

# Associazione TreeLLLe

## Per una società dell'apprendimento continuo

### Profilo sintetico dell'Associazione

“TreeLLLe per una società dell'apprendimento continuo”, associazione legalmente riconosciuta, ha come obiettivo il miglioramento della qualità dell'education (educazione, istruzione, formazione) nei vari settori e fasi in cui si articola attraverso un'attività di ricerca, analisi, progettazione e diffusione degli elaborati presso l'opinione pubblica, le forze sociali, le istituzioni educative e i decisori pubblici, a livello nazionale e locale.

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

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

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

Il Presidente dell'Associazione è Umberto Agnelli. Il Presidente Esecutivo è Attilio Oliva. Il Chairman del Forum degli esperti è Thomas J. Alexander, per dieci anni massimo responsabile dell'OCSE per Education e Sanità.

Il Forum delle personalità e degli esperti è composto da autorevoli personalità con competenze diversificate e complementari. L'Associazione si avvale dei suggerimenti e contributi di Eminent Advisor (politici, direttori di quotidiani, rappresentanti di enti e istituzioni, nazionali e internazionali) che, peraltro, non possono essere ritenuti responsabili delle tesi o proposte elaborate da TreeLLLe.

### Temi strategici

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

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

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

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

### **Temi di attualità**

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

### **Enti sostenitori**

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

## **chi fa parte dell'Associazione**

*Presidente*  
Umberto Agnelli

*Presidente Esecutivo*  
Attilio Oliva

*Chairman del Forum*  
Thomas J. Alexander

### *Assemblea dei Soci fondatori e garanti*

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

### *Forum delle personalità e degli esperti*

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

*(\* membri del comitato operativo)*

### *Eminent Advisor*

Giulio Anselmi, Ernesto Auci, Guido Barilla,  
Ferruccio De Bortoli, Antonio Di Rosa, Giuliano Ferrara,  
Domenico Fisichella, Silvio Fortuna, Franco Frattini, 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.

### *Collegio dei revisori*

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

### *Collaboratori e Assistenti*

Paola Frezza, Osvaldo Pavese

ASSOCIAZIONE TREEELLE

PER UNA SOCIETÀ  
DELL' APPRENDIMENTO CONTINUO

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

SINTESI DEL QUADERNO N. 3  
PRIMA EDIZIONE: SETTEMBRE 2003  
GRAFICA: OSVALDO PAVESE; TIPOGRAFIA ARALDICA  
STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA - GENOVA

Associazione TreeLLLe

Sintesi del Quaderno n. 3

Settembre 2003

# Università italiana, università europea?

Dati, proposte e questioni aperte



# PREMESSA

La presente pubblicazione costituisce una sintesi del Quaderno n. 3, “**Università italiana, università europea?**”.

Nell'edizione integrale si trovano analisi più approfondite, una notevole ricchezza di dati e confronti internazionali, nonché proposte più numerose e più ampiamente motivate.

Per l'indice, per le Figure e per le Tabelle, nonché per le varie “proposte operative”, ci si è attenuti alla numerazione dell'edizione integrale del Quaderno onde consentire facili riferimenti tra i due testi.

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

Il Quaderno ha ottenuto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica.

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

Nella **Parte Prima**, al capitolo 1, si forniscono informazioni riguardo al processo intergovernativo in corso (la Dichiarazione di Bologna è stata firmata da 33 paesi) per costruire uno “spazio europeo dell'Istruzione Superiore” e per realizzare un obiettivo indicato dall'Unione: fare dell'economia europea “l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo entro il 2010”. Nel capitolo 2, si sviluppa una riflessione sulle missioni consolidate ed emergenti dell'università.

La **Parte Seconda**, “L'università italiana in cifre: tendenze e confronti”, fornisce una fotografia dell'attuale posizionamento dell'università italiana nel contesto europeo attraverso una sintetica documentazione tratta segnatamente dall'OCSE. Un'analisi e una valutazione d'insieme si trova nel capitolo 3, “Le anomalie e i ritardi”. La Tabella 1, riassuntiva dei principali dati e confronti tra Italia, UE, Paesi OCSE, è a pag. 27; questa fa riferimento a figure e tabelle che seguono.

Una più ampia serie di dati e confronti (19 figure e 22 tabelle tratte dalle fonti più accreditate, OCSE, ISTAT, MIUR, CNVSU, CRUI, CINECA) è consultabile nel-

l'edizione integrale del Quaderno.

La **Parte Terza**, "Quattro nodi strategici, le proposte di TreeLLLe", presenta i principali nodi strutturali individuati e le proposte dibattute a più riprese negli organi di TreeLLLe e condivise nelle loro linee essenziali. Ci si riferisce a

1. *governance* del sistema universitario;
2. *governance* di ateneo;
3. risorse finanziarie;
- 4 rapporto tra università e sistema scolastico.

Un quinto nodo, relativo all'intera materia del personale delle università (sia docente sia tecnico-amministrativo), è rinviato ad una prossima trattazione specifica.

Nell'**Allegato** abbiamo inserito il testo della Dichiarazione di Bologna (1999).

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

# INDICE

## INTRODUZIONE

L'ISTRUZIONE SUPERIORE: LO SCENARIO INTERNAZIONALE	11
--	----

## PARTE PRIMA

PER UNA UNIVERSITÀ PIÙ EUROPEA	17
--------------------------------	----

1. Lo “spazio europeo dell’istruzione superiore”	17
2. L’università italiana verso il futuro	18
2.1 Le missioni consolidate ed emergenti	18
2.2 Per un sistema diversificato e competitivo	21

## PARTE SECONDA

L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN CIFRE: TENDENZE E CONFRONTI	23
--	----

3. Le anomalie e i ritardi	23
3.1 Le principali patologie	23
3.2 Le principali differenze rispetto agli altri paesi sviluppati	24
3.3 Dati e confronti Italia/UE/paesi OCSE	26

## PARTE TERZA

QUATTRO NODI STRATEGICI: LE PROPOSTE DI TRELLE	39
--	----

Primo nodo: la <i>governance</i> del sistema universitario	40
--	----

PROPOSTE Per un governo “strategico” (o “a distanza”)	40
Per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei	42
Per l’accreditamento dei corsi di studio	44

Secondo nodo: la <i>governance</i> di ateneo	45
--	----

PROPOSTE Per un governo responsabile	45
--------------------------------------	----

Terzo nodo: le risorse finanziarie	48
------------------------------------	----

PROPOSTE Per un finanziamento diversificato e crescente	48
Più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti	50

Quarto nodo: il rapporto tra università e sistema scolastico	52
PROPOSTE Per la centralità degli studenti	52
Per la centralità degli insegnanti	53
Per la centralità della ricerca didattica	54
ALLEGATO: LA DICHIARAZIONE DI BOLOGNA (1999)	55
GLOSSARIO	58
INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE	60
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	61

# INTRODUZIONE

## L'ISTRUZIONE SUPERIORE: LO SCENARIO INTERNAZIONALE

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

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

Nella seconda metà del XX secolo i sistemi educativi, in Europa e nel mondo, hanno subito grandi trasformazioni. Nella prima parte del secolo si è conquistato un livello di istruzione primaria per tutti, mentre nell'ultima parte si è quasi raggiunto un livello di istruzione secondaria generalizzata: oggi, in molti paesi il 90% dei giovani ottiene il diploma secondario (1). Le generazioni recenti hanno anche raggiunto più alti livelli di educazione terziaria. Mentre le iscrizioni all'università sono andate aumentando in maniera graduale a partire dagli anni Cinquanta, negli ultimi due decenni del secolo si è assistito a una decisa impennata verso più alti tassi di partecipazione. Negli anni Cinquanta nei paesi sviluppati il 10% circa della coorte in età otteneva un titolo accademico nelle università. Alla fine del secolo questa cifra è salita in media al 25%. Peraltro, questa media occulta differenze di rilievo tra i diversi paesi. In alcuni, come Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia, Nuova Zelanda, Regno Unito e USA, la percentuale di questi titoli raggiunge il 30-40%. In effetti, in alcuni paesi - tra cui l'Italia - il tasso di iscrizioni all'istruzione terziaria è esplosivo, fino

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

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

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

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

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

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

Nel corso dei secoli, le **missioni** fondamentali dell'università finora erano cambiate poco. Ai suoi due pilastri fondamentali, la ricerca (per il progresso della conoscenza e il suo benefico rapporto con la didattica) e l'insegnamento (per costruire il capitale umano e sociale che sta alla base del benessere e della coesione sociale delle comunità) si aggiunge oggi con più evidenza una missione emergente: il ruolo che le università possono avere come risorsa per le comunità in cui operano e il qualificante contributo che possono dare al territorio.

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

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

Il processo di **internazionalizzazione dell'istruzione superiore e della ricerca**, particolarmente accentuato negli ultimi dieci-quindici anni, investe le università in due direzioni: da un lato nella crescente cooperazione tra diverse università (ma anche con altre agenzie formative e di ricerca), dall'altro nella sempre più aperta competizione internazionale tra sistemi di istruzione, soprattutto nei segmenti dell'alta formazione. Le università giocano un ruolo chiave nella ricerca e nella innovazione: in Europa si stima che l'80% della ricerca fondamentale si svolga nelle università. A differenza di quanto è avvenuto negli Stati Uniti, le università europee hanno peraltro iniziato solo di recente a raccordarsi con il mondo imprenditoriale. E' sulla ricerca di alta qualità che si misurano le università. *Dalla reputazione di un'università nel campo della ricerca dipende la sua capacità di attrarre non soltanto il personale più capace ma anche gli studenti più qualificati e motivati, innescando così un circolo virtuoso che a sua volta darà luogo al reperimento di nuove risorse per la ricerca.*

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

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

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

Per consentire un governo del sistema e delle singole istituzioni più mirato ed efficace, la maggior parte dei paesi ha messo in atto sistemi di **valutazione esterna** e di **autovalutazione di ateneo** per assicurare la qualità dell'insegnamento, del curriculum, degli apprendimenti degli studenti. I testi in appendice illustrano in che modo Regno Unito, Spagna e Svezia hanno affrontato problemi di questo genere. Visto il costante aumento del numero degli studenti e dei costi, e il generale riconoscimento della crescente importanza del ruolo economico e sociale dell'educazione terziaria, c'è una forte **domanda di maggiore trasparenza**: sia per consentire scelte più "informate" da parte degli studenti in un mercato caratterizzato da una marcata competizione, sia per garantire una maggiore *accountability* pubblica (chiarezza e rendicontazione). *Le università hanno tradizionalmente goduto di spazi di significativa autonomia: ma l'autonomia non è un fine in sé. Non ci può essere autonomia senza responsabilità, né responsabilità senza valutazione. Il naturale contrappeso dell'autonomia è la accountability, e un'efficace e sistematica valutazione è il modo per assicurare la credibilità delle istituzioni agli occhi del governo, dei portatori di interessi e dell'opinione pubblica in genere.* Questa filosofia della *accountability* si sta radicando in UE per tutti i servizi che comportano l'impiego di cospicue risorse pubbliche e, a partire dagli anni Novanta, anche per il settore dell'istruzione, a tutti i livelli.

