

Senato - VII Commissione permanente
Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport
21 gennaio 2010 ore 8,30
Piazza Madama, 2

Audizione sul DDL Università (AS 1905)
del Vice Presidente di Confindustria per l'Education
Gianfelice Rocca

SCENARIO ECONOMICO

Gli **scenari del dopo crisi** sono ormai chiaramente delineati: nulla sarà come prima, soprattutto a causa del vistoso peso dei Paesi asiatici nell'economia mondiale. Il sistema educativo nel suo complesso si trova ad affrontare compiti inediti, tipici della economia della conoscenza, in un mondo in cui il riequilibrio della competizione tra i sistemi Paese si fonda su un crescente ruolo del capitale umano. **La vocazione all'export della nostra economia potrebbe essere fonte di job creation.** Lo sviluppo economico delle economie emergenti, specie i BRIC, si traduce, infatti, in maggiori importazioni da parte di questi paesi: di beni intermedi (materie prime, semilavorati etc.) per alimentare la crescita della produzione (8.2% il tasso di crescita previsto per la Cina nel periodo 2010-2019, India 6.6%); di beni di consumo, visto l'aumento del reddito pro capite (104% circa l'incremento stimato per la Cina tra il 2007 e il 2014); di infrastrutture, dato l'associato incremento della popolazione urbana (in Cina si stima che la popolazione urbana nel 2017 crescerà di 158 milioni). I nuovi *jobs* si creeranno, pertanto, presso le imprese esportatrici non solo manifatturiere (l'export di merci pesa in Italia l'81.8%) ma anche di servizi. Il nostro paese deve, dunque, riallocare geograficamente l'export verso i paesi extra UE in cui sono incluse le economie dinamiche dei BRIC, potenziando, da un lato, l'export di tipo *business to consumer* (la cui quota è diminuita dal 2001 al 2008 del 7%) e, dall'altro, l'export di tipo *business to business* vale a dire beni intermedi e strumentali (le cui quote sono cresciute dal 2001 al 2008 rispettivamente del 3.5% e dello 0.9%).

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

CONFINDUSTRIA E L'UNIVERSITA'

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

La relazione dinamica fra autorealizzazione, curiosità e mondo del lavoro è essenziale per un sistema universitario vitale. Spesso la cultura gentiliana ha generato una sottovalutazione della necessaria correlazione tra percorsi di formazione e sbocchi

occupazionali, disorientando più che orientando e, irresponsabilmente, creando sacche di delusi e sottoccupati.

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

Il tasso di laureati nella coorte di riferimento è aumentato rapidamente ed enormemente negli ultimi anni (tabella 1).

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

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

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

I cardini del sistema che si ritrovano nel Disegno di Legge (AS 1905) e che concordano con la sostanza del Documento di Confindustria sull'Università (sottoscritto da 17 Organizzazioni Datoriali) che alleghiamo, seppur datato:

- **Governance di sistema** sostanzialmente basata su rilevanti quote di incentivi che creino il campo competitivo di gara, con almeno il 20% del finanziamento premiale.
- Intervento legislativo, inizialmente centralista, sulla **governance di ateneo** per attivare le condizioni di superamento dell'immobilismo o lentezze legate ai conflitti di interesse che consentano una vitale "partecipazione" alla gara da parte delle università.
- Promozione di **innovazione organizzativa e di reclutamento** delle risorse umane nell'ambito dell'autonomia universitaria, ma solo in presenza di un "campo di gara" competitivo con regole chiaramente definite e rispettate.
- **Gestione separata delle Università non virtuose**: sia per ragioni finanziarie sia per evitare che vengano imposti lacci e laccioli a chi deve competere e può competere e per controllare i comportamenti "viziosi" di alcuni atenei.
- Nelle attribuzioni della **componente premiale del finanziamento**: chiara separazione fra **indicatori di ricerca e indicatori didattici**. Premiare i successi della ricerca (vedi VII Programma Quadro Europeo Europa) ma anche la capacità di attivare lauree triennali in grado di favorire l'occupabilità dei giovani e di contenere il loro ritardato ingresso nel mondo del lavoro.
- **Sostituzione del valore legale** dei titoli di studio con l'accreditamento delle sedi e dei corsi di laurea.

