quali risultati è respon-

sabile” devono trovare adeguata risposta.

Un ateneo che voglia effettivamente procedere all’insegna della programmazione (come è ormai indispensabile) non può prescindere da processi e strumenti (piani strategici, budget, controllo di gestione, valutazione delle performance) che declinino obiettivi e risultati per ogni struttura, assegnandoli alla responsabilità di coloro che di tali strutture sono a capo. Tra l’altro, tale innovazione permetterebbe di diffondere in modo pervasivo la responsabilità relativamente agli indicatori di qualità definiti dall’ANVUR, a cui gli atenei sono tenuti a rispondere e su cui vengono valutati. Ancora, potrebbe favorire un ridisegno delle strutture, molto spesso articolate in modo ambiguo e irrazionale (si pensi al numero dei dipartimenti e alle relazioni tra questi e le scuole).

Tale esigenza trova ulteriore motivo di validità alla luce del modello istituzionale di *governance* oggi diffuso nelle università pubbliche, che prevede meccanismi elettivi “dal basso” per tutte le cariche a carattere accademico. Questa circostanza può avere la conseguenza di limitare in modo significativo la possibilità di un responsabile di struttura di esercitare una leadership strategica, di appiattirne la funzione su compiti di carattere prevalentemente amministrativo, di condizionarne l’attività ad un ruolo di mediazione, di indebolirlo di fronte a istanze di resistenza al cambiamento.

A tale riguardo, nel capitolo 5 si propone un meccanismo di nomina di queste figure, con l’obiettivo di rafforzare la quadra di governo e di garantire al Rettore una squadra più coesa per realizzare le strategie condivise dal Consiglio di Amministrazione. Appare comunque indispensabile una formale identificazione di obiettivi in capo ai responsabili di tali strutture e una esplicita valutazione delle loro performance, auspicabilmente da rafforzare anche attraverso l’attribuzione di una indennità economica collegata ai risultati.

Ancora, al fine di ridimensionare la criticità relativa alla qualità della dirigenza amministrativa occorrerebbe prevedere alcune correzioni della Legge Madia (124/2016) riservate alle Università in forza della loro specificità. In particolare: concedere la possibilità di assumere ordinariamente, con fondi propri, dirigenti a tempo determinato senza il vincolo attualmente stabilito dell’8% dei dirigenti di ruolo (per le università, che di regola hanno pochi dirigenti, questo significa di fatto escludere del tutto tale possibilità); ammettere ai concorsi pubblici per dirigenti a tempo indeterminato anche persone provenienti da qualificate esperienze nel privato. Inoltre, i processi di reclutamento dovrebbero dare spazio a modalità (es. assessment, conduzione di gruppi di lavoro in simulazione, colloqui ripetuti, ecc.) innovative rispetto a quelle tradizionalmente applicate nei concorsi pubblici.

Infine, un governo più dinamico del sistema universitario potrebbe essere favorito dalla concessione di finanziamenti speciali da attribuire a progetti innova-

tivi o di cambiamento di particolare rilevanza e coerenti con gli indirizzi di politica generale espressi dal Ministero (esempi ne possono essere la fusione tra più atenei, la sperimentazione di corsi di studio a carattere interdisciplinare impediti dalle norme in essere, ecc.), sulla base di adeguati *business plan*. Si tratta di opportunità che le norme già prevedono e consentono: in particolare, il già ricordato secondo comma dell'art. 1 della Legge 240/2010 (vedi capitolo 5) prevede che “sulla base di accordi di programma con il MIUR, le Università che hanno conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio, nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca, possono sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2”.

Si tratta di una apertura potenzialmente importante che tuttavia merita di essere integrata da meccanismi (in primis, l'emanazione del decreto ministeriale a cui il testo fa riferimento, mai emanato) che possano da un lato rappresentare un incentivo adeguato ad assumere iniziative di sperimentazione come quelle previste, e dall'altro garantire comunque coerenza tra tali iniziative e lo sviluppo strategico di ogni ateneo e del sistema universitario nel suo complesso.

Alcuni esempi di “regole improprie” cui le università sono sottoposte

Alcuni limiti attualmente in vigore:

- limite alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza al 20% dell'impegnato 2009 (D.L.78/2010, art.6 comma 8);
- limite alle spese di personale a tempo determinato o con contratto di collaborazione al 50% dell'impegnato 2009 (D.L.78/2010, art.9 comma 28);
- limite alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili (D.L.78/2010, art.8 comma 1);
- limite dei fondi destinati alla contrattazione integrativa (L.133/2008, art. 67);
- limite alle spese di sponsorizzazione (L.133/2008, art.67 e D.L.78/2010, art.9 comma 9);
- limite alle spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi al 30% di quanto sostenuto nell'anno 2011 (D.l. 101/2013);
- obbligo a ricorrere a Consip in presenza di opportunità di acquisto più convenienti;
- titolarità al singolo docente/ricercatore dei brevetti (Codice di Proprietà Intellettuale, art.65).

Proposte

A. Per l'autonomia operativa delle università

73. Estendere alle università quanto previsto dall'art. 13 della Legge 124/2015 per gli enti pubblici di ricerca al fine di **eliminare i vincoli di spesa analitici a cui oggi gli atenei sono sottoposti**.
74. **Applicare definitivamente la contabilità economico-patrimoniale ed eliminare la contabilità finanziaria**, un inutile doppione cui gli atenei sono tuttora tenuti (si tratta di una situazione paradossale e particolarmente costosa).
75. **Introdurre l'obbligo della certificazione del bilancio da parte di società titolate a rilasciarla**.
76. Prevedere una revisione periodica da parte del MIUR, di concerto con il MEF, di un **aggiornato sistema di indicatori di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale**.
77. **Semplificare le procedure di acquisto** relative ai beni e servizi destinati alla ricerca, pur mantenendo l'obbligo del confronto competitivo tra gli operatori attivi nel settore.

B. Per l'autonomia strategica delle università

78. L'università deve costruire il futuro (e la nuova classe dirigente). Nella P.A., l'università non può non essere un "diverso". Valutare la possibilità di **trasformare le università in enti autonomi** (pur sempre soggetti al controllo e valutazione periodica dell'amministrazione pubblica) per consentire loro la "autonomia strategica", per individuare il proprio "posizionamento" e innovare e competere, anche a livello internazionale, con la flessibilità e la prontezza necessarie.
79. Per intanto sperimentare, grazie alla rapida approvazione del decreto attuativo richiesto, l'opportunità concessa dall'**art. 1 della Legge 240/2010** ove si prevede che sulla base di **accordi di programma tra il MIUR e le università** che hanno conseguito la stabilità e la sostenibilità del bilancio, possono **sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi**, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme sostenibili di organizzazione della didattica e della ricerca su base policentrica, diverse da quelle indicate nell'articolo 2 (ovvero quelle generali previste dalla stessa Legge 240).
80. **Semplificare i documenti di pianificazione e programmazione**

richiesti agli atenei.

81. Inserire tassativamente, nel piano annuale della performance di ogni ateneo, **obiettivi quantitativi e di progetto** per tutte le articolazioni strutturali dell'ateneo (Facoltà, Scuole, Dipartimenti, Centri, etc.).
82. Concedere alle università di una **totale autonomia nell'assunzione di dirigenti amministrativi a tempo determinato** su fondi propri, con eliminazione del vincolo dell'8% rispetto al personale dirigente e ammettere ai **concorsi pubblici per dirigenti a tempo indeterminato** anche quadri provenienti dal settore privato.

Box n. 8

Delega al Governo per la semplificazione degli Enti Pubblici di Ricerca (L.124/2015)

L'art. 13 della Legge 124/2015 (cosiddetta Legge Madia) prevede una semplificazione specificamente rivolta agli enti pubblici di ricerca. Nel suggerire che le disposizioni contenute siano estese anche alle università, si fa notare che occorrerebbe evitare l'intricatissimo iter attuativo previsto dalla stessa norma, per evitare che anche le migliori intenzioni di cambiamento siano disattese.

1. Al fine di favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR) e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) garantire il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale; consentire la portabilità dei progetti di ricerca e la relativa titolarità valorizzando la specificità del modello contrattuale del sistema degli enti di ricerca;
 - b) inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestirne la peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore, nel campo degli acquisti, delle partecipazioni internazionali, dell'espletamento e dei rimborsi di missioni fuori sede finalizzate ad attività di ricerca, del reclutamento, delle spese generali e dei consumi, ed in tutte le altre attività proprie degli EPR;
 - c) definizione di regole improntate a principi di responsabilità ed autonomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi;
 - d) razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi, limitandoli prioritariamente a quelli di tipo «a budget»;
 - e) semplificazione della normativa riguardante gli EPR e suo coordinamento con le migliori pratiche internazionali.

9. Per una nuova offerta: le Scuole Universitarie Professionali (SUP)

9.1 Introduzione

La grande distanza dell'Italia dalla media europea (13 punti percentuali) come quota della popolazione in possesso di un titolo di studio terziario è dovuta soprattutto all'assenza nell'offerta formativa del nostro Paese delle cosiddette lauree professionali, ovvero corsi triennali fortemente orientati all'inserimento del mondo del lavoro, percorsi che nel resto d'Europa assorbono una quota estremamente rilevante di diplomati usciti dalla scuola secondaria (dal 10 al 30% di tutti gli iscritti al sistema di istruzione terziario).

In Italia nell'area della formazione professionale post-diploma disponiamo solo dell'offerta degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) che offrono un percorso biennale e che sono frequentati da circa 4.500 studenti nei due anni, ovvero solo lo 0,2% di tutti gli iscritti al sistema di istruzione terziario (oggi in Italia sono iscritti all'università circa 1.650.000 studenti).

9.2 Riferimenti europei

Negli altri paesi europei i titoli terziari professionali sono offerti secondo modalità che possono essere ricondotti, in linea generale, a due distinti modelli:

- l'esperienza centro-nord europea delle università professionali e delle università delle scienze applicate (es. *Fachhochschulen*) che offrono corsi triennali in piena autonomia rispetto alle università tradizionali; si tratta di un'istituzione professionale distinta ed alternativa alle università tradizionali per offrire percorsi triennali di tipo terziario non accademico, il cui sbocco naturale è costituito dal rapido ingresso nel mondo del lavoro;
- l'esperienza francese articolata in due percorsi post-diploma attivi presso:
 - le *Sections de Technicien Supérieur* (STS) istituite nei *Lycées Technologiques*; si tratta di percorsi biennali di tipo post-secondario, incardi-

- nati nel sistema scolastico secondario di indirizzo tecnico;
- gli *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT); è un sistema di *diplomi universitari professionali* in esito a percorsi biennali, realizzati in ambito universitario, ma da strutture autonome per quanto riguarda la gestione delle risorse umane e finanziarie.

9.3 L'esperienza europea di Politecnici, Fachhochschulen e Scuole Universitarie Professionali

Nel centro-nord Europa si è assistito da tempo allo sviluppo ed alla progressiva crescita ed affermazione di un canale di tipo terziario, regolato quindi dal Processo di Bologna, nettamente distinto dall'offerta espressa dall'università. Rispetto ad essa, questo settore terziario si è contraddistinto per una netta differenziazione e separazione dal contesto universitario accademico, cui si aggiunge l'orientamento ad una collaborazione paritetica con il mondo dell'impresa¹.

In proposito si possono ricordare gli esempi costituiti dai Politecnici finlandesi, dalle *Fachhochschulen* tedesche e, in Svizzera, dalle SUP (Scuole Universitarie Professionali). Pur nell'evidente molteplicità delle formule adottate, in continuità con differenti e peculiari tradizioni nazionali, la formazione terziaria di tipo non accademico affermatasi nel nord Europa è connotata da alcuni elementi convergenti che sortirebbero un impatto rilevante nel nostro paese:

- essendo autonoma e indipendente rispetto all'università tradizionale è largamente estranea a logiche di tipo accademico;
- un elemento caratterizzante è rappresentato dal ruolo svolto dall'impresa, che è presente negli organismi direttivi delle istituzioni formative ed è parte attiva nella gestione dei processi di programmazione, gestione e controllo delle attività condotte;
- risponde a criteri di forte specializzazione ed è dislocata prevalentemente presso aree produttive a spiccata vocazione settoriale, anche in città diverse da quelle in cui operano le università tradizionali;
- la laurea triennale viene riconosciuta dal sistema universitario e dal

¹ OECD, (2014), "Skills Beyond School. Synthesis Report, OECD Reviews of Vocational Education and Training", OECD Publishing.

mercato del lavoro sul piano contrattuale;

- queste istituzioni fanno parte a tutti gli effetti del sistema ordinamentale dell'istruzione terziaria, e come tali godono di fondi stabili e dedicati.

Nel nostro Paese queste istituzioni potrebbero essere promosse da soggetti quali Camere di Commercio, Associazioni Imprenditoriali, Poli tecnico-professionali, Cluster industriali, Università ed altri organismi attivi sul territorio.

Si tratterebbe dunque di un'istituzione che, come per le *Fachhochschulen* in Germania, sarebbe parallela, ma di pari dignità rispetto a quella universitaria tradizionale; questa istituzione dovrebbe offrire corsi triennali fortemente professionali, condotti anche con modalità duali.

Tuttavia la nascita di queste nuove istituzioni potrebbe essere molto costosa, complessa e laboriosa: sarebbero necessari forti investimenti iniziali per sedi, personale, attrezzature e laboratori, l'aggregazione di più soggetti potrebbe essere difficoltosa e servirebbe tempo per consolidare l'immagine della nuova istituzione sul territorio.

Si ritiene quindi più percorribile attivare in Italia la seconda gamba del modello francese *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT), essendo già attiva la prima gamba *Sections de Technicien Supérieur* (STS) rappresentata dai nostri ITS.

9.4 L'esperienza francese

Le *Sections de Technicien Supérieur* (STS) erogano corsi professionalizzanti di alta formazione della durata di due anni di solito all'interno dei *Lycées Technologiques*. Il titolo conseguito è il certificato di tecnico superiore: *Brevet de Technicien Supérieur* (BTS).

