



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.4.2005
COM(2005) 152 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Mobilitare gli intelletti europei:

**creare le condizioni affinché le università
contribuiscano pienamente alla strategia di Lisbona**

{SEC(2005) 518}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Mobilitare gli intelletti europei:

**creare le condizioni affinché le università contribuiscano pienamente alla strategia di
Lisbona**

La ricerca di conoscenze è sempre stata al centro dell'avventura europea. Essa ha contribuito a definire la nostra identità e i nostri valori e costituisce la forza motrice della nostra futura competitività.”¹.

1. LE UNIVERSITÀ SONO ESSENZIALI PER RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI DI LISBONA

Nel corso dei prossimi venti anni, il paradigma economico dell'Europa cambierà fondamentalmente. La sua base manifatturiera continuerà a restringersi, la crescita e la protezione sociale saranno sempre più tributarie delle industrie e dei servizi a forte intensità di conoscenze ed un numero crescente di posti di lavoro richiederà qualifiche di livello universitario. Tuttavia, le università europee², che sono i motori del nuovo paradigma fondato sulla conoscenza, non sono in grado di mettere tutto il loro potenziale al servizio della rilanciata strategia di Lisbona.

L'Europa deve rafforzare i tre elementi sui quali si fonda la sua conoscenza, ovvero l'istruzione, la ricerca e l'innovazione. Le università sono essenziali in ciascuno di questi tre settori. Investire di più e meglio nella modernizzazione e nella qualità delle università rappresenta un investimento diretto sul futuro dell'Europa e degli europei.

Il presente documento enuncia diversi modi di procedere. Esso si basa sulla consultazione dei destinatari, lanciata nel 2003 dalla comunicazione della Commissione intitolata "Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza"³ che ha trovato una doppia estensione:

- i risultati della consultazione che riguardano le questioni relative alla ricerca sono stati analizzati⁴ alla luce di due relazioni che affrontano il tema delle relazioni tra l'insegnamento superiore e la ricerca⁵ e trattati in occasione di una grande conferenza organizzata a Liegi nell'aprile 2004⁶; il futuro piano d'azione relativo alla ricerca universitaria (documento complementare alla presente comunicazione) tratterà del ruolo delle università nel campo della ricerca;
- i risultati relativi alle questioni inerenti all'insegnamento superiore sono stati analizzati⁷ nel quadro del programma di lavoro "istruzione e formazione 2010"⁸ e

¹ Revisione a medio termine della strategia di Lisbona, COM(2005)24 del 2 febbraio 2005 (par. 3.3.2).

² Il termine "università" comprende tutti gli istituti di insegnamento superiore.

³ COM(2003) 58, 5 febbraio 2003.

⁴ http://europe.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/pdf/univ_outcome_consult_en.pdf

⁵ Gruppo di esperti STRATA-ETAN, ottobre 2002 – novembre 2003.

⁶ http://europa.eu.int/comm/research/conferences/2004/univ/index_en.html

⁷ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/consultation_en.html

discussi durante la conferenza intitolata "permettere alle università europee di contribuire interamente alla strategia di Lisbona" organizzata nel febbraio 2005⁹;

La presente comunicazione si fonda in gran parte su pareri convergenti espressi nel quadro del processo di consultazione, che ha permesso di individuare le tre principali sfide che attendono l'insegnamento superiore europeo: raggiungere un livello di qualità di livello mondiale, migliorare la gestione, aumentare e differenziare il finanziamento.

2. SFIDE CRESCENTI

La presente sezione va letta insieme al documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "L'insegnamento superiore europeo in una prospettiva mondiale", che la completa presentando ed analizzando dati ed indicatori statistici.

2.1. Capitale umano e gap in materia di innovazione

Compimento degli studi di tipo terziario

Nonostante il fatto che la società europea sia altamente istruita, solo il 21% della popolazione dell'Unione in età lavorativa ha compiuto studi superiori, una percentuale assai inferiore a quella degli Stati Uniti (38%), del Canada (43%) o di Giappone (36%) e Corea del Sud (26%).

Accesso all'istruzione superiore

Nonostante il fatto che in Europa l'istruzione superiore rappresenti certamente "un bene pubblico", le iscrizioni ai corsi universitari sono state più numerose e sono cresciute più rapidamente in altre regioni del mondo - grazie soprattutto ad un finanziamento privato nettamente più elevato. Con un tasso di iscrizione lordo a medio termine del 52%, l'Unione europea supera di misura il Giappone (49%), ma fa peggio del Canada (59%) e nettamente meno bene degli Stati Uniti (81%) e della Corea del Sud (82%).