Cresce la **domanda di spesa pubblica** a causa dei sempre maggiori costi per pensioni, sanità e servizi sociali, ma il disavanzo pubblico nei paesi dell'Unione Europea è ormai sotto stretto controllo: così la possibilità dell'aumento della spesa pubblica per l'istruzione è inevitabilmente limitata. Peraltro la necessità di maggiori risorse finanziarie è ineluttabile se le istituzioni educative europee devono diventare un "punto di riferimento mondiale" (4). Allora diventa necessario da un lato cercare recuperi di efficienza abbassando i costi di gestione senza sacrificare la qualità, e dall'altro cercare nuove risorse nella comunità in cui si opera e a cui si dà un servizio. *Si dovranno esplorare metodi e approcci innovativi per reperire risorse, cercando finanziamenti contrattati e integrati da più fonti e chiedendo maggiori contributi agli studenti a fronte di*

*migliori servizi*. Poiché il vantaggio individuale che deriva dall'educazione terziaria è notevole in termini sia di occupazione che di reddito, alcuni paesi stanno praticando prestiti agli studenti che saranno poi rimborsati sulla base del livello delle remunerazioni che si otterranno sul posto di lavoro. Resta fermo che sarà comunque sempre importante offrire agli studenti meritevoli provenienti da ambienti svantaggiati un adeguato supporto per evitare che siano esclusi dall'educazione terziaria.

Le locuzioni correnti di “società della conoscenza”, “economia della conoscenza”, “lavoratori della conoscenza” sono indicative della specificità della società e dell'economia post industriali. *E' evidente che nel XXI secolo sarà la conoscenza a determinare il successo degli individui, delle organizzazioni e delle nazioni. Per questo le università europee sono ora chiamate a concorrere agli obiettivi indicati dall'Unione: fare dell'economia europea “l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo” entro il 2010 e realizzare in pari tempo lo “spazio europeo della ricerca e dell'innovazione”, unitamente allo “spazio europeo dell'istruzione superiore” (vedi Dichiarazione di Bologna del 1999, sottoscritta ormai da trentatré governi).* Le università e le altre istituzioni terziarie dovranno svolgere in proposito un ruolo fondamentale.

In conclusione, un metro per misurare il successo delle università e delle altre istituzioni terziarie sarà la loro capacità di soddisfare la domanda di un numero sempre maggiore di studenti con bisogni molto differenziati, mantenendo al contempo l'attenzione alla formazione di eccellenza, specialmente ai livelli avanzati di apprendimento. *Formazione di qualità per grandi numeri e formazione di eccellenza sono obiettivi che si possono e si devono perseguire entrambi senza diatribe fuorvianti.* La sfida non è da poco: ci si deve augurare che l'Europa della conoscenza divenga una realtà, e che in questa realtà l'Italia e le istituzioni italiane svolgano appieno il loro ruolo. Molto resta da fare e, come vedremo, il nostro sistema di istruzione e formazione superiore presenta anomalie e ritardi non indifferenti, ma anche opportunità. Ci auguriamo che questo Quaderno di TreeLLLe fornisca una buona documentazione di base per favorire una migliore comprensione del posizionamento del nostro sistema in confronto a quello di altri paesi sviluppati e che le proposte formulate promuovano un dibattito nazionale informato e documentato.

Attilio Oliva  
*Presidente Esecutivo*

Thomas Alexander  
*Chairman del Forum*

---

Note bibliografiche

<sup>1</sup> Vedi Quaderno n. 1 di TreeLLLe, *Scuola italiana, scuola europea?* Genova (2002)

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

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

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



# PARTE PRIMA

## PER UNA UNIVERSITÀ PIÙ EUROPEA

### 1. Lo “spazio europeo dell’istruzione superiore”

Con la **Dichiarazione della Sorbona**, sottoscritta nel 1998 da Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia, ha preso avvio un’iniziativa che ha l’ambizione di realizzare entro il 2010 lo “spazio europeo dell’istruzione superiore”. L’iniziativa si è estesa all’intera Europa quando, nel 1999, trenta paesi (oggi diventati trentatré) hanno firmato la **Dichiarazione di Bologna** impegnandosi a varare riforme nazionali per un sistema convergente e competitivo.

Si tratta di un processo intergovernativo mirato a favorire:

- collaborazione e scambi tra università;
- mobilità di docenti e studenti;
- spendibilità dei titoli (leggibilità, raffrontabilità);
- accreditamenti esterni, valutazione e autovalutazione della qualità;
- occupabilità nel mercato del lavoro europeo;
- integrazione tra cittadini europei.

*L’obiettivo strategico è accrescere la capacità di attrazione e la competitività dell’istruzione terziaria europea nello scenario mondiale. Si aspira ad innescare un circolo virtuoso per attrarre da tutto il mondo i migliori ricercatori, docenti e studenti per produrre ricerca di qualità, a sua volta foriera di finanziamenti crescenti.*

Il processo di convergenza si avvale di alcuni strumenti principali (il “triangolo d’oro delle riforme”):

1. *titoli di laurea facilmente leggibili e raffrontabili*, con una struttura di corsi e titoli di primo e secondo livello (di tipo A, secondo la “classificazione ISCED”, vedi Glossario). Gradualmente si tende a creare una struttura a tre livelli di corsi: *baccellierato* (a orientamento professionale o accademico), *master* per lauree specialistiche (ma anche professionalizzanti) e *dottorato* di ricerca. Tutto ciò non riguarda l’ampia gamma di corsi brevi e professionalizzanti (da uno a tre anni) di tipo terziario, non universitari, che portano a qualifiche ad hoc (di tipo B, secondo la “classificazione ISCED”);
2. *un sistema di crediti ECTS* (European Credit Transfer System) per offrire maggiore scelta agli studenti, maggiore trasparenza delle conoscenze acquisite e maggiore trasferibilità di detti crediti tra istituzioni e paesi;
3. *una valutazione più europea della qualità* (nuove agenzie nazionali, nuovi standard, una nuova rete ENQA - European Network for Quality Assurance -) e

l'accreditamento esterno come forma di garanzia di qualità.

Un ulteriore obiettivo strategico che dovrebbe procedere di pari passo con la realizzazione dello "spazio europeo dell'istruzione superiore" consiste nel favorire uno "spazio europeo della ricerca".

E' importante sottolineare che, con l'adozione del "*Programma di lavoro sui futuri obiettivi dei sistemi educativi e formativi in Europa*" (febbraio 2002), è iniziato, questa volta non con carattere intergovernativo ma nell'ambito dell'Unione Europea, un ampio movimento parallelo di riforme convergenti dei sistemi educativi europei nel loro complesso, cioè con riferimento a tutti i livelli di istruzione. Gli obiettivi politici di questo programma relativi all'istruzione terziaria sono in larga misura simili a quelli enunciati nella Dichiarazione di Bologna: tutto ciò non può che favorire il processo di convergenza in corso per la realizzazione dello "spazio europeo dell'istruzione superiore".

## 2. L'università italiana verso il futuro

### 2.1 Le missioni consolidate ed emergenti

E' tempo che si apra un dibattito attorno alle missioni dell'università, che conduca ad una ridefinizione esplicita dei compiti che deve svolgere e delle domande sociali cui deve rispondere nell'attuale scenario internazionale (nuovi rapporti tra scienza-tecnologia-produzione, formazione di qualità per grandi numeri e formazione di eccellenza, cooperazione e competizione internazionale, globalizzazione, etc.).

Tra i pronunciamenti più recenti relativi alle missioni meritano di essere citati: *Redefining Tertiary Education* (OCSE, 1998, [www1.oecd.org/publications/observer/214/article4-eng.htm](http://www1.oecd.org/publications/observer/214/article4-eng.htm)), la dichiarazione in 14 punti della World Conference on Higher Education (UNESCO, 1998, [www.unesco.org/education/wche/summary.shtml](http://www.unesco.org/education/wche/summary.shtml)), la Dichiarazione di Bologna (1999), ormai firmata da 33 paesi (qui in Allegato), il documento della Commissione Europea sul ruolo dell'Università nell'Europa della conoscenza (Bruxelles, 2003, [www.europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003\\_0058it01.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2003/com2003_0058it01.pdf)).

Tre sono le grandi missioni dell'Università del 2000, due consolidate e una terza emergente:

- produzione della conoscenza, ricerca;
- trasmissione della conoscenza, formazione;
- valorizzazione delle conoscenze e loro trasformazione in risorsa per il territorio.

## Prima missione: produzione della conoscenza, ricerca

La qualità della ricerca è il fondamento della qualità didattica e della capacità competitiva di un ateneo, elemento chiave per attrarre risorse umane (docenti e studenti) e finanziarie. Si deve peraltro tener conto del fatto che sono mutati profondamente gli scenari internazionali, gli attori e gli interessi in gioco, i modi in cui la ricerca si esercita e le verifiche della sua efficacia. In particolare:

- l'università oggi non ha più il monopolio della ricerca;
- la ricerca si riorganizza secondo forme transdisciplinari, ed è sempre meno un processo individuale e sempre più un processo collettivo condotto da reti internazionali (e nemmeno solo accademiche);
- c'è forte domanda di maggiore rendicontazione e trasparenza (*accountability*) sull'uso delle risorse e di più chiari e forti legami con esigenze di rilievo economico e sociale (anche promuovendo partenariati tra università e altre istituzioni scientifiche, e tra università e imprese).

In conclusione va ricercato un nuovo equilibrio tra "l'accrescimento disinteressato della conoscenza (spazio irrinunciabile di libertà della scienza) e la sua utilizzazione a fini pratici" (Ruberti, 1999).