Gli *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT), presenti nel sistema universitario transalpino, rappresentano un modello di formazione tecnica terziaria breve da considerare con grande attenzione. Sono collegati a Università e creati al loro interno a seguito di un parere dato dal Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione e Ricerca. Pur essendo incardinati nell'istituzione universitaria, godono di forte autonomia sotto il profilo della *governance* per la gestione delle risorse umane e finanziarie. Sono retti da un consiglio di amministrazione distinto dagli organismi di ateneo, con significativa presenza di esponenti del mondo del lavoro.

Gli IUT erogano corsi biennali; il titolo che viene rilasciato è il *Diplôme Universitaire de Technologie* (DUT) orientato all'inserimento professionale degli studenti, ma fornisce anche una formazione più ampia che consente agli studenti la prosecuzione degli studi per ottenere la laurea triennale professionale (*Licences Professionnelles*).

9.5 L'esperienza italiana degli Istituti Tecnici Superiori

Gli Istituti Tecnici Superiori (ITS)² sono scuole di forte specializzazione tecnologica, riferite alle aree considerate prioritarie per lo sviluppo economico e per la competitività del Paese, realizzate secondo il modello organizzativo della Fondazione di partecipazione³ in collaborazione con imprese, università/centri di ricerca scientifica e tecnologica, enti locali, sistema scolastico e formativo.

Essi rappresentano una nuova opportunità nel panorama formativo italiano in quanto espressione di una nuova strategia che unisce le politiche d'istruzione, formazione e lavoro con le politiche industriali del Paese. Sono una risposta alla domanda delle imprese, attraverso un'offerta formativa, di nuove competenze tecniche per promuovere i processi di innovazione e trasferimento tecnologico, nell'ambito delle *Smart Specialization*. Le Aree Tecnologiche degli ITS previste sono: Efficienza energetica, Mobilità sostenibile, Nuove tecnologie della vita, Nuove tecnologie per il Made in Italy, Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali, Turismo, Tecnologie della informazione e della comunicazione⁴.

² Cfr http://www.istruzione.it/allegati/2015/istruzione_formazione_lavoro2015.pdf e il sito dell'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca educativa (INDIRE) <http://www.indire.it/progetto/istituti-tecnici-superiori/>

³ Le Fondazioni ITS in Italia sono a oggi 86. Fanno parte delle Fondazioni 1.662 soggetti partner: 644 imprese/associazioni di imprese, 329 istituti secondari di II grado, 227 agenzie formative, 158 enti locali, 78 dipartimenti universitari, 48 enti di ricerca scientifica e tecnologica, 32 associazioni datoriali, 29 ordini/collegi professionali, 14 camere di commercio, 7 organizzazioni sindacali, 6 istituti di credito, 4 partner stranieri e 86 altri soggetti di diversa natura.

⁴ Art. 7 del D.P.C.M. 25 gennaio 2008.

Gli ITS intendono formare Tecnici Superiori in grado di inserirsi nel sistema economico-produttivo del Paese attraverso una didattica esperienziale dove l'apprendimento si realizza attraverso l'azione e la sperimentazione di attività, compiti e ruoli affrontati in situazioni di incertezza e complessità, simili alla realtà lavorativa di tutti i giorni. I corsi si articolano di norma in quattro semestri (1800/2000 ore) e possono arrivare, d'intesa con una università, fino a sei semestri, il corpo docente proviene per almeno il 50% dal mondo del lavoro. I corsi si concludono con verifiche finali condotte da commissioni d'esame costituite da rappresentanti della scuola, dell'università, della formazione professionale ed esperti del mondo del lavoro.

L'esperienza lavorativa in azienda può essere svolta in regime di apprendistato, garantendo una maggiore integrazione tra formazione e lavoro per ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di figure e competenze professionali. Il contratto di apprendistato, inteso nella tipologia di alta formazione e di ricerca⁵, rappresenta infatti uno strumento privilegiato di intervento per l'occupazione giovanile, perché è in grado di fornire agli allievi competenze fortemente specializzate, immediatamente spendibili nel mondo del lavoro e alle imprese una risposta al loro fabbisogno di figure specializzate da inserire nei processi aziendali.

In particolare, gli ITS permettono di acquisire un Diploma Tecnico Superiore che si colloca al V livello *EQF - European Qualification Framework*. I corsi consentono l'acquisizione di crediti riconosciuti dalle università in base alla legislazione vigente in materia⁶ e il titolo è corredato dall'*Euro-pass diploma supplement*⁷.

I dati disponibili relativamente all'occupazione dei diplomati degli ITS sono stati divulgati, nel mese di marzo 2016, dal MIUR. I risultati del monitoraggio sono positivi e incoraggianti in quanto dei 1.684 studenti iscritti ai 67 corsi monitorati, 1.235 sono i diplomati, di questi l'81,1% (1.002 studenti) ha un'occupazione. Il 90,2% degli occupati ha trovato un lavoro coerente con il titolo di studio conseguito, dei 1.002 occupati 469 (il 46,8%) lo sono a tempo indeterminato, 533 (il 53,2%) a tempo

⁵ Art. 5 del D.Lgs. n.167 del 14 settembre 2011 – Testo Unico dell'Apprendistato.

⁶ <http://www.indire.it/progetto/istituti-tecnici-superiori/>

⁷ <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/universita/diploma-supplement>

determinato. Rispetto allo scorso anno aumenta la percentuale degli occupati a 12 mesi (dal 78,3% del 2015 all'81,1% del 2016). Il 76,8% degli studenti è di genere maschile con una percentuale di abbandono del 22,9%. Il 96% degli ammessi è diplomato e il 4% è laureato. Le aziende che hanno ospitato in stage i corsisti sono 1.157. Le imprese più numerose sono quelle con meno di 50 dipendenti (816, il 70,5%). Il tasso medio di tirocinio dei corsi è pari al 42,6%. Il 66,4% dei docenti proviene dal mondo del lavoro⁸. Il numero più alto di Fondazioni ITS è in Lombardia (16), seguono Lazio ed Emilia-Romagna (7), poi Puglia, Toscana e Veneto (6). La distribuzione degli ITS sembra ricalcare le caratteristiche del tessuto economico-industriale di riferimento.

Gli attuali ITS italiani rappresentano una variante delle *Sections de Technicien Supérieur* (STS) francesi. E' la prima delle due gambe su cui è articolato il sistema francese. Così come sono andati caratterizzandosi nel nostro Paese, sia per le caratteristiche intrinseche, sia per il volume di iscritti su cui sono attestati (circa 4.500 iscritti nei due anni), gli ITS da soli non sembrano poter coprire il vuoto di offerta formativa in questo ambito rispetto agli altri paesi europei.

Per fare un confronto, in Francia gli iscritti al biennio scolastico post-secondario dei *Brevet de Technicien Supérieur* (BTS) sono 240.000 e gli iscritti all'*Institut Universitaire de Technologie* (IUT) sono 120.000, mentre in Germania gli iscritti alle *Fachschulen* sono 150.000 ed alle *Fachhochschulen* sono 880.000, contro circa 1.600.000 iscritti nelle università tradizionali tedesche.

In Germania ogni due studenti iscritti alle lauree tradizionali, uno studente frequenta le lauree triennali professionali. Nell'attuale contesto italiano gli ITS potranno svilupparsi se opportunamente rafforzati con un sostanziale incremento di risorse da parte del MIUR e delle Regioni e rendendo sistematica la collaborazione tra scuola e mondo del lavoro, promuovendo lo sviluppo dei *Poli Tecnico Professionali* di settore per facilitare la messa in comune di progettazioni e risorse tra scuole ed imprese della stessa filiera.

⁸ <http://www.indire.it/2016/03/30/istituti-tecnici-superiori-28-i-percorsi-premiati-al-miur/>

9.6 La proposta di attivazione in Italia delle Scuole Universitarie Professionali (SUP)

Anche sulla base di analoghe proposte formulate dall'Associazione TreeLLLe e dalla Fondazione Rocca nella ricerca "Innovare l'istruzione tecnica secondaria e terziaria" del 2015, TreeLLLe condivide la recente proposta della CRUI del settembre 2016 di introdurre nel nostro Paese il modello francese degli IUT, istituendo le Scuole Universitarie Professionali (SUP), che potrebbero così operare parallelamente agli ITS:

- le Scuole Universitarie Professionali (SUP) rilasciano le lauree professionali (LP) caratterizzate da percorsi triennali; sono diverse dalle classiche lauree triennali (LT) che consentono il passaggio alla magistrale;
- gli Istituti Tecnici Superiori (ITS) rilasciano i Diplomi di Tecnico Superiore caratterizzati da percorsi biennali.

Le SUP offrirebbero corsi triennali terminali, orientati ad un rapido ingresso nel mondo del lavoro. Il riferimento in Italia potrebbe essere quello delle lauree sanitarie che hanno la caratteristica di essere anche abilitanti alla professione. Lauree professionali abilitanti risolverebbe un altro problema aperto: quello delle libere professioni per le quali la recente normativa europea richiede la laurea triennale (si pensi ad esempio alle professioni di perito e di geometra). Un riferimento potrebbe essere anche l'esperienza maturata con i Diplomi Universitari istituiti a suo tempo dalla legge 341/90.

In conclusione, resta il fatto che i due modelli (ITS e SUP) possono coesistere, così come avviene in Francia, dal momento che si tratta di tipologie di corso diverse per durata (una biennale e una triennale) e per di più mirate a target di utenza specifiche.

La prospettiva di sviluppo dei corsi di laurea professionali trova riscontro nei primissimi risultati, seppur parziali, di una ricognizione effettuata a luglio 2016 da parte della CRUI negli Atenei volta a monitorare esperienze di questo tipo. Sono state registrate sperimentazioni di corsi professionali in varie aree geografiche (17 Atenei offrono corsi di laurea professionali innovativi di cui 9 al Nord, 3 al Centro, 5 al Sud e nelle Isole) e in vari ambiti disciplinari: 10 nella classe L-26 Scienze e Tecnologie alimentari, 9 nella L-25 Scienze e Tecnologie agrarie, 6 nella L-2 Biotecnologie, 5 nella L-15 Scienze del turismo, 4 lauree nella L-8 Ingegneria dell'informazione, 3 nella L-9 Ingegneria industriale, 3 lauree nella L-14 Scienze dei servizi giuridici, 3 nella L-

17 Scienze dell'architettura, 3 nella L-31 Scienze e Tecnologie informatiche, 3 nella L-4 Disegno industriale.

Il fattore comune, di cui si può già dare evidenza, è la specializzazione del profilo in uscita dei laureati al fine di aumentare le chance di occupazione immediata, proprio in virtù delle specifiche competenze di settore che detti percorsi triennali forniscono ai laureati.

Questi risultati sono incoraggianti in quanto dimostrano che l'attuale quadro normativo già consente la progettazione di corsi di laurea con una declinazione di tipo professionale e quindi induce a stimolare un più ampio e capillare impegno futuro delle università italiane. Saranno necessarie modifiche nei requisiti di docenza al fine di assicurare la partecipazione di docenza esterna accanto ai docenti universitari di ruolo e una riflessione sul modello di governance con l'obiettivo di garantire la presenza di competenze esterne, provenienti dal mondo del lavoro, nei processi decisionali che riguardano questi corsi di laurea.

Non si potrà prescindere da un adeguato supporto finanziario, sia statale che regionale, per l'implementazione di questi percorsi formativi che richiedono investimenti adeguati e standard qualitativi competitivi con quelli di analoghi percorsi formativi a livello europeo. A questo riguardo l'annunciato piano nazionale Industria 4.0 e il progetto Human Technopole potrebbero essere un volano importante.

Infine, l'avvio dei corsi triennali professionali da parte degli Atenei non potrà prescindere anche da una riflessione sulla rapida obsolescenza dei profili professionali che sta caratterizzando l'ultimo decennio. In questa direzione le Università, le imprese e gli enti dovranno interagire in maniera sinergica per traguardare la creazione di occupazione reale per le future generazioni, tenendo in forte considerazione l'evoluzione dei diversi settori.

Sarà parimenti importante una comunicazione efficace e chiara, da parte degli Atenei e del Ministero, nei confronti delle famiglie e degli studenti al fine di divulgare nella maniera più idonea le caratteristiche, e soprattutto le opportunità, di questi nuovi percorsi formativi.

Siamo convinti che la proposta di attivazione delle lauree professionali rappresenti per l'Università una grande opportunità di ampliamento dell'offerta formativa, con un impatto sociale pari o superiore a quella che è stata l'introduzione del 3+2. E soprattutto che la proposta, ed è la cosa più importante, sia funzionale allo sviluppo del Paese, con maggiori e qualificate opportunità di occupazione per i nostri giovani.

Proposte

83. Per aumentare il numero dei laureati e ridurre l'elevato numero di abbandoni, le Università avviano (su basi facoltative) le Scuole Universitarie Professionali (SUP) e gli studenti interessati a lauree triennali a carattere professionalizzante si iscrivono a questi atenei.
84. Le SUP sono dotate di un proprio statuto e di propri organi di governo (con presenze e competenze esterne) autonomi e separati rispetto agli organismi di governo degli atenei, così come avviene per gli IUT francesi;
le lauree professionali non sono offerte dagli attuali Dipartimenti o dalle Scuole/Facoltà delle Università, ma dalle loro SUP che vengono appositamente costituite; le Scuole Universitarie Professionali rilasciano le lauree professionali (LP) caratterizzate da percorsi triennali, le quali sono contraddistinte da una classe diversa rispetto alle classiche lauree triennali (LT) che consentono il passaggio alle Lauree Magistrali (LM).
85. Le SUP, una volta consolidate, possono evolvere a organizzazioni completamente indipendenti dalle Università e diventare degli istituti sulla falsa riga delle *Fachhochschulen*, con la conseguenza che gli studenti che desiderano conseguire le lauree professionali non si iscrivono più alle Università, ma direttamente alle Scuole Universitarie Professionali.
86. Il finanziamento delle SUP, a regime, si giova di risorse stabili e dedicate dello Stato, di fondi regionali nonché delle imprese o enti, da destinare con vincoli di utilizzo alle università disponibili a creare questo nuovo canale formativo; l'attivazione delle lauree triennali è subordinata alla disponibilità (formalizzata mediante protocolli di intesa o convenzioni) di imprese, ordini professionali, enti pubblici e privati, ecc., allo svolgimento di stage in numero pari a quanto programmato; sono previste partnership con imprese, enti e scuole secondarie per valorizzare strutture laboratoriali presenti; viene istituito presso le Camere di commercio il Registro nazionale per le SUP sulla falsa riga di quello previsto per l'alternanza scuola-lavoro; per garantire una possibile integrazione tra ITS e SUP, negli organi di governo di queste ultime saranno possibili rappresentanti degli ITS operanti nel territorio.
87. Le SUP promuovono corsi con accesso a numero programmato (in prima applicazione fino a tre corsi per Ateneo per anno con 50-100 allievi per corso di laurea);
nella programmazione dell'offerta formativa, le SUP tengono conto delle indicazioni dei soggetti attivi nei processi di sviluppo territoriale, in primis le rappresentanze del sistema economico locale, degli ordini professionali, degli enti pubblici e delle regioni; nella progett-

tazione didattica il riferimento non è ai settori scientifici disciplinari ma ai macrosettori.

