



Tra centralizzazione e autonomia

di **Giovanni Azzone**

Prorettore del
Politecnico di Milano

119

Negli ultimi anni, i media danno del sistema universitario italiano un'immagine prevalentemente negativa. Le università vengono descritte come "dominate dai baroni", autoreferenziali, arretrate rispetto agli standard internazionali; questo giudizio, tuttavia, è il frutto più di facili generalizzazioni che di una riflessione motivata e basata su dati concreti.

L'atteggiamento dei media verso l'università rischia di essere particolarmente pericoloso; la formazione di un'immagine negativa nell'opinione pubblica può infatti allontanare dal mondo della ricerca i giovani più brillanti, compromettendo, in ultima analisi, le potenzialità dell'intero Paese. Il quadro del sistema universitario italiano è infatti molto più complesso e articolato di quanto appaia sulla stampa; nel corso di questo intervento mi propongo sinteticamente di:

- analizzare la situazione attuale del sistema universitario italiano rispetto a quello degli altri Paesi;
- evidenziare le principali linee di evoluzione in atto, a partire dall'aumento dell'autonomia delle università che ha caratterizzato lo scorso decennio;
- discutere le possibili implicazioni della politica pubblica sull'università.

1. La situazione attuale del sistema universitario italiano

Comprendere il livello complessivo del sistema universitario italiano rispetto a quello di altri Paesi non è sicuramente agevole. Le statistiche citate più frequentemente sono quelle dell'OECD, relative a:

- il finanziamento del sistema universitario, che colloca strutturalmente l'Italia in uno dei livelli più bassi;
- la percentuale di popolazione che ha conseguito i diversi titoli di studio, nella quale viene confermata la bassa presenza di laureati nel nostro Paese, in tutte le classi di età.

Si tratta tuttavia di indicazioni che hanno una utilità limitata per valutare il comportamento "attuale" dei sistemi universitari. La scarsità dei dati disponibili e le differenze strutturali nell'organizzazione dell'istruzione superiore nei diversi Paesi non consentono infatti una comparazione accurata. Inoltre, una modifica nelle politiche universitarie e nei comportamenti degli atenei ha effetto sulle prestazioni

complessive del sistema solo in tempi lunghi: a titolo di esempio, la progettazione di un nuovo ordinamento didattico comincia ad avere conseguenze sulle caratteristiche dei laureati dopo non meno di 5 anni, quelli necessari perché i primi immatricolati nel nuovo ordinamento completino il proprio percorso formativo.

Una valutazione più aggiornata del posizionamento del sistema universitario italiano e dei suoi punti di forza e di debolezza si può ricavare dai cosiddetti ranking internazionali. Tra di essi, quello prodotto annualmente da *Times Higher Education Supplement (THES)* dal 2008, accompagna alla valutazione delle singole università quella dei sistemi universitari nazionali.

La posizione complessiva del sistema universitario italiano

Il ranking di THES fa riferimento a 600 "top universities", il cui elenco è aggiornato annualmente. Le università vengono valutate sulla base di 6 indicatori, relativi alla valutazione dei pari (*academic peer review*), alla valutazione dei datori di lavoro (*employer/recruiter review*), alla presenza di studenti e docenti stranieri (*international students* e *international faculty*), alle pubblicazioni (*citation per faculty*) e al rapporto tra studenti e docenti (*students/faculty ratio*). Si tratta di indicatori che misurano la qualità dei processi formativi e della ricerca, unendo a valutazioni qualitative di *stakeholders* importanti delle informazioni quantitative.

Tra le prime 600 università al mondo, 20 sono italiane, di cui 19 statali (Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Modena e Reggio Emilia, Napoli Federico II, Padova, Pavia, Perugia, Pisa, Siena, Roma Sapienza, Roma Tor Vergata, Trento, Trieste, Torino e i Politecnici di Milano e Torino) oltre all'università l'Università Cattolica del Sacro Cuore. In queste università studiano, complessivamente, oltre il 50% degli studenti iscritti al nostro sistema universitario.