Risultati nel settore della ricerca

Mentre l'Unione conta più laureati nei settori scientifici e tecnologici e, globalmente, più titolari di un dottorato, al suo interno vi sono solo 5,5 ricercatori su mille lavoratori dipendenti, leggermente meno rispetto al Canada ed alla Corea del Sud, ma notevolmente meno rispetto agli Stati Uniti (9,0 %) ed al Giappone (9,7 %). Due recenti indagini, marcatamente incentrate sulla ricerca, hanno rivelato che ad eccezione di un manipolo di università britanniche, nessuna università dell'Unione europea compare nella classifica delle venti migliori università del mondo, e che relativamente poche compaiono nella top 50¹⁰. Anche le università asiatiche, sia pubbliche che private, entrambe in rapida espansione, stanno cominciando a fare concorrenza all'Europa (ed agli Stati Uniti) per quanto riguarda il numero di aspiranti alla libera docenza nei settori scientifici e tecnici¹¹.

⁸ Documento 6365/02 del Consiglio del 20 febbraio 2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/lisbon_en.html

¹⁰ Studi dell'università di Shanghai Jiao Tong, <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm> e del supplemento "Istruzione superiore" del Times del 5 novembre 2004.

¹¹ Studio "International graduate admissions" ("ammissioni internazionali di accademici") US Council of Graduate Schools, dicembre 2004.

2.2. Gli ostacoli

L'uniformità

La tendenza all'uniformità ed all'egualitarismo presente in molti sistemi nazionali ha fatto sì che la qualità media delle università - generalmente omogenea - sia relativamente buona, almeno sul piano accademico. Tuttavia la mancanza di differenziazione è anche fonte di debolezza. La maggior parte delle università tende a proporre gli stessi programmi monodisciplinari e gli stessi metodi tradizionali mirati sugli studenti maggiormente dotati – così escludendo coloro che non si conformano al modello standard. Altre conseguenze dell'uniformità: l'Europa possiede troppo pochi centri d'eccellenza di livello mondiale e le università non sono incoraggiate a divulgare, nel proprio paese ed al di fuori di esso, il valore specifico del loro prodotto per gli studenti e la società.

L'isolamento

L'insegnamento superiore europeo resta frammentato – sia per paesi che anche all'interno dei vari paesi - in raggruppamenti di medie o piccole dimensioni sottoposti a regolamentazioni diverse e, ovviamente, utilizzando lingue diverse. Se vuole riacquistare il primato di destinazione privilegiata degli studenti “mobili” - ceduto agli Stati Uniti durante gli anni '90 - esso deve guadagnare in “leggibilità” sulla scena internazionale. Inoltre le nostre università rimangono fortemente isolate dall'industria, con uno scarso tasso di condivisione delle conoscenze e di mobilità. Ne consegue che, anche ai livelli più elevati del ciclo di studio, troppi laureati sono sprovvisti dello spirito d'impresa e delle qualifiche di cui ha bisogno il mercato del lavoro. La maggior parte delle università dipendono fortemente dallo Stato e sono mal preparate alla competizione globale dei talenti, del prestigio e delle risorse.

L'eccesso di regolamentazione

L'eccesso di regolamentazione della vita delle università è un ostacolo alla loro modernizzazione ed alla loro efficacia. Il fatto che i piani di studio e le normative riguardanti il personale accademico abbiano portata nazionale tende ad ostacolare la riforma dei piani di studio e l'interdisciplinarietà. La rigidità delle norme d'ammissione e di riconoscimento ostacola l'istruzione nonché la formazione permanente e la mobilità. Condizioni poco attraenti incitano i giovani talenti a rivolgersi altrove per un più rapido accesso all'indipendenza e salari più vantaggiosi. Le meticolose verifiche *ex-ante* impediscono alle università di reagire prontamente alle evoluzioni del settore. Quando il cambiamento passa invariabilmente per una modifica della legislazione, è inevitabile che le riforme siano rare, disgreganti ed uniformi.

Finanziamenti insufficienti

Le università soffrono di una duplice e massiccia carenza di investimenti nel settore della conoscenza:

- le spese dei paesi dell'Unione europea dedicate alla ricerca ammontano all'1,9% del PIL, mentre quelle degli Stati Uniti, del Giappone e della Corea del Sud sfiorano il 3%, grazie agli investimenti nella ricerca da parte dell'industria, assai superiori;
- nel settore dell'insegnamento superiore, la media UE delle spese ammonta appena all'1,1% del PIL, pari a quella del Giappone, ma chiaramente inferiore a quella del

Canada (2,5%), degli Stati Uniti (2,7%) e della Corea del Sud (2,7%). Questa differenza si spiega quasi interamente con gli investimenti nettamente meno elevati da parte dell'industria e dei nuclei familiari in Europa. Per uguagliare gli Stati Uniti, l'Europa dovrebbe destinare all'insegnamento superiore 150 milioni di euro in più all'anno¹².

Sul piano strategico, il finanziamento insufficiente e la dipendenza dal finanziamento pubblico non comportano solo un relativo impoverimento del settore dell'insegnamento superiore, ma anche altre conseguenze, che variano da un paese all'altro: tassi d'iscrizione bassi, impossibilità di reagire alla domanda, incapacità da preparare gli studenti alle necessità del mercato del lavoro europeo, carenza di posti di lavoro per i docenti/ricercatori o difficoltà ad attirare e trattenere le personalità di maggiore talento.