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

Il Disegno di Legge sull'Università (AS 1905) si muove nella direzione giusta, anche se andrebbe rafforzato nel suo spirito di fondo. Va rafforzato e non edulcorato. Occorre evitare che i provvedimenti successivi siano incoerenti con lo spirito innovatore del DDL.

OSSERVAZIONI SUL DDL UNIVERSITA' (AS 1905)

TITOLO I – GOVERNANCE

Articolo 1, comma 2 – Governance di sistema

È da apprezzare il riferimento, alla possibilità per le Università di sperimentare modelli organizzativi e funzionali. Tale possibilità di sperimentazione di modelli organizzativi non sembra trovare adeguato sviluppo nel testo del provvedimento che, in alcuni punti, appare eccessivamente prescrittivo. Non vi è dubbio che l'autonomia universitaria in molti casi sia stata esercitata senza responsabilità e che sia oggi inevitabile un forte intervento del centro. Ma per combattere l'autonomia irresponsabile di alcuni, non possono essere introdotti vincoli che penalizzano le università migliori.

Articolo 2 – Governance interna

Articolo 2, comma 2, lettera a, b, c – Nomina del Rettore

La **nomina del Rettore** resta legata al vecchio meccanismo dell'elezione diretta. Tale metodo non sempre garantisce la scelta di personalità in grado di affrontare con competenza una materia di complessità imparagonabile rispetto al passato. La migliore pratica internazionale indica in una selezione basata su precisi requisiti il metodo migliore per scegliere i responsabili di strutture così importanti e delicate. La nomina del rettore con Decreto del Presidente della Repubblica appare incoerente con la scelta della elezione; mentre sarebbe assolutamente coerente con la scelta della designazione.

Articolo 2, comma 2, lettera f, g, h – Consiglio di Amministrazione

Tale norma è particolarmente innovativa e prevede il rafforzamento del ruolo gestionale dei **Consigli di Amministrazione** ispirato ai migliori standard internazionali. Le nostre università non potranno cogliere la sfida del futuro senza una profonda revisione dei **meccanismi di governo**, soprattutto eliminando i conflitti di interessi che caratterizzano oggi la gestione delle università. Può spettare solo al CdA, infatti, la decisione finale su materie molto delicate quali il reclutamento del personale, l'apertura e chiusura di corsi e sedi, la gestione del patrimonio. Si tratta naturalmente di decisioni che devono essere ispirate da valutazioni di natura culturale e accademica, ma che per la loro natura non possono che essere riservate a un organo largamente terzo rispetto alla dialettica interna al corpo accademico.

Il tema decisivo è quello dei meccanismi di **selezione dei membri del CdA**. Si segnala, per i risultati ottenuti, il modello adottato dall'IIT di un **Comitato di selezione**.

Senza obbligare tutte le università ad adottare lo stesso modello di governance è auspicabile incentivare finanziariamente quelle università che adottano statuti avanzati e modelli di governance coerenti con le migliori esperienze internazionali. Non è, ad esempio, obbligatorio che nel CdA sia prevista **solo una minoranza di esterni, ed è auspicabile che anche il Presidente possa essere scelto tra di essi**. Non bisogna aver paura di promuovere, nell'ambito dell'autonomia statutaria dell'università, questa ipotesi. Nelle migliori università del mondo, professionisti, imprenditori o ex laureati contribuiscono al miglioramento della gestione dell'ateneo, a riprova che la presenza di interessi esterni al mondo accademico è fondamentale per uscire dalla attuale autoreferenzialità. Un **presidente esterno** è garanzia di imparzialità rispetto ai vari e legittimi interessi interni all'ateneo. Le migliori esperienze di Consigli di Amministrazione con presenza di esterni, sia pubbliche (IIT, Università di Trento) che private

(LUISS, Bocconi) dimostrano che dove c'è una vita reale e non burocratica si riscontra un elevato tasso di partecipazione degli esterni alle riunioni del CdA.