## Seconda missione: trasmissione della conoscenza, formazione

L'unicum della figura del "docente ricercatore" è emblematico dello specifico della formazione universitaria e del suo inscindibile intreccio con la ricerca.

Il nuovo scenario richiede:

- risposte a una domanda di istruzione enormemente dilatata quantitativamente e diversificata qualitativamente per l'accresciuta complessità e specializzazione dei saperi e delle professionalità nel mondo del lavoro;
- risposte non solo alla domanda di formazione iniziale dei giovani ma anche alla formazione dei lavoratori e degli adulti in una prospettiva di apprendimento lungo l'arco della vita (*lifelong learning*).

Vanno innovate le forme e le metodologie della didattica attraverso un forte sviluppo della ricerca didattica (negletta nel nostro paese) mediante:

- l'utilizzo delle inedite potenzialità offerte dalle nuove tecnologie telematiche (ICT, *e-learning*, etc.);
- un più ampio spazio per l'autoapprendimento e per esperienze sul campo (stage e tirocini formativi) all'interno del percorso formativo;
- un nuovo approccio alla programmazione e all'organizzazione dei corsi di studio che tenga anche conto delle tipologie differenziate della popolazione studentesca;
- una diversa e più seria attenzione all'efficacia della didattica e quindi alla valutazione del profitto degli studenti (ad es. attraverso un più ampio e generalizzato impiego di prove scritte): si potrà così adottare il "diploma supplement" concordato a livello europeo come strumento di certificazione del per-

corso formativo e dei livelli di apprendimento conseguiti dallo studente.

L'offerta formativa dovrebbe essere:

- diversificata orizzontalmente con un ventaglio aperto per l'aggiornamento dei percorsi che favorisca la trasversalità delle competenze e l'interdisciplinarietà;
- articolata verticalmente sui tre principali livelli: laurea, laurea specialistica, dottorato di ricerca;
- "contrattata" specificamente a seconda delle diverse tipologie studentesche (studenti a tempo pieno, studenti part time, lavoratori-studenti, adulti), con contratti specifici che prevedano penalizzazioni per chi non li rispetta (ad es. per gli studenti fuori corso);
- coerente con gli obiettivi europei di convergenza e di comparabilità dei sistemi nazionali, condizione per la realizzazione dello "spazio europeo dell'istruzione superiore".

Non dovrebbe essere compito dell'università "professionalizzare" nel senso proprio del termine, compito che caso mai spetterebbe ad altre istituzioni terziarie non universitarie peraltro sostanzialmente assenti nel nostro paese. Ma il paradigma dell'occupabilità (*employability*) deve ormai entrare nell'orizzonte culturale della formazione universitaria, attraverso un confronto strutturato e continuativo con i referenti del sistema sociale e produttivo.

Gli studenti sono ben più che "utenti" o "clienti" dell'università: ne sono piuttosto "protagonisti attivi" per il tempo e le risorse intellettuali e finanziarie che impegnano. La centralità dello studente all'interno del processo formativo va assunta esplicitamente con il riconoscimento dei diritti e dei doveri di una piena cittadinanza universitaria.

**Terza missione:** valorizzazione delle conoscenze e loro trasformazione in risorsa per il territorio

E' una missione emergente: è ormai largamente verificato che l'università è un fattore determinante per lo sviluppo civile economico e sociale della comunità e del territorio.

E' anche necessario acquisire consapevolezza delle opportunità che possono derivare dal recente assetto federalista dello Stato, con le conseguenti relazioni università/Regione, e dal rapporto diretto che l'Unione europea intrattiene con le Regioni in materia di ricerca e formazione.

Tra i principali campi di interazione possibile tra università e comunità territoriali:

- il trasferimento tecnologico, il partenariato con le imprese, l'incubazione di nuove imprese;
- la diffusione della cultura scientifica, il dialogo tra scienziati e cittadini, la promozione del lavoro intellettuale;
- la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale;
- la vivibilità urbana e la "sostenibilità" dello sviluppo territoriale;

- l'attenzione alla salute e alla sicurezza dei cittadini, la cura e i servizi alla persona.

## 2.2 Per un sistema diversificato e competitivo

Non servono al paese né settantaquattro atenei indistinti e generalisti, né istituzioni universitarie che siano tali solo di nome, cioè non impegnate parimenti sul duplice versante della ricerca e dell'insegnamento. La diversificazione tra gli atenei deve svilupparsi in relazione alle competenze storicamente accumulate ed a quelle eventualmente favorite dal tessuto socio-culturale e produttivo del territorio di riferimento. Il banco di prova della diversificazione e della competizione tra gli atenei (italiani e stranieri) sarà l'attrattività che ogni ateneo riuscirà ad esercitare verso docenti, ricercatori, studenti, investimenti privati e pubblici.

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

- *autonoma*, capace di valorizzare e di gestire gli ampi spazi di autogoverno nel rispetto delle regole e degli obiettivi strategici indicati dal governo;
- *responsabile (accountable)*, impegnata a rendere conto in modo trasparente sia in termini qualitativi che in termini quantitativi delle attività di ricerca, didattiche e di gestione di ateneo, impegnata cioè ad autovalutarsi costantemente e a collaborare alla valutazione esterna delle sue prestazioni;
- *imprenditiva*, capace di adottare modelli di *governance*, strutture organizzative e tecniche gestionali proprie delle organizzazioni complesse. Capace inoltre di autogenerare risorse finanziarie aggiuntive rispetto alle allocazioni statali. Tutti gli attori (docenti e tecnostutture), una volta discusse e condivise le missioni specifiche da perseguire, dovranno impegnarsi nella realizzazione degli obiettivi dell'istituzione intesa come sistema. Oggi invece troppo spesso succede che il docente si senta protagonista di un' "impresa individuale" più che membro di un'istituzione;
- *competitiva* nel contesto nazionale e internazionale, capace cioè di attrarre docenti e studenti per la qualità delle prestazioni di ricerca e insegnamento, accogliendo la sfida di differenziazione tra gli atenei, mirata comunque all'eccellenza in relazione al patrimonio storico di conoscenze accumulate e alle risorse e potenzialità del territorio di riferimento. "E' mettendo in concorrenza Cambridge, Grenoble, Heidelberg, Edimburgo e le altre università europee che esploderà l'Europa della conoscenza e della cultura... E' sviluppando nuovi saperi che si favorirà la creazione di imprese innovative" (C. Allègre).



# PARTE SECONDA

## L'UNIVERSITÀ ITALIANA IN CIFRE: TENDENZE E CONFRONTI

### 3. Le anomalie e i ritardi

#### 3.1 Le principali patologie

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

A questa espansione non è stata data risposta adeguata, in quanto fino agli anni '90 i progetti di riforma strutturale del sistema terziario (università e formazione tecnica superiore) si sono infranti contro il muro delle convergenti resistenze politiche ed accademiche (tanto dei docenti, quanto degli studenti). Ciò ha prodotto il progressivo aggravamento delle situazioni di criticità, tramutatesi in vere e proprie **patologie del sistema**:

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

## 3.2 Le principali differenze rispetto agli altri paesi sviluppati

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

Ciò emerge dal complesso dei dati che sintetizziamo qui di seguito e nel paragrafo successivo (Tabella 1).

- *L'unicità e la rigidità dell'offerta formativa terziaria:* fino all'attuazione della riforma dei corsi universitari (anno accademico 2001-2002), la prosecuzione degli studi dopo il diploma scolastico è stata affidata esclusivamente - stante lo scarso successo dei diplomi universitari - ai tradizionali corsi di laurea di tipo A (v. Glossario), a base teorica, lunghi 4-6 anni, a ciclo unico, senza alcuna differenziazione o flessibilità. Invece gli altri paesi offrono differenti titoli "accademici" di tipo A con lunghezze da tre a sei anni, ai quali si aggiunge un'ampia gamma di corsi di tipo B, più brevi (2-3 anni), che rilasciano qualifiche professionali terziarie (Tabella 7, pag. 28). *Con la recente riforma la nostra università si è flessibilizzata: laurea a tre anni e laurea specialistica a cinque anni. Si tratta sempre di corsi di tipo A, per cui l'università resta sostanzialmente l'unica offerta per l'intero comparto dell'istruzione terziaria, salvo marginali esperienze, avviate nel '99, di Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) e di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).*

- *Il livello particolarmente basso di diffusione dell'istruzione superiore:* anche guardando solo alle generazioni più recenti, la percentuale di laureati del 12% sulla popolazione in età 25-34 anni risulta pari a poco più di un terzo di coloro che hanno un titolo terziario nei paesi UE, cioè il 29%, di cui 17% di tipo A (Tabella 7, pag. 28); la percentuale dei dottori di ricerca è inferiore a un terzo.

- *L'inadeguatezza strutturale del sistema:* la densità delle istituzioni universitarie rispetto alla popolazione è di gran lunga la più bassa della UE, con l'aggravante di forti squilibri territoriali (tra Centro-Nord e Sud), nonché del sovraffollamento di alcuni atenei storici.

- *La spesa complessiva per l'istruzione terziaria* (inclusa la ricerca universitaria) rappresenta lo 0,8% del PIL, contro 1,2% dell'UE e 1,3% dei paesi OCSE: è la più bassa d'Europa salvo la Grecia.

- *La spesa per la ricerca universitaria* è stimata in 0,25% in rapporto al PIL, circa la metà della media UE. Sommando alla stima della spesa per la ricerca universitaria anche quella degli enti pubblici di ricerca e del sistema delle imprese, si raggiunge un valore stimato dell'1% del PIL: anche questo valore complessivo è tra i più bassi d'Europa, visto che per i paesi industrializzati il valore è stimato tra il 2 e il 3%.

- *La scarsa incidenza delle forme di verifica e di valutazione* (autovalutazione e valutazione esterna) sia dell'efficacia della didattica che dei risultati della ricerca: i trasferimenti annuali delle risorse dallo Stato agli atenei avvengono prevalentemente in

base a criteri “storici”, ancora poco influenzati dalle verifiche e valutazioni che pur sono state avviate.

- *L'insufficienza di politiche per il diritto allo studio* atte a realizzare maggiore equità sociale. In particolare, la mancata attivazione dei *prestiti d'onore* e la scarsità delle *residenze universitarie* che dovrebbero favorire la mobilità degli studenti e così alimentare la competizione tra gli atenei. Da notare che fino alla metà degli anni '90 non esistevano misure significative nel campo dello *student aid*, a differenza di quanto già avveniva nei principali paesi europei.

