

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2012 • ANNO XXXIII
aprile/giugno

UNIVERSITÀ E TERRITORIO

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO DI DIREZIONE
Filomena Terzini
Luigi Benedetti
Francesca Paron

REDAZIONE
Marina Caporale
Annamaria De Michele
Francesca Palazzi
Matteo Timiani
Claudia Tubertini

EDITING
Carlo Pedrazzi

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

 **Regione Emilia-Romagna**


**MAGGIOLI
EDITORE**

DIREZIONE E REDAZIONE
Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Fax 051 5277674
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

EDITORE
Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 – 47924 Rimini
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA
Titanlito – Dogana R.S.M.

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980,
n.4824
Direttore responsabile: Piero Venturi

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2012 è di € 130,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici, Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 24,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 28,00. I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

INDICE

SAGGI E ARTICOLI

- 291 Territori e Università: l'incontro di due autonomie
Carla Barbati
- 311 Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia
Enrico Carloni
- 337 Il ruolo dell'Università nelle politiche regionali di innovazione
Lorenzo Ciapetti
- 363 Qualità dell'Università e mobilità dei laureati italiani: evidenze empiriche e proposte di *policy*
Daria Ciriaci e Andrea Nuzzi
- 399 La caratterizzazione territoriale del contesto, della domanda e dell'offerta di istruzione universitaria in Italia
Andrea Cammelli e Angelo di Francia
- 423 El sistema universitario y de investigación en España: una perspectiva territorial
Laura Díez Bueso
- 443 Università "comunitarie" brasiliane: un'innovazione istituzionale in cerca di adeguato inquadramento giuridico
João Pedro Schmidt

NOTE E COMMENTI

- 461 L'adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni? Riflessioni sparse di una giurista
Anna Simonati

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 483 *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, a cura di Giovanna De Minico, Napoli, 2010
 Filippo Donati
- 487 Il sistema giudiziario tra *ius* e *lex*. A proposito di un libro recente di Michele Vietti, *La fatica dei giusti. Come la giustizia può funzionare*, Milano, 2011
 Luigi Benvenuti
- 495 Table of contents and abstracts
- 499 Note sugli autori

Territori e Università: l'incontro di due autonomie

Carla Barbati

Abstract

L'articolo analizza i rapporti che si sono sin qui sviluppati tra Regioni e istituzioni universitarie, nella prospettiva della rispettiva autonomia e si propone di verificare quali potrebbero esserne gli sviluppi, alla luce delle riforme che stanno interessando il sistema universitario. Ed è proprio il ruolo centrale che la riforma assegna al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al quale è ricondotta la definizione e l'amministrazione delle nuove regole alle quali dovrà attenersi l'autonomia universitaria, in tutti i suoi contenuti, che complica gli scenari possibili, limitando le potenzialità delle relazioni tra le due autonomie. L'Autore evidenzia che, perché ai governi regionali sia riconosciuto il ruolo di attori e interlocutori del sistema universitario, occorre ridefinire le soluzioni organizzative e funzionali che compongono il quadro normativo e il modello di amministrazione del sistema universitario presso il centro statale.

1. Incontri, rapporti, relazioni: un percorso da compiere

Forse, è ancora presto per parlare di un sistema di relazioni fra Territori e Università. Nondimeno le due autonomie da tempo si cercano, s'incontrano e intrattengono rapporti.

A taluni delimitati effetti dispongono di sedi organizzative deputate ad assicurare confronti continuativi, funzionali all'assunzione di determinazioni concertate. Il più delle volte, il rapporto è affidato a strumenti solo procedimentali, di natura pattizia.

Non sempre sono lasciati soli in questo incontro. In alcuni casi, le Università sono soltanto uno dei soggetti coinvolti in piani e in programmi regionali aperti a tutti i centri di ricerca, pubblici e privati, e ad altri attori, *profit* o *non-profit*, del territorio. In altri, l'incontro tra Università e Territori è dedotto a oggetto d'intese stipulate fra Regio-

ni e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (da ora, MIUR). In altri ancora, le Università sono direttamente parti di accordi con le Regioni, talvolta allargati al MIUR.

All'eterogeneità dei contesti, dei soggetti e delle forme di questi rapporti si accompagna quella dei loro contenuti e, perciò, delle loro potenzialità.

Un tratto accomuna queste pur variegate esperienze: le autonomie territoriali, con le loro azioni, si aggiungono ad assetti e a politiche che trovano il proprio baricentro nella relazione, per molti aspetti chiusa, tra apparato ministeriale e singoli atenei.

Nella mera complementarità degli interventi regionali vi è, d'altro canto, il riflesso di un assetto di settore lontano dall'aver accolto le istanze del decentramento istituzionale se non per quelle necessità e finalità qual è, fra tutte, il diritto allo studio, oggetto di competenze assegnate alle Regioni, e con l'eccezione dei casi in cui alle autonomie territoriali sono state attribuite specifiche funzioni in materia.

Oltre la questione della legittimazione a intervenire da parte dei governi substatali e, soprattutto, del livello regionale quale attore del sistema universitario ancora alla ricerca di un proprio ruolo, le sorti delle interazioni fra Università e Territori dipendono tuttavia anche da altro. Segnatamente, dagli spazi che la disciplina e l'amministrazione statale del settore lasciano nella disponibilità degli incontri fra autonomie territoriali e autonomie universitarie.

Ed è a questo punto, ossia a questi effetti, che le prospettive del rapporto fra le due autonomie intersecano l'altro rapporto, quello che gli atenei intrattengono con il centro statale, assoggettato a profonde ridefinizioni correlate all'estesa riforma che sta interessando il sistema universitario, chiamato dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 a ricevere nuove *regole* che vanno a toccarne tutte le componenti e tutti i contenuti dell'autonomia.

Anche da queste regole, dalle rigidità e dalle flessibilità che le connotano e ne accompagnano l'applicazione, da come e da chi saranno amministrate dipendono le possibilità consegnate agli incontri fra Università e Territori e, soprattutto, dipende la capacità di trasformarle in relazioni di sistema, fra sistemi.