88. I requisiti del numero di docenti per l'attivazione delle lauree professionali sono meno stringenti rispetto alle triennali (ad esempio 2 docenti per annualità come per le lauree sanitarie). Devono essere previsti tutor universitari e tutor aziendali (o dell'ente);
la docenza deve essere composta almeno per il 50% da soggetti esterni all'università, provenienti dal mondo del lavoro e delle professioni con una specifica esperienza professionale maturata nel settore di almeno 5 anni; il personale afferente all'università è impiegato in prevalenza per le discipline più teoriche e per il coordinamento dell'attività didattica.
89. **Almeno il 50% dell'insegnamento deve essere focalizzato su aspetti professionali.** La formazione deve portare all'acquisizione di conoscenze e competenze rivolte all'esercizio di funzioni di carattere specialistico.
90. **Il tempo scuola** deve essere all'incirca ripartito in 1/3 di lezioni frontali, 1/3 di formazione in laboratorio, 1/3 di stage presso imprese o enti (ovvero 60 crediti di didattica frontale, 60 di didattica laboratoriale e 60 di stage). Il terzo anno viene speso prevalentemente sul campo (oppure un semestre al secondo anno e un semestre al terzo in logica di alternanza scuola-lavoro). Il terzo anno usufruisce di programmi che favoriscono l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani (FSE, garanzia giovani, alto apprendistato, ecc.) al fine di consentire agli studenti di ottenere una retribuzione minima o un rimborso spese.
91. **Definire delle "passerelle"** che consentono ai diplomati biennali ITS di iscriversi alle SUP per conseguire la laurea professionale con un riconoscimento di un numero minimo di crediti e ai laureati triennali SUP di accedere alle altre lauree universitarie con il riconoscimento di un numero minimo di crediti.

Attenzione: va peraltro segnalato che, in attesa di un provvedimento legislativo sul tema delle lauree professionali, a novembre 2016 la CRUI aveva proposto l'attivazione di un progetto pilota a partire dall'anno accademico 2017-2018. Il Ministero alla fine ha deciso di rinviare all'anno accademico 2018/19 l'attivazione delle lauree professionali e di costituire a gennaio 2017 una cabina di regia che arrivi a definire una proposta condivisa sull'argomento e che eviti possibili sovrapposizioni con gli ITS.

10. L'impatto della rivoluzione digitale nelle università

Assistiamo da tempo ad importanti trasformazioni ed innovazioni tecnologiche che invadono la nostra società, la nostra cultura ed il nostro stile di vita, riferibili alla cosiddetta rivoluzione digitale. Ormai da decenni siamo abituati a vivere repentini cambiamenti nelle tecnologie che ci circondano e che trasformano continuamente il modo in cui nella nostra società adoperiamo le tecnologie stesse. Rivoluzioni grandi e piccole, che impattano in maniera più o meno significativa diversi aspetti della nostra società e del nostro modo di vivere, dal lavoro, all'istruzione, alla salute, alla comunicazione.

Siamo ormai abituati agli annunci di imminenti rivoluzioni dovute all'introduzione di questa o quella tecnologia, che ormai non ne veniamo quasi più impressionati e ci limitiamo a dichiarare di essere pronti a subirne le conseguenze, se ve ne dovessero essere, in questo o in quell'aspetto della nostra vita e ad adattarci alla nuova novità.

Quest'approccio però rischia di farci abbassare la guardia verso rivoluzioni tecnologiche davvero importanti, rispetto alle quali adeguarsi non è solo utile per trarne nuovi vantaggi, ma anche necessario per evitare gli svantaggi dovuti ad un mancato o ritardato adattamento. La nostra società è in rapida trasformazione e, in alcuni casi, le rivoluzioni digitali non sono solo utili, ma necessarie a mantenere il proprio spazio nella società in trasformazione. Adeguarsi alla rivoluzione digitale può non essere una semplice opzione, ma una necessità.

È questo il caso dell'Industria 4.0, l'ultima annunciata rivoluzione digitale che sta trasformando il mondo della produzione, non solo di prodotti ma anche di servizi, informazioni e conoscenza. Etichettata come la quarta rivoluzione industriale, con Industria 4.0 non si intende una singola innovazione tecnologica, ma piuttosto un ecosistema di nuove tecnologie (numerose liste redatte per descrivere il fenomeno Industria 4.0 ne individuano molte decine) che, integrandosi ed interagendo in infinite combinazioni, promettono di impattare numerosissimi aspetti della nostra vita e della nostra società.

Dietro il fenomeno Industria 4.0 c'è l'Internet of Things, la stampa 3D, la robotica, le interazioni machine-to-machine, l'Intelligenza Artificiale, le tecnologie di analisi dei *Big data* e tante altre grandi e piccole tecnologie che stanno generando trasformazioni incredibili nel modo di lavorare, di produrre, di informarsi, di comunicare, di creare.

Immaginare il mondo a valle di queste trasformazioni è impossibile. Cercare di prevedere come comunicheremo, come ci sposteremo, come lavoreremo, anche solo tra dieci anni, è certamente una sfida ardua. Le rivoluzioni tecnologiche nei

decenni ci hanno insegnato che molte innovazioni hanno durata breve mentre altre sono capaci di introdurre trasformazioni profonde ed imprevedibili, alcune hanno dei cicli esponenziali brevissimi mentre altre necessitano di più tempo per assestarsi, alcune sono introdotte da una singola tecnologia, mentre altre sono costituite da un cluster di tecnologie che si sviluppano in contemporanea o in rapida successione. La peculiarità del fenomeno Industria 4.0 è la numerosità di tecnologie che hanno raggiunto quasi in contemporanea una maturità tale da impattare il mondo industriale.

Le innovazioni sono quindi capaci di andare in risonanza tra di loro ed amplificare in modo imprevedibile il loro impatto sulla società. Questo ecosistema di tecnologie rappresenta quindi il punto di partenza per un percorso di innovazione inevitabile che trasformerà profondamente la nostra vita, anche se non possiamo immaginare come esattamente ciò avverrà. Tutto ciò è elettrizzante se ci poniamo come utenti finali delle tecnologie, come abitanti del mondo che non vedono l'ora di approfittare dei vantaggi che queste nuove tecnologie forniranno, come coloro ai quali le nuove tecnologie non potranno fare altro che semplificare e migliorare la vita.

Purtroppo però non è mai solo questo il nostro punto di vista. Le trasformazioni in arrivo promettono di essere così pervasive da impattare su noi stessi non solo come utenti, ma anche come lavoratori. Il nostro modo di lavorare probabilmente cambierà e non necessariamente in meglio. Il nostro lavoro, le nostre competenze potrebbero perdere valore proprio per effetto delle innovazioni tecnologiche alle porte.

Adeguarsi alle innovazioni aggiornando le proprie competenze diventa quindi un obbligo. Ed è un obbligo ancor più importante adeguare, nell'università, le competenze che trasferiamo ai nostri studenti. La prima sentinella delle trasformazioni e delle innovazioni legate alla rivoluzione tecnologica in corso deve essere proprio l'università.

10.1 La rivoluzione dei *Big data*

Tra le cosiddette tecnologie abilitanti che compongono il fenomeno Industria 4.0, un ruolo di primo piano è svolto dai metodi di analisi dei *Big data*. L'interesse per i *Big data*, ovvero i set di dati caratterizzati da volumi significativi, alta velocità di produzione ed elevata varietà delle informazioni, sta crescendo in maniera esponenziale in molti campi. In particolare i metodi di analisi dei *Big data* diventano cruciali quando la mole di informazioni e dati generati diventa significativa e l'analisi affidabile e veloce di questi dati rappresenta l'unico modo per trarne valore.

La produzione di dati digitali, ad esempio, sta seguendo un ritmo esponenziale al punto che IBM nel 2012 stimò che il 90% dei dati a disposizione fosse stato prodotto nei soli due anni precedenti. E questo trend sarà ancora più esplosivo quando le tecnologie legate all'Internet of Things diverranno sempre più diffuse. Le sorgenti di dati cresceranno esponenzialmente e con esse il volume, la velocità e la varietà dei dati prodotti.

Tecniche sofisticate di trattamento di questi dati consentiranno di avere nuovi approcci alla *data science*, con algoritmi e modelli di trattamento dei dati che cambieranno prospettiva, da top-down a bottom-up. I dati guideranno la comprensione dei fenomeni con approcci diversi da quelli adoperati fino ad ora, dove modelli predittivi venivano prima costruiti e poi confermati dai dati. Le nuove tecniche di trattamento dei *Big data* promettono di fare previsioni basate sull'osservazione di dati reali, invece che sull'extrapolazione di modelli a priori.

Data is the new oil: alla base di ciò vi sono le immense opportunità che potranno aprirsi dall'applicazione di queste tecniche. Nuovi servizi, nuove funzioni e quindi nuovi mestieri verranno creati per gestire queste tipologie di dati, come confermano i trend in crescita relativi alle prospettive occupazionali legate ai *Big data*.

L'università è chiamata quindi ad adattare i propri percorsi formativi per fornire ai propri studenti le giuste competenze che consentano loro di essere competitivi sul mercato del lavoro. Fortunatamente questo sta accadendo in Italia e numerosi corsi di laurea e master si stanno attivando per seguire questo trend nei settori dell'ingegneria informatica, della matematica, dell'economia. Ma tutto ciò può non bastare. Moduli formativi di *data science* sono indispensabili in tutti i corsi di studio legati a questi temi, a partire dalle lauree triennali, per fornire agli studenti gli strumenti necessari a comprendere il cambio di paradigma che sta investendo tantissime discipline scientifiche, verso un approccio *data driven*.

Affinché ciò avvenga diventa necessario far fronte alla scarsità di personale docente con un background adeguato su questi temi, con uno specifico programma di reclutamento, che consenta di popolare le comunità accademiche di figure dotate di competenze che si pongono tra l'informatica, la fisica, la statistica e la matematica. L'interdisciplinarietà diventa quindi fondamentale per creare un ambiente fertile, che consenta di formare studenti preparati e di fare ricerca di qualità su questi temi.

10.2 L'innovazione nella formazione: i MOOC

L'impatto dei *Big data* nel sistema di funzionamento dell'università emerge, in particolar modo, nel moderno fenomeno dell'*e-learning*. Si tratta della dif-

fusionione online di contenuti didattici che spaziano dalla formazione di base, a quella specialistica, che negli ultimi anni ha trovato ampia diffusione nel panorama della formazione superiore mondiale.

Il fenomeno dell'*e-learning* costituisce attualmente un importante fulcro di interesse da parte del mondo accademico, tale da alimentare il processo di mutamento organizzativo dei modelli di apprendimento. *L'e-learning* è in realtà solo l'inizio della rivoluzione dei modelli didattici alla quale si sta assistendo. Dal modello di Open Social Learning americano si è infatti assistito, in pochi anni, ad un netto miglioramento della qualità degli strumenti di insegnamento multimediali, che trova la sua ragion d'essere nei MOOC (Massive Open Online Courses). L'input nasceva nel 2012 da alcune importanti università americane (ad esempio l'OpenSourceWare del MIT), fino ad enumerare, nel 2015, oltre 2000 corsi offerti e oltre 20 milioni di studenti iscritti in tutto il mondo.

Le esperienze delle università americane hanno infatti dimostrato che la distribuzione gratuita di contenuti scientifici in rete incentiva in maniera importante l'interesse degli studenti e offre grandi opportunità di instaurare nuove sinergie anche con il mercato del lavoro e l'editoria elettronica qualificata. I MOOC (Massive Open Online Courses), secondo un acronimo utilizzato la prima volta nel 2008, sono corsi on-line aperti a tutti, che non portano al conseguimento di un titolo di studio (si definiscono *free non-degree online courses*), pensati per una formazione a distanza che coinvolga un numero tendenzialmente illimitato di utenti, a prescindere dal loro livello educativo. Al momento del loro avvio, l'obiettivo, certamente nobile, era quello di consentire a quanti fossero interessati (spinti dalla volontà di crescita personale), l'accesso ai corsi offerti dalle migliori università del mondo, tenuti dai medesimi docenti ed esperti.

Di fatto, fino ad ora, i MOOC sono principalmente finalizzati alla formazione post-laurea e sono scelti da persone che sono già in possesso di titoli di istruzione terziaria. Siccome non tutte le piattaforme MOOC pubblicano i dati dei loro iscritti, informazioni che riguardano tutti gli utenti dei MOOC sono ancora scarse. Da un recente rapporto OCSE, che riporta i dati di una delle più grandi piattaforme erogatrici (edX, 2012-2013), risulta che la maggioranza degli utilizzatori è di genere maschile, di età di circa 30 anni e oltre, che almeno il 60% ha già un titolo *bachelor*, che oltre il 50% ha già un impiego full-time (tra cui molti insegnanti), che la nazionalità prevalente è statunitense o europea (anche se crescono Cina e India) e che i corsi sono tenuti per almeno 3/4 in lingua inglese che si afferma sempre più come lingua franca.

Lo schema iniziale si è progressivamente evoluto sia sulla spinta, anche di ti-

po economico, delle istituzioni che li offrono, sia per rispondere alle esigenze degli studenti che seguivano MOOC non solo per migliorare la loro cultura personale, ma per poterne utilizzare la frequenza, ad esempio, in ambito lavorativo. Così alcuni di essi hanno iniziato a rilasciare attestati di frequenza per consentire agli interessati di far valere, nelle sedi opportune, l'esperienza fatta. La volontà di rispondere a quanti intendevano vedersi riconosciuta l'esperienza formativa, ha portato gli stessi enti erogatori di MOOC (università o enti di formazione specializzati) a offrire, a prezzo contenuto, sistemi in grado di garantire che chi sostiene di aver frequentato determinati corsi lo abbia veramente fatto e ne sia garantita l'identità.