Il *ranking* THES dei sistemi nazionali aggrega le valutazioni dei singoli atenei sulla base di quattro criteri: System (che rileva le prestazioni medie degli atenei di un Paese), Acces (*accessibilità*, che misura la percentuale di studenti di un Paese che studia in una "buona" università). Flagship (*eccellenza*, che valuta la migliore università di un Paese) ed Economic (che rapporta il posizionamento delle università al PIL del Paese).

Complessivamente, le università italiane si trovano al quattordicesimo posto al mondo e all'ottavo in Europa. Questo risultato costituisce però la media tra posizionamenti molto diversi ottenuti rispetto a ciascun criterio di valutazione. In particolare, il sistema universitario italiano appare il sesto al mondo, e il terzo in Europa, per *accessibilità*, cioè per il numero di università che si trovano tra le prime 500 al mondo; al contrario, esso risulta trentesimo per *eccellenza*, ovvero per la qualità delle primissime università del Paese.

I punti di forza e di debolezza

Per comprendere i punti di forza e i punti di debolezza specifici delle nostre università, può essere utile valutare il posizionamento delle università italiane rispetto ai 6 indicatori alla base della valutazione THES dei singoli atenei. Le università italiane

ottengono risultati superiori alla media per *academic peer review*, *citation per faculty* ed *employer/recruiter review*, quindi sostanzialmente per qualificazione scientifica e qualità dei percorsi formativi. Il livello di internazionalizzazione, come ci si poteva attendere, è più critico, sia per quanto riguarda gli studenti, dove il nostro Paese sconta il fatto che solo da poco sono stati introdotti corsi di studio in inglese per aumentare la possibilità di attrazione internazionale degli studenti che, soprattutto, per i docenti (*international faculty*), il cui reclutamento su base internazionale è oggettivamente ostacolato dalla rigidità del nostro sistema e da retribuzioni mediamente più basse di quelle erogate dalle migliori università al mondo. Il punto più problematico, tuttavia, è il rapporto tra studenti e docenti (*students/faculty ratio*), che pone le nostre università agli ultimi posti in Europa. È evidente che una politica che volesse migliorare la posizione dei nostri atenei nei ranking internazionali dovrebbe agire su questi punti di debolezza.

2. L'ultimo decennio: la politica dell'autonomia e l'evoluzione del sistema universitario

La situazione attuale del sistema universitario italiano può essere quindi descritta come caratterizzata da una buona qualità media e da una assenza di punte di eccellenza. È un risultato che non stupisce chi conosca la storia della politica universitaria nel nostro Paese, in cui le risorse sono state storicamente investite nelle diverse università secondo criteri storici o, al più, legati al numero di iscritti e non con l'obiettivo di rafforzare un numero limitato di centri di eccellenza.

L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una modesta inversione di tendenza; la *tabella 1* evidenzia la quota del Fondo per il Finanziamento Ordinario delle univer-

Tabella 1 – Quota del Fondo per il Finanziamento Ordinario delle università ripartita su base premiale (dati in €)

Anno	Finanziamenti ripartiti su base premiale	FFO totale	Quota
2000	54.227.974,4	5.743.264.692,3	0,9%
2001	57.843.172,7	6.043.642.047,9	1,0%
2002	46.481.120,9	6.161.365.421,9	0,8%
2003	43.121.145,0	6.227.818.008,0	0,7%
2004	232.121.145,8	6.536.055.782,7	3,6%
2005	294.235.554,0	6.973.674.096,0	4,2%
2006	35.404.770,0	6.952.846.426,3	0,5%
2007	84.125.739,5	7.146.035.615,0	1,2%
2008	534.807.400,0	7.351.373.576,9	7,5%
2009	630.313.475,0	7.274.372.217,1	8,8%

Fonte: nostre elaborazioni su dati CNVSU

sità (che corrisponde alla quasi totalità dei finanziamenti statali) che è stata ripartita tra gli atenei in funzione dei risultati ottenuti.