Le necessità e le opportunità del rapporto fra Università e Territori di-

ventano, pertanto, non solo conseguenze da verificare delle nuove regole, ma anche finalità e obiettivi alla cui stregua orientare e guidare l'attuazione e l'amministrazione di una riforma che attende di essere applicata e verificata nel proprio impatto e nel proprio rendimento. Da qui, l'utilità di guardare alle esperienze in atto dei rapporti fra Territori e Università, anche anteriori alle nuove regole organizzative e funzionali cui sono sottoposte le autonomie universitarie, in quanto è da esse che possono trarsi indicazioni capaci di rappresentare non solo quale sia lo stato dei rapporti, ma anche quali ne siano i punti di forza e di debolezza, quali i bisogni cui rispondono, quali le possibilità che restano inesprese, quali le condizioni di sistema che occorrono allo sviluppo e alla valorizzazione dei rapporti fra le due autonomie.

2. Le esperienze in atto

Considerare le esperienze dei rapporti sin qui intervenuti tra Università e Territori significa confrontarsi con soluzioni tanto eterogenee, nei contenuti e negli effetti, da ridurre la necessità di un'analisi estesa di fattispecie comunque inidonee a descrivere dei modelli.

Più congruente con l'economia e con le finalità di queste note appare richiamare alcuni casi capaci di documentare i diversi scenari entro i quali tali rapporti si collocano e dai quali traggono, anche in ragione dei soggetti coinvolti, i contenuti che concorrono a definirne i punti di forza e di debolezza e a raccontarne, perciò, le differenti potenzialità.

2.1. Le Università nel sistema regionale della ricerca

Una considerazione a sé meritano preliminarmente le situazioni in cui gli atenei sono solo una delle parti con le quali le Regioni s'impegnano a interagire nell'ambito di politiche che hanno riguardo più alle attività che ai soggetti, in quanto volte essenzialmente a definire il quadro entro il quale può affermarsi e svilupparsi anche il rapporto con le Università.

Questi contenuti caratterizzano le leggi che le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente assegnata dall'art. 117, comma 3, Cost., hanno approvato in materia di ricerca scientifica e tecno-

logica. Benché lo strumento legislativo, specie in ambiti di elevata complessità organizzativa e funzionale, rilevi soprattutto come espressione d'intenti ed enunciazione d'indirizzi destinati a essere attuati con provvedimenti successivi, di natura amministrativa, nondimeno documenta come le Regioni declinino il proprio ruolo e come le Università possano collocarsi nel sistema regionale della ricerca.

Da queste leggi emerge il proposito delle Regioni di agire quale (altro) centro, complementare a quello statale, capace di favorire l'incontro e le interazioni fra l'offerta e la domanda di ricerca espressa dal territorio e, in particolare, dalle sue realtà economiche e produttive. Da qui, l'impegno delle Regioni a promuovere politiche e a intraprendere azioni dirette a incentivare progetti e attività di ricerca e formazione capaci di rispondere alle esigenze e sostenere le potenzialità dei loro contesti culturali, sociali, economici e produttivi. Un impegno che si traduce, anche, nella previsione di sistemi di selezione e valutazione obbedienti a criteri propri, definiti in relazione agli obiettivi che s'intendono perseguire.

In questi casi, le Università sono soltanto alcuni dei soggetti destinatari degli interventi. Delle Università si riconosce la centralità quali luoghi di ricerca e formazione ma non si configura con esse alcuna relazione privilegiata né tantomeno esclusiva. Si potrebbe dire, pur nella consapevolezza di una sintesi non appropriata, che gli atenei sono chiamati a competere anche all'interno del sistema regionale e ai fini del rapporto e, ancor più, delle relazioni che vogliano intrattenere con i governi territoriali.

Leggi molto simili fra loro anche quanto ad attenzione dedicata all'internazionalizzazione delle attività, dei progetti e dei soggetti della ricerca, cui non corrisponde un'analoga attenzione all'avvio di rapporti con altre Regioni e con i centri di ricerca a esse territorialmente riferibili.

Rivolti al contesto e perciò al sistema regionale sono inoltre altri strumenti, di natura amministrativa. È il caso soprattutto degli accordi che le Regioni stipulano direttamente con il MIUR, volti anch'essi a delineare il ruolo che le Regioni s'impegnano ad assolvere a favore delle attività di ricerca e formazione, sia pure nell'ambito di azioni concertate con l'amministrazione ministeriale. Anche in queste ipotesi, gli atenei

sono solo alcuni dei destinatari di azioni e di iniziative aperte ad altri soggetti e centri di ricerca.

Ne è esempio, fra gli altri, il Protocollo d'intesa tra MIUR e Lombardia del 19 luglio 2010 cui ha fatto seguito l'Accordo di programma del 20 dicembre 2010. Le iniziative previste s'inseriscono nel solco di un più ampio disegno volto al rafforzamento del ruolo delle Regioni, in materia di sistema universitario e della ricerca, da realizzare secondo le linee del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.

Ministero e Regione si prefiggono perciò di porsi come "interlocutore unico rispetto alle Università e al Sistema della Ricerca [...] e s'impegnano ad attivare azioni di sostegno congiunto [...] favorendo la partecipazione di soggetti pubblici, privati, misti e *no profit* e ricercando la disponibilità di risorse del settore privato".

L'intesa si propone di coinvolgere le Università lombarde e gli altri soggetti del sistema di ricerca regionale. Per l'Università, in particolare, si contemplano interventi concernenti le attribuzioni di borse di studio, la creazione e istituzione di corsi "di diretto interesse territoriale", secondo criteri volti a valorizzare il tessuto imprenditoriale.

Per la ricerca si prevedono azioni per un utilizzo sinergico delle fonti di finanziamento statale e regionale, anche tramite modelli sperimentali d'investimenti. L'Accordo di programma tra Lombardia e MIUR applica e rende operative queste misure con riferimento ad alcuni settori identificati, considerati d'interesse strategico per il sistema industriale della Regione.

Un altro esempio è offerto dal Protocollo d'intesa stipulato, nel luglio 2011, tra Regione Piemonte e MIUR per il potenziamento dell'offerta formativa universitaria e post-universitaria e della ricerca.

Le Università sono fra i potenziali beneficiari di azioni, anche di sostegno finanziario, concordate fra Regione e Ministero, dirette a rafforzare la programmazione di sedi e corsi universitari d'interesse regionale e a favorire i trasferimenti di conoscenze tra Università e imprese. Fra gli altri obiettivi ricorre, ancora una volta, l'internazionalizzazione del sistema universitario regionale che si propone di perseguire tramite programmi di mobilità, in entrata e in uscita, del personale accademico.

2.2. Le Università nell'incontro con le Regioni

Quando il rapporto intercorre solo tra Regioni e atenei esso si risolve, generalmente, nella previsione di misure finanziarie tramite le quali i governi territoriali s'impegnano a sostenere le attività di ricerca e formazione svolte presso le Università dell'area.