Si delinea una diretta correlazione tra questi innovativi strumenti di apprendimento e la sfida dei *Big data*. Le comunità scientifiche internazionali hanno infatti, negli ultimi anni posto particolare attenzione allo studio del *data mining* ed i *learning analytics* nel settore dell'istruzione. Il crescente sviluppo delle piattaforme che offrono questa tipologia di corsi risulta, infatti, molto interessante da questo punto di vista. Da un lato, per la gestione della molteplicità di contenuti offerti: dai supporti testuali, alle video lezioni, ai podcast, agli hyperlink. D'altro canto, l'ampio consenso da parte degli studenti consente di raccogliere un'importante quantità di dati relativi all'apprendimento. Quest'ultimo aspetto costituisce il principale motivo di interesse da parte della comunità scientifica, focalizzata sullo sviluppo di metodologie per l'estrazione e la modellizzazione di tali dati.

In questo senso, gli strumenti di *learning analytics* consentono oggi di analizzare i risultati di apprendimento, identificare gli studenti a rischio di insuccesso e persino individuare fattori in grado di predire il successo accademico degli studenti stessi. Disponendo di strumenti adeguati, utilizzando grandi basi di dati relativi ai risultati di test somministrati agli studenti, si potrebbero individuare, all'inizio del percorso accademico, quegli studenti a rischio di insuccesso. Ciò consentirebbe di intervenire in maniera tempestiva con azioni di supporto mirate o, nel migliore dei casi, predisponendo percorsi di apprendimento personalizzati.

Come tutte le innovazioni, anche i MOOC esibiscono un progresso di incubazione lungo e fortemente non lineare. Ciononostante, il continuo aumento dei costi di gestione dell'università tradizionale e del numero degli studenti nel mercato globale rappresentano un motivo di stimolo al progresso di questo nuovo modello. L'elevata flessibilità, fruibilità, la continua disponibilità del materiale di studio e l'abbattimento delle barriere fisiche sono i principali motivi. Non da meno, la proposta dei MOOC è finalizzata in particolar modo all'innovazione nella formazione della generazione Z. Si tratta dell'attuale generazione di studenti (i nati dal 1995), che può vantare la più

vasta scelta di corsi, istituti e metodi di studio. La generazione Z è nata e cresciuta proprio negli anni del boom dell'industria multimediale e vanta oggi la più evoluta cultura digitale. Nonostante ciò, il modello dei MOOC presenta un target dinamico, continuamente in evoluzione, che interessa non solo gli studenti, ma anche i professionisti (con la formazione permanente) e le aziende, potendole potenzialmente agevolare nella selezione del personale. In Italia c'è attenzione da parte del MIUR alle opportunità ed alle criticità legate allo sviluppo dei MOOC, mentre un recente documento della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) analizza in dettaglio il problema della gestione e della diffusione dei MOOC. La CRUI, in particolare, ha fatto luce su quelli che sono i principali punti di forza e criticità di questo sistema.

I *punti di forza* derivanti dalla diffusione dei MOOC a livello internazionale sono:

- il più ampio, libero e gratuito accesso all'istruzione superiore (studenti provenienti da ambienti socio-economici modesti, adulti lavoratori e di età avanzata, studenti con handicap o che vivono in zone remote);
- l'abbattimento delle barriere fisiche, culturali ed economiche;
- un forte incentivo a crescenti processi di internazionalizzazione;
- un'elevata flessibilità e varietà nella scelta di contenuti formativi;
- la massima fruibilità di contenuti didattici, sia nei tempi, sia nei modi, che rendono l'apprendimento compatibile con gli impegni lavorativi e personali.

Le *criticità e i limiti* alla diffusione dei MOOC sono rappresentati da:

- l'assenza di rapporto diretto con lo studente che inficia la qualità della formazione e gli stimoli all'approfondimento;
- l'abnorme tasso di abbandono dei corsi;
- i ricorrenti problemi circa l'affidabilità del materiale didattico disponibile;
- il limite del modello organizzativo, sia per quanto riguarda la gestione che la valutazione;
- la difficoltà di non poter affrontare le discipline tecniche che necessitano di sperimentazioni ed attività di laboratorio in un ambiente fisico.

Fra le posizioni più scettiche e quelle più entusiaste, sembrano preferibili soluzioni "miste", *blended*, che contemperino la disponibilità di materiale didattico digitale con la presenza fisica. Il mix tra la componente online e quella in presenza può variare in modo significativo in base agli obiettivi dei corsi e alla discipline nelle quali essi sono attivati.

In questo ambito si può inserire il concetto di *flipped classroom*, o classe capov-

volta, un approccio metodologico che sostituisce il tradizionale ciclo di apprendimento fatto di lezione frontale, studio individuale a casa e verifiche in classe (con un rapporto docente-allievo piuttosto rigido e gerarchico) con l'inversione dei due momenti classici, lezione e studio individuale. La lezione viene spostata a casa sfruttando appieno tutte le potenzialità dei materiali didattici online, mentre la fase di studio individuale viene spostato a scuola dove il momento collaborativo consente di applicare una didattica di apprendimento attivo socializzante e personalizzata. L'insegnante può esercitare il suo ruolo di tutor al fianco dello studente.

L'interazione con il moderno mondo multimediale ed il supporto di istituzioni di prestigio, costituiscono componenti fondamentali alla realizzazione di una preziosa sinergia tra gli strumenti di conoscenza moderni e quelli tradizionali.

In conclusione, si può affermare che il modello MOOC rivoluziona totalmente i tradizionali metodi di apprendimento ed è talmente diverso da non poter essere adeguatamente confrontato con questi ultimi. L'efficacia ed il successo del sistema andrebbero dunque valutati nel lungo periodo, quando si potranno riconoscere dei parametri oggettivi che consentano di raffrontarlo ai sistemi didattici tradizionali. Allo stesso modo, e sebbene la formazione multimediale rappresenti un ambito attraente proprio per l'abbattimento dei costi che comporta, non è identificabile un preciso modello di business. In sostanza, la gestione economica ed organizzativa di questi sistemi si va via via formando con essi, costituendo anch'essa un'innovazione che ancora non è possibile valutare rigorosamente adoperando gli strumenti tradizionali.

10.3 Il ruolo del digitale nella didattica universitaria

La rivoluzione informatica alla quale si sta assistendo negli ultimi anni presenta il carattere peculiare di un fenomeno multidisciplinare. La digitalizzazione della formazione accademica in molteplici discipline sta infatti conquistando un numero sempre maggiore di consensi a livello mondiale, sia da parte delle istituzioni che degli studenti. Sono molteplici ormai i corsi offerti in rete basati su materiale video, audio e testuale, e che promuovono la cooperazione tra i partecipanti tramite attività interattive. Nonostante i MOOC e in generale le nuove tecnologie nella didattica universitaria vantino una molteplicità di vantaggi, la loro utilità rappresenta oggi argomento di grande discussione. D'altro canto, la storia insegna che tutte le nuove tecnologie hanno trovato limiti alla propria introduzione, dettati dalla tipica reticenza nei confronti del nuovo.

Ciononostante, l'università italiana è stata anch'essa raggiunta, seppur in maniera difforme, dalle tecnologie web e dal digitale. Oggi i più evoluti ambienti di apprendimento in rete iniziano, infatti, ad essere proposti insieme a quelli più tradizionali, non per questo obsoleti. In questo modo, il cambiamento a cui stiamo assistendo può essere visto non come l'eliminazione delle metodologie di insegnamento tradizionali, ma come l'integrazione delle stesse. I docenti, così come gli studenti, sono liberi di scegliere gli strumenti e gli ambienti da utilizzare per le loro attività. Nonostante la diffidenza iniziale nei confronti dell'affidabilità della formazione in rete, attualmente diverse università italiane stanno aprendosi alla sperimentazione degli strumenti didattici digitali proponendo svariate tipologie di soluzioni e offerte formative. Esse godono, inoltre, del supporto del Ministero dell'Istruzione che pone le basi per il riconoscimento di una linea comune da condividere tra gli atenei. E' molto importante che gli atenei si allineino nel segmento dell'offerta didattica digitale, anche individuando procedure di aggiornamento dei docenti così da poter garantire una potenziale applicazione futura di tipo sistemico.

Talvolta però la tecnologia da sola potrebbe non bastare a garantire l'effettivo progresso del panorama della formazione universitaria. E' necessaria una collaborazione sinergica tra le istituzioni ed i loro amministratori che promuova l'integrazione e la cooperazione e premi le eccellenze. Secondo l'economista americano Richard Florida, tre fattori fondamentali contribuiscono al successo economico e tecnologico di un sistema: la tecnologia, il talento e la tolleranza. Si tratta della cosiddetta "teoria delle 3 T", che il ricercatore ha illustrato nel libro "The rise of creative class". La "creative class", come Florida la definisce, è rappresentata dai milioni di "lavoratori della conoscenza", ovvero quelle persone che in qualche modo producono valore per la società. Queste, collegandosi in rete, hanno il potenziale di creare, unendo le proprie competenze ed il proprio talento, un forte network di eccellenza delle conoscenze. Studenti, ricercatori, consumatori, imprenditori, dipendenti di imprese high tech, integrando le proprie conoscenze, interagendo e discutendo in maniera critica hanno, secondo Florida, il potere di stimolare il successo tecnologico di una città o di un paese. La teoria di Florida si adatta bene anche all'applicazione del digitale nelle università. Le piattaforme che offrono i MOOC, per esempio, consentono a ricercatori, esperti, ma anche studenti e utenti che semplicemente siano interessati ad un determinato argomento, di interagire nell'ambiente virtuale. In questo modo, ciascuna discussione ha il potenziale di integrare competenze diverse, essere internazionalizzata ed interdisciplinare e costituire un importante spunto per la creatività del singolo e della comunità stessa che vi prende parte.

La necessità di continuare a tenere il passo con il trend esponenziale con cui le società moderne continuano a progredire, ha lanciato una grande sfida per l'u-

niversità: mantenere la tradizione ed il livello della formazione e, contestualmente, garantire il progresso mediante il rispetto dei nuovi canoni di insegnamento e di apprendimento. La rivoluzione digitale alla quale si sta assistendo con l'avvento del fenomeno di Industria 4.0 necessita, infatti, che siano ripensati gli approcci tradizionali in tanti settori. Il fulcro del cambiamento e la chiave per interpretarlo e gestirlo al meglio è l'interazione. Oggi non si fa più riferimento alla singola innovazione tecnologica, ma alla combinazione di diverse tecnologie ed approcci che rendono ciascun sistema versatile e spesso applicabile a più ambiti. Questo getta le basi per stimolare e sviluppare innumerevoli interazioni creando nuove idee e tenendo alto il livello di formazione interdisciplinare dei soggetti coinvolti.

La didattica universitaria moderna sta rispondendo piuttosto bene al progresso del digitale: dall'esperienza delle università telematiche, alle piattaforme di *e-learning* delle università pubbliche, fino ai più recenti MOOC. Le piattaforme universitarie sono quindi piene di contenuti audio, video e testuali, afferenti alle varie aree disciplinari. Parallelamente anche i docenti dei tradizionali corsi, che si svolgono in università, sono sempre più propensi a distribuire il materiale didattico (slide, dispense, etc.) sui network accademici, per facilitarne la fruizione da parte degli studenti. La conseguenza principale è la presenza di un enorme quantità di dati per i diversi corsi, ordinamenti, indirizzi di laurea e università: veri e propri *Big data* della didattica universitaria.

L'accessibilità a questi dati incentiva quindi gli scambi interdisciplinari e il collegamento di una disciplina con diverse altre. E' necessario quindi che i docenti interagiscano tra loro, con gli operatori che lavorano negli ambiti investigati e anche con gli studenti, le cui osservazioni sono in grado di stimolare lo scambio culturale. Questa moderna visione della formazione genera una "*cross fertilization*" e sta gradualmente aprendo le porte a nuovi modi per fare formazione e per favorire l'ingresso degli studenti nel mondo del lavoro.

Il mondo universitario non può quindi rinunciare a rincorrere le trasformazioni in corso comprendendole e anticipandole per formare professionisti in grado di competere e lavorare nel mondo che incontreranno al completamento dei loro studi. Oggi l'utilità delle competenze acquisite nelle aule universitarie decade in tempi rapidissimi e non si può prescindere dall'aggiornamento continuo. Le rivoluzioni in corso promettono di stravolgere completamente i profili professionali che potranno essere richiesti dal mondo del lavoro nel brevissimo futuro; il ruolo dell'università diventa quindi estremamente delicato. Adeguare le competenze trasferite alle trasformazioni in corso è basilare per il futuro della nostra società, affinché anche domani esistano capacità e professionalità in grado di cogliere le sfide di innovazione poste dalle trasformazioni rivoluzionarie in corso.

Proposte

92. **L'università deve assumere il ruolo di prima sentinella delle trasformazioni** e delle innovazioni legate alla rivoluzione tecnologica in corso, aggiornando le proprie competenze e quelle che si trasferiscono agli studenti. Per affrontare ad esempio la quarta rivoluzione industriale ("Industria 4.0") che sta trasformando il mondo della produzione, dei servizi, della informazione.
93. **L'università è chiamata ad adattare i percorsi formativi per fornire agli studenti le competenze che consentano loro di essere competitivi nel segmento del mercato del lavoro relativo ai Big data**, oggi in grande espansione ("*Data in the new oil*"). Ciò deve avvenire non solo, come sta già accadendo, nei settori dell'ingegneria informatica, della matematica, dell'economia, ma anche **introducendo moduli formativi di data science in tutti i corsi di studio, anche triennali**, che abbiano un qualche nesso con questi temi, per fornire agli studenti gli strumenti necessari a comprendere il cambio di paradigma che sta investendo tantissime discipline.
94. **Affinché ciò avvenga è necessario far fronte alla scarsità di personale docente con un background adeguato su questi temi, con uno specifico programma di reclutamento**, che consenta di popolare le comunità accademiche di figure dotate di competenze che si pongono tra l'informatica, la fisica, la statistica e la matematica, secondo un approccio interdisciplinare.
95. **Utilizzare gli strumenti di learning analytics** per analizzare i risultati di apprendimento, identificare gli studenti a rischio di insuccesso e individuare fattori in grado di predire il successo accademico degli studenti stessi, in modo da intervenire in maniera tempestiva con azioni di supporto mirate o, nel migliore dei casi, predisponendo percorsi di apprendimento personalizzati.
96. **Le università italiane dovrebbero investire sui MOOC (Massive Open Online Courses)**, per le loro caratteristiche di elevata flessibilità, fruibilità, disponibilità del materiale di studio, abbattimento delle barriere fisiche, culturali ed economiche, forte enfasi sull'internazionalizzazione, oltre che per la loro capacità di abbattere i costi di gestione del tradizionale modello didattico.
97. **Le università potrebbero trovare nei MOOC uno strumento idoneo alla formazione di adulti, occupati, professionisti e di tutti quelli che vogliono investire nella formazione permanente**. I contenuti dei corsi MOOC e il personale docente potrebbero essere condivisi con il mondo delle imprese interessate alla selezione e alla formazione del

proprio personale.