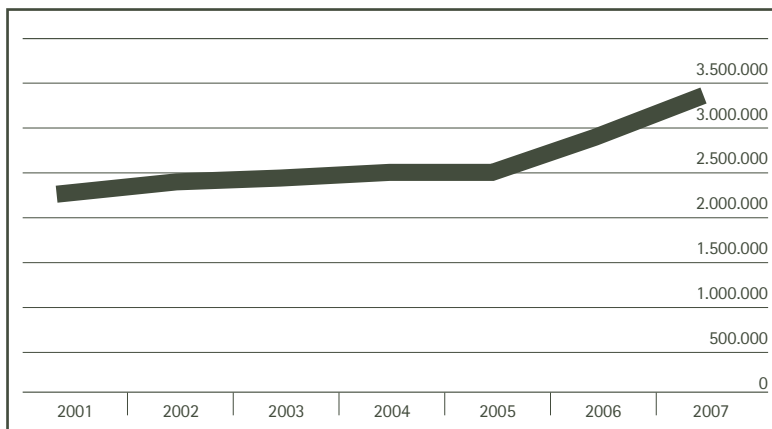
Come si vede, l'entità degli incentivi è stata complessivamente modesta; inoltre, gli effetti dell'intervento sono stati ulteriormente attenuati dal fatto che essi non sono stati associati a obiettivi predefiniti, ma assegnati secondo quote e parametri spesso decisi *ex post*. Ciò nonostante, molte delle prestazioni più direttamente influenzabili dagli

Atenei sono state effettivamente migliorate. A titolo di esempio, nelle *figure 1-3* vengono riportate le dinamiche, relative all'intero sistema universitario, di tre parametri che possono essere associati a punti di debolezza caratteristici dei nostri atenei:

- i finanziamenti che il sistema universitario italiano acquisisce dall'esterno (escludendo quindi i finanziamenti statali e la contribuzione studentesca) sono aumentati del 45% in 6 anni, passando dai 2.2 miliardi di € del 2001 ai 3.3 del 2007;
- la percentuale di immatricolati stranieri, che misura il livello di internazionalizzazione degli studenti, è quasi raddoppiata nello scorso decennio;
- il rapporto studenti/docenti, che come si è visto precedentemente è l'indicatore che più penalizza le università italiane rispetto ai principali atenei internazionali, è leggermente migliorato, passando da 32,5 a 29,2 nel corso dell'ultimo decennio.

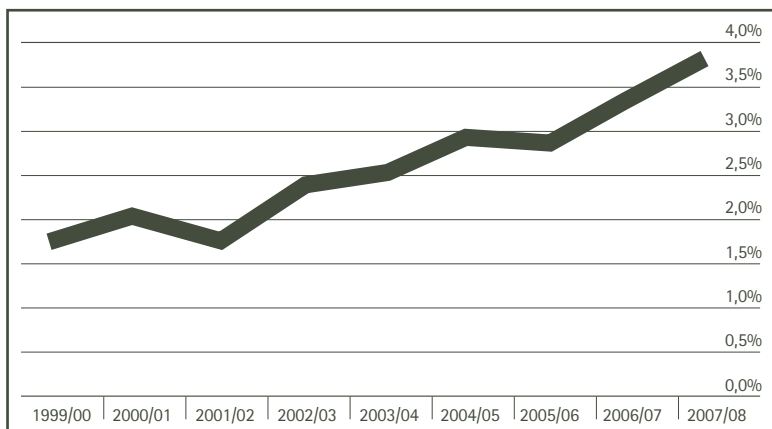
Il miglioramento delle prestazioni complessive del sistema è stato accompagnato, peraltro, da una forte variabilità dei risultati tra i diversi atenei. Ad esempio:

Figura 1 – Finanziamenti esterni acquisiti dal sistema universitario italiano (con esclusione della contribuzione studentesca)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CNVSU

Figura 2 – Percentuale di immatricolati stranieri al sistema universitario italiano (con esclusione della contribuzione studentesca)



Fonte: nostre elaborazioni su dati CNVSU

Figura 3 – Rapporto tra studenti iscritti e docenti nel sistema universitario italiano (con esclusione della contribuzione studentesca)

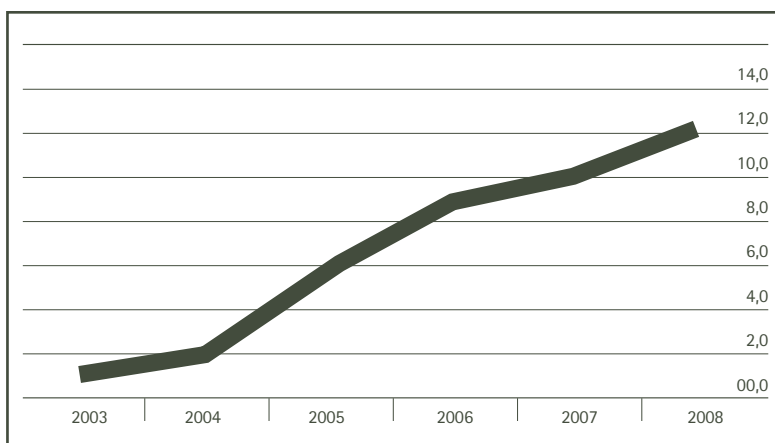


Fonte: nostre elaborazioni su dati CNVSU

- i finanziamenti acquisiti, rapportati al numero di docenti dell'ateneo, variano nei singoli atenei da meno di 14.000€ a oltre 100.000€;
- la percentuale di immatricolati stranieri varia tra lo 0,1% di Foggia e l'11,8% di Trieste.

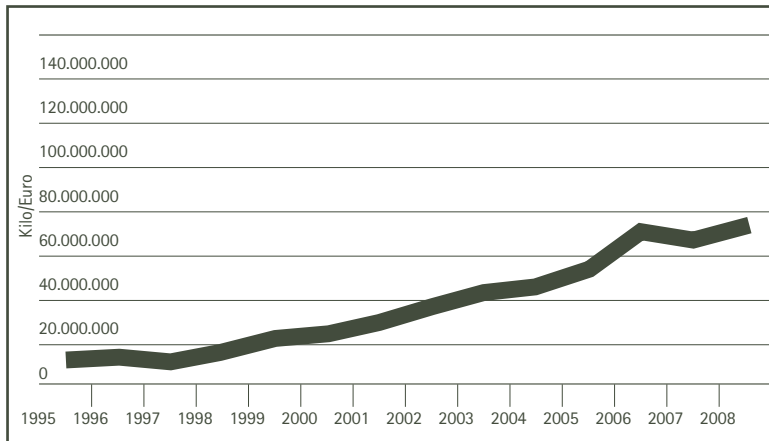
In alcuni casi, l'effetto integrato delle dinamiche generali del sistema e del miglioramento interno al singolo ateneo è stato particolarmente accentuato. Si consideri l'esempio del Politecnico di Milano (*figure 4-5*). L'ateneo ha ottenuto un miglora-

Figura 4 – Andamento della percentuale di immatricolati stranieri nelle lauree specialistiche al Politecnico di Milano



Fonte: Ateneo

Figura 5 – Finanziamenti esterni acquisiti dal Politecnico di Milano (con esclusione della contribuzione studentesca)



Fonte: Ateneo

mento sensibile sia in tema dell'internazionalizzazione (come conseguenza della decisione di attivare, a partire dal 2004/05, 13 corsi di laurea specialistica in lingua inglese e di una attiva promozione internazionale) che nella capacità di acquisire finanziamenti esterni, grazie all'adozione di una politica di ateneo e di un sistema di incentivi direttamente legati a questi obiettivi.