Talvolta, questi interventi sono previsti, e trovano le proprie linee di disciplina, all'interno di leggi regionali dedicate al solo sistema universitario del territorio. Più di frequente, sono dedotti a oggetto di accordi, ossia di atti negoziali, stipulati in attuazione delle più ampie disposizioni legislative concernenti il sistema regionale della ricerca. In questi casi, gli incentivi finanziari diventano anche strumenti per orientare le attività di ricerca e formazione degli atenei in relazione alle necessità dei Territori e specialmente delle loro realtà culturali, economiche e produttive, delle quali ci si propone di favorire lo sviluppo e l'internazionalizzazione.

Ne sono esempi, fra gli altri, l'accordo del 27 luglio 2007 stipulato dal Piemonte, in attuazione della l.r. 4/2006, con le Università della Regione per il potenziamento del sistema di ricerca e formazione e la promozione della mobilità internazionale, in entrata e in uscita, di ricercatori e docenti.

Del pari, può ricordarsi l'accordo quadriennale del 20 ottobre 2009 "per lo sviluppo del capitale umano", stipulato dalla Lombardia con le Università della Regione, orientato principalmente al sostegno dei percorsi di alta formazione e di mobilità di ricercatori e studenti, per incrementare "l'attrattività del territorio lombardo con la finalità di contribuire più efficacemente a intensificare le reti di collaborazione internazionale della ricerca" nonché i rapporti tra le Università e le imprese.

Di tenore analogo è l'accordo stipulato, nel marzo 2011, dall'Abruzzo con le Università della Regione per la formazione di professionalità atte a sostenere lo sviluppo delle piccole e medie imprese del territorio, favorendo il trasferimento tecnologico.

Vi sono poi accordi che si risolvono nel prevedere erogazioni finanziarie a favore di progetti identificati. In proposito, può ricordarsi il cd. piano d'intervento dell'ottobre 2011 approvato dalla Liguria per il finanziamento di progetti di alta formazione, oltre che l'accordo

di collaborazione concluso, nel luglio 2011, dalla Lombardia con il Consorzio interuniversitario nazionale per la scienza e per la tecnologia dei materiali (INSTM), volto a sostenere la capacità di attrazione e integrazione nazionale e internazionale del territorio, con riguardo ad alcuni ambiti d'intervento selezionati.

A questi esempi, si può aggiungere quello offerto dal Protocollo d'intesa tra la Toscana e le otto Università del territorio, concluso nell'ottobre 2011 e destinato a coinvolgere anche altri centri di ricerca come il CNR, l'ENEA, l'Istituto nazionale di fisica nucleare, il cui obiettivo principale è favorire il collegamento fra le attività di ricerca regionali e il sistema europeo dei finanziamenti nonché sostenere l'internazionalizzazione dei percorsi formativi.

2.3. e con il Ministero

A questi rapporti e accordi fra Regioni e Università, si aggiungono quelli che vedono anche la presenza del MIUR. Un rapporto trilatero, capace più degli altri di intervenire sugli spazi disponibili all'incontro tra Regioni e Università, perché coinvolge il soggetto titolare delle competenze necessarie a definirli o a ridefinirli.

Esperienze e pratiche di rapporti che si confrontano oggi con la previsione, contenuta nell'art. 1, comma 6, della legge 240/2010, della possibilità che singole Università o aggregazioni delle stesse stipulino con il Ministero accordi di programma "al fine di favorire la competitività delle Università, migliorandone la qualità dei risultati, tenuto conto degli indicatori di contesto relativi alle condizioni di sviluppo regionale".

Disposizione scarsamente innovativa se non per il fatto di procurare un espresso riconoscimento legislativo all'utilizzo, nel sistema universitario, degli strumenti consensuali previsti sia da normative generali sia da normative di settore, come tali, già sperimentati nel rapporto fra atenei e Ministero.

Certo, non è disposizione che apra altri scenari, quanto al rapporto con le Regioni, non potendosi ritenere sufficiente il riferimento alla necessità di tenere conto delle condizioni di sviluppo regionale. Anzi, la formulazione della norma conferma la scarsa attenzione che il legislatore della riforma universitaria ha prestato al ruolo delle autonomie

territoriali, quali parti dei rapporti con le Università oltre che con il Ministero, pur a fronte della possibilità di immaginarne comunque il coinvolgimento, come la prassi conferma e come altre normative esplicitamente prevedono.

Ed è appunto la prassi, anche successiva all'entrata in vigore della legge 240/2010, a documentare la stipula, il 24 febbraio 2011, di un Accordo di programma tra MIUR, Regione Campania e i sette atenei del territorio che, pur non collocandosi nel solco aperto dall'art. 1, comma 6, della legge, dichiara di voler realizzare le finalità e gli obiettivi della riforma.

Le Università s'impegnano, avvalendosi di un apposito Comitato paritetico Università-Regione, a qualificare e razionalizzare, con iniziative congiunte, l'offerta formativa, compresa quella dell'Alta formazione e a integrare i servizi agli studenti. Da parte del Ministero s'interviene per consentire deroghe alle normative esistenti, al fine di favorire processi di mobilità interregionale anche tramite l'erogazione di appositi incentivi finanziari a carico del fondo di finanziamento ordinario.

Compare qui quell'attitudine dell'Accordo di programma, quando ne sia parte il Ministero, a operare come strumento per deroghe alle regole generali, confermata, quasi rafforzata, dall'Accordo di programma del 3 agosto 2011 tra MIUR, Regione Basilicata e Università della Basilicata.

Con questo accordo si è di fronte alla prima esplicita applicazione dell'art. 1, comma 6, della legge 240/2010. Della disposizione, tuttavia, offre quell'interpretazione ampia, per non dire elastica, insita nello stesso strumento. Innanzi tutto, fra le parti, è inclusa la Regione, in quanto accordo che si vuole stipulato in applicazione anche della l.r. 24 luglio 2006, n. 12 per il "Sostegno all'Università degli Studi della Basilicata per la promozione di uno sviluppo regionale di qualità". Inoltre, si prevedono deroghe alle norme in materia di requisiti necessari dei corsi di studio, fissati con d.m. 22 settembre 2010, n. 17, così da consentire la sopravvivenza dei corsi già istituiti, in vista di una riorganizzazione cui l'Università s'impegna per gli anni successivi. Deroghe, da valere anche ai fini delle valutazioni cui l'Università sarà assoggettata ai sensi della legge 240/2010.