- *L'età media molto elevata del corpo docente* e la *bassa percentuale di giovani dottori di ricerca* (**Figura 3**, pag. 30). Risulta perciò critico il reclutamento, nei prossimi anni, di docenti ben qualificati.

### 3.3 Dati e confronti Italia/UE/paesi OCSE

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

Un insieme di dati comparati è riassunto nella **Tabella 1** qui a fronte. L'ultima colonna indica i riferimenti alla Figura o alla Tabella nella quale i dati sono mostrati più diffusamente.

#### NOTE ALLA TABELLA 1 RIASSUNTIVA

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

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

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

<sup>3</sup> *Il dollaro equivalente è calcolato dall'OCSE sulla base delle parità del potere di acquisto, cioè con un riferimento non al cambio monetario bensì ai beni acquistabili con la cifra equivalente. Per l'Italia il dollaro è conteggiato a lire 1554.*

<sup>4</sup> *Il dato risente dell'alto numero degli studenti fuori corso che, nel nostro paese, sono oltre il 40%.*

<sup>5</sup> *Corsi di tipo A medio-lunghi (3-6 anni) e a base teorica; di tipo B più brevi (2-3 anni) e professionalizzanti.*

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

**Tabella 1 (riassuntiva)**

	<b>Italia</b>	Media UE <sup>1</sup>	Media OCSE <sup>2</sup>	Vedi Figure o Tabelle
Spesa per l'istruzione terziaria (% sul PIL), anno 1999	<b>0,8</b>	1,2	1,3	Fig. 16 p. 36
di cui per la ricerca (stima)	<b>0,25</b>	0,48		Fig. 12 p. 35
Spesa annua per studente in dollari PPA <sup>3</sup> , anno 1999	<b>7.550 <sup>4</sup></b>	9.700	9.210	Fig. 17 p. 37
<b>% di popolazione in età 25-64 che è in possesso di un titolo terziario, anno 2001</b>				
di tipo A <sup>5</sup>	<b>10</b>	13	15	Tab. 7 p. 28
di tipo B <sup>5</sup>	<b>=</b>	10	8	
<b>% di popolazione in età 25-34 che è in possesso di un titolo terziario, anno 2001</b>				
di tipo A	<b>12</b>	17	18	Tab. 7 p. 28
di tipo B	<b>=</b>	12	10	
<b>% di immatricolazioni sulla coorte di età, anno 2000</b>				
corsi di tipo A	<b>43</b>	44	45	Fig. 4 p. 31
corsi di tipo B	<b>1</b>	18	15	
Tasso di successo (laureati su immatricolati) nei corsi di tipo A, anno 2000	<b>42</b>	67	70	Fig. 5 p. 32
<b>% di conseguimento di un titolo terziario di tipo A e B sulla coorte di età, anno 2000</b>				
% di conseguimento di un dottorato di ricerca sulla coorte di età, anno 2000	<b>0,4</b>	1,2	1	Fig. 3 p. 30
% di studenti stranieri nell'istruzione terziaria, anno 2000	<b>1,4</b>	6,3	4,9	Fig. 7 p. 33
Numero di studenti per docente (corsi di tipo A), anno 2000	<b>24 <sup>6</sup></b>		16	Fig. 9 p. 34

*Nelle pagine seguenti sono riportate solo le due tabelle e le otto figure citate nella Tabella 1 riassuntiva. Altre venti tabelle e undici figure sono consultabili nell'edizione integrale del Quaderno.*

**Tabella 7****Percentuale di popolazione con titolo di istruzione terziaria,  
per fasce di età (2001)**

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

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

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

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

FONTE: OCSE, 2002.

Il dato italiano (riferito ai titoli universitari, tutti di tipo A) è inferiore a quello degli altri paesi europei, ma il divario con gli altri paesi diviene molto più consistente se si considera anche il peso che negli altri paesi ha la quota di popolazione in possesso di un titolo terziario di tipo B, che in Italia è del tutto marginale.

Come già anticipato, ciò dipende in larga misura dalla struttura del sistema formativo universitario italiano: la maggior parte dei corsi universitari era fino al 2001 a ciclo lungo (quattro, cinque o sei anni), mentre in molti altri paesi sono diffusi da tempo quelli di ciclo breve (tre anni). Questa anomalia è destinata ad attenuarsi con la recente riforma che introduce la laurea triennale quale condizione per l'iscrizione alla laurea specialistica (due anni ulteriori) e con il possibile sviluppo di corsi terziari non universitari di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS).

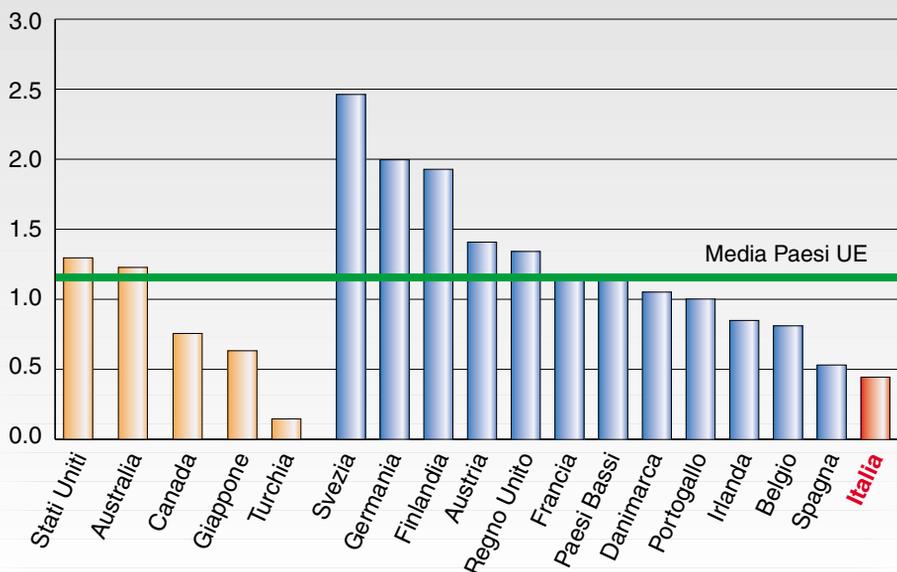
**Tabella 8****Percentuale di conseguimento di un titolo di istruzione terziaria  
sulla coorte di età (2000)**

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

*FONTE: OCSE, 2002.*

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

**Figura 3**  
**Percentuale di conseguimento**  
**del dottorato di ricerca sulla coorte di età (2000)**

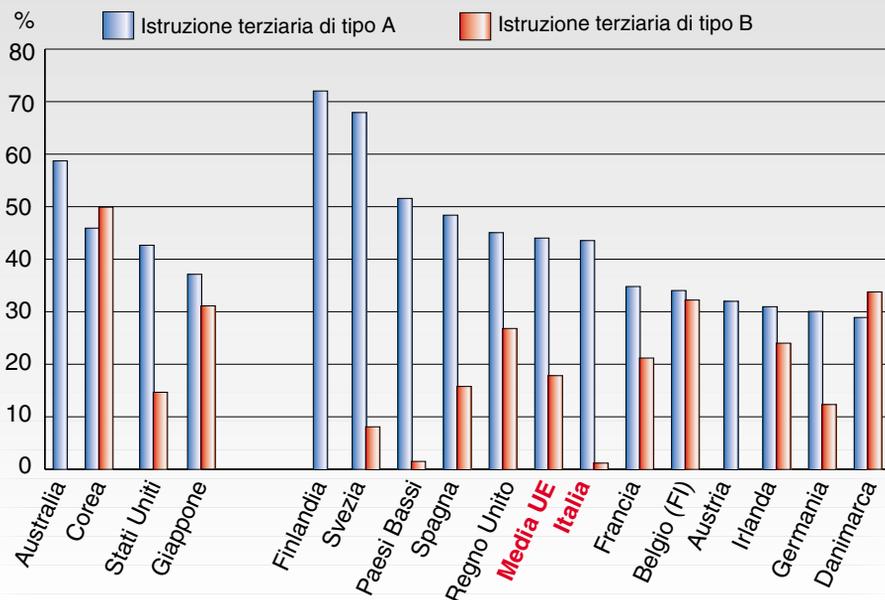


FONTE: OCSE, 2002.

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

**Figura 4**

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



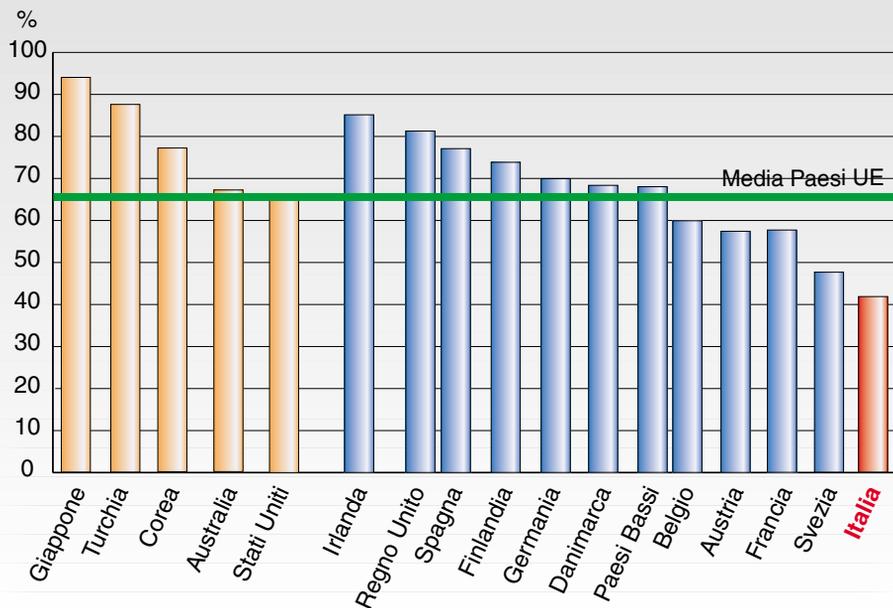
NOTA: I tassi di accesso ai programmi di istruzione terziaria di tipo A e B non possono essere sommati a causa del fatto che la barra A può includere alcuni soggetti già presenti nella barra B.

FONTE: OCSE, 2002.