98. **La formazione per gli adulti** può realizzarsi anche attraverso forme di finanziamento misto tra Stato, imprese e individui interessati.
99. Tra detrattori e propugnatori di MOOC sembra realistico e **raccomandabile sperimentare subito modelli “misti”, *blended***, che contemperino la disponibilità di materiale didattico digitale con la presenza fisica, al fine di cogliere sia i vantaggi della didattica a distanza sia di quella in presenza. Il mix tra la componente online e quella in presenza può variare in modo significativo in base agli obiettivi dei corsi e alla discipline nelle quali essi sono attivati, sperimentando altresì approcci di “flipped classroom”.
100. Il mondo universitario è chiamato a comprendere e ad anticipare le trasformazioni in corso, per formare professionisti in grado di competere e lavorare nel mondo che incontreranno al completamento dei loro studi. Da questo punto di vista è molto importante che **gli atenei individuino opportune occasioni di aggiornamento dei docenti**, così che l'applicazione e l'utilizzo degli strumenti didattici digitali diventino sistematici.

Box n. 9

Le principali piattaforme erogatrici di MOOC

Nati negli Stati Uniti, i MOOC si stanno moltiplicando in tutto il mondo. Le principali piattaforme sono statunitensi: Coursera, edX, Udacity e altri (Coursera ed edX offrono, da soli, più della metà dei corsi MOOC oggi disponibili). **Coursera** ha iniziato le attività nel 2012 su iniziativa di accademici dell'Università di Stanford, cui si sono aggiunte le università di Princeton, Michigan e Pennsylvania, e oggi è la principale piattaforma a livello mondiale; si stimano in circa 10 milioni gli utenti, i corsi sono quasi 900 e le università coinvolte oltre un centinaio (tra cui La Sapienza di Roma e la Bocconi di Milano). Nonostante che le lezioni siano gratuite, per ottenere certificati ufficiali di frequenza è richiesto il pagamento di una somma di denaro per l'iscrizione alla piattaforma di verifica dell'identità individuale.

EdX, anch'essa avviata nel 2012, è una piattaforma di istruzione online fondata dal Massachusetts Institute of Technology (MIT) e dall'Università di Harvard. Offre MOOC erogati da MIT, Harvard, Berkeley e da molte altre università statunitensi. I corsi utilizzano video-lezioni, quiz, test di valutazione, feedback degli studenti, laboratori online. Diverse le possibilità di ottenere certificati da spendere nel mondo del lavoro, alcuni dei quali conseguiti al termine di corsi progettati d'intesa tra la piattaforma e il mondo dell'industria per rispondere alle esigenze produttive in continua evoluzione e per formare le risorse umane cui le stesse imprese possono attingere.

Udacity, avviata nel 2011, si pone oggi come una università online della Silicon Valley che insegna ciò di cui le imprese tecnologiche hanno bisogno, fornendo agli interessati le credenziali educative richieste a un prezzo che rappresenta una minima parte dei costi che sarebbero necessari per frequentare un analogo percorso in un prestigioso ateneo statunitense. Udacity offre percorsi pensati per tutti coloro che sono interessati a svolgere professioni di Web Developer, Data Analyst, Mobile Developer e altre. Focalizzati sulle reali competenze e progettati con le stesse imprese interessate: Google, AT&T, Facebook e altre notissime realtà del settore, i corsi danno una particolare rilevanza allo sviluppo di un progetto autonomo dello studente. Il vantaggio di questo tipo di cooperazione è consistente: le imprese possono disporre di un potenziale bacino di persone in grado di maneggiare determinati argomenti, da reclutare nel caso in cui ve ne sia l'esigenza a un costo assolutamente modesto.

Anche in Europa si registra una crescita esponenziale dell'offerta di MOOC, seppur con caratteristiche e approcci diversi: si va da iniziative di singole università, a quelle promosse dai governi di singoli Paesi, fino a progetti finanziati o promossi dalla Commissione Europea.

La European Association of Distance Teaching Universities (**EADTU**), organismo no-profit che offre MOOC, ha iniziato a operare nel 2013. I promotori affermano di tenere in massima considerazione le diverse esigenze degli interessati offrendo un'organizzazione didattica *learner-centred*, indipendente dal tempo, dal luogo e dal ritmo di studio (*self-paced* MOOC). Vi aderiscono università telematiche europee, tra cui la italiana Uninettuno. Al momento gli studenti possono scegliere fra più di 200 MOOC in 13 lingue.

Iverson è una piattaforma avviata in Germania con il finanziamento del Ministero federale per l'Università e la ricerca, della Commissione Europea e di altri partner. Offre MOOC o corsi progettati in base a specifiche esigenze del mondo produttivo, erogati sia secondo una tempistica pianificata, sia secondo le esigenze dello studente (*self-paced*). I corsi sono progettati e offerti da circa 30 istituzioni di istruzione superiore, soprattutto tedesche, università e *Fach-*

hochschulen; per quanto riguarda le università italiane, vi aderiscono la Luiss di Roma, l'Università di Pavia e quella di Foggia. Il presidente e amministratore delegato di Iversity è del parere che l'Europa potrebbe sfruttare a proprio favore la presenza del sistema ECTS, che gli Stati Uniti non hanno: l'iscrizione ai MOOC potrebbe consentire agli studenti di conseguire crediti ECTS da spendere nelle istituzioni interessate a riconoscerli.

Futurelearn, di proprietà della Open University britannica, offre centinaia di corsi erogati non solo dalla Open University, ma anche da numerose altre università, molte delle quali del Regno Unito, tra cui King's College di Londra, Bristol, Exeter, Warwick, East Anglia, Leeds, Lancaster, per un numero di studenti che supera i 5 milioni. I corsi sono di 2 tipologie: corsi singoli, gratuiti e "pacchetti" (generalmente da 2 a 8 corsi) che consentono allo studente di approfondire una disciplina, "comprare" il certificato di frequenza, superare un esame finale e conseguire il relativo titolo. Di grande attualità i percorsi offerti: ne è un esempio il "pacchetto" di corsi in Big Data Analytics, uno dei settori di ricerca e di business a maggior tasso di crescita offerto dalla Queensland University of Technology, ateneo australiano.

Pienamente in linea con il modo tipico di operare in Francia è la piattaforma **FUN** (acronimo di France Universite Numerique), la prima iniziativa che offre MOOC (in francese) agli studenti che risiedono in Francia o nei paesi francofoni. Lanciata e finanziata dal Ministero dell'Istruzione Superiore e della Ricerca francese nell'ottobre 2013, mira a riunire i progetti delle università e delle altre istituzioni di istruzione superiore francesi (tra cui la Sorbona, l'Università di Lione, quella di Marsiglia e alcune Grande école) per dare loro visibilità internazionale. Mentre nella fase iniziale, l'offerta iniziale era limitata a una decina di corsi in alcune discipline, oggi si arriva a 240 corsi per circa 1 milione di studenti.

La Commissione Europea ha finanziato un progetto pilota della durata di 30 mesi, avviato nel maggio 2014, denominato European Multiple MOOC Aggregator, (**EMMA**), con l'obiettivo di dimostrare l'eccellenza europea nell'uso delle metodologie didattiche innovative. Il sistema offre MOOC in differenti ambiti disciplinari, offerti in più lingue. Il progetto è guidato dall'Università di Napoli Federico II e in particolare dal team che segue la piattaforma di **Web Learning Federica**, progetto nato ben sette anni fa da un contributo regionale basato su fondi europei. Hanno aderito all'iniziativa numerose università europee che contribuiscono al progetto con corsi MOOC e con specifiche competenze nel settore. La piattaforma *Federica* offre corsi che vanno dalla formazione di base a temi più attuali e di recente interesse, al mercato del lavoro ed alla formazione permanente. Il modello è di tipo *web intensive* e propone un ambiente didattico integrato con possibilità di interazione continua e anche aperto ai contributi di docenti ed istituti di ricerca esterni. Le lezioni sono strutturate in unità didattiche, consentendo anche una facile gestione del materiale che può essere integrato per step successivi con materiale testuale, integrato con commenti audio dei docenti, video lezioni e link. L'interfaccia di semplice utilizzo garantisce la flessibilità del sistema e la fruibilità dei contenuti da parte di tutti.

Al pari della Federico II, la Bocconi ed il Politecnico di Milano, La Sapienza di Roma, l'Università di Padova e altre università italiane sono proattive nell'offerta dei MOOC.

Le “proposte chiave” di TreeLLLe in sintesi e alcune considerazioni finali

(Sono evidenziate in rosso le “proposte chiave” più decisive. Ognuna di queste fa riferimento a quelle più dettagliate e numerate riportate in coda a ciascun capitolo.)

Capitolo 1 “Posizionamento del sistema universitario italiano nel confronto internazionale”

Tabella 1.1

Le differenze più significative tra l'Italia e le medie UE-22 e OCSE (classificazione ISCED 2011)*

	Italia	Media UE-22	Media OCSE	Vedi Figure o Tabelle
Spesa per l'istruzione terziaria in percentuale sul PIL, anno 2015	1,0	1,4	1,6	Figura 3.1
Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario, anno 2015				
in età 25-34 anni				
ISCED2011 – liv. 5 (2/3 anni)	-	5,3	7,6	Tabella 1.3
ISCED2011 – liv. 6-7 (3/6 anni)	24,8	34,5	35	
in età 25-64 anni				
ISCED2011 – liv. 5 (2/3 anni)	-	5,8	7,6	Tabella 1.4
ISCED2011 – liv. 6-7 (3/6 anni)	17,1	25,8	27,2	
in età 25-64 anni				
ISCED2011 – liv. 8 (dottorato)	0,4	0,9	1	
Percentuale di accesso all'istruzione terziaria rispetto alla coorte in età (2015)				
ISCED2011 – livello 5-6-7-8	44	63	68	Tabella 1.6
Tasso di completamento dell'istruzione terziaria				
ISCED 2011 – liv. 6-7 (2009)	58	69	70	Tabella 1.7
Numero di studenti per docente nell'istruzione terziaria (2012)				
	19	16	14	Figura 7.2

Fonte: tutti i dati riportati sono di fonte OCSE, *Education at a Glance 2014 e 2015*.

*Per la classificazione ISCED2011 si veda pag. 33.

Capitolo 2 “Per una università (e una ricerca) più europee

- 1) innalzare l'istruzione superiore, che oggi è “competenza esclusiva” nazionale, a “competenza condivisa” nei trattati tra UE e paesi membri per creare uno spazio europeo che favorisca mobilità, qualità, efficienza, programmi di ricerca innovativi (Cfr. proposte 1/2/3)
- 2) il sistema terziario deve e può al contempo a) soddisfare una crescente domanda di studenti (e adulti) con diversi bisogni e aspettative; b) perseguire la qualità della ricerca e la formazione dei talenti (lauree magistrali e dottorati). Si deve e si può coniugare la promozione della eccellenza con la promozione della qualità media diffusa nel sistema (Cfr. proposta 4)
- 3) la chiave per essere competitivi a livello internazionale è la diversificazione degli atenei sviluppando vocazioni in specifici campi della ricerca e della didattica (Cfr. proposte 4/45)
- 4) la globalizzazione e l'internalizzazione richiedono a) per gli studenti, maggior cura delle competenze “trasversali” (pensiero critico, saper comunicare e collaborare con gli altri, ecc.), linguistiche, digitali; b) per la ricerca, più cooperazione transfrontaliera e partenariati pubblico-privati (Cfr. proposte 5/7/8/9)

Capitolo 3 “Risorse finanziarie: fonti e modalità di allocazione”

- 5) il governo elabori un piano quinquennale di incremento della spesa dall'1% all' 1.1% del PIL con un incremento di almeno 1,5 miliardi di risorse complessive, pubbliche e private (Cfr. proposta 13)
- 6) il MIUR fissi regole comuni tra gli atenei per la contribuzione delle famiglie con reddito inferiore a una certa soglia e lasci poi piena libertà agli atenei di elevarle gradualmente al di sopra di questa; i prevedibili aumenti della contribuzione sono da destinare prioritariamente al diritto allo studio (Cfr. proposte 14/15/23/24)
- 7) accrescere rapidamente il numero di ingressi di giovani ricercatori per aumentare il rapporto tra questi e la popolazione in età di lavoro (oggi sono la metà rispetto ai principali paesi europei) accrescendo così anche la capacità dell'Italia di attrarre le risorse che l'Europa investe in ricerca (l'Italia versa 9 miliardi al Fondo Europeo per la Ricerca e ne riceve solo 6!) (Cfr. proposta 22)
- 8) eliminare in cinque anni la quota storica del Fondo di Finanziamento Ordinario portando il “costo standard” a coprire il 70% delle risorse assegnate e la “quota premiale” al 30%; pensare a misure compensative per gli atenei con maggiori difficoltà (Cfr. proposte 17/23)

Capitolo 4.A “La governance del sistema universitario: il ruolo del MIUR”