Articolo 2, comma 12 – Valutazione delle università

È essenziale individuare meccanismi di *moral suasion* in grado di premiare le università capaci di innovare e di rispettare nei loro statuti i principi di semplificazione, efficienza ed efficacia.

TITOLO II - QUALITÀ ED EFFICIENZA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Articolo 4 – Fondo per il merito

L'iniziativa è certamente apprezzabile. Si può cominciare con l'adozione di test nazionali per l'accesso alle facoltà a numero chiuso.

Articolo 5 – Delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario

La Riforma delega parti importanti, giustamente, a passaggi successivi. È auspicabile che gli atti normativi esercitati mediante la delega siano coerenti con lo spirito e gli indirizzi di fondo del DDL e non si prestino a rispondere a spinte corporative.

Articolo 5, comma 2, lettera a - Accredimento

Una università competitiva a livello internazionale deve puntare **sull'abolizione del valore legale dei titoli di studio** e la sua sostituzione con un sistema flessibile di **accreditamento**. Benché nel DDL sia stato introdotto l'accreditamento, non si fa cenno all'abolizione del valore legale. Anche in questo caso sarebbe utile poter indicare tempi certi per l'avvio dell'uno e l'abolizione dell'altro, in modo da evitare manovre dilatorie.

Articolo 5, comma 2, lettera b – Valutazione dei risultati

La valutazione dei risultati da parte dell'ANVUR deve essere strettamente correlata alla riduzione della quota fissa del FFO e all'accrescimento della quota premiale con una progressione certa nei tempi (dal 7% attuale, al 10% al 20%). Tra gli elementi di valutazione dell'università non viene citato il raccordo con il mondo del lavoro. Esiste in Italia un grave **problema di ritardo. I giovani** entrano nel mercato del lavoro **mediamente tre anni dopo i loro coetanei europei**, pagando il prezzo elevato di uno squilibrio generazionale di opportunità economiche e sociali, che rende difficili l'occupazione e l'autonomia di reddito.

Articolo 5, comma 3, lettera g, h, i – Commissariamento Università

È indispensabile che le università che non hanno i conti in regola siano obbligate a piani di rientro e se necessario commissariate. Mentre occorre garantire alle università più virtuose un quadro di riferimento certo e stabile negli anni di criteri e volumi degli incentivi premiali.

Articolo 5, comma 4, lettera o – Finanziamento sulla base di valutazione

La norma sembra eccessivamente prescrittiva.

Articolo 6 - Riconoscimento dei crediti

“Laureare l'esperienza” è diventato in Italia sinonimo di scarsa serietà e di concessione a intere categorie, mediante accordi e convenzioni, di titoli universitari immeritati. Si apprezza la decisione di **vietare forme di riconoscimento dei crediti attribuite collettivamente a intere categorie**. Già il Ministro Mussi era intervenuto su questa delicata materia riducendo **da 120 a 60 i crediti formativi acquisibili in base all'esperienza professionale**. L'*articolo 6* del provvedimento, riduce il riconoscimento dei

crediti da 60 a 12. Tale formulazione è in contraddizione con l'art. 50 della Legge n.30/2003 (Legge Biagi) che riconosce valore formativo all'esperienza professionale. Infatti, il riconoscimento di 12 crediti è già oggi previsto nell'ambito dei tirocini mentre resterebbero esclusi dal riconoscimento i periodi di esperienza professionale in settori produttivi ad elevata specializzazione e si impedirebbe lo svolgimento dell'apprendistato di alta formazione. Si propone di conservare la possibilità di ottenere 60 crediti formativi e al tempo stesso di rendere più rigorose le modalità di riconoscimento dei crediti. Si rileva contraddittorio il comma 2 che restringe ai soli istituti di formazione della Pubblica Amministrazione la possibilità di derogare al limite massimo di crediti riconoscibili.