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

**Figura 5**

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

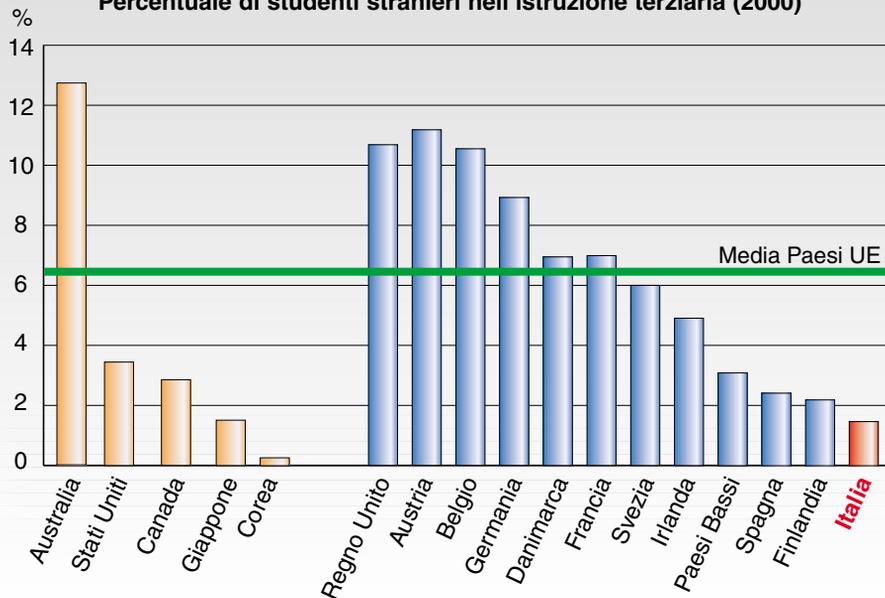


FONTE: OCSE, 2002.

Il dato italiano, che pure si è considerevolmente elevato rispetto agli anni precedenti, rimane collocato al minimo.

**Figura 7**

**Percentuale di studenti stranieri nell'istruzione terziaria (2000)**



FONTE: OCSE, 2002.

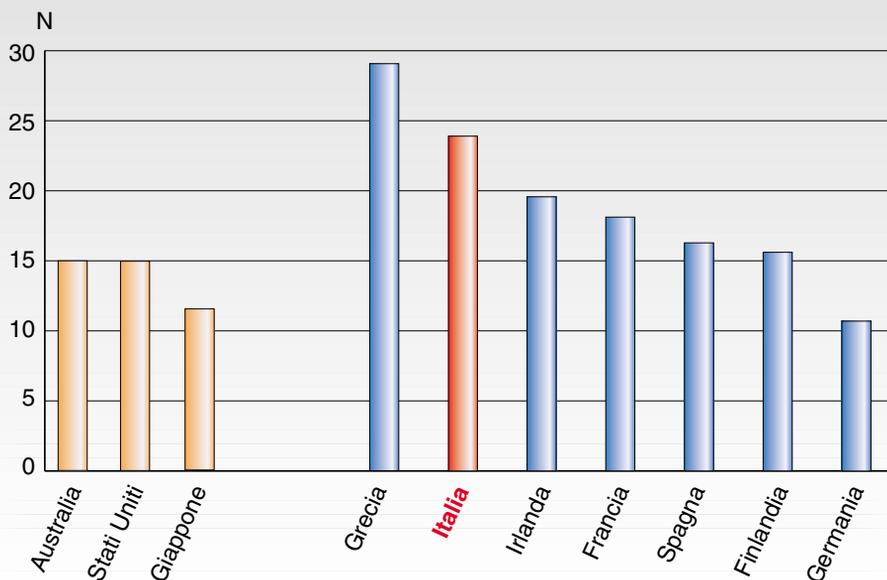
Un tema di sempre maggiore interesse è costituito dalla mobilità studentesca tra paesi diversi e, all'interno del paese, tra diverse regioni.

*Relativamente alla presenza di studenti stranieri, la posizione dell'Italia è molto debole. Ciò causa particolare preoccupazione, poiché l'indice può rappresentare in qualche misura l'attrattiva del sistema formativo superiore di un paese e la sua qualità. Va tenuto presente che l'attrattiva delle università spesso dipende anche dal fatto che esse appartengono a paesi di lingua inglese o che in esse è stata predisposta una specifica offerta, da noi pressoché inesistente, di corsi in tale lingua.*

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

E' evidente quanto questo carattere "stanziale" del sistema italiano costituisca un ostacolo rispetto all'avvio di un processo di competitività tra atenei.

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

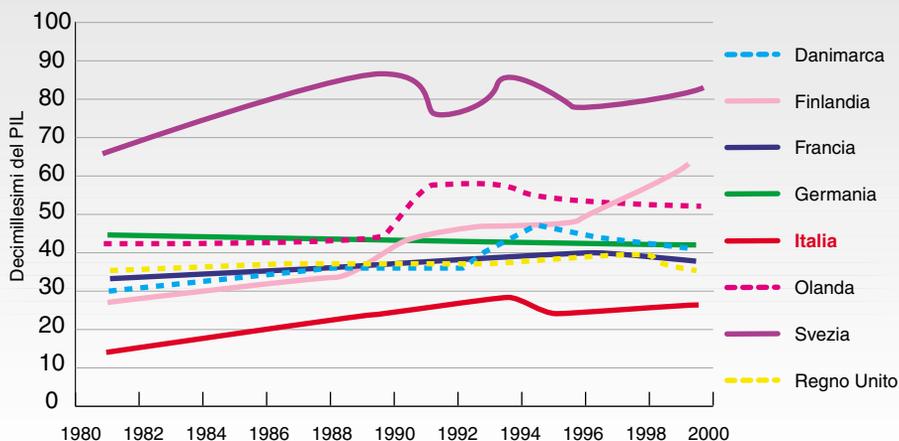


FONTE: OCSE, 2002.

L'OCSE tiene conto non solo dei docenti di ruolo ma anche di quelli a contratto (in Italia rispettivamente 55.000 e 15.000).

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

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

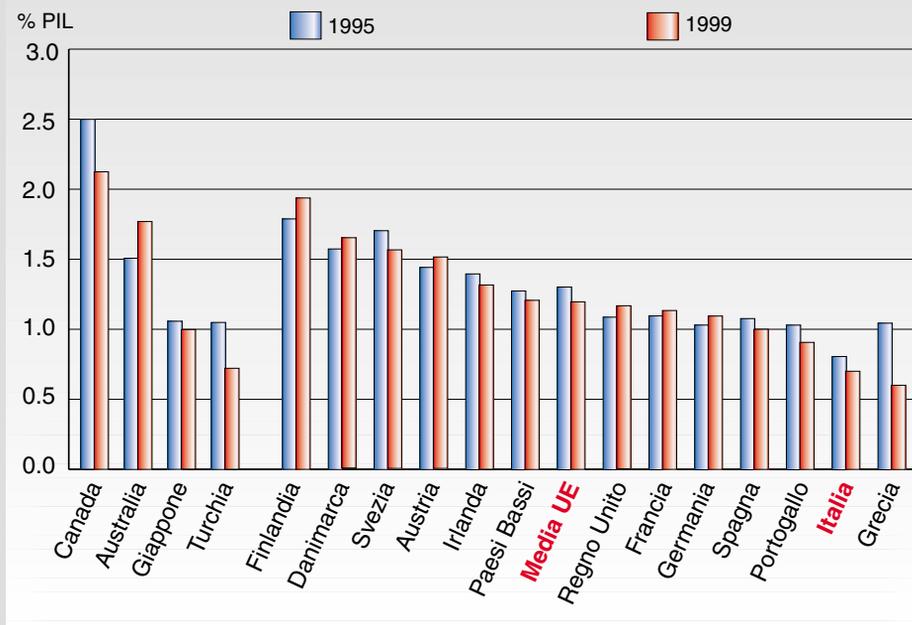


FONTE: OCSE: Research & Development data base, maggio 2001.

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

**Figura 16**

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



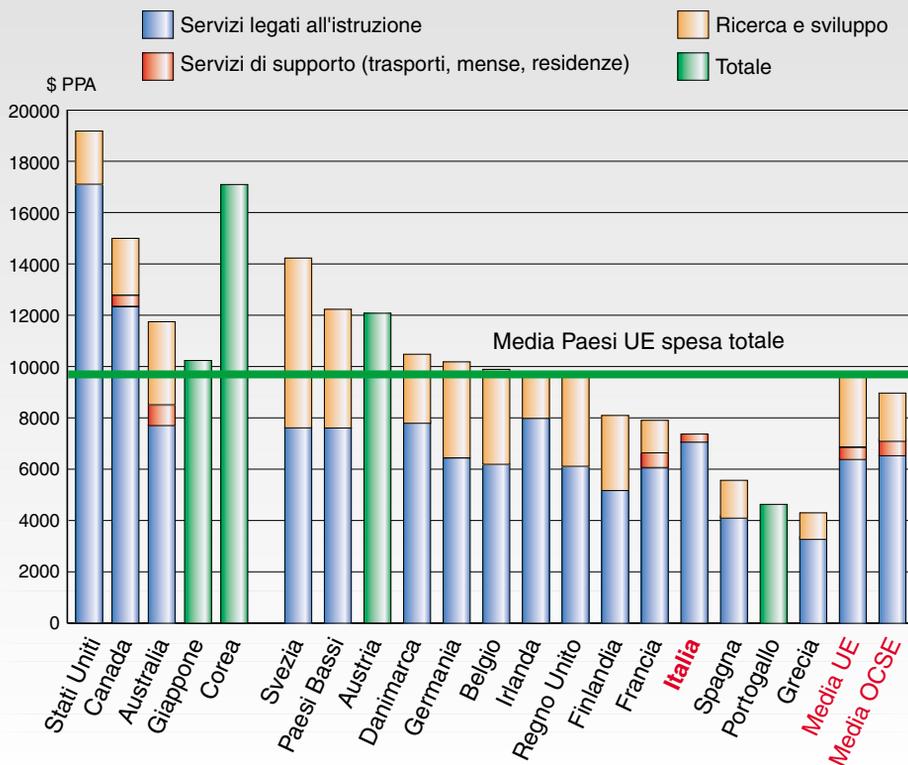
Fonte: OCSE 2002.

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

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

**Figura 17**

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



FONTE: OCSE, 2002.

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



## PARTE TERZA

### QUATTRO NODI STRATEGICI: LE PROPOSTE DI TREEELLE

A partire dagli anni Novanta, dopo decenni di immobilismo, si è sviluppato un positivo processo di riforme mirato a realizzare il disegno costituzionale dell'autonomia delle università. Ma l'autonomia delle università costituisce un mezzo per il miglioramento di un sistema sempre più complesso e diversificato, e non certo un obiettivo in sé.