3. La forza e la debolezza di un rapporto

Se indicazioni possono trarsi da questi casi, sinteticamente richiamati, è di immediata evidenza che le esperienze di rapporto fra Università e Territori muovono da una comune premessa, qual è riconoscere la ricerca scientifica e tecnologica come fattore di sviluppo sociale, culturale, economico atta a valorizzare il capitale umano e le attività produttive dell'area, in una prospettiva che vuole essere anche di loro internazionalizzazione.

Ambito perciò da promuovere con misure sia dirette sia indirette da parte delle stesse autonomie territoriali. L'efficacia di questi interventi e, in particolare, gli obiettivi che astrattamente li connotano sono tanto più ampi quante più sono le parti e le competenze coinvolte e quanto più le iniziative dei Territori sono espressioni di politiche che hanno riguardo a tutti i centri di ricerca, non soltanto universitari, del contesto.

Di converso, quando l'incontro è limitato a Regione e Università, l'esclusività del rapporto non ne accresce i contenuti né la portata, generalmente limitati da quanto si risolve in un'attività di mera erogazione di finanziamenti.

Vi è tuttavia un soggetto il cui coinvolgimento conferisce possibilità diverse all'incontro fra Università e Territori ed è il Ministero. Le competenze delle quali dispone, tanto più incidenti quanto più numerose sono le regole di disciplina del sistema universitario definite e amministrate presso il centro statale, fanno sì che il suo intervento sia fra i più idonei ad ampliare le potenzialità del rapporto fra Università e Regioni, in quanto capace di ridefinire i termini dell'altro rapporto, quello che il Ministero intrattiene con gli atenei.

A questo risponde, e a questo è funzionale, il ricorso agli strumenti consensuali e in particolare alla figura dell'accordo, tipicamente utilizzabili per l'introduzione di misure destinate a operare solo nei confronti di alcuni soggetti, nel caso atenei o realtà accademiche di determinati Territori, senza che ciò richieda alcun intervento sul contesto né alcun ripensamento di ruolo alle parti interessate. Anzi, la circostanza che il loro utilizzo sia compatibile con qualsiasi assetto ne fa soluzioni adeguate a quel rapporto chiuso tra Ministero e Università cui la legge di riforma del sistema universitario non sembra negare spazi.

Strumenti, dunque, per rapporti il cui punto di forza risiede nella capacità di tenere conto delle specificità e delle eterogeneità degli atenei e dei rispettivi contesti anche territoriali, ma il cui utilizzo può in realtà trasformarsi nel punto di debolezza del sistema.

Soprattutto quando, come avviene per il settore universitario, il ricorso a queste soluzioni si misura con regole la cui natura e la cui estensione generano una disciplina di sistema uniforme, per certi aspetti rigida o comunque priva di meccanismi interni che ne consentano l'adattamento a situazioni diverse, ogni trattamento differenziato diventa un adeguamento in deroga, esterno al disegno. Diventa, in sostanza, "via di fuga" da un sistema che in ciò trova una propria ragione di debolezza.

In questi casi, ai limiti intrinseci agli strumenti consensuali, e al modello di rapporto verticale cui danno vita, si aggiungono quelli dei contesti, anche normativi, entro i quali si collocano e che diventano perciò i limiti degli utilizzi che se ne fanno. Gli stessi che si annunciano per gli accordi di programma tra Università e Ministero cui l'art. 1, comma 6, della legge 240/2010 ha offerto un'esplicita copertura normativa.

Per quanto si è visto, le prime applicazioni, per il momento limitate, come vuole la fase di avvio della riforma, mostrano l'attitudine della disposizione a essere impiegata per consentire a taluni atenei e Territori allontanamenti o deroghe dal disegno d'insieme, sulla base di valutazioni interne alle parti del rapporto, senza predeterminazione di criteri, senza necessità di verifiche successive e, perciò stesso, sottratti a consapevolezze di sistema e del sistema.

Adeguamenti distanti dagli altri, parte del disegno, consentiti dall'art. 1, comma 2, della legge 240/2010 ove si riconosce la possibilità alle Università che abbiano conseguito la stabilità e sostenibilità del bilancio nonché risultati elevati nel campo della didattica e della ricerca di sperimentare, alle condizioni definite con decreto ministeriale, propri modelli organizzativi e funzionali sulla base di accordi di programma con il Ministero.

Al di fuori di queste ipotesi, rispondenti ad altre logiche e ad altre esigenze, resta pertanto la pratica di rapporti capaci di rispondere alle necessità di singole realtà, ma che in ciò risolvono le proprie po-

tenzialità. Rapporti ancora lontani dal configurarsi come tappe di un processo che, muovendo dal basso, possa riflettersi sull'intero sistema universitario.

4. Una relazione da costruire: sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali

Perché gli effetti di queste politiche o comunque di queste pratiche, di fatto, differenziate si estendano all'intero sistema universitario, contribuendo a incentivarne qualità ed efficienza, occorre altro. Segnatamente, occorre non sfuggano a una consapevolezza d'insieme che consenta di porle in connessione fra loro oltre che con un centro atto a governarle ed è a questo fine che sono necessarie soluzioni di sistema che consentano al rapporto fra Università e Territori di esprimersi anche ad un altro livello, trasformandosi in relazioni fra sistema delle autonomie territoriali e sistema universitario.

A introdurre questa necessità, d'altro canto, sono le stesse esigenze degli interessi sottesi. Quando, com'è per gli interessi del settore universitario e perciò della ricerca e della formazione, essi siano di natura e dimensione tali da non poter essere consegnati a soggetti che agiscano senza raccordi con i contesti di riferimento né promossi entro ambiti coincidenti con i confini geografico-amministrativi dei governi territoriali, ci si può persino interrogare su quale sia il territorio che rileva, su come debba essere identificato e coinvolto.

Lo sviluppo, la valorizzazione e la possibilità di questi interessi di diventare "risorse capaci di generare e attrarre risorse" vogliono altri spazi e perciò richiedono raccordi e coordinamenti, ossia richiedono che a entrare in relazione siano il sistema universitario e il sistema delle autonomie territoriali.

Ed è per conseguire questo esito che occorre qualche cosa di ulteriore e diverso dai modelli di rapporto sin qui sperimentati.