3. IL FULCRO DEL PROGRAMMA DI MODERNIZZAZIONE: ATTRATTIVITÀ, GOVERNANCE, FINANZIAMENTI

I suddetti problemi si presentano in grado diverso nei vari Stati membri, ma per l'Unione europea è essenziale che siano risolti ovunque nell'Unione. Il processo di consultazione ha dimostrato che le soluzioni esistono e che è necessario agire in tre direzioni.

3.1. Attrattività: l'imperativo della qualità e dell'eccellenza

Il miglioramento della qualità ed attrattività delle università richiede trasformazioni profonde. Coloro che saranno chiamati a gestirle dall'interno degli atenei avranno bisogno di un sostegno specifico (compresi i finanziamenti) da parte dell'ambiente circostante. Le università che non riusciranno ad introdurre tali cambiamenti - per mancanza di volontà, capacità d'azione o risorse disponibili - provocheranno un crescente handicap per se stessi, i propri laureati ed il proprio paese.

3.1.1. Differenziarsi attraverso la qualità e l'eccellenza

Sarà necessario, per mobilitare gli intelletti europei ed applicarne i risultati all'economia e alla società, ampliare nettamente la varietà dei gruppi target, dei metodi d'insegnamento, dei punti d'entrata e d'uscita, del "mix" di discipline e competenze nei programmi, ecc.

Solo un ambiente caratterizzato da una "cultura dell'eccellenza" generalizzata può dare vita a una qualità di livello eccezionale. L'eccellenza non è mai un dato acquisito: deve costantemente essere rimessa in questione. È possibile che un piccolo numero di università riesca a raggiungere un tale livello d'eccellenza in tutti i propri settori, ma molto più spesso si tratterà di singole facoltà o gruppi che lavorano presso determinati istituti o reti. La natura e l'intensità della ricerca (come di altre attività) variano considerevolmente a seconda del paese, del tipo d'istituzione e dell'università. Ciascuna università deve sfruttare tutto il proprio potenziale in relazione alle proprie forze e priorità, e di conseguenza deve essere capace di individuarle e di concentrarsi su di esse.

Ne deriva la necessità di indirizzare i finanziamenti non solo verso i centri e le reti di livello accertatamente elevato (un determinato tipo/settore di ricerca, insegnamento/formazione o

¹² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, par. 44.

servizio alla Comunità), ma in qualche maniera anche verso quelli che possiedono le potenzialità per diventare eccellenti e sfidare i primi di classe.

3.1.2. Fattori in grado di aumentare l'attrattività per gli studenti

Maggiore flessibilità e apertura verso il mondo nell'insegnamento e nella formazione

Per rendere le università più attraenti sul piano locale e mondiale ne dovremo rivedere a fondo i piani di studio, non solo al fine di assicurare il massimo livello accademico dei corsi, ma anche per reagire all'evoluzione delle necessità dei mercati del lavoro. L'integrazione dei laureati nella vita professionale, e di conseguenza nella società, è una responsabilità sociale essenziale dell'insegnamento superiore. I programmi devono permettere agli studenti di acquisire non soltanto conoscenze in settori specializzati, ma anche competenze trasversali (come ad esempio il telelavoro e le capacità imprenditoriali). Gli aspetti europei ed interdisciplinari dell'insegnamento devono essere rafforzati. Il potenziale offerto dalle TIC deve essere sfruttato a fondo nell'insegnamento e nella formazione, compresa l'istruzione e la formazione permanente. La divisione in due cicli (bachelor e master) permette di meglio articolare il contenuto dei programmi ed i metodi d'apprendimento (ad esempio: apprendimento basato sulla ricerca/sulle TIC).

Ampliare l'accesso

Alla luce dell'evoluzione della popolazione di studenti, della diversificazione dei programmi, dell'aumento della mobilità in Europa, del miglioramento delle consulenze e dell'orientamento (prima e durante gli studi superiori), è sempre più importante assicurare politiche d'ammissione flessibili e percorsi d'apprendimento personalizzati. Si tratta di elementi essenziali da cui dipendono l'ampliamento dell'accesso, il sostegno all'impegno degli studenti ed il rafforzamento del successo e dell'efficacia, sia l'ammissione agli studi avvenga tramite concorso, sia in altri modi. Anche la disponibilità di borse e di prestiti, alloggi accessibili e posti di lavoro part-time o di assistente sono importanti per rendere le università attraenti ed accessibili ad una popolazione di studenti sufficientemente ampia e per eliminare la correlazione tra origine sociale e livello accademico.