TITOLO III – RECLUTAMENTO

Articolo 7 – Revisione settori scientifico – disciplinari

Si tratta di una norma chiave che consente di semplificare e rendere più coerenti con il quadro europeo i nostri settori scientifico – disciplinari attenendosi ad una logica che colga le innovazioni e la varietà delle figure professionali del futuro.

Articolo 8 – Istituzione dell'abilitazione scientifica nazionale

L'**abilitazione scientifica nazionale** sarà un requisito minimo per l'accesso alla docenza, ma resta decisivo il collegamento tra reclutamento e capacità di attrarre finanziamenti. Il futuro delle università si gioca, infatti, sulla capacità di attrarre insieme buoni docenti e ricercatori e adeguati finanziamenti. E' necessario che sia valorizzata la responsabilità di ciascun ateneo nelle scelte di reclutamento e di carriera dei propri docenti, evitando derive legate ad un esercizio irresponsabile dell'autonomia. Confindustria condivide l'introduzione dell'**idoneità nazionale alla docenza universitaria** secondo rigorosissimi criteri di selezione qualitativa, anche se ritiene si tratti di una tappa intermedia rispetto alla piena assunzione di responsabilità dei singoli atenei. E' comunque necessario che le procedure di abilitazione siano trasparenti, rapide e regolari.

Articolo 9 – Reclutamento e Carriera

Il sistema scelto risulta centralistico e rigido. Vincoli eccessivi nella costruzione del Capitale Umano sono in contraddizione con un sistema che voglia incentivare la competizione nel raggiungimento degli obiettivi previsti dal provvedimento. Potrebbero essere ammessi percorsi diversi, purché ispirati a criteri rigorosi approvati *ex ante*, valorizzando maggiormente il ruolo dei dipartimenti.

Articolo 12 – Ricercatori a tempo determinato

Per quanto riguarda il reclutamento la novità principale consiste nell'introduzione di un sistema di **tenure-track**, cioè di assunzione per un periodo a tempo determinato seguito dal ruolo, solo in base ad una rigorosa valutazione della ricerca e della didattica. La valutazione giocherà un ruolo importante nella allocazione dei fondi ai dipartimenti e agli atenei, diventando il principio guida, di un sistema che vuole competere a livello mondiale.

Nonostante il DDL introduca forti elementi di innovazione nel nostro sistema universitario, restano da affrontare alcune **criticità**, in parte collegate proprio alla piena attuazione delle **regole sul Fondo di Finanziamento Ordinario**. Non possiamo però dimenticare che questo processo di valutazione rigorosa deve accompagnarsi ad una messa in sicurezza economica del sistema. I tagli previsti per il 2010, nell'ordine del 3,5%, lasciano gli atenei in una situazione delicata ma sostenibile. Non sostenibile, invece, si prefigura il 2011, con una ulteriore riduzione

del 9% (da 7.200 milioni di euro nel 2010 a 6.200 milioni di euro nel 2011) che metterebbe in ginocchio indiscriminatamente università buone e meno buone, virtuose e non.

Una novità interessante, però, deriva dall'ultimo rapporto del CNVSU dal quale sono emersi dati significativi sulla **capacità imprenditoriale** che stanno dimostrando gli atenei che in questi anni hanno imparato a convivere con i tagli, compresi gli atenei del Sud che negli anni passati avevano dimostrato minore capacità di attrazione degli investimenti. Mentre, l'incidenza dei **finanziamenti statali** sul totale delle entrate, infatti, è in costante diminuzione ed è passata dal 72,9% del 2001 al **64,3%** del 2007, grazie all'intercettazione di finanziamenti esterni, a convenzioni e alla vendita di servizi alle imprese, nell'anno 2007 le università hanno portato nei propri **consuntivi** un incremento del **52% rispetto al 2005**.