Ogni relazione di sistema, d'altro canto, domanda ai soggetti coinvolti di ripensare il proprio ruolo, declinandolo in termini atti a farsi interlocutori di altri attori. Esige, pertanto, condizioni organizzative e funzionali a ciò adeguate.

Quando ad esserne interessati siano i Territori e le Università, tutto ciò si traduce nella necessità di accedere a un modello di governo del

sistema universitario, presso il centro statale, e a un quadro di riferimento normativo compatibile con il riconoscimento di spazi, anch'essi di sistema, da porre nella disponibilità delle relazioni fra autonomie territoriali e autonomie universitarie.

Ed è a questo punto che le potenzialità e le prospettive dei rapporti fra i due sistemi incontrano gli interrogativi proposti dalla riforma. Quali sono gli spazi che le due autonomie, universitarie e territoriali, possono utilizzare e valorizzare e quali quelli che il centro statale deve riconoscere per le esigenze di queste relazioni? Quali flessibilità occorrono? Quali condizioni funzionali e organizzative si rendono necessarie?

Interrogativi per rispondere ai quali occorre entrare all'interno del disegno delineato per il sistema universitario dal legislatore della riforma e all'interno dell'amministrazione del settore.

4.1. Il contesto funzionale: "vuoti" e "pieni" di autonomia nella legge di riforma del sistema universitario

Accostarsi alla legge 240/2010 con la quale si è chiesto alle istituzioni universitarie e alle comunità scientifiche e accademiche di conseguire nuovi obiettivi e soddisfare nuove esigenze, volte a incentivare la qualità e l'efficienza del sistema, significa misurarsi con un insieme di nuove regole in parte esplicitate, in parte solo annunciate.

Il disegno di riforma rimette infatti il proprio completamento a una serie cospicua di provvedimenti attuativi oltre che a determinazioni successive esito di processi decisionali anch'essi profondamente modificati.

Molte delle regole alle quali sarà assoggettata l'autonomia universitaria in tutti i suoi contenuti, di autonomia organizzativa, contabile, finanziaria, didattica e di ricerca si lasciano pertanto contare ma non ancora pesare. Il loro stesso impatto dipende da contenuti e da modalità applicative che attendono di essere definite e soprattutto sperimentate.

Quella consentita al momento da una riforma estesa, destinata a calare su una realtà complessa è, dunque, un'analisi di potenzialità che se non consente di valutarne appieno le ricadute permette di riconoscere nella trama della riforma un alternarsi di vuoti e di pieni

di autonomia, ai quali corrispondono altrettante rigidità e flessibilità. Un dato fra gli altri nondimeno si afferma, anche guardando alla sola lettera della legge, ed è il ruolo centrale assegnato all'apparato ministeriale e alle sue scelte. Non soltanto le rigidità della legge, dalle quali traspare l'uniformità degli assetti organizzativi e funzionali pensati per Università la cui autonomia sostanziale conosce significative contrazioni, sono amministrate dal centro statale, ma lo sono anche le flessibilità, comprese quelle più rilevanti agli effetti degli spazi disponibili ai rapporti tra Università e Territori e, ancor più, tra sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali.

Così è per le flessibilità che interessano i modelli organizzativi e, pertanto, anche relazionali dei quali le Università possono essere parti e che più di altre permettono di misurare la facoltà di accedere a soluzioni compatibili con le necessità di queste relazioni di sistema e fra sistemi.

Tanto la possibilità, prevista per le Università che abbiano conseguito "la stabilità e sostenibilità del bilancio nonché risultati di elevato livello nel campo della didattica e della ricerca", di sperimentare propri modelli funzionali e organizzativi (art. 1, comma 2, legge 240/2010), quanto le altre misure, anch'esse di eventuale differenziazione, adottabili al fine di favorire la "competitività" delle Università (art. 1, comma 6, legge 240/2010) sono, pur sempre, consegnate a scelte del Ministero. In entrambe le ipotesi, sarà questo, sulla base, nel primo caso, anche di criteri definiti con proprio decreto e, comunque, di accordi di programma, ad autorizzare condizioni di organizzazione e di funzionamento, atte a consentire variazioni e finanche allontanamenti dal disegno verso direzioni che si possono solo ipotizzare.

Così è per un'altra flessibilità altrettanto rilevante, agli effetti che interessano, ossia quella prevista dall'art. 3 della legge 240/2010, ove si contempla la possibilità di federazioni e fusioni tra due o più Università e tra Università ed enti o istituzioni operanti nei settori della ricerca e dell'alta formazione, quando ciò serva a migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività didattica, di ricerca e gestionale oltre che a razionalizzare la distribuzione delle sedi universitarie e ottimizzare l'utilizzazione delle strutture e delle risorse.

Soluzione, fra tutte, che più si presta a essere attivata dal basso, su

iniziativa delle istituzioni universitarie oltre che su sollecitazione dei contesti di riferimento oltre che idonea a reagire sugli stessi Territori, favorendo quella ridefinizione dei loro ambiti funzionale agli interessi della ricerca.

Anche questa è tuttavia una flessibilità amministrata dal centro statale, la cui ammissibilità è subordinata all'approvazione del Ministero, previa valutazione dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (da ora, ANVUR) e dei rispettivi comitati regionali di coordinamento. Anzi, la sua capacità di porsi come soluzione attivabile dalle autonomie universitarie per dare avvio a nuove relazioni con e fra i Territori di riferimento sembra proporsi con caratteri di residualità, a fronte dell'utilizzo che già ne immaginano i provvedimenti di attuazione della riforma.

Con il d.lgs. 27 ottobre 2011, n. 199, recante la disciplina sul dissesto finanziario delle Università e sul commissariamento degli atenei, in attuazione dell'art. 5, comma 1, lett. *b*) della legge 240/2010, la federazione o fusione diventa infatti oggetto di una proposta formulata dall'ANVUR ma che il Ministero è tenuto a eseguire, a seguito delle verifiche condotte dalla stessa Agenzia sul grado di funzionalità dell'ateneo, una volta esaurito il commissariamento.

Allo stesso modo, il d.lgs. 27 gennaio 2012, n. 19 la configura come soluzione che può essere proposta dall'ANVUR, in caso di esito negativo delle procedure di accreditamento iniziale e periodico delle sedi universitarie.