3. Quali politiche per l'università italiana?

Le considerazioni precedenti hanno evidenziato come il sistema universitario italiano sia stato caratterizzato da una evoluzione positiva, pur se con tassi di miglioramento lenti e differenziati nei singoli atenei. Proprio da questa dinamica occorre partire nel progettare una "politica per l'università".

In particolare, i risultati ottenuti sconsigliano un ritorno a una gestione centralistica e unitaria delle università; peraltro, una scelta di questo tipo sarebbe in contrasto con la crescente autonomia che caratterizza l'istruzione superiore in tutti i Paesi dell'Europa occidentale. Occorre, invece, intervenire per accelerare i fenomeni in corso, facendo attenzione a non creare ostacoli e problemi a chi ha intrapreso una linea d'azione positiva.

In questo senso, il giudizio che si può esprimere sugli interventi oggi in atto sul sistema universitario è in chiaroscuro. Da un lato, va sottolineato positivamente come a partire dal 2008 si sia assistito a un incremento significativo della quota premiale nei finanziamenti statali all'università.

Dall'altro, si è sottolineato come i problemi "comuni" al sistema universitario nazionale siano la limitata internazionalizzazione e un rapporto sfavorevole tra docenti e studenti; l'azione recente del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR) è su questi temi carente per non dire controproducente:

- non vi sono infatti incentivi all'internazionalizzazione (tanto che il MIUR ha recentemente deciso di impedire l'adozione di test in lingua inglese per i corsi di studio a numero programmato, impedendo di fatto l'apertura dei nostri atenei agli studenti internazionali in aree importanti come l'architettura o la medicina);

– i vincoli alle assunzioni, introdotti in modo generalizzato, tendono a peggiorare la situazione delle università italiane relativamente al parametro oggi più critico nei *ranking* internazionali, quello relativo al rapporto tra docenti e studenti.


Non a caso, nella graduatoria dei sistemi universitari nazionali, la posizione del nostro Paese è peggiorata nell'ultimo anno, passando dal settimo all'ottavo posto in Europa e dal dodicesimo al quattordicesimo al mondo.

Più in generale, le politiche basate su interventi indifferenziati e tagli indiscriminati appaiono incoerenti con le caratteristiche di un sistema ormai internamente molto diversificato. Occorre, invece, stimolare l'azione degli atenei che hanno maggiormente colto le opportunità provenienti dall'autonomia, rafforzando le misure di carattere incentivante.

In termini operativi, ciò implica che si individui una strategia dell'istruzione superiore a livello nazionale, a partire dalla quale derivare in modo preventivo gli obiettivi per i singoli atenei, e che si attribuiscono quote crescenti dei finanziamenti pubblici agli atenei in modo premiale.

Resta infine aperto il tema dell'eccellenza; Paesi come la Francia e la Germania stanno operando attivamente per portare alcuni dei loro atenei nelle prime posizioni dei *ranking* internazionali, concentrando su pochi di essi gran parte degli investimenti pubblici; l'Inghilterra lo fa da tempo.

Nel nostro Paese dobbiamo decidere se abbiamo la volontà e il coraggio per individuare e promuovere alcuni "campioni nazionali" o se vogliamo continuare a "spalmare" le risorse disponibili tra tutti: in quest'ultimo caso, tuttavia, occorre per coerenza rinunciare a esprimere l'ambizione e l'auspicio che qualcuno dei nostri atenei riesca a primeggiare nei *ranking* internazionali.



Nella graduatoria dei sistemi universitari nazionali, la posizione del nostro Paese è peggiorata nell'ultimo anno, passando dal dodicesimo al quattordicesimo posto al mondo.