- 9) consentire al MIUR di esercitare i suoi poteri di indirizzo strategico attraverso atti di programmazione pluriennali sulla base delle risorse disponibili dell'FFO (Cfr. proposta 28)
- 10) consentire al MIUR e agli Atenei di disporre di un quadro certo delle risorse finanziarie lungo un arco quanto meno triennale per definire gli obiettivi di sistema da perseguire e poi valutarli lasciando all'ANVUR la definizione delle specifiche modalità (Cfr. proposte 12/26/28)
- 11) elaborare un Testo Unico per razionalizzare e semplificare la normativa esistente per le università e gli enti di ricerca (Cfr. proposta 27)
- 12) ampliare l'autonomia delle università nel reclutamento dei docenti condizionandola solo alla sua condizione finanziaria (e senza redistribuzione su base nazionale) (Cfr. proposta 64);
valutare tra qualche anno i risultati delle politiche di reclutamento (abilitazione scientifica nazionale, etc.) (Cfr. proposta 37)
- 13) modificare l'attuale normativa (legge 135/2013) onde rendere più flessibili i criteri per la ripartizione della quota premiale, al fine di favorire la differenziazione dell'offerta degli atenei (Cfr. proposta 29)

Capitolo 4.B “La valutazione dei risultati: il ruolo dell'ANVUR”

- 14) rafforzare l'ANVUR come strumento strategico di valutazione della qualità della ricerca (VQR) e della didattica (AVA) degli atenei rispetto agli obiettivi prefissati e nel confronto con altri paesi. Una bussola essenziale per i decisori pubblici e le stesse università (Cfr. proposte 40/41)
- 15) rafforzare la dimensione europea della valutazione condividendo metodologie, esperti e attività di ricerca (Cfr. proposta 47)
- 16) rafforzare il coinvolgimento della Crui e degli atenei nella elaborazione e condivisione dei processi valutativi e mantenere un atteggiamento di ascolto e di dialogo (Cfr. proposta 43)
- 17) proseguire nella meritoria attività di accreditamento dei dottorati di ricerca per innalzarne ulteriormente la qualità scientifica media (Cfr. proposta 50)

Capitolo 5 “La governance di ateneo”

- 18) gli atenei sono oggi organizzazioni complesse: è necessario passare da una gestione “collegiale” (spesso corporativa), a una gestione “corporate” che allinei gli interessi delle parti in gioco a quello primario dei cittadini (Cfr. proposta 51)

- 19) passare da un Rettore che media tra interessi potenzialmente conflittuali (tra gli operatori e tra gli operatori e gli utenti) a un Rettore “imprenditore della ricerca” e garante, con il Consiglio di Amministrazione, di una gestione finanziaria sostenibile (Cfr. proposta 51)
- 20) il Rettore continua ad essere eletto da un largo corpo elettorale come da legge 240, ma la scelta è limitata a una rosa di tre nominativi (anche non appartenenti ai ruoli dell’ateneo), individuati da un *Search Committee* di chiara fama scientifica, nominato dal Consiglio di Amministrazione (Cfr. proposta 53)
- 21) il Consiglio di Amministrazione, su proposta del Rettore, nomina i Direttori di Dipartimento avendo concordato con loro obiettivi ben definiti da conseguire, su cui poi saranno valutati (Cfr. proposta 54)
- 22) utilizzare le importanti aperture dell’articolo 1 c. 2 della legge 240 per realizzare Accordi di Programma tra il MIUR e i soli atenei virtuosi che consentano di sperimentare originali modelli funzionali e organizzativi (organi di governo, organizzazione della didattica e della ricerca) diversi da quelli previsti dall’articolo 2 della legge (Cfr. proposte 36/52/79)

Capitolo 6 “Centralità degli studenti”

- 23) ad evitare che gli atenei reclutino studenti ad ogni costo, ogni ateneo dovrebbe fissare un tetto massimo di studenti ammissibili ogni anno in base a criteri fissati dal MIUR (spazi fisici e numero docenti per corso). Per essere gestito in modo più trasparente, efficiente e attento alle esigenze degli studenti, nessun ateneo dovrebbe superare indicativamente la soglia di 40.000.
I mega atenei potrebbero essere ridimensionati con nuove soluzioni organizzative e normative (segnatamente per l’area delle scienze mediche), anche utilizzando l’art. 1 c. 2 della legge 240, qui citata nella proposta 21 (Cfr. proposta 55)
- 24) per favorire un’incremento delle immatricolazioni e la mobilità degli studenti, aumentare le risorse destinate al diritto allo studio e varare rapidamente **le nuove regole sull’erogazione delle borse DSU**, prevedendo criteri accademici più selettivi per la concessione e il mantenimento della borsa, ma al contempo erogarla a tutti gli aventi diritto (Cfr. proposta 61)
- 25) praticare una didattica incentrata sulle esigenze degli studenti (secondo la filosofia dello “*Student-Centered Learning*”) e su una più efficace verifica dei loro apprendimenti (Cfr. proposte 21/48/59)

- 26) definire più chiaramente le figure dello studente a tempo pieno e a tempo definito così da regolarizzare la durata dei percorsi di studio, ridurre il numero dei “fuori corso” e al contempo definire politiche di tassazione differenziate (Cfr. proposta 57)
- 27) finanziare una politica di residenze studentesche per favorire più immatricolazioni e più mobilità per gli studenti, specie nel Mezzogiorno dove le condizioni sarebbero più vantaggiose. In Italia esistono solo per il 2% degli studenti contro l’11% in Germania e il 13% in Francia (Cfr. proposte 25/58)

Capitolo 7 “Centralità dei docenti”

- 28) incentivare assunzioni di docenti dall’esterno (anche dall’estero); prevedere vincoli restrittivi, viceversa, per le chiamate degli interni: almeno la fase iniziale della carriera si svolga in sedi diverse dalla propria (Cfr. proposte 34/71)
- 29) consentire, rafforzando la normativa già esistente, di riconoscere indennità aggiuntive alle retribuzioni del personale docente sia a fini meritocratici sia per compiti aggiuntivi (Cfr. proposte 34/69)
- 30) avviare una riflessione su caratteristiche e finalità del dottorato italiano: non solo come primo passo di una carriera accademica ma come qualificazione di alto livello polivalente utile per l’industria, la Pubblica Amministrazione e la ricerca (Cfr. proposta 65)
- 31) evitare qualsiasi piano di reclutamento di carattere straordinario che, per sua natura, favorisce o sfavorisce questa o quella coorte di età (Cfr. proposta 67)

Capitolo 8 “Diversamente Pubblica Amministrazione”

- 32) l’università deve costruire il futuro (e la nuova classe dirigente). Nella P.A., l’università non può non essere un “diverso”. Valutare la possibilità di trasformare le università in enti autonomi (pur sempre soggetti al controllo e valutazione periodica dell’amministrazione pubblica) per consentire loro la “autonomia strategica”, per individuare il proprio “posizionamento” e innovare e competere, anche a livello internazionale, con la flessibilità e la prontezza necessarie (Cfr. proposta 78)
- 33) per consentire un ragionevole grado di “autonomia amministrativa”, eliminare i troppi vincoli di spesa analitici cui oggi l’università è soggetta ed estendere anche ad essa la norma prevista per gli Enti pubblici di ricerca (articolo 13 legge 124/2015) (Cfr. proposte 31/73/77/80)

- 34) eliminare la vetusta contabilità finanziaria e applicare definitivamente la contabilità economico patrimoniale con l'obbligo della certificazione del bilancio da parte di società titolate (Cfr. proposte 11/74/75)
- 35) consentire alle università una maggiore flessibilità nell'assunzione di dirigenti amministrativi, anche provenienti dal settore privato (Cfr. proposte 20/82)

Capitolo 9 “Per una nuova offerta: le Scuole Universitarie Professionali (SUP)”

- 36) anche per aumentare il numero dei laureati e ridurre l'attuale elevato indice di abbandoni, alcune Università diano luogo sperimentalmente (con convenzioni con imprese, ordini professionali, enti vari) a “Scuole Universitarie Professionali” (SUP) per studenti interessati a lauree triennali professionalizzanti (Cfr. proposta 83);
- 37) le SUP si avvarranno, a regime, di risorse stabili e dedicate dello Stato, di fondi regionali, nonché di risorse delle imprese o enti interessati (Cfr. proposta 86);
i corsi, elaborati con le imprese e altri enti coinvolti, saranno a numero programmato (50-100 allievi per corso) (Cfr. proposta 87);
il 50% della docenza provverrà dal mondo del lavoro e delle professioni (Cfr. proposte 88/89/90);
si definiranno “passerelle” per i diplomati biennali ITS che vorranno iscriversi alle SUP per conseguire la laurea professionale e per i laureati triennali SUP per accedere ad altre lauree (Cfr. proposta 91)

Capitolo 10 “L'impatto della rivoluzione digitale nelle università”

- 38) l'università deve essere la prima sentinella delle trasformazioni legate alla rivoluzione tecnologica e quindi deve fornire agli studenti le competenze per il mercato del lavoro relativo (ad esempio istituendo in tutti i corsi di studio, anche triennali, moduli formativi di *data science* e di gestione dei *Big data*) (Cfr. proposte 92/93)
- 39) sarà necessario avviare uno specifico programma di reclutamento di figure idonee e prevedere occasioni di aggiornamento dei docenti in servizio (Cfr. proposte 94/100);
- 40) sollecitare le università a investire e a sperimentare i MOOC (Massive Open Online Courses), uno strumento che appare funzionale soprattutto per la formazione permanente (adulti, occupati, professionisti, etc.) (Cfr. proposte 96/97).

Alcune considerazioni finali

- Confrontando i dati con i paesi più avanzati della UE, l'università italiana non regge il confronto. Per di più opera in un contesto socio-culturale ancora arretrato (e per lo più poco noto): in base all'indagine OCSE/PIAAC del 2012 (**Tabella 1.5**, popolazione 16-65 anni, pag. 37) solo un 30% della popolazione italiana ha un adeguato livello di conoscenze e "competenze funzionali" (dato tra i peggiori in Europa), contro una media del 51% degli altri paesi presi in considerazione; solo il 17% (popolazione 25-64 anni) ha un titolo di studio di livello universitario, contro una media UE-22 del 32%;
- una contraddizione: il sistema terziario produce un output di "formati" inferiore agli standard europei, ma il sistema produttivo sembra non assorbire neppure questi. E' l'inadeguatezza del primo o la scarsa propensione all'innovazione del secondo?
- Dal 2008 il MIUR e il MEF hanno applicato all'università tagli severi sia sul piano finanziario che per il reclutamento di nuovo personale (unico caso di decremento nella Pubblica Amministrazione). Fu una risposta a una crescita abnorme di numero dei corsi e dei docenti e di pesanti squilibri finanziari di troppe università ("autonomia irresponsabile");
- per TreeLLLe, se era giusto modificare profondamente le regole del gioco (come il costo-standard, le quote premiali su VQR, il reclutamento, la governance, etc.), la scelta di tagliare le risorse, già tra le più basse d'Europa, non è stata così saggia. L'Italia è uno dei pochissimi paesi dell'OCSE che dal 2008 ha ridotto la spesa per l'istruzione superiore come percentuale del Pil, mentre la maggioranza degli altri paesi la ha aumentata (vedi **Figura 3.2**, pag. 66);
- la legge 240/2010 sull'università e i successivi decreti attuativi del MIUR (meccanismi di allocazione risorse, etc.) hanno creato le condizioni di base affinché l'università italiana si sviluppi secondo modelli europei ("autonomia responsabile") anche se sussistono zavorre operative e di costume che vanno rimosse;
- va sottolineato che l'università è stata, in questi ultimi anni, l'unico settore della Pubblica Amministrazione che si sia sottoposta a una importante riforma;

- se vogliamo che il Paese risulti competitivo nello scenario internazionale e riprenda una crescita sostenibile, è necessario che il governo e la pubblica opinione ridiano fiducia al sistema universitario con congrue risorse aggiuntive, fermo restando che le università diano corpo alle nuove regole del gioco e ad un'auspicabile rafforzamento del potere decisionale delle figure apicali.

Le recenti risorse aggiuntive deliberate nell'ambito della legge di stabilità 2017 sono un primo modesto ma apprezzabile segnale.

- Per concludere, resta il fatto che la UE paga un alto costo per il ritardo nella creazione di un efficace e integrato "spazio europeo della istruzione superiore" e che, per rispondere alla domanda del titolo di questa pubblicazione, "l'università italiana non è ancora europea" (vedi **Tabella 1.1** a pag. 33 e i commenti a pag. 31 e 32).

Appendice:

Quattro scenari futuri per l'istruzione superiore

Higher Education to 2030:

What Futures for Quality Access in the Era of Globalisation?

Conferenza Internazionale OCSE/Francia (2008) co-organizzata dal CERI-OCSE e dal Ministero francese dell'Istruzione Superiore e della Ricerca

Ciò che accadrà nel futuro dipende da decisioni prese oggi; diventa pertanto strategico assumere tempestivamente queste decisioni perché, maggiore è il tempo che si lascia trascorrere, minori saranno i margini di manovra che si avranno a disposizione nel futuro. Da qui l'importanza di considerare l'elemento "lungo termine" come fattore fondamentale nel processo decisionale in tema di istruzione superiore.

Questo documento presenta quattro scenari per i sistemi di istruzione superiore, sviluppati dal Segretariato dell'OCSE, come parte del progetto in corso sul futuro dell'istruzione superiore. Il progetto ha lo scopo di dare informazioni e di facilitare il cambiamento strategico cui sono chiamati i responsabili governativi e le altre parti interessate.

Questi scenari non sono destinati a predire il futuro. Piuttosto, possono essere definiti come "descrizioni coerenti di ipotetici futuri alternativi che riflettono diversi punti di vista su sviluppi passati, presenti e futuri, e che possono servire come base per l'azione". Sono strumenti di riflessione sul futuro, che sarà determinato, in parte da strategie e azioni deliberate, in parte da fattori che sfuggono al controllo dei decisori.

Gli scenari possono essere un modo utile per usare l'immaginazione in modo strutturato e rigoroso e pensare in modo creativo su questioni che spesso sono date per scontate e considerare i problemi nella loro complessità, piuttosto che in modo isolato. Queste riflessioni ci aiutano ad uscire dalla routine quotidiana per cercare di rispondere a domande come:

- dove andiamo?
- dove dovremmo andare e perché?
- come ci possiamo arrivare?