Senza entrare nel merito di queste scelte, è indubbio che le prime applicazioni previste dai provvedimenti attuativi della legge 240/2010 ne accentuano il carattere di flessibilità relazionale amministrata e decisa dal centro statale e per finalità che lungi dall'essere espressione di un'autonomia di scelta degli atenei si configurano come sanzioni o se si vuole come rimedi a un'autonomia male esercitata e che trova, in ciò, compressioni atte a sopprimerne molti dei contenuti qualificanti. Quanto alle scelte organizzative che sono nella disponibilità delle Università, poche sono quelle che si annunciano significative ai fini che interessano. Tale, d'altro canto, non può considerarsi neppure la possibilità, implicitamente ammessa dalla legge 240/2010, di attrarre rappresentanze degli enti territoriali negli organi di governo dell'ate-

neo e in particolare nel consiglio di amministrazione, capace al più di favorire un incontro, del quale è incerta l'effettiva portata, tra il singolo ateneo e il territorio di riferimento.

Anche l'assolvimento dei compiti didattici e di ricerca è oggetto di nuove regole definite e soprattutto amministrate, nelle loro rigidità e flessibilità, dal centro statale. L'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario è, infatti, consegnata a norme e, più ampiamente, a interventi regolatori che sottraggono molte scelte alle comunità scientifiche e accademiche per assegnarle al centro o meglio agli apparati costituiti presso di esso e in primo luogo all'ANVUR, chiamata a guidare, quasi limitare, *ex ante* ed *ex post*, le modalità con cui gli atenei devono esercitare le proprie funzioni.

Altre regole si annunciano per le attività di formazione rese nell'ambito dei dottorati di ricerca, oggetto di nuove discipline sia ai sensi della legge di riforma del sistema universitario (art. 21) sia ai sensi delle disposizioni dettate in materia di apprendistato (d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167).

L'intersezione di queste normative, con le quali si autorizza l'attivazione di corsi di dottorato da parte di consorzi fra Università o tra Università ed enti di ricerca pubblici e privati di alta qualificazione (art. 21 legge 240/2010) e si prevedono contratti di apprendistato per attività di ricerca funzionali al conseguimento anche di un dottorato, sulla base di regolamentazioni regionali o, in loro assenza, di convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università oltre che con gli altri soggetti abilitati (art. 5 d.lgs. 167/2011), fa di quest'area di attività didattiche e formative lo spazio che più si rende disponibile a interazioni fra sistema universitario e sistema delle autonomie territoriali. I contenuti e le reali prospettive delle relazioni attivabili, anche con il coinvolgimento di altri attori del territorio, dipenderanno pur sempre dal grado di dettaglio e prescrittività delle regole con le quali si darà attuazione a questo disegno. Qualche indicazione, tuttavia, già si ricava sia dalle norme approvate sia da quelle proposte.

Quanto al decreto legislativo sull'apprendistato, se la formulazione della norma lascia dubbi interpretativi, in merito alle connessioni con le previsioni attese in materia di dottorato, queste ultime, almeno nelle prime formulazioni proposte, annunciano rigidità e flessibilità,

ancora una volta, non solo definite ma amministrate da apparati del centro statale, in particolare dall'ANVUR.

Lo spazio per soluzioni o iniziative che possano farsi rientrare nella disponibilità delle autonomie universitarie e delle loro relazioni con le autonomie territoriali, oltre che con altri soggetti, sembra pertanto comprimersi per ampliarsi solo in presenza di differenti determinazioni assunte, caso per caso, presso il centro statale e segnatamente dall'ANVUR.

Anche le attività di ricerca sono soggette, specie per la loro valutazione, a nuove regole per molta parte determinate e amministrate dal centro statale. Soprattutto, agli effetti che qui interessano, è il loro finanziamento pubblico a essere guidato da nuove regole, affidato a nuovi soggetti e a nuove procedure di selezione.

Ambito funzionale questo che, per quanto dimostrano gli accordi sino ad ora intervenuti tra Università e Regioni, può ben considerarsi tra quelli maggiormente interessati dalle potenzialità e insieme dalle necessità del raccordo con le politiche regionali di sostegno finanziario alla ricerca.

Se si vuole è questo l'ambito per il quale più si misura la necessità di condizioni organizzative all'interno delle quali i diversi soggetti, a partire dal centro statale, ridefiniscano il modo in cui declinano il proprio ruolo. Ciò che ad oggi manca, d'altro canto, è il raccordo per un coordinamento di sistema fra politiche statali e politiche regionali di sostegno ai cui fini servono relazioni, esse stesse, di sistema fra le amministrazioni regionali e fra queste e il centro statale.

4.2. Il contesto organizzativo: il centro per incominciare

Guardare al centro non significa dunque portare lo sguardo al di fuori delle relazioni fra sistema delle autonomie territoriali e sistema universitario, bensì volgersi verso il luogo dove se ne determinano potenzialità e prospettive.

È presso il centro statale, infatti, che si definiscono e si amministrano, nelle rigidità e nelle flessibilità, le nuove regole alle quali sono sottoposte le istituzioni universitarie e con le quali si confrontano le loro interazioni con altri attori.

A questi effetti, ben si può dire che la riforma del sistema universitario, in quanto porta o riporta molto in capo al centro statale, inve-

ste anche, per non dire innanzi tutto, il Ministero di settore. Molta parte della sua tenuta, del suo rendimento e dei suoi effetti dipende dall'amministrazione che esso ne assicurerà.

Ed è quando si volge lo sguardo al centro statale che si definisce l'incontro con un apparato ministeriale che nelle attribuzioni e negli assetti è ancora distante dal declinare il proprio ruolo in termini relazionali e, perciò, dal configurarsi come luogo di governo, inteso come indirizzo e coordinamento, di un sistema complesso e plurale qual è quello universitario.

Il rafforzamento funzionale del centro, perseguito dalla legge di riforma, trova, infatti, riscontro in un Ministero che continua a pensarsi e ad attrezzarsi come sede di amministrazione attiva, propenso a instaurare rapporti chiusi con singoli atenei o con singoli Territori, in quanto sintonici con il suo essere il luogo presso il quale si definiscono e si amministrano le regole, ma debole quanto a capacità di farsi interlocutore del sistema universitario e delle sue necessità d'interazione con altri sistemi o con altri soggetti.

Anche le innovazioni organizzative che la riforma ha portato con sé, presso l'amministrazione statale del settore, hanno obbedito alla logica delle modifiche per aggiunta di strutture pensate per un centro che attrae a sé i processi decisionali volti a stabilire le regole e ad accompagnarne l'applicazione.