Migliorare la comunicazione

Le università tendono a ritenere che la qualità sia l'unica pubblicità che possano farsi, ma l'attrattività spesso è una questione di percezione. La messa a punto di un coerente ordinamento riguardo ai diplomi, i crediti ECTS, il supplemento di diploma e marchi di qualità affidabili favoriranno il riconoscimento dei diplomi europei. Ma ciò non sarà sufficiente: le università devono migliorare la propria comunicazione verso la società riguardo al valore del proprio prodotto e rafforzare gli investimenti in "presenza" e marketing, sul piano nazionale ed internazionale. Non tutte sono pronte per farlo.

3.1.3. Fattori necessari per rafforzare le risorse umane

Le risorse umane sono un fattore determinante per la qualità dell'insegnamento superiore e della ricerca. Le università devono quindi cercare di rafforzare il proprio potenziale umano, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, attirando, facendo progredire e trattenendo gli operatori di talento nella carriera d'insegnante/di ricercatore. L'eccellenza può essere raggiunta soltanto in un ambiente professionale favorevole, fondato in particolare su procedure aperte, trasparenti e concorrenziali. I posti liberi, in ogni caso per le funzioni di rettore, decano, professore e ricercatore, dovrebbero essere pubblicati, possibilmente a livello

internazionale. I ricercatori dovrebbero essere considerati come professionisti fin dall'inizio della loro carriera¹³. La mobilità fisica e virtuale (che si tratti di mobilità transfrontaliera o di mobilità tra l'università e l'industria) e l'innovazione che ne deriva (si pensi alla creazione di imprese derivate dalla ricerca universitaria) dovrebbero essere incoraggiate e ricompensate¹⁴. Tutti i compiti caratterizzati dalla qualità e coronati dal successo dovrebbero essere premiati attraverso la compensazione, anche sotto forma di partecipazione ai redditi prodotti dai contratti di ricerca, dai servizi di consulenza, dai brevetti, ecc. Queste misure nel corso del tempo rafforzerebbero il rango internazionale delle università europee riducendo il gap di attrattività che le caratterizza rispetto alle università di altre regioni del mondo, con grande giovamento per l'intera Europa, visto che prima o poi numerosi laureati altamente qualificati si trasferirebbero o ritornerebbero verso università più decentrate.

3.1.4. La varietà richiede un'organizzazione di livello europeo

L'insegnamento superiore europeo è caratterizzato da una grande varietà a livello di lingue, culture, sistemi e tradizioni, varietà che va preservata. Al contempo è indispensabile assicurare una sufficiente compatibilità tra le diverse normative nazionali, per impedire che invece di offrire ai cittadini nuove prospettive di scelta e di mobilità li si confonda. Il riconoscimento reciproco delle qualifiche e delle competenze presuppone un quadro organizzativo minimo di livello europeo, in forma di riferimenti e standard comuni.

Uno dei principali obiettivi del processo di Bologna è stato l'elaborazione di un quadro europeo delle qualifiche per l'insegnamento superiore¹⁵. Se adottata, la proposta che verrà presentata ai ministri durante la prossima riunione di Bergen prevederà un parametro comune non solo per tutti i tipi di bachelor, master e dottorati, ma anche per gli studi postsecondari "più brevi", basati su un livello nozionale di 120 crediti. Essa si integrerebbe dunque nel quadro europeo globale delle qualifiche (EQF), raccomandato nella strategia di Lisbona per coprire tutti i tipi e i livelli di qualifiche¹⁶.

La qualità dipende soprattutto da una "cultura della qualità" e dall'esistenza di meccanismi di garanzia della qualità (Quality Assurance, QA) all'interno delle università, soprattutto quando l'università opera ai confini della conoscenza. Ma la responsabilità delle università riguardo alla società impone anche l'attuazione di un sistema esterno di garanzia della qualità. In Europa un simile sistema dovrebbe articolarsi intorno a una rete di agenzie addette alla garanzia della qualità (ciascuna responsabile per un paese/una regione o una disciplina/professione) fondata su alcuni criteri base mirati ad agevolare il riconoscimento reciproco dei marchi di qualità in tutta l'Unione¹⁷. Ad eccezione di alcune università che hanno elaborato propri marchi di qualità, le università europee hanno bisogno di sigilli di qualità credibili a livello internazionale. Il mancato sviluppo di simili marchi le condannerebbe a rimanere indietro rispetto alla concorrenza.

¹³ Cfr. Raccomandazione della Commissione concernente la Carta europea dei ricercatori e un Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori, <http://europa.eu.int/eracareers/europeancharter>.

¹⁴ Cfr. ibidem.

¹⁵ Cfr. Comunicato dei Ministri, Berlino, 19 settembre 2003, <http://www.bologna-bergen2005.no>

¹⁶ Relazione interinale congiunta, documento 6905/04 del Consiglio del 3 marzo 2004, par. 231.