Scenario 1

“Una rete aperta”

In questo scenario l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore è molto marcata, contraddistinta da una fitta rete di istituzioni (università e altre istituzioni di istruzione superiore), docenti, studenti e altre parti interessate, quali il sistema economico e produttivo. Si tratta di un modello basato sulla collaborazione piuttosto che sulla competizione.

Grazie alla moltiplicazione delle reti tra le istituzioni e alla progressiva armonizzazione dei sistemi, gli studenti possono scegliere i corsi più adatti alle loro caratteristiche tra quelli proposti dalla rete globale di istruzione terziaria, e comporre essi stessi curricula e relativi titoli di studio. Entro certi limiti, fissati dai docenti nell'ambito di convenzioni internazionali, gli studenti godono di una grande autonomia. Studiano spesso all'estero e seguono spesso corsi offerti esclusivamente on-line ai quali è possibile partecipare da qualsiasi parte del mondo.

Le nuove tecnologie hanno fatto evolvere i metodi di insegnamento, in particolare nel segmento *undergraduate*: i corsi standard sono spesso erogati on-line, l'organizzazione del tempo di insegnamento è differente, con un numero maggiore di seminari e di discussioni interattive e si dedica più tempo allo studio individuale e all'attività progettuale.

Questa modularizzazione degli studi è al tempo stesso causa ed effetto dell'adozione dell'inglese come lingua franca nell'istruzione superiore. Numerosi corsi sono infatti tenuti in inglese anche in paesi non anglofoni. Le istituzioni di istruzione superiore a carattere professionalizzante hanno creato reti nazionali simili e somigliano sempre più alle istituzioni a carattere accademico.

La ricerca collaborativa internazionale è stata rafforzata dalla fitta rete tra le istituzioni, guidata dalla disponibilità di conoscenza libera e aperta. Esiste ancora una forte gerarchia tra istituzioni di istruzione superiore: alcune di esse o singoli dipartimenti di ricerca attirano maggiori finanziamenti, offrono migliori condizioni di lavoro e godono di un maggior prestigio. Le istituzioni tendono ancora a collaborare e a fare rete con università di prestigio simile. Allo stesso tempo, la messa in rete di informazioni resa possibile dalla tecnologia permette a quelle istituzioni non focalizzate sulla ricerca (incluse quelle dei paesi in via di sviluppo) di beneficiare dei recenti progressi nella conoscenza. Gli accademici e gli studenti delle istituzioni di istruzione supe-

riore con meno risorse a disposizione e meno prestigiose possono accedere a distanza a lavori e strumenti di ricerca che in precedenza erano disponibili soltanto alle istituzioni con più risorse. I dati generati dalla ricerca sono diffusi su internet in tempo reale; nuovi insiemi di dati possono essere riutilizzati da docenti e studenti per condurre nuove ricerche; strumenti di simulazione, di calcolo e di visualizzazione sono accessibili a tutti.

Principali fattori che potrebbero determinare lo scenario

Lo scenario “Una rete aperta” potrebbe essere guidato da una cooperazione volontaria tra Paesi e istituzioni, che porterebbe ad una progressiva armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore. Una maggiore cooperazione crea più fiducia e comprensione tra gli istituti di istruzione superiore e facilita il mutuo riconoscimento dell’offerta formativa.

La diminuzione dei costi di comunicazione e di trasporto e le tecnologie dell’informazione e della comunicazione facilitano la creazione di reti internazionali. Queste potrebbero anche essere rafforzate dall’ideale della conoscenza accessibile a tutti, ideale che si basa sul fatto che la ricerca accademica è in gran parte finanziata dai contribuenti e dovrebbe quindi essere liberamente disponibile a tutti.

Dinamiche correlate allo scenario

- Il processo di Bologna ha indotto in Europa una certa armonizzazione dei percorsi di studio e ha incoraggiato sviluppi analoghi in altre regioni del mondo.
- Partnership e consorzi universitari internazionali si sono sviluppati rapidamente negli ultimi decenni, così come i periodi di studio all’estero.
- Il rapido aumento della potenza di calcolo, in combinazione con una comunicazione veloce ed economica consentita da Internet, sta aprendo nuove strade per la didattica e la ricerca.
- Una cultura della apertura è sempre più diffusa e rimette in discussione i tradizionali modelli di gestione dei diritti di proprietà intellettuale.

Domande aperte

- Questo modello sarebbe finanziariamente sostenibile in un’economia della conoscenza?
- Quali fattori potrebbero promuovere la differenziazione (piuttosto che la convergenza) in un sistema con queste caratteristiche?
- Quali sono gli incentivi per garantire che le reti non servano solo gli interessi dei loro membri e non riproducano le gerarchie nazionali a livello globale?
- In quale contesto geostrategico un tale modello potrebbe diffondersi?

Scenario 2

“Al servizio delle comunità locali”

In questo scenario, le istituzioni di istruzione superiore si concentrano (o si riorientano) sulle loro missioni nazionali e locali. Esse sono inserite nelle rispettive comunità locali e regionali e dedicano la loro attività didattica e di ricerca alle esigenze dell'economia locale e della comunità.

Come avviene attualmente, l'istruzione superiore è finanziata e amministrata principalmente con fondi pubblici. Gli accademici sono considerati come professionisti di fiducia che hanno il controllo sui processi di insegnamento e di ricerca. Un piccolo numero di università e di dipartimenti di ricerca “di élite” sono collegati a reti internazionali e mantengono la loro posizione di vertice in ambito nazionale. Le altre istituzioni orientano le proprie attività didattiche e di ricerca in base alle esigenze della comunità locale e regionale.

Con ridotte ambizioni internazionali e di ricerca, la questione dei finanziamenti diventa meno problematica. Le autorità e le imprese locali sono pronte a sostenere le istituzioni locali. Le università e le istituzioni a carattere professionalizzante si collocano su livelli abbastanza omogenei e le università svolgono un ruolo meno importante che in passato nel campo della ricerca. Entrambe le tipologie di istituzioni rispondono alle esigenze della comunità in cui operano con una stretta collaborazione con le imprese per definire formazione iniziale e permanente. Esse offrono anche opportunità educative per le persone adulte e quelle più anziane. Nelle zone in cui la popolazione invecchia e diminuisce, le istituzioni di istruzione superiore non scompaiono come invece era stato pronosticato. Il campo di ricerca accademica si è in qualche modo ridotto (mentre la ricerca ha riguadagnato terreno nel settore pubblico). La ricerca in aree “strategiche” come la fisica e l'ingegneria è stata ricollocata nel settore pubblico, e la ricerca collaborativa internazionale prosegue con un numero più ridotto di paesi “amici”. La ricerca universitaria si concentra principalmente sulle scienze umane e sociali, due campi che consentono di privilegiare la cultura nazionale. Gli accademici continuano a svolgere lavori di ricerca, ma il loro obiettivo principale è l'insegnamento, e la ricerca diventa attività collaterale, anche se benvenuta.

Principali fattori che potrebbero determinare lo scenario

Lo scenario “Al servizio delle comunità locali” potrebbe essere indotto da un rifiuto della globalizzazione. I governi attribuiscono una grande importanza alle missioni nazionali di istruzione superiore. La globalizzazione suscita

nella popolazione un crescente scetticismo per una serie di motivi, compresi gli attacchi terroristici e le guerre recenti, le preoccupazioni circa la crescita dell'immigrazione, le frustrazioni causate dalle delocalizzazioni produttive e la sensazione che l'identità nazionale sia minacciata dall'influenza straniera. Per ragioni geostrategiche, i governi lanciano nuovi e ambiziosi programmi di ricerca militare e considerano come aree sensibili dal punto di vista della sicurezza un numero crescente di temi di ricerca nel campo delle scienze naturali, delle scienze della vita e delle scienze ingegneristiche.

Dinamiche correlate allo scenario

- Le migrazioni sono al centro di un intenso dibattito politico in molti paesi OCSE e non sono sempre un fenomeno ben accettato dalla popolazione.
- Stiamo assistendo alla nascita di un movimento anti-globalizzazione, fondato su argomenti culturali ed economici, e le preoccupazioni geostrategiche sono tornate alla ribalta da una decina d'anni.
- La focalizzazione dell'istruzione su ambiti regionali e nazionali è sempre più citata nell'agenda politica pubblica, e si sollecita la stessa istruzione superiore perché svolga un ruolo importante nel rafforzamento della coesione sociale.

Domande aperte

- Questo scenario porterebbe a maggiori disuguaglianze all'interno dei paesi (con le regioni ricche ad essere le uniche in grado di permettersi università ben attrezzate)?
- Quali sarebbero le conseguenze di questa disconnessione dalle reti internazionali per il progresso della ricerca scientifica?

Scenario 3

“Nuova responsabilità pubblica”

In questo scenario, l'istruzione superiore è finanziata principalmente con fondi pubblici, come avviene attualmente, ma vi è una maggiore attenzione all'utilizzo di strumenti del “new public management”, tra cui le forze di mercato e gli incentivi finanziari.

Le istituzioni di istruzione superiore sono autonome (o private sul piano giuridico). Dipendono ancora dallo Stato che assicura loro una parte sostanziale

del bilancio. Esse, tuttavia, hanno beneficiato dello sviluppo del mercato della formazione, della liberalizzazione delle tasse universitarie, della possibilità di commercializzare le attività brevettuali e dei loro crescenti legami finanziari con l'industria, elementi che consentono di diversificare le fonti di finanziamento.

I confini tra le istituzioni di istruzione superiore pubbliche e private sono sempre più labili, dato che la maggior parte delle risorse delle università sono di fonte privata poiché provengono dalle tasse universitarie e dai sostegni versati da imprese e fondazioni private. Gli studenti e le loro famiglie pagano una quota significativa del costo dei loro studi, con la possibilità di finanziare la totalità o una parte della loro formazione con forme di prestito legate al reddito futuro.

Le istituzioni sono tenute a rendere conto sia allo Stato sia ad altri finanziatori. Esse sono anche più attente alle richieste degli studenti di tutte le età, le cui le esigenze di apprendimento sono molto diverse. Anche se la reputazione nel campo della ricerca accademica è il principale vantaggio competitivo per attrarre i migliori studenti e impostare il livello delle tasse universitarie, altri fattori come la qualità della formazione e le possibilità di trovare un posto di lavoro sono sempre più presi in considerazione dagli studenti e dalle loro famiglie.

La divisione dei compiti tra (o dentro) le istituzioni è più marcata, molte si sono specializzate in differenti missioni di didattica e di ricerca, differenziazione che non impedisce necessariamente a tutte di continuare a svolgere sia l'una che l'altra attività. La maggior parte delle università continuano a destinare parte dei loro propri fondi al finanziamento di attività di ricerca.

La maggior parte dei finanziamenti pubblici per la ricerca universitaria proviene da fonti non governative che finanziano progetti di ricerca specifici e assegnati secondo processi di valutazione basati sulla peer-review. Come risultato, si diffonde una maggiore concorrenza a livello nazionale tra un minor numero di istituzioni di istruzione superiore per ottenere finanziamenti per la ricerca. Solo una piccola parte dei fondi destinati alla ricerca esce dai confini nazionali, ad eccezione dell'Unione Europea, in cui la recente creazione del Consiglio europeo per la ricerca gioca un ruolo importante nel finanziamento della ricerca universitaria in Europa.

Principali fattori che potrebbero determinare lo scenario

Nello scenario “Nuova responsabilità pubblica”, l’evoluzione della governance pubblica potrebbe essere una conseguenza delle crescenti pressioni di bilancio causate dall’invecchiamento della popolazione. Questo approccio della gestione delle istituzioni pubbliche, che è stato in un primo momento utilizzato con successo da alcuni paesi, richiede che esse operino in modo indipendente dai governi nazionali, mediante la combinazione di risorse finanziarie pubbliche e private.

Responsabilità, trasparenza, efficienza ed efficacia, reattività e visione sono le regole d’oro per una buona governance pubblica. L’aumento del debito pubblico ha fatto ricadere una quota sostanziale del costo dell’istruzione superiore, precedentemente assunto dal governo, su altri operatori del settore dell’istruzione, in particolare sugli studenti e sulle loro famiglie. Nelle società che invecchiano, i costi di assistenza sanitaria e le pensioni sono ora le principali priorità dei governi in materia di spesa pubblica.

Dinamiche correlate allo scenario

- La ripartizione dei costi è in fase di discussione in molti Paesi OCSE e i Paesi che non prevedevano tasse universitarie le hanno recentemente introdotte e quelli che già le prevedevano hanno aumentato gli importi per incrementare le risorse finanziarie delle università e delle altre istituzioni di istruzione superiore.
- Alle università è stata concessa più autonomia da parte dei governi nazionali e, in alcuni casi, esse sono state privatizzate sul piano giuridico (anche se rimangono fortemente dipendenti dai governi per il loro finanziamento).
- Si incoraggiano sempre più le università ad adottare un approccio imprenditoriale alla ricerca e alla didattica.
- I fondi destinati alla ricerca sono assegnati a progetti specifici attraverso processi competitivi anziché essere attribuiti come sovvenzioni in blocco alle università.

Domande aperte

- Esiste un punto di non ritorno, oltre il quale i quasi-mercati diventeranno mercati reali e i governi perderanno una parte o la quasi-totalità del loro controllo sul sistema?
- Fino a che punto la concentrazione delle capacità di ricerca in un piccolo numero di università dovrebbe essere incoraggiata?
- Questo modello potrebbe consentire ai sistemi di rispondere meglio alle

diverse esigenze sociali, economiche e dei singoli (ricerca, formazione iniziale, lifelong learning, etc.)?

Scenario 4

“Istruzione superiore S.p.a.”

In questo scenario, le istituzioni di istruzione superiore competono a livello globale per svolgere didattica e ricerca su base commerciale.

La ricerca e la didattica sono sempre più scollegati gli uni dagli altri, come lo sono sempre stati nell’Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS). Le università sono focalizzate su ciò che considerano essere la loro missione, sia essa la didattica oppure la ricerca. Le *research universities* svolgono pochissima didattica (in qualche caso nessuna), mentre la maggior parte delle istituzioni a carattere professionalizzante o quelle di tipo generalista si dedicano quasi esclusivamente alla didattica.