Una tendenza che non trova correttivi neppure negli apparati consultivi e propositivi deputati a rappresentare, presso il Ministero, i diversi interessi del sistema universitario. La loro numerosità, le sovrapposizioni organizzative e funzionali conseguenti a mancate razionalizzazioni ne fanno dei fragili interpreti di istanze il cui riconoscimento resta affidato a sintesi tanto più distanti quanto più gli organi che le esprimono vedono i loro interventi duplicarsi o sommarsi, al di fuori di qualsiasi coordinamento interno e distinzione di competenze, e quanto più chi decide si trova, perciò stesso, avvolto in una rete di pareri dei quali non è definito il significato né il maggiore o minore rilievo.

Né l'apparato ministeriale dispone di sedi o momenti di raccordo e rapporto organizzativo, o anche solo procedimentale, con altri sistemi compreso quello delle autonomie territoriali.

Se ogni relazione richiede a chi intenda esserne parte di ripensare il proprio ruolo, si comprende perciò come questa necessità investa, in primo luogo, il centro statale, anche agli effetti delle prospettive e delle potenzialità da riconoscere alle relazioni fra sistema universitario e sistema delle autonomie.

Queste relazioni, d'altro canto, hanno bisogno di un centro, come di un centro ha bisogno, in primo luogo, il sistema universitario quale sistema di autonomie e differenze accolte e integrate in un disegno che le riconosca, dotandosi delle flessibilità senza le quali non resta che la fuga da un sistema che vede perciò indebolirsi la propria possibilità di svilupparsi e potenziarsi tanto all'interno quanto all'esterno. Tuttavia, questo centro deve essere ripensato. Il centro diventa perciò il luogo dal quale procedere e presso il quale intervenire perché si costituiscano le condizioni funzionali e organizzative idonee a riconoscere al sistema universitario spazi indispensabili alla sua affermazione, da porre nella propria disponibilità e in quella delle relazioni con altri sistemi.

Se è, dunque, presso l'amministrazione statale del settore che qualche cosa deve cambiare perché qualche cosa accada, non tutto dipende solo dal centro.

Il percorso per l'avvio di relazioni tra il sistema universitario e il sistema delle autonomie territoriali può e deve essere avviato anche "dal basso". Anche i Territori sono chiamati a esprimere la propria capacità di operare come sistema, superando quella concezione difensiva o identificativa dei propri spazi che impedisce loro di acquisire una soggettività relazionale e perciò di sviluppare quei raccordi e quei coordinamenti tra Territori che servono agli stessi interessi della ricerca e del settore universitario.

Alcune prove di raccordo già ci sono. Protocolli d'intesa e Accordi sono stati stipulati dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni sia con il Consiglio universitario nazionale sia con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane. Primi, significativi, passi compiuti nella consapevolezza delle necessità di relazioni di sistema, fra sistemi. Passi mossi, appunto, dal basso o, meglio, al di fuori dell'apparato ministeriale.

5. Dei possibili adeguamenti: brevi note per concludere

Parlare, come più volte si è fatto, nel corso di queste pagine, degli adeguamenti funzionali e organizzativi che possono rendersi necessari per favorire lo sviluppo di relazioni fra i due sistemi, delle autonomie universitarie e delle autonomie territoriali, non significa evocare altre riforme. Significa soltanto richiamare la necessità insita in ogni riforma, estesa e destinata a produrre effetti dilazionati nel tempo, di essere governata e perciò stesso adeguata alle nuove consapevolezze e alle esigenze che la prova delle prime attuazioni e il confronto con i contesti fanno emergere.

Alcuni correttivi potranno interessare il “se” di talune regole, altri potranno riguardare il loro “come”, ossia i modelli organizzativi e i processi decisionali ai quali ne è affidata l'amministrazione, per aprirli a soluzioni capaci di rispondere alle istanze delle interazioni che il sistema universitario intenda o sia chiamato a intrattenere con altri sistemi e con altri attori, pubblici e privati.

Quanto alle relazioni tra Università e Territori, è indubbio che diverse e più ampie sono le prospettive che potrebbero aprirsi quando ad essere ripensato fosse lo stesso ruolo che i governi territoriali sono legittimati ad assolvere in materia di Università e ricerca.

A questo fine, molte soluzioni sono già da ora disponibili, in quanto compatibili con lo stesso quadro costituzionale che, oltre a contemplare la possibilità di riconoscere alle Regioni un'autonomia rafforzata, per non dire speciale, in molte materie rilevanti per il sistema universitario, quale fra tutte la ricerca scientifica, attende siano attivate altre competenze dei Territori in ambiti solo in apparenza estranei agli interessi del sistema universitario, ma in realtà capaci di incidere sulle condizioni necessarie alla loro affermazione e al loro sviluppo.

Ma perché ciò avvenga, perché ai governi regionali sia riconosciuto il ruolo di attori e interlocutori del sistema universitario occorre, ancora una volta, che ad essere ridefinite siano le soluzioni organizzative e funzionali che compongono il quadro di riferimento normativo e il modello di amministrazione del sistema universitario presso il centro statale.

La regionalizzazione intesa come percorso per il riconoscimento di differenziazioni che non si traducano solo in “diritti all'eccezione” o

alla costruzione di “vie di fuga” postula il contenimento delle uniformità di là da quelle necessarie, ma anche limitate, richieste in materia dalla Carta costituzionale e postula, come testimonia la difficile esperienza del nostro decentramento, un ripensamento del ruolo e perciò del peso degli apparati statali.

Quanto le Università e quanto i Territori siano pronti a governare maggiori spazi di autonomia, in questo come in altri settori, è, se si vuole, altra questione che in tutta probabilità non può ancora ricevere una risposta unica né unitaria ma appunto, ancora e soltanto, differenziata a seconda delle realtà. Ma, intanto, si possono creare le condizioni perché questo percorso possa avere inizio o quantomeno si possono correggere e superare le condizioni che sembrano ostacolarne l'avvio.

Il rapporto tra le Università e il territorio alla luce dei nuovi statuti di autonomia

Enrico Carloni

Abstract

Il rafforzamento del rapporto tra istituzioni accademiche e territorio è stato spesso posto in risalto nel dibattito pubblico che ha preceduto ed accompagnato l'approvazione della legge 240/2010, di riforma del sistema universitario. In questo contesto, il saggio si pone l'obiettivo di verificare, prendendo a riferimento i nuovi statuti di autonomia approvati in attuazione della riforma, se davvero questo rapporto sia un dato significativo, che contraddistingue le finalità, l'organizzazione e la complessiva governance delle Università. Il quadro che ne risulta è, a ben vedere, non privo di ombre e la riforma "Gelmini" non pare aver realmente proiettato sul territorio (né, tantomeno, aperto agli interessi locali) le istituzioni accademiche.