Peraltro risulta evidente che il processo di riforma è tuttora incompiuto: l'autonomia delle università sarà capace di orientare un processo di responsabilizzazione e autorigenazione del sistema solo se sarà corredata dagli opportuni controbilanciamenti affinché il sistema risulti coerente agli obiettivi strategici del sistema-paese e valutato per l'efficienza e l'efficacia dell'azione dei singoli atenei.

A seguito di un intenso dibattito interno agli organi di TreeLLe e al confronto con alcune significative esperienze europee (v. i contributi riportati in Appendice della versione integrale del Quaderno 3), si sono individuati quattro nodi strategici per i quali vengono formulate "proposte operative": sono evidenziate in azzurro e numerate (in questa edizione del Quaderno "in sintesi" ne abbiamo riportate 35 delle 60 presenti nell'edizione integrale).

I quattro nodi strategici individuati sono

1. La *governance* del sistema universitario
2. La *governance* di ateneo
3. Le risorse finanziarie
4. Il rapporto tra università e sistema scolastico.

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

I quattro nodi, se affrontati con la dovuta determinazione, potrebbero diventare veri e propri punti di leva e favorire effetti positivi a cascata su tutto il sistema e il diffondersi di buone pratiche. Almeno per i primi due nodi strategici (*governance* del sistema e *governance* di ateneo) si tratta soprattutto di esercitare "volontà politica", perché le proposte implicano risorse modestissime, alcune decine di milioni di euro, a fronte di una spesa totale di oltre dieci miliardi di euro, spesa che oggi si realizza con scarsi controlli di efficacia e di efficienza.

# Primo nodo: la *governance* del sistema universitario

## PROPOSTE

### Per un governo “strategico” (o “a distanza”)

Le attuali strutture di governo del sistema universitario sono:

- il Miur (Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca);
- il Cun (consiglio universitario nazionale);
- il Cnsu (consiglio nazionale degli studenti universitari);
- il Cnvsu (comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario);
- il Civr (comitato di indirizzo per la valutazione e la ricerca);
- i Comitati Regionali di coordinamento;
- la Crui (conferenza dei rettori delle università italiane, organismo indipendente, con natura giuridica privatistica).

Le funzioni attribuite alle attuali strutture di governo sono frutto di aggiustamenti successivi: si tratta di un assetto incongruo e farraginoso che va modificato per renderlo coerente al disegno di un governo strategico del sistema nazionale delle autonomie.

Qui di seguito si formulano alcune proposte:

- a. assunzione del modello di governo “strategico” o “a distanza”;
- b. rappresentanza delle università (CRUI) come struttura di riferimento per l'azione di governo
- d. programmazione dello sviluppo del sistema universitario: coordinamento su scala regionale.

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

Compete al governo centrale la determinazione degli obiettivi strategici da perseguire e le regole del gioco inderogabili da rispettare: il governo dovrà costantemente monitorare e valutare le istituzioni universitarie. Questo modello di carattere regolativo-valutativo si contrappone a quello burocratico-dirigistico di un tempo. Esso risulta imprescindibile per la gestione di sistemi complessi e funzionale a un sistema fondato sull'autonomia, di cui rappresenta il necessario bilanciamento. Si incentiverebbe così anche un sistema di emulazione competitiva tra le varie università. L'opzione implicita in questo modello è che l'autonomia attribuita agli atenei non sia fine a se stessa, bensì generi maggiore responsabilità negli attori e miglioramenti continui.

All'autonomia dell'università deve corrispondere un rafforzamento delle capacità di indirizzo del governo e delle tecnostrutture ministeriali che, sulla base delle analisi e delle verifiche dell'Agenzia nazionale di valutazione, dovranno fare ampio uso di sistemi di incentivazione per realizzare gli obiettivi ritenuti prioritari per il paese e a favore di quelle università che meglio realizzeranno costanti miglioramenti nella ricerca, nella didattica e nella gestione.

### *Proposte operative*

1. Adottare il modello di governo "strategico" (o "a distanza") del sistema nazionale delle autonomie universitarie. Ciò implica che da parte dei decisori pubblici siano chiaramente individuati gli obiettivi strategici da perseguire e che in particolare vengano fissati: le regole inderogabili in materia di diritti e doveri dei docenti e degli studenti, i requisiti strutturali, quantitativi e qualitativi, e i livelli essenziali delle prestazioni che il sistema e le sue articolazioni debbono garantire.
3. Introdurre una organica politica di incentivi e disincentivi che, utilizzando appieno il sistema nazionale di valutazione, orienti le università e ne stimoli comportamenti virtuosi.
4. Prevedere poteri sanzionatori o sostitutivi, da parte dell'autorità di governo, per i casi di violazione o inadempienza delle regole inderogabili, com'è di norma per tutti i sistemi autonomistici.
5. Riconoscere e sostenere il processo di autonomia progettuale e gestionale delle università, e perciò la loro diversificazione, anche per favorire un modello di "quasi mercato" che stimoli l'emulazione competitiva a livello nazionale e internazionale.

#### b) La rappresentanza delle università (CRUI) come struttura di riferimento per l'azione di governo

Nel quadro dell'autonomia sono le università come tali che sono chiamate a rispondere verso lo stato, verso i portatori di interesse, verso l'opinione pubblica dell'impiego delle risorse loro assegnate, del raggiungimento degli obiettivi e della qualità dei servizi offerti: il baricentro delle responsabilità si sposta dunque dalle tradizionali aggregazioni accademico-disciplinari (Cun) verso le autonome istituzioni universitarie e la loro rappresentanza (Cruì). La Cruì deve così diventare la naturale struttura di riferimento nell'iter formativo delle decisioni governative.

### *Proposte operative*

6. Assumere la Conferenza dei Rettori (Cruì) quale referente per la consultazione, il confronto e la verifica del consenso sulle più rilevanti scelte di governo del sistema: ciò in quanto la Cruì è espressione dei

responsabili della gestione degli atenei e struttura istituzionalmente autonoma e indipendente rispetto al Ministero.

7. Affidare al Consiglio Universitario Nazionale (Cun) tutte le funzioni che attengono alla materia dell'organizzazione dei saperi e ai settori scientifico-disciplinari: funzioni che devono rimanere prerogativa specifica ed esclusiva della comunità scientifica. Ciò implica una sua composizione radicalmente rinnovata, per farne espressione autorevole della più avanzata ricerca scientifica.

c) La riconsiderazione di forme centralistiche di rappresentanza degli interessi

Si veda l'edizione integrale del Quaderno.

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

Nell'intento di razionalizzare l'offerta dell'università sul territorio ed evitare sovrapposizioni, sprechi o carenze e in relazione ai nuovi poteri conferiti alle Regioni con la riforma federalista del Titolo V della Costituzione, si impone una svolta nella prospettiva della costruzione di "sistemi regionali integrati dell'istruzione superiore".

### *Proposte operative*

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

## Per la valutazione della ricerca, della didattica e degli atenei

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

Un sistema nazionale di valutazione, come realizzato da tempo in molti paesi europei, rappresenta, per i decisori pubblici - e per gli stessi atenei - la bussola per capire dove si trovano e dove stanno andando la ricerca scientifica e l'istruzione superio-

re rispetto agli obiettivi prefissati e nel confronto con gli altri paesi. Si tratta di uno strumento essenziale di gestione strategica sia per il governo del sistema sia per quello dei singoli atenei.

Un sistema nazionale di valutazione:

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

La valutazione del sistema universitario non può prescindere da una dimensione di sistema e da una metodologia unitaria: prevede quindi una regia e un coordinamento centrali che non dovranno essere messi in discussione da processi di *devolution*. Attualmente è svolta da due comitati distinti: dal **Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu)**, per la valutazione della didattica e del funzionamento degli atenei, e dal **Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (Civr)**. L'obiettivo istituzionale è pervenire a una **Agenzia nazionale di valutazione** con funzione di **Authority**, esterna e indipendente rispetto all'autorità di governo centrale e agli atenei.

### *Proposte operative*

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

## Per l'accreditamento dei corsi di studio

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

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

### *Proposte operative*

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

## Secondo nodo: la *governance* di ateneo

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

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

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

## PROPOSTE

### Per un governo responsabile

Per dare un governo responsabile alle università italiane serve un progetto per una nuova *governance*. Le proposte di TreeLLLe tengono conto del dibattito in corso e delle soluzioni legislative recentemente approvate in molti paesi europei sul tema della governabilità degli atenei (vedi i contributi su tre esperienze a confronto - Regno Unito, Spagna, Svezia - pubblicati nell'Appendice dell'edizione integrale del Quaderno).

Le parole chiave del progetto sono autonomia e *accountability* da un lato, suddivisione dei poteri e chiara attribuzione delle responsabilità dall'altro. Per instaurare un “governo responsabile”, con capacità decisionale e visione strategica (un ateneo come sistema e non come somma di visioni e interessi individuali), è necessaria una legge che superi le inevitabili resistenze fissando alcuni punti chiave relativi alle strutture centrali di governo degli atenei.