La maggior parte dei segmenti del mercato sono ora guidati dalla domanda (*demand-driven*) e si applicano metodologie diffuse nel mondo delle imprese (si tiene conto delle esigenze dei “clienti”, si presta grande attenzione alla gestione efficace dell’istituzione, etc.), mentre le università più prestigiose conservano un approccio guidato dall’offerta (*supply-driven*) e sono gestite in modo più collegiale. I governi incoraggiano e finanziano ancora la ricerca e l’istruzione in aree a basso interesse commerciale (l’archeologia, il sanscrito, etc.). Ma sulla base dei principi del libero mercato, questi finanziamenti non dovrebbero falsare le logiche commerciali presenti nei settori dove invece la commercializzazione è maggiore. La formazione a carattere professionalizzante rappresenta una quota importante del mercato globale dell’istruzione.

Esiste una feroce concorrenza per reclutare studenti. Molte università aprono nuove istituzioni o sedi all’estero, o mettono in “franchising” alcuni loro corsi. Le singole istituzioni, o interi sistemi di istruzione superiore, si specializzano in base al loro vantaggio competitivo. Emerge una divisione internazionale delle attività, con alcuni paesi che si specializzano nel segmento *undergraduate*, e altri che sono competitivi nella formazione post-laurea e nella ricerca.

Gli ex “paesi emergenti” acquisiscono vantaggi competitivi in specifiche aree di ricerca (ad esempio, la tecnologia in India, l’agronomia in Cina, ecc.) e l’outsourcing nella ricerca diventa una pratica comune. India e Singapore diventano grandi esportatori di servizi di istruzione nel mondo in via di sviluppo.

Nel segmento dedicato alla ricerca, vi è una feroce concorrenza internazionale per reclutare le “superstar” della ricerca. I progetti di ricerca di base sono ancora finanziati dai governi, ma sono aperti a tutti i centri di ricerca del mondo. Il settore della ricerca si concentra su poche, molto specializzate, istituzioni. Le classifiche internazionali giocano un ruolo importante nell’informare gli studenti sulla qualità di diversi corsi proposti.

Infine, l’inglese è diventata la lingua comunemente usata nel settore della ricerca e in quello degli studi post-laurea, mentre le lingue nazionali sono ancora utilizzate nella formazione a carattere professionalizzante e nei corsi *undergraduate*. La maggior parte delle istituzioni e dei corsi “transfrontalieri” operano quasi esclusivamente con il personale locale assunto nel paese ospitante.

Principali fattori che potrebbero determinare lo scenario

Lo scenario “Istruzione superiore S.p.a.” potrebbe trarre fondamento da forme di liberalizzazione degli scambi di servizi di istruzione superiore. Originariamente sperimentato da alcuni paesi, questo approccio si sta progressivamente diffondendo. Un numero crescente di governi ha deciso di liberalizzare il settore dell’istruzione superiore e di impegnarsi partecipando a negoziati GATS presso l’Organizzazione Mondiale del Commercio o con accordi bilaterali di libero scambio.

Un mercato internazionale per l’istruzione superiore e per servizi di ricerca accademica viene quindi a formarsi su base commerciale. Questo cambiamento è facilitato dai bassi costi di trasporto e di comunicazione e dalla crescente mobilità delle persone. E’ inoltre facilitato dalla crescita di finanziamenti privati all’offerta di istruzione superiore e dalla convinzione che i servizi di istruzione superiore non siano molto diversi da altri tipi di servizi. Ad un certo punto, le parti interessate hanno ritenuto che non vi fosse alcun motivo per non aprire questi servizi alla concorrenza globale, come accaduto in precedenza per gli altri servizi pubblici.

Dinamiche correlate allo scenario

- Istruzione e ricerca sono già inclusi nelle negoziati GATS.

- Paesi come l'Australia, la Malesia, la Nuova Zelanda, Singapore e il Regno Unito hanno trasformato o stanno cercando di trasformare il loro settore dell'istruzione superiore in un settore di esportazione. L'istruzione superiore transfrontaliera rappresenta oggi un *asset* economico: è stato stimato che la sola mobilità degli studenti vale circa 40 miliardi di dollari di proventi.
- La mobilità è cresciuta in modo significativo negli ultimi dieci anni e in un numero crescente di paesi gli studenti stranieri sono ora chiamati a pagare per intero le tasse universitarie o un importo superiore a quello fatto pagare agli studenti residenti.
- La competizione per attirare studenti stranieri è cresciuta negli ultimi dieci anni.
- Il finanziamento internazionale della ricerca e le attività di ricerca private si sono già sviluppate negli ultimi decenni.

Domande aperte

- Tutti i sistemi sono ugualmente attrezzati per competere a livello globale nel campo dell'istruzione e della ricerca?
- Tutti i paesi saranno in grado di mantenere una parte della capacità educativa e di ricerca nazionale?
- Cosa accadrebbe alle aree del sapere umano che non sono commercialmente appetibili?
- Come saranno mantenute in vita le lingue e le culture nazionali?

Indice delle tabelle e delle figure

Introduzione

Figura 1 dal "The Global Risks Report 2016" del World Economic Forum	24
--	----

Capitolo 1

Tabella 1.1 Le differenze più significative tra l'Italia e l'UE-22 (classificazione ISCED 2011)	33
Tabella 1.2 Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio secondario superiore, per fasce di età (2014)	35
Tabella 1.3. Percentuale di popolazione che ha conseguito un titolo di studio terziario (ISCED 5-6-7-8), per fasce di età (2015)	35
Tabella 1.4. Percentuale di popolazione con titolo di istruzione terziaria, per fasce di età (2015)	36
Tabella 1.5 Distribuzione % della popolazione (16-65 anni) per livelli di competenza alfabetica funzionale (literacy) (Survey of Adult Skills – PIAAC - 2012)	37
Tabella 1.6 Percentuale di accesso (immatricolazioni) all'istruzione terziaria rispetto alla coorte in età (2015)	38
Tabella 1.7 Tasso di successo e di completamento dell'istruzione terziaria nell'istruzione di livello universitario (2009)	39
Tabella 1.8 Esito del percorso accademico in Italia	40
Tabella 1.9 Dati relativi alla popolazione 19enne e a livelli di partecipazione e di successo negli studi universitari dal 1960 al 2015	41
Tabella 1.10 Immatricolati residenti nelle regioni del Mezzogiorno e tasso di mobilità verso gli atenei del Centro-Nord	42
Tabella 1.11 Il sistema universitario italiano	44
Figura 1.1 Relazione tra tasse medie presso istituzioni pubbliche e % di studenti che beneficia di supporti economici al percorso educativo (borse di studio, prestiti) nell'anno 2013/14	45
Tabella 1.12 Gli idonei ed i beneficiari di borse di studio per aree geografiche, a.a. 2013/14	46
Tabella 1.13 Laureati di primo livello e magistrali biennali: tasso di occupazione e retribuzione mensile netta a uno e cinque anni dal titolo, per anno di rilevazione (anni vari; valori percentuali e medi)	47

Capitolo 3

Figura 3.1: Spesa in istruzione terziaria in percentuale del PIL	65
Figura 3.2: Variazione del PIL, della spesa pubblica in educazione e del loro rapporto (2008-2010)	66
Tabella 3.1 Variazione nell'allocazione FFO negli anni 2013 e 2014.	67
Tabella 3.2 Finanziamento statale al sistema universitario e al diritto allo studio (milioni di euro)	68
Figura 3.3 Entrate delle università pubbliche ai prezzi del 2014, numero indice 2000=100	68
Tabella 3.3 Entrate degli atenei statali per fonte (migliaia di euro)	69
Figura 3.4 Mappatura delle università italiane secondo un indicatore di efficienza (rapporto tra costo standard e quota base) e un indicatore di performance (rapporto tra quota premiale e FFO totale). Dati FFO 2014.	73
Tabella 3.4 Entrate università statali per fonte e area geografica (migliaia di euro)	79

Capitolo 4

Tabella 4.B.1 – Funzioni e dimensioni di alcune agenzie di valutazione in Europa	101
--	-----

Capitolo 7

Tabella 7.1 Docenti di ruolo, ricercatori a tempo determinato e altro personale di ricerca, anni 2000, 2003, 2008, 2010, 2013, 2014, 2015 (valori assoluti)	152
Figura 7.1 Le distribuzioni per età dei docenti di ruolo (Anni 1989 – 2007 – 2015)	153
Figura 7.2 Numero di studenti per docente nell'istruzione di livello universitario (2012)	154

Pubblicazioni di TreeLLLe

Quaderni

- Quaderno n. 1 Scuola italiana, scuola europea?
Dati, confronti e questioni aperte
Maggio 2002; dicembre 2002; marzo 2003
- Quaderno n. 2 L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?
Un sistema nazionale di valutazione per una scuola
autonoma e responsabile
Novembre 2002; settembre 2003; ottobre 2005
- Quaderno n. 3 Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Settembre 2003; dicembre 2003
- Sintesi Q. n. 3 Università italiana, università europea?
Dati, proposte e questioni aperte
Settembre 2003
- Quaderno n. 4 Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Maggio 2004
- Sintesi Q. n. 4 Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?
Dati, analisi e proposte per valorizzare la professione
Giugno 2004
- Quaderno n. 5 Per una scuola autonoma e responsabile
Giugno 2006
- Fascicolo di sintesi: **Per una scuola più europea.**
2006
- Fascicolo di sintesi: **Per una università più europea.**
2006
- Quaderno n. 6 Oltre il precariato
Valorizzare la professione degli insegnanti per una
scuola di qualità
Dicembre 2006
- Quaderno n. 6/2 Oltre il precariato/Interventi
Interventi sulle proposte di TreeLLLe
Marzo 2007
- Quaderno n. 7 Quale dirigenza per la scuola dell'autonomia?
Proposte per una professione "nuova"
Dicembre 2007

- Quaderno n. 8** Istruzione tecnica
Un'opportunità per i giovani, una necessità per il paese
Dicembre 2008
- Quaderno n. 8/2** Istruzione tecnica/Interventi
Sintesi delle proposte di TreeLLLe e interventi
Gennaio 2009
- Quaderno n. 9** Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa
Dati, confronti e proposte
Dicembre 2010
- Quaderno n. 9/2** Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa
Sintesi delle proposte di TreeLLLe e interventi
Aprile 2011
- Quaderno n. 10** Scuole pubbliche o solo statali?
Per il pluralismo dell'offerta Francia, Olanda, Inghilterra,
USA e il caso Italia
Giugno 2014
- Quaderno n. 11** Educare a vivere con gli altri nel XXI secolo: cosa può fare la scuola?
I casi di Francia Germania Italia Polonia e la Global Citizenship
Marzo 2016
- Quaderno n. 12** Accendere i fari sull'Istruzione e Formazione professionale (IFP/VET)
Giugno 2016
- Quaderno n. 13** Dopo la riforma: università italiana, università europea?
Proposte per il miglioramento del sistema terziario
Marzo 2017

Seminari

- Seminario n. 1** Moratti-Morris
Due Ministri commentano la presentazione dell'indagine
P.I.S.A.
Gennaio 2003
- Seminario n. 2** La scuola in Finlandia
Un'esperienza di successo formativo
Gennaio 2005
- Seminario n. 3** Il futuro della scuola in Francia
Rapporto della Commissione Thélot
Atti del seminario internazionale di TreeLLLe
Maggio 2005
- Seminario n. 4** L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della Compagnia
di San Paolo
Luglio 2005

- Seminario n. 5** Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Novembre 2005
- Seminario n. 6** Stato, Regioni, Enti Locali e scuola: chi deve fare cosa?
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Maggio 2006
- Seminario n. 7** La scuola dell'infanzia
Presentazione del Rapporto OCSE 2006 - Il caso italiano
Seminario TreeLLLe - Reggio Children, in collaborazione con
l'OCSE
Settembre 2006
- Seminario n. 8** La dirigenza della scuola in Europa
n. 9 Finlandia, Francia, Inghilterra, Italia, Paesi Bassi
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Aprile 2007 / giugno 2007
- Seminario n. 10** Sistemi europei di valutazione della scuola a confronto
Novembre 2008
- Seminario n. 11** Politiche di innovazione per la scuola
In collaborazione con MIUR e OCSE
Novembre 2009
- Seminario n. 12** La scuola dell'obbligo tra conoscenze e competenze
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Luglio 2010
- Seminario n. 13** I dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione
in Italia e in Europa
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Aprile 2013
- Seminario n. 14** Esperienze internazionali di valutazione dei sistemi scolastici
Seminario TreeLLLe - Fondazione per la Scuola della
Compagnia di San Paolo
Aprile 2014

- Ricerca n. 1** La scuola vista dai cittadini
Indagine sulle opinioni degli italiani nei confronti
del sistema scolastico
In collaborazione con Istituto Cattaneo
Maggio 2004; ottobre 2005
- Ricerca n. 2** La scuola vista dai giovani adulti
Indagine sulle opinioni dei 19-25enni nei confronti
del sistema scolastico
Aprile 2009
- Gli alunni con disabilità nella scuola italiana: bilancio e proposte**
In collaborazione con Caritas e Fondazione Agnelli
Edizioni Erickson, 2011
- "VALORIZZA" Un approccio reputazionale per la valutazione degli insegnanti**
In collaborazione con la Fondazione per la Scuola della Compagnia
di San Paolo
Marzo 2013
- Una scuola più europea per la competitività e la cittadinanza attiva**
Convegno Nazionale dei Cavalieri del Lavoro
In collaborazione con l'Associazione TreeLLLe
Maggio 2013

Questioni aperte

- Questioni aperte/1** Latino perché? Latino per chi?
Confronti internazionali per un dibattito
Maggio 2008

Collana "I numeri da cambiare" TreeLLLe/Fondazione Rocca

- 1 Scuola, università e ricerca.**
L'Italia nel confronto internazionale
Settembre 2012
- 2. Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione.**
Il modello tedesco e proposte per l'Italia
Gennaio 2015
- 3. Innovare l'Istruzione tecnica secondaria e terziaria.**
Per un sistema che connetta scuole, università e imprese
Novembre 2015

STAMPA: DITTA GIUSEPPE LANG SRL
PRIMA EDIZIONE
GENOVA - MARZO 2017

TREELLE
è principalmente sostenuta da



Compagnia di San Paolo

e dal suo ente strumentale

Fondazione
per la Scuola
Compagnia di San Paolo



fondazione
c a r i p l o

 UniCredit