A questo proposito Confindustria ribadisce il convincimento che la massima parte del finanziamento premiale debba essere allocata sulla base di una valutazione qualitativa delle attività di ricerca; valutazione basata sui risultati CIVR e sulla capacità di attrazione di fondi di ricerca europei e nazionali secondo il meccanismo dei **matching funds**. È altrettanto importante che l'allocazione venga effettuata a favore dei singoli dipartimenti, per evitare che la distribuzione premiale venga alterata, in sede locale, sulla base di altre logiche.

Inoltre, Confindustria segnala la necessità di una modifica dell'attuale normativa sui dottorati. Abbiamo bisogno di dottorati di grande prestigio internazionale sia in ambito strettamente teorico, sia in settori nei quali va incoraggiato il partenariato con le imprese. Il dottorato prepara alla ricerca avanzata e certifica una specializzazione di alto livello, ma non è solo l'anticamera di una carriera universitaria. I **dottorati di ricerca** devono divenire, come previsto dal Processo di Bologna (bachelor, master, PhD) la punta avanzata dell'offerta universitaria, qualificazioni di alto livello valide per le alte professioni. In particolare, si ritiene indispensabile, come avviene nei paesi più avanzati, un ripensamento del dottorato di ricerca e del post-dottorato che devono aprirsi verso il mercato del lavoro e quello delle professioni:

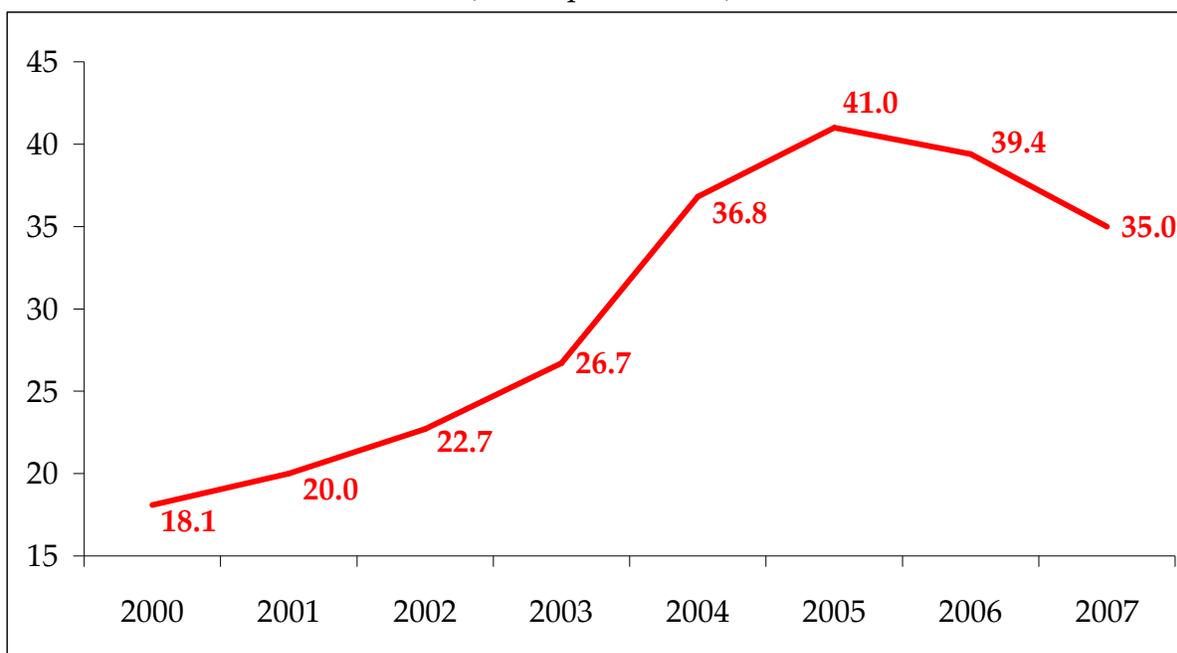
- incentivando l'accesso al dottorato dei dipendenti delle imprese, equiparandoli ai dottorati con borsa;
- favorendo l'occupabilità dei dottorandi e rafforzare la collaborazione università-impresa, ricorrendo maggiormente all'utilizzo del contratto di apprendistato in alta formazione e dei contratti a tempo determinato e indeterminato.