## *Proposte operative*

24. Affidare al **Rettore**, eletto come da tradizione da un largo corpo elettorale interno all'ateneo, tutti i compiti di iniziativa e di ordinaria e straordinaria amministrazione, eccezion fatta per le materie esplicitamente definite come compiti degli organi accademici collegiali.
26. Affidare ad un **Consiglio di Ateneo**, presieduto dal Rettore, le scelte gestionali (budget previsionale e conseguente ripartizione delle risorse, bilancio consuntivo, piani strategici di attività, scelte patrimoniali e contrattuali, decisione finale nelle assunzioni di tutto il personale, criteri per l'accesso e l'eventuale selezione degli studenti).
27. Prevedere alcune regole-quadro entro le quali dovrà collocarsi la normativa statutaria degli atenei relativa alla composizione e alla nomina del **Consiglio di Ateneo**. Tra queste: - da dieci a quattordici membri oltre al Rettore, metà interni e metà esterni all'ateneo, nominati dal Rettore (eccezion fatta per uno degli esterni, nominato dal Ministro); - per le nomine esterne, intesa del Rettore con le rappresentanze delle comunità territoriali e delle forze imprenditoriali e sociali; - approvazione del complesso delle nomine da parte del Senato Accademico, e facoltà per lo stesso di votare la sfiducia, con maggioranza qualificata e non prima di metà mandato.
28. Affidare al **Senato Accademico**, oltre al potere di fiducia e sfiducia nei confronti del Consiglio di Ateneo, i poteri relativi allo statuto, alla regolamentazione interna, alla garanzia dei diritti e delle libertà accademiche dei docenti e dei diritti degli studenti.
29. Prevedere alcune regole-quadro entro le quali dovrà collocarsi la normativa statutaria degli atenei relativa alla composizione e all'elezione del **Senato Accademico**. Tra queste: - massimo di trentadue membri, ventiquattro docenti, sei studenti e due tecnici-amministrativi (lo statuto può ridurre, rispettando le proporzioni); - voto limitato, con meccanismi che garantiscano per i docenti rappresentanze di aree disciplinari e per gli studenti pluralismo tra liste.
30. Affidare a una nuova figura di **Direttore Generale** o **Segretario Generale** la responsabilità di gestire e controllare le risorse e l'organizzazione dell'ateneo sulla base delle indicazioni strategiche del Rettore e del Consiglio. Il Direttore Generale (un manager, non un professore) sarà nominato dal Consiglio su proposta del Rettore e parteciperà con voto consultivo sia alle sedute del Consiglio che a quelle del Senato.<sup>1</sup> Sarà anche responsabile della selezione e gestione del personale tecnico-amministrativo: per nuove assunzioni e

---

<sup>1</sup> Nell'edizione integrale del Quaderno è stato erroneamente omissso il Consiglio.

- per nomine dirigenziali dovrà avere l'approvazione del Consiglio.
31. Riservare al Consiglio di Ateneo le funzioni che richiedono **unitarietà di impostazione** per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'istituzione, segnatamente la gestione dell'organico docente; **delegificare la strutturazione interna degli atenei** (facoltà, corsi di studio, dipartimenti), la cui definizione va affidata agli Statuti nel rispetto di alcuni criteri generali; affidare quanto non è di pertinenza dell'intero ateneo alla struttura più vicina ai docenti e agli studenti direttamente interessati, a cominciare dall'**incardimento dei docenti nel dipartimento** dove si svolge la loro ricerca.

## Terzo nodo: le risorse finanziarie

### PROPOSTE

#### Per un finanziamento diversificato e crescente

Trovare maggiori e nuove fonti per finanziare l'istruzione superiore è problema di tutti i paesi evoluti. *Per le università italiane è una delle più forti criticità emergenti, da affrontare con rigore e sistematicità* - pena il rischio di irrimediabile declino del sistema - *tenendo conto dei seguenti dati di fatto:*

- *il costo dei sistemi di istruzione superiore* negli ultimi decenni è stato ovunque crescente e continuerà ad esserlo anche in futuro;
- *il finanziamento pubblico* costituisce in Europa la maggiore risorsa per le università, mediamente quasi il 90%, ma ultimamente non ha seguito né l'incremento del PIL, né l'aumento degli studenti e dei costi;
- *si è allargata la forbice tra l'Europa*, che all'istruzione terziaria destina l'1,2% del PIL, e *gli Stati Uniti*, che vi destinano il 2,3%. Il differenziale sta tutto nella quota del finanziamento privato aggiuntivo al pubblico: negli USA l'1,2%, in Europa lo 0,2%. Le università statunitensi dispongono di un finanziamento per studente superiore da due a cinque volte a quello delle università europee;
- per l'Italia, *la quota del PIL (0,8%) destinata al finanziamento delle università resta notevolmente inferiore alla media europea (1,2%)*;
- *i margini di manovra della finanza pubblica sono oggettivamente ridotti*: si profila uno squilibrio, *tendenzialmente strutturale*, tra le concrete possibilità del finanziamento statale - *comunque da incrementare* - e i bisogni e i costi crescenti dell'istruzione universitaria e della ricerca scientifica.

Per affrontare l'emergenza del finanziamento delle università è necessario il concorso di tutti i soggetti interessati allo sviluppo dell'istruzione superiore: gli atenei; le istituzioni pubbliche (Unione Europea, Stato, Regioni, Enti locali); il sistema delle imprese; le Fondazioni di origine bancaria; i privati donatori; gli studenti e le loro famiglie. Le università devono dedicare il massimo impegno alla più efficiente e più efficace utilizzazione delle risorse finanziarie, come obbligazione verso gli studenti, le autorità pubbliche, il mercato del lavoro e la società nel suo insieme. L'obiettivo deve essere massimizzare la ricaduta sociale ed economica dei finanziamenti provenienti dalla collettività. In particolare, sulla base del principio della responsabilità e dell'affidabilità, deve essere preoccupazione costante delle università dare conto all'opinione pubblica e agli *stakeholders* delle proprie scelte e dei propri risultati. Il rendimento qualitativo e quantitativo dell'investimento pubblico e privato nella ricerca e nell'istruzione universitaria, unitamente alla trasparenza gestionale, rappresenta il banco di prova per conquistare la fiducia della società verso l'università

e la condizione per l'incremento delle risorse.

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

## *Proposte operative*

### **Azioni del governo:**

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

### **Azioni delle regioni:**

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

### **Azioni degli atenei:**

40. Valorizzare in modo imprenditivo la propria ricerca e le proprie competenze in tutti i campi della conoscenza e della operatività dei saperi, in relazione ad un ampio mercato di possibili committenti (o acquirenti); conseguentemente, organizzare una risposta adeguata - ed economicamente remunerativa - alla diffusa domanda di formazione permanente e ricorrente (*lifelong learning*) e di formazione a distanza (*distance learning*), attraverso attività e servizi didattici a

pagamento, anche in collaborazione con imprese, Enti locali, ordini professionali, etc.

42. Riesaminare l'organizzazione dell'ateneo, verificando in termini di costi/benefici, con una caccia alle diseconomie, i singoli centri di spesa; si potrà così pervenire ad un sistematico recupero di risorse, sia umane che finanziarie.
45. Costituire le 'fondazioni universitarie', come strumento per una più efficace ed economica gestione di molteplici servizi e attività strumentali, nonché per attingere più agevolmente a specifiche fonti di finanziamento, anche patrimoniali (ad es., donazioni - anche immobiliari - di privati e di imprese, etc.), da gestire economicamente in favore dell'ateneo.

## Più contributi dagli studenti, più servizi agli studenti

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

- il *panorama internazionale* è molto variegato; ovunque, tale concorso ai costi si connette comunque alle politiche per il diritto allo studio e alle misure di *student aid*, solitamente molto sviluppate;
- *in Italia*, rispetto agli altri paesi europei, la contribuzione studentesca non è bassa, anche se - rispetto al bilancio complessivo degli atenei - copre mediamente *meno del 15% dei costi*;
- i costi di *frequenza* e di *mantenimento*, soprattutto per gli studenti fuori sede, sono più elevati di quelli delle altre nazioni europee, in particolare per la mancanza di alloggi agevolati;
- a beneficiare della quasi-gratuità, sotto il profilo contributivo, sono per lo più i ceti medi e medio-alti. La *partecipazione all'università* di studenti a basso status socio-economico è in tutti i paesi dell'OCSE (e l'Italia non fa eccezione) "*sproporzionatamente piccola*" (OCSE, 1998);
- il titolo di studio universitario offre considerevoli vantaggi (prestigio sociale, lavori più qualificati, alta probabilità di occupazione e, soprattutto, retribuzioni consistentemente maggiori): *il costo degli studi universitari rappresenta pertanto una forma di investimento individuale particolarmente redditizia nel tempo*, il cui onere è pressoché totalmente a carico dell'*intera collettività*;
- la Costituzione sancisce il *diritto* di "raggiungere i gradi più alti degli studi" *unicamente per i "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi"*, stabilendo un *legame ineludibile tra principio meritocratico ed equità sociale*;
- l'entità della contribuzione degli studenti è stata demandata all'autonomia universitaria con il D.p.r. 306/1997, con il limite di un tetto massimo pari al 20% dell'importo del finanziamento ordinario (FFO) che ciascuna università riceve annualmente dallo Stato (tetto tuttora non raggiunto da molti atenei).

Il *principio essenziale* cui attenersi in materia di contribuzione degli studenti è:

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

### *Proposte operative*

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

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

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

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

I rapporti tra università e sistema scolastico possono essere esaminati:

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

## PROPOSTE

### Per la centralità degli studenti

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

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

## *Proposte operative*

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

## Per la centralità degli insegnanti

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

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

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

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

## *Proposte operative*

57. Definire un **Progetto integrato università/scuola per la formazione degli insegnanti** che preveda, nel curriculum successivo alla laurea, un corretto equilibrio tra le tre componenti (scienze socio-psico-pedagogiche, didattica disciplinare e tirocinio) essenziali per "saper insegnare", e che affidi la responsabilità formativa a una

struttura universitaria fortemente interdisciplinare, capace di integrare al proprio interno le diverse competenze accademiche e di porsi quale interlocutore attivo con il mondo scolastico, raccogliendone i contributi.

58. Stabilire una organica connessione tra sistema di formazione e procedure di reclutamento, per superare l'attuale situazione in cui le anzianità acquisite con periodi di servizi precari prevalgono rispetto alle qualificazioni. A tal fine, sono indispensabili regolari procedure concorsuali, a scadenze programmate (e rispettate), nelle quali il titolo universitario costituisca condizione di accesso e che valorizzino la qualità della preparazione specifica.
59. Favorire la mobilità verso la docenza universitaria di insegnanti scolastici di particolare qualificazione, avviando a tale fine, da subito, una loro ampia utilizzazione attraverso contratti di insegnamento e di ricerca presso gli atenei.

## Per la centralità della ricerca didattica

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

### *Proposte operative*

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

# ALLEGATO

## LA DICHIARAZIONE DI BOLOGNA

### “Lo spazio europeo dell’istruzione superiore”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# GLOSSARIO

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

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

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

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

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

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

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

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

**Corsi di Laurea** – nuovo ordinamento (D.M. 509/99): corsi di primo livello, della durata normale di tre anni, aventi l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali. Per conseguire la laurea lo studente deve aver acquisito 180 crediti.

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

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

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

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

**Decreto Ministeriale 509/1999:** è il regolamento che attua la riforma didattica degli atenei; esso detta le disposizioni concernenti i criteri generali per l'ordinamento degli studi universitari e deter-

mina la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle università.