¹⁷ La proposta di raccomandazione del Consiglio e del Parlamento Europeo sul proseguimento della cooperazione europea in materia di certificazione della qualità nell'istruzione superiore, COM(2004)642 del 12 ottobre 2005 – si basa esattamente su questo principio

3.2. Governance: necessità di migliorare la gestione del sistema e degli atenei

L'accresciuta richiesta di autonomia delle università non è una richiesta di disimpegno dello Stato: al contrario, in Europa vi è vasta concordanza sulla necessità di confermare o rafforzare la responsabilità dello Stato nel settore dell'insegnamento superiore.

Le università invocano un tipo d'accordo (o di "contratto") totalmente nuovo con la società, in base al quale le università sarebbero responsabili dei propri programmi, del proprio personale e delle proprie risorse, mentre le autorità pubbliche si concentrerebbero sugli orientamenti strategici generali del sistema accademico.

3.2.1. Rafforzare la responsabilità pubblica del sistema di istruzione superiore

Concentrandosi sugli orientamenti strategici generali del sistema accademico, lo Stato potrebbe rafforzare la propria responsabilità pubblica in materia d'insegnamento superiore nell'era della conoscenza - soprattutto tracciando un quadro normativo in cui l'orientamento strategico, combinato con l'autonomia e la diversità, assicuri una maggiore accessibilità e una superiore qualità.

Ciò significa che i ministeri di un grande numero di paesi dovrebbero rivedere il proprio approccio, con meno controlli *ex-ante* e maggiori responsabilità *a posteriori* delle università riguardo alla qualità, all'efficacia ed al conseguimento degli obiettivi prefissati. Nessuno di questi obiettivi è raggiungibile senza un'approfondita formazione volta a fornire ai manager universitari la capacità di progettare e gestire il cambiamento in modo strategico ed in una prospettiva europea/internazionale.

3.2.2. Consentire l'applicazione delle strategie di modernizzazione

Una maggioranza di università ritiene che le attuali normative nazionali non permettano loro di intraprendere i cambiamenti necessari per il proprio futuro. In un ambiente aperto, concorrenziale e dinamico, l'autonomia è indispensabile per consentire alle università di rispondere alle mutevoli necessità della società ed assumersi pienamente la responsabilità di tali risposte.

Le università dovrebbero essere responsabili:

- della messa a punto di priorità specifiche a medio termine (definendo in particolare i tipi/settori di ricerca, d'insegnamento e di servizi nei quali intendono raggiungere livello di eccellenza qualitativa) e dell'indirizzo dello sforzo collettivo del proprio personale verso tali priorità;
- della gestione e dello sviluppo delle proprie risorse umane (cfr. punto 3.1.3);
- della definizione dei propri piani di studio – sulla base dei meccanismi interni di garanzia della qualità e conformemente ai principi comuni dello spazio europeo dell'insegnamento superiore;
- della gestione professionale delle proprie strutture (proprietà, gestione e sviluppo), delle risorse finanziarie (bilanci, investimenti e prestiti) e della comunicazione esterna (creazione di un'immagine di marca).

3.3. Finanziamenti: la necessità di investire di più e più efficacemente

Alla luce dei tempi troppo lunghi necessari per concludere gli studi e dell'alto tasso di abbandoni e/o di disoccupazione dei laureati, investire maggiormente nel sistema attuale potrebbe essere percepito come una mossa improduttiva o addirittura controproducente. Va tuttavia considerato che in alcuni paesi il mix tra finanziamenti insufficienti e rigidità del sistema è tale da ostacolare il processo di riforma delle università, che di conseguenza sono intrappolate in un circolo vizioso.

Per attirare maggiori mezzi finanziari, le università devono soprattutto convincere i principali soggetti del settore (governi, società, famiglie) che le risorse esistenti sono utilizzate efficacemente e che risorse nuove creerebbero del valore aggiunto a loro profitto. Un aumento dei finanziamenti non può essere giustificato senza cambiamenti radicali: permettere tali cambiamenti è la principale giustificazione ed il primo obiettivo di qualsiasi nuovo investimento.

3.3.1. *Priorità agli investimenti mirati a modernizzare l'insegnamento superiore*

Le università insistono sul fatto che riforme importanti quali quelle di cui l'Europa ha bisogno non potranno essere realizzate durevolmente senza risorse nuove (e mirate)¹⁸. Tali riforme richiedono risorse umane specifiche, formazione, lo sviluppo delle TIC ecc., e quindi anche mezzi finanziari specifici (oltre ai mezzi destinati alle attività già in corso).

I mezzi di finanziamento supplementari devono soprattutto assicurare incentivi e mezzi alle università (esistono in tutti i sistemi) ed ai gruppi/individui (esistono in tutte le università) che hanno la volontà e la capacità di innovare, riformare e raggiungere un alto livello di qualità nei settori dell'insegnamento, della ricerca e dei servizi. A tal fine, i finanziamenti dovranno essere maggiormente mirati sulla concorrenza nel settore della ricerca e legati ai risultati nel settore dell'istruzione.