Allegati

Tabella 1

Il trend della quota di laureati sulla popolazione per singole età puntuali dei laureati, 2000-2007

(valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Confindustria Education su dati OECD

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

DOCUMENTO COMUNE SULL'UNIVERSITÀ

21 marzo 2006

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

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

Premessa

Le imprese e l'università

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

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

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

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

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

L'Università motore dell'economia della conoscenza **Economia della conoscenza ed internazionalizzazione**

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

Ranking internazionali

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

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

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

Università come organizzazione

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

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

Autonomia e autogoverno

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

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

Incentivi

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

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

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

Accreditamento

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

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

Capitolo 1

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

Governance di sistema

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

Capacità d'accesso a risorse pubbliche e private

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

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

Concorrenza per i finanziamenti

Autonomia finanziaria

Già oggi il grado di finanziamento pubblico delle Università è notevolmente differenziato. Molte Università accedono in modo crescente a fonti finanziarie pubbliche e private, italiane e internazionali, diverse da quelle erogate dal MIUR: questa tendenza indica una crescente apertura del sistema,

l'esistenza di un notevole potenziale verso l'accrescimento del grado di competitività e di attrattività. Le Università vanno dunque aiutate a raggiungere una graduale autonomia finanziaria, e il finanziamento pubblico alle Università deve avvenire per una quota crescente su base competitiva.

Competitività

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

Nuovi criteri di finanziamento

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

Sistema di valutazione

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

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

- I criteri di base per le valutazioni delle attività didattiche devono basarsi su parametri qualitativi e quantitativi che debbono essere resi previamente pubblici e mantenuti costanti per periodi sufficienti tali da consentire alle Università una adeguata programmazione, evitando forme di contrattazione continua.
- La valutazione deve essere la base per l'allocazione del finanziamento ordinario pubblico, sia per la ricerca che per la didattica.

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

Autonoma determinazione delle tasse d'iscrizione

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

Capitolo 2

Organizzarsi liberamente per competere: autonomia e governance di ateneo **Università come organizzazione per la competitività**

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

Riforma governo d'ateneo

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

controlli per quelle Università che saranno in grado di raggiungere sempre più elevati livelli di qualità scientifica, culturale e di autogoverno.

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

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

Risorse umane e meritocrazia

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

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

Autonomia decisionale: dall'università alla fondazione

Un passo concreto per rafforzare l'autonomia universitaria e dare la possibilità alle Università più efficienti di competere "senza le mani legate", potrebbe essere quello di consentire agli atenei che lo desiderano di trasformare la propria forma giuridica ad esempio in associazioni private o fondazioni acquisendo piena autonomia decisionale, piena responsabilità delle proprie scelte, accettando le regole di un sistema di finanziamento competitivo, tenendo conto ovviamente delle specificità delle singole Università.

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

Capitolo 3

Differenziare lo spazio terziario della formazione Economie evolute e domanda di qualifica

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

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

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

Il modello 3 + 2

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

Differenziazione dell'offerta di formazione terziaria

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

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

Sistemi di accreditamento di livello europeo

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

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

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

Valore legale del titolo di studio

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

Processo di Bologna

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

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

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

Accreditamento titoli di studio

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