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

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

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

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

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

**Full Time Equivalent student (FTEs):** è un modo per calcolare il numero degli studenti iscritti, pesati in base al tempo da essi dedicato all'attività di studio, al fine di individuare i servizi necessari e di calcolare appropriati indicatori di efficacia/efficienza. Uno studente iscritto a tempo pieno ha peso pari a 1, mentre se lo studente è iscritto part time pesa per la sola frazione di tempo da lui dedicata all'attività di studio.

**IFTs:** Istruzione e Formazione Tecnica Superiore.

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

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

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

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

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

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

**Scienze MFN:** Scienze Matematiche Fisiche e Naturali.

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

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

## Sigle

CINECA: Consorzio INtEruniversitario per il Calcolo Automatico dell'Italia nordorientale

CNSU: Consiglio Nazionale degli Studenti Universitari

CNVSU: Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario

CRUI: Conferenza dei Rettori delle Università Italiane

CUN: Consiglio Universitario Nazionale

ECTS: European Credit Transfer System

FFO: Fondo di Finanziamento Ordinario assegnato annualmente dal MIUR

FIRB: Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base

IFTs: Istruzione e Formazione Tecnica Superiore

MIUR: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

## Indice delle tabelle e delle figure

<b>Tabella 1</b>	Riassuntiva	27
<b>Tabella 7</b>	Percentuale di popolazione con titolo di istruzione terziaria, per fasce di età (2001)	28
<b>Tabella 8</b>	Percentuale di conseguimento di un titolo di istruzione terziaria (2000)	29
<b>Figura 3</b>	Percentuale di conseguimento del dottorato di ricerca (2000)	30
<b>Figura 4</b>	Percentuale di accesso (immatricolazioni) all'istruzione terziaria rispetto alla coorte di età (2000)	31
<b>Figura 5</b>	Tasso di successo (laureati su immatricolati) nell'istruzione di livello universitario di tipo A (2000)	32
<b>Figura 7</b>	Percentuale di studenti stranieri nell'istruzione terziaria (2000)	33
<b>Figura 9</b>	Numero di studenti per docente nell'istruzione di livello universitario (2000)	34
<b>Figura 12</b>	Evoluzione della spesa di ricerca nelle università in rapporto al PIL	35
<b>Figura 16</b>	Spesa per l'istruzione terziaria in rapporto al PIL (1995, 1999)	36
<b>Figura 17</b>	Spesa annua per studente nelle istituzioni dell'istruzione terziaria (1999)	37

# Riferimenti bibliografici

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

- Allègre, C. (2000). *Toute vérité est bonne à dire*. Parigi: Laffont/Fayard.
- AlmaLaurea (2003). *Condizione occupazionale dei laureati - Indagine 2002*. Bologna: Osservatorio Statistico.
- AlmaLaurea (2003). *Profilo dei laureati 2002*. Bologna: Osservatorio Statistico.
- Antiseri, D. (1998). *L'Università italiana: com'è e come potrebbe essere*. Catanzaro: Rubbettino.
- Associazione TreeLLLe, (2002). (Quaderno n° 1) *Scuola italiana, scuola europea?* Genova: TreeLLLe.
- Associazione TreeLLLe, (2002). (Quaderno n° 2) *L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?* Genova: TreeLLLe.
- Capano, G. (1998). *La politica universitaria*. Bologna: Il Mulino.
- Capano, G. (2000). *L'università in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Cassese, S. (2000). *I nuovi statuti delle università*. Sta in "I nuovi statuti delle università", a cura di R. Finocchi, L. Fiorentino, A. Mari. Roma: Giuffrè.
- Cassese, S. (2001). *La regionalizzazione serve alla concorrenza?* In "Mercato Concorrenza Regole", n°1.
- Catalano, G. e Figà Talamanca, A. (a cura di) (2002). *Le condizioni di vita e di studio degli studenti universitari italiani*. Bologna: Il Mulino.
- Catalano, G. e Silvestri, P. (1999). *Regolazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento*. Sta in "Regolamentazione e finanziamento dei pubblici servizi", a cura di D. Fabbri, G. Fiorentini. Roma: Carocci.
- Cavalli, A. (2001). *La sfida dell'eccellenza nell'università di massa*. In "Il Politico", n°196.
- Cerych, L. e Sabatier, P. (1986). *Great Expectations and mixed performance*. Trentham: EIESP/Trentham.
- Clark, B.R. (a cura di) (1984). *Perspectives on Higher Education*. Berkeley: University of California Press.
- CNVSU (2002). *Terzo rapporto sullo stato del sistema universitario*.
- Commission of the European Communities (2003). *The role of the universities in the Europe of Knowledge*. Bruxelles: Communication from the Commission.
- Conferenza dei Rettori delle Università italiane (2001). *Sullo stato delle Università italiane. La carta dei doveri e dei diritti nell'anno del cambiamento*. Roma: CRUI documentazione (marzo 2001).
- Conferenza dei Rettori delle Università italiane (2003). *Nuova università e mondo del lavoro: Roma, 29 gennaio 2003*. Roma: Fondazione CRUI/CampusOne.
- Confindustria (1999). *L'autonomia universitaria verso il 2000*. Roma: SIPI.
- Confindustria-Centro Studi (2001). *Benchmarking competitivo: il sistema universitario*. Roma: SIPI.
- De Maio, A. (2002). *Una svolta per l'Università*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Eurostudent Report (2002). *Social and Economic Conditions of Student Life*. Hannover: HIS.
- Eurydice (2000). *Two decades of Reform in Higher Education in Europe. 1980 onwards*. Bruxelles: European Commission.
- Frey, L. e Ghignoni, E. (2002). *L'importanza della riforma universitaria in corso in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Gellert, C. (a cura di) (1993). *Higher Education in Europe*. London: Jessica Kingsley Publishers.

- Guerzoni, L. (2001). *La riforma universitaria in Italia nel contesto europeo, tra resistenze e rilancio*. In "Itinerarium", n°18.
- Huisman, J., Maassen, P. e Neave, G. (a cura di) (2001). *Higher Education and the Nation State*. Oxford: Pergamon.
- Kerr, Cl. (1982). *The Uses of the University*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kogan, M., Moses, I. e El-Khawas, E. (1994). *Staffing Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Luzzatto, G. (2001). *2001: l'Odisea dell'università nuova*. Milano: La Nuova Italia.
- Martinoli, G. (1967). *L'Università come impresa*. Firenze: La Nuova Italia.
- Martinotti, G. (1997). *Relazione conclusiva del gruppo di lavoro*. In "Università Ricerca", n°6.
- Ministero Università e Ricerca Scientifica e Tecnologica (1997). *Autonomia didattica nel sistema universitario* ("Università Ricerca", n°6), contributi di Amato, G.; Berlinguer, L.; Blasi, P.; Guerzoni, L.; Martinotti, G.; Panebianco, A.
- Modica, L. (2002). *More Autonomy, more Accountability*. Sta in "Autonomy and Responsibility, the University's Obligations for the XXI Century (Proceedings Magna Charta Observatory, 21-22 September 2001)". Bologna: Bononia University Press.
- Moscari, R. (a cura di) (1997). *Chi governa l'università? Il mondo accademico italiano tra conservazione e mutamento*. Napoli: Liguori.
- Mosconi, G. e Stefani, E. (a cura di) (1998). *Il valore dell'autonomia. L'autonomia didattica per una nuova Università* (Atti del Convegno, Roma Tor Vergata, 1-2 aprile 1998). Roma: CRUI.
- Neave, G. e Van Vught, Fr. A. (a cura di) (1991). *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (1998). *Redefining Tertiary Education*. Parigi: OECD.
- Panebianco, A. (1997). *Guerrieri democratici*. Bologna: Il Mulino.
- Pavicic, M. (a cura di) (2001). *Science and Higher Education Legal Regulations in Central and South-Eastern European Countries*. Zagabria: Humboldt Foundation.
- Pontecorvo, C. (1986). *E' possibile conoscere e trasformare la didattica universitaria?* In "Università Progetto", 10.
- Pontremoli, S. e Luzzatto, G. (a cura di) (2002). *Università: la riforma è iniziata*. Milano: La Nuova Italia
- Rizzi, D. e Silvestri, P. (2001). *Mercato, concorrenza e regole nel sistema universitario italiano*. In "Mercato Concorrenza Regole", n° 1.
- Roversi Monaco, F. (a cura di) (2002). *Autonomy and Responsibility, the University's Obligations for the XXI Century (Proceedings Magna Charta Observatory, 21-22 September 2001)*. Bologna: Bononia University Press.
- Ruberti, A. (1999). *Università tra memoria e futuro*. Roma: pro-manuscripto, Univ. Roma La Sapienza.
- Ruberti, A. (2001). *The role and position of Research and Doctoral Training in the European Union*. Sta in "Higher Education and the Nation State", a cura di J. Huisman, P. Maassen, G. Neave. Oxford: Pergamon
- Silvestri, G. (2002). *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia universitaria*. Roma: CRUI.
- Simone, A. (2a ed. 2001). *L'università dei tre tradimenti*. Bari: Laterza.
- Strassoldo, M. (a cura di) (2001). *L'azienda università*. Torino: ISEDI.
- Teichler, U. (1988). *Changing Patterns of the Higher Education System: the experience of three decades*. London: Jessica Kingsley.
- Trow, M. (1974). *Problems in the Transition from Elite to mass Higher Education – Policies for Higher Education*. Paris: OECD.
- Trow, M. (1976). *Elite Higher Education: An Endangered Species?* Minerva.
- Vertecchi, B. (1993). *Decisione didattica e valutazione*. Firenze: La Nuova Italia.

## Volumi pubblicati

### Quaderni

- Quaderno n. 1** Scuola italiana, scuola europea?  
Dati, confronti e questioni aperte  
*Prima edizione maggio 2002*
- Quaderno n. 2** L'Europa valuta la scuola. E l'Italia?  
Un sistema nazionale di valutazione  
per una scuola autonoma e responsabile  
*Prima edizione novembre 2002*
- Quaderno n. 3** Università italiana, università europea?  
Dati, proposte e questioni aperte  
*Prima edizione settembre 2003*

### Seminari

- Seminario n. 1** Moratti-Morris,  
Due Ministri commentano la presentazione  
dell'indagine P.I.S.A.  
*Prima edizione gennaio 2003*

### In preparazione:

- Seminario n. 2** Quale alternanza in Europa?  
Istituzioni formative e imprese

GRAFICA E STAMPA: TIPOGRAFIA ARALDICA

PRIMA EDIZIONE

GENOVA - SETTEMBRE 2003