3.3.2. *Contributi degli studenti e dell'industria*

Il dibattito sulla redditività sociale e privata dell'insegnamento superiore ha messo in evidenza il ruolo di quest'ultimo come investimento che apporta benefici sia all'individuo (cui procura un reddito ed uno status sociale più elevati) ed alla società nell'insieme (poiché contribuisce all'aumento dei tassi d'occupazione, all'abbassamento dei costi sociali ed al prolungamento della vita lavorativa¹⁹). È stato dimostrato che la gratuità dell'insegnamento superiore di per sé stessa non basta per garantire l'uguaglianza d'accesso e la massimizzazione delle iscrizioni. Ciò getta una nuova luce sul tema delle tasse d'iscrizione. Durante il processo di consultazione, le università che invocano tasse più alte hanno suggerito che uno dei benefici maggiori sarebbe rappresentato da un'istruzione di più alta qualità. Alcuni analisti sottolineano inoltre che l'aumento delle tasse d'iscrizione potrebbe nella pratica rendere gli studi più accessibili agli studenti provenienti dai segmenti di popolazione a più basso reddito, qualora i fondi supplementari fossero riutilizzati a favore di un sistema di sussidi studenteschi più efficace²⁰. Alla luce delle differenze tra i vari sistemi nazionali, non si può dare una

¹⁸ Cfr. consultazione dei principali soggetti e studio *Trends IV* sulle riforme di Bologna, EUA, marzo 2005.

¹⁹ Documento di lavoro del personale della Commissione, sezione II.

²⁰ Conferenza del 10 febbraio 2005, sessioni dedicate al finanziamento.

risposta univoca a tale interrogativo: ciascuno Stato membro dovrà scegliere l'approccio più adeguato alla propria situazione.

Le università europee devono inoltre divenire dei partner più attraenti per l'industria. Partnership stabili sono una condizione imprescindibile per gli scambi strutturati di personale e per l'elaborazione di piani di studio adeguati alla necessità dell'industria di disporre di laureati e ricercatori ben formati. Ma lo sviluppo di corsi formazione/ riqualificazione interessanti dal punto di vista del settore economico richiederà anni di investimenti prima che diventino proficui, soprattutto se le sovvenzioni pubbliche verranno proporzionalmente ridotte. Ciò significa che lo sviluppo di partnership stabili con l'industria potrebbe dipendere (almeno all'inizio) dalla possibilità di agevolazioni fiscali.

4. PRIORITÀ D'AZIONE

I principali indirizzi da seguire per la modernizzazione delle università europee sono stati individuati. I ministri li metteranno ulteriormente a punto nel corso del prossimo incontro di Bergen nell'ambito del processo di Bologna. Nel quadro della strategia di Lisbona, la priorità dovrà ora andare ad azioni immediate basate su una miscela di tre elementi: iniziative delle università, azioni nazionali che permettano alle università di adeguarsi e sostegno europeo.

4.1. Liberare le potenzialità delle università nel contesto nazionale

Diversi Stati membri hanno già intrapreso riforme per quanto riguarda lo statuto, l'organizzazione interna ed il finanziamento delle università. Tuttavia, la strategia di Lisbona sfida i governi ad andare oltre, organizzando una nuova partnership con le università, passando dal controllo dello Stato alla responsabilità delle università nei confronti della società ed investendo nella modernizzazione del settore della conoscenza.

4.1.1. Mettere le università nella condizione di cambiare

La Commissione esorta tutti gli Stati membri a fare il necessario perché il loro quadro regolamentare autorizzi ed incoraggi i dirigenti universitari ad intraprendere vere riforme ed a perseguire priorità strategiche.

Tali quadri regolamentari dovrebbero riguardare almeno tre aspetti fondamentali:

- norme ed incentivi relativi alla modernizzazione del sistema nel contesto europeo, coniugando le riforme nel quadro del processo di Bologna con un adeguamento delle referenze comuni definite a livello europeo, ad esempio per il quadro europeo delle qualifiche, riconoscimento dell'apprendimento non formale, carta europea del ricercatore e codice di condotta per l'assunzione di ricercatori o creazione di un sistema di accrediti/QA credibile sul piano europeo;
- accordi pluriennali tra lo stato/le regioni e ciascuna università, volti a prefissare obiettivi strategici comuni, che confermino l'impegno della dirigenza universitaria a raggiungerli e precisino l'importo del finanziamento pubblico fisso e contingente;
- autorizzazione effettiva delle università a prendere ed applicare decisioni attraverso un gruppo dirigente dotato di sufficiente autorità e capacità di gestione, un mandato sufficientemente lungo ed una vasta esperienza europea/internazionale, un fattore

importante segnatamente alla luce della diretta correlazione tra livello di leadership di un'università e risultati ottenuti²¹.

4.1.2. *Assicurare un livello sufficiente del finanziamento complessivo*

Una grande responsabilità che grava sui pubblici poteri è quella di garantire che nessun sistema d'insegnamento superiore europeo rimanga staccato per l'insufficienza di risorse complessive. L'Unione europea non deve riprodurre il sistema esistente negli Stati Uniti, dove la concorrenza scatenatasi per assicurarsi le “star” accademiche ha causato un'inflazione dei salari. Tuttavia, la Commissione ritiene che in un sistema universitario modernizzato un investimento complessivo pari a circa il 2% del PIL (contro il 2,7% negli Stati Uniti) rappresenti il minimo necessario per un'economia caratterizzata da una forte intensità di conoscenze.

La Commissione esorta i responsabili di tutti i ministeri nazionali a riconoscere che colmare il grave deficit di finanziamento dell'insegnamento superiore è una condizione basilare per realizzare la strategia di Lisbona. Il dosaggio tra tipi di finanziamento (pubblico-privato; basilare-imperniato sulla concorrenza-commisurato ai risultati) resterà diverso da un paese all'altro, vista la diversità delle culture, delle economie e delle tradizioni universitarie.

Naturalmente le università europee devono tentare di aumentare di molto la quota di finanziamento proveniente dall'industria, ma devono capire che ciò potrà avvenire solo nel quadro di partnership che offrano vantaggi a entrambe le parti, e iniziare a preparare la moltiplicazione di tali partnership.

La Commissione esorta quindi gli Stati membri a fare in modo che le norme fiscali permettano ed incoraggino partnership tra imprese ed università, e che le università siano in grado di utilizzare i fondi così ottenuti in modo da rafforzarsi costantemente.

Vi è una vasta gamma di possibilità di finanziamento tra i due poli estremi - insegnamento gratuito sovvenzionato da una parte, insegnamento interamente finanziato tramite le tasse d'iscrizione dall'altra. In ogni caso bisogna garantire il rispetto del principio di pari opportunità. Se si richiedono tasse d'iscrizione, una parte sostanziale del ricavato dovrebbe essere ridistribuita sotto forma di aiuti/prestiti accordati in funzione dei redditi - al fine di garantire l'accesso degli studi a tutti, e sotto forma di borse di studio la cui concessione sia legata ai risultati - al fine di incoraggiare l'eccellenza. Sistemi di aiuti e di tasse d'iscrizione differenziate potrebbero essere utilizzati per adattare l'attrattività dei corsi di studio dal più marcato valore sociale, per scongiurare, ad esempio, carenze di manodopera in alcuni settori e disoccupazione accademica in altri; si dovrebbero arrivare fino al punto di remunerare determinate categorie, assimilandole ai professionisti della formazione; pensiamo ad esempio ai ricercatori a inizio carriera, impegnati nel dottorato.

La Commissione invita gli Stati membri a valutare se il loro attuale modello di finanziamento (con o senza tasse d'iscrizione, aiuti e/o prestiti) garantisce effettivamente un accesso equo all'insegnamento, consentendo a tutti gli studenti che soddisfanno le condizioni d'ammissione di sfruttare appieno le loro capacità.

²¹ Conferenza del 10 febbraio 2005, sessioni dedicate alla governance.

4.2. Rispondere alla richiesta di maggiore sostegno europeo proveniente dalle università

Le riforme ed il finanziamento sono materie nazionali, di competenza in primo luogo dagli stati, dalle regioni e dalle università. Tuttavia, la Commissione ha l'intenzione di rispondere alla richiesta di maggiore sostegno europeo che proviene dalle università, e lo farà in tre modi.

4.2.1. *Mobilizzare tutte le fonti di finanziamento europeo a favore della modernizzazione delle università*

L'insegnamento superiore non è la mera somma delle sue attività d'istruzione, di formazione e di ricerca. Si tratta anche di un settore economico e sociale fondamentale che ha bisogno di risorse per garantire il suo reimpiego. L'Unione europea ha sostenuto il processo di riconversione di settori come la siderurgia e l'agricoltura; deve ora fare fronte alla necessità di modernizzare la propria "industria della conoscenza", in particolare le proprie università.

Attualmente l'insegnamento superiore non fa tuttavia parte dei principali beneficiari dei fondi strutturali europei o dei prestiti della Banca europea degli investimenti. Ma formule di cofinanziamento o di prestito a lungo termine permetterebbero di ridurre o scaglionare i costi degli investimenti nell'insegnamento superiore, per infrastrutture materiali o immateriali, per programmi di formazione o poli scientifici regionali.

La Commissione invita di conseguenza gli Stati membri a ricorrere per quanto possibile agli strumenti finanziari dell'Unione allo scopo di sviluppare il loro settore della conoscenza. I fondi strutturali e di sviluppo rurale offrono possibilità per stimolare la modernizzazione dell'insegnamento superiore tramite misure settoriali. Inoltre l'insegnamento superiore è un settore prioritario per la BEI, ed è auspicabile un ampliamento dei prestiti da essa garantiti.

4.2.2. *Rafforzare la cooperazione nel quadro del programma "Istruzione & formazione 2010"*

Il programma di lavoro "Istruzione & formazione 2010" riconosce l'estrema importanza della modernizzazione dell'insegnamento superiore²² - al di là e oltre alle riforme raccomandate dal processo di Bologna, a maggior ragione essenziali per raggiungere gli obiettivi di Lisbona.

La Commissione sfrutterà interamente tutte le possibilità previste dal programma di lavoro per sostenere gli sforzi compiuti dagli Stati membri al fine di modernizzare le proprie università (ad esempio sostenendo scambi delle migliori pratiche, indagini e studi, l'apprendimento reciproco a livello di responsabili, ecc.). Inoltre l'analisi degli indicatori può contribuire a quantificare i traguardi raggiunti in materia di finanziamento e di risultati²³; tuttavia la Commissione non propone *benchmark* europei specifici per l'insegnamento superiore.

²² Relazione interinale congiunta, par. 1.1.2.

²³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sezione IV.

Il programma d'azione integrato nel campo dell'apprendimento permanente²⁴ proposto per il periodo 2007-2013 sarà più strettamente collegato alle priorità politiche dell'Unione, in particolare incoraggiando la mobilità e la cooperazione tra università e industria.

I due grandi obiettivi fissati per il 2006 prevedono l'adozione del progettato quadro europeo delle qualifiche (EQF) e il lancio dell'attuazione della raccomandazione sulla garanzia della qualità, che, una volta adottata, introdurrà nuovi importanti strumenti, come il registro europeo delle agenzie che soddisfanno i criteri definiti a livello europeo²⁵. Nel corso del 2005 la Commissione prevede inoltre di sostenere un certo numero di nuove iniziative d'accreditamento su scala UE in discipline specifiche.

4.2.3. *Investire in qualità e in eccellenza*

La Commissione è intenzionata a rispondere all'appello e ad dedicare più sforzi e mezzi finanziari all'eccellenza qualitativa, assicurando al contempo che il terreno sul quale si sviluppa l'eccellenza resti aperto e fertile in tutta l'Unione. A tal fine due sono le condizioni essenziali: occorrerà superare il problema dell'isolamento ed aiutare le regioni meno sviluppate a raggiungere un alto livello di qualità in tipi/settori di attività specifiche.

Una delle principali priorità saranno gli istituti e le reti postuniversitarie/di dottorato di livello europeo e mondiale, nella loro duplice funzione di vertice dell'insegnamento superiore e di primo livello nella carriera dei ricercatori. La Commissione valuterà la possibilità di assicurare maggiore sostegno a tali istituti ed ai loro studenti/ricercatori, a condizione che soddisfino alcune condizioni: massa critica; interdisciplinarietà; forte caratterizzazione europea; sostegno delle autorità regionali/nazionali e partecipazione diretta dell'industria; settori d'eccellenza identificati e dichiarati; ecc.. Un sostegno specifico può essere previsto a favore dei dottorati congiunti o "europei" nonché della garanzia della qualità o dell'accreditamento a livello di dottorato.

Il programma Marie-Curie per lo sviluppo della carriera e la mobilità dei ricercatori²⁶ o l'Istituto universitario europeo di Firenze (presso il quale verrà attuato un programma pilota post-dottorato sostenuto dalla Commissione) forniscono già un significativo sostegno a questo livello.

La Commissione sta esaminando i modi per portare avanti la propria proposta relativa a un Istituto europeo di tecnologia. Esso dovrà possedere una chiara reputazione di livello mondiale e un'identità europea, e dovrà puntellare la conoscenza come una chiave verso la crescita e l'occupazione. L'istituto dovrà essere basato su una rete che riunisca i migliori cervelli e le migliori imprese, diffondendo la conoscenza in Europa.

4.3. **Necessità di sostenere le azioni urgenti proposte**

La presente comunicazione sarà completata dal futuro piano d'azione della Commissione relativo alla ricerca universitaria²⁷. Insieme, questi due documenti forniranno i mezzi necessari per assicurare, in tempo utile, che gli strumenti finanziari e strategici dell'Unione

²⁴ Cfr. COM(2004) 474 del 14 luglio 2004.

²⁵ Cfr. COM(2004)642 del 12 ottobre 2004

²⁶ http://europa.eu.int/comm/research/fp6/mariecurie-actions/action/fellow_en.html

²⁷ Piano d'azione sulla ricerca universitaria, in gran parte tratto dalla relazione del Forum sulla ricerca universitaria.

europea accordino alla modernizzazione delle università un'adeguata priorità nel corso del periodo 2007-2013.

La Commissione invita il Consiglio ad adottare una risoluzione che sostenga il proprio appello relativo alla creazione di un nuovo tipo di partnership tra lo Stato e le università ed alla realizzazione di sufficienti investimenti per consentire la modernizzazione dell'insegnamento superiore. La Commissione auspica inoltre anche che il Consiglio ed il Parlamento europeo sostengano esplicitamente il programma di cambiamenti illustrato nella presente comunicazione.