1. Premessa: un rapporto a più dimensioni

Nel complessivo sconvolgimento che sta interessando il sistema universitario italiano¹, assistiamo al mutamento del ruolo delle istituzioni accademiche, cui si chiede sempre più di essere fattore di sviluppo, realtà "permeabile" nei confronti della società e del tessuto economico.

(1) Per un inquadramento delle problematiche connesse alla legge di riforma 240/2010, si veda in particolare E. CARLONI, P. FORTE, C. MARZUOLI, G. VESPERINI (a cura di), *Il sistema universitario in trasformazione*, Napoli, Esi, 2011; nonché i commenti nel *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4 del 2011, di F. MERLONI, *La nuova governance*, p. 353 ss.; C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie: ma sufficienti?*, p. 360 ss.; E. CARLONI, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, p. 366 ss.; A. BRANCASI, *La finanza*, p. 371 ss. e A. NATALINI, *La valutazione*, p. 376 ss.; in merito cfr. E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello Statuto in attuazione della legge 30.12.2010, n. 240*, in www.giustamm.it, p. 1 ss.; C. BOLOGNA, G. ENDRICI (a cura di), *Governare le Università. Il centro del sistema*, Bologna, Il Mulino, 2011.

La questione, suggestiva ma complessa, che possiamo sintetizzare nell'endiadi "Università e territorio" viene sempre più spesso evocata, e si presta ad essere colta sotto più angolazioni: ci troviamo di fronte, in effetti, ad un nodo di problematiche tra loro intrecciate, ma suscettibili (e meritevoli) di essere scisse a fini di analisi.

Senza pretesa di completezza, secondo coordinate che vanno dall'esterno all'interno delle istituzioni accademiche, la problematica può essere vista, in primo luogo, come possibilità di una "regionalizzazione" delle Università, attraverso discipline differenziate su base regionale. Dentro quest'approccio stanno tanto le riforme di ordine costituzionale che hanno complessivamente ridisegnato i rapporti tra fonti regionali e fonti statali², anche (sia pure a ben vedere marginalmente) con riferimento alla disciplina delle Università³, quanto ipotesi più eccentriche ma non meno interessanti di atenei a più forte regionalizzazione in coerenza con regimi di autonomia speciale⁴.

Una seconda prospettiva, non meno interessante, è quella data dall'analisi del rapporto tra le autonomie di Università ed enti territoriali⁵. L'immagine che si ricava dal proliferare di relazioni "locali" è quella di atenei che vivono (e sopravvivono) nella loro quotidianità dentro un sistema di rapporti nel quale il ruolo dello Stato non solo non è esclusivo, ma in via di lenta, ma graduale (ed a ben vedere voluta) riduzione.

Un'ultima chiave di lettura è quella "interna": le Università non solo sono calate in un sistema di regole e rapporti "locali", ma sono esse

(2) Sul punto, ci sia consentito rinviare a E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, Giappichelli, 2004.

(3) In dottrina, sul punto, si veda in particolare F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia ed indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in questa *Rivista*, 2002, p. 797 ss.

(4) È il caso, in particolare, degli atenei di Trento e Bolzano e di quello della Valle d'Aosta.

(5) Si veda nello specifico, in questa *Rivista*, il contributo di Carla Barbati. Un profilo specifico, che si lega però a questo, è quello del rapporto tra Università ed amministrazioni pubbliche (non necessariamente territoriali), sul quale v. G. GARDINI, *La collaborazione tra Università e amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, p. 546 ss.

stesse, in qualche modo, con sfumature deboli ma variabili, enti per i quali la dimensione territoriale (relativamente ad uno specifico territorio) è rilevante? Il tentativo di dare risposta a questa domanda costituisce il nostro oggetto di studio e delimita il nostro campo di analisi. Uno studio, ed un'analisi, che trovano la loro ambientazione (ai nostri fini) essenzialmente nella nuova disciplina statutaria degli atenei: l'ipotesi di lavoro è, infatti, quella di verificare se, ed in che modo, la nuova stagione statutaria (peraltro tuttora in via di completamento in numerosi atenei) sia stata l'occasione per l'ingresso, nella disciplina fondamentale dell'organizzazione-Università, di elementi che segnano l'accresciuta "apertura al territorio" degli atenei.

Le spinte ad Università più "imprenditoriali" (basti pensare alla diffusione di esperienze di *spin off* universitari⁶ che ora vengono in alcuni casi esplicitati nelle stesse previsioni statutarie⁷) ed aperte alle relazioni con le imprese e le istituzioni costituiscono una tendenza più risalente, ma la questione che qui ci interessa approfondire è come queste esigenze e, più complessivamente, la prospettiva del "territorio", nelle sue diverse angolazioni, costituisca (o meno) uno dei nuovi paradigmi nella trasformazione, per via statutaria, delle istituzioni accademiche.

2. La autoreferenzialità, le riforme e la "terza missione" delle Università

La questione del rapporto con il territorio chiama in causa le finalità, la *mission*, delle istituzioni accademiche, spesso viste come restie a confrontarsi con il mondo circostante, e, più ancora, a rendere conto

(6) "L'apertura delle Università al mercato si è realizzata anzitutto con la crescita delle attività di brevettazione, la creazione di *spin off* e di parchi scientifici che hanno avuto un ruolo rilevante nell'evoluzione concreta delle Università, prima americane poi europee. [...] Il ruolo del *network*, assieme a quello di vicinanza tra imprese e istituzioni di ricerca, appare fondamentale nel plasmare diverse tipologie di sistemi innovativi": S. CAPELLARI, *Università, mercato e imprese: una rassegna critica della letteratura recente*, DEAMS, University of Trieste, Working Paper Series, 1, 2011.

(7) È il caso dello statuto dell'Università di Chieti Pescara (art. 2, comma 3): "L'Università promuove il trasferimento del sapere scientifico per favorire il progresso culturale, civile ed economico della società, anche nella prospettiva dell'interazione tra le culture e della generazione di *spin-off*".

del proprio operato alla società nel suo complesso (anziché alla sola “comunità accademica”)⁸. Gli interventi critici nei confronti di un’academia che, nonostante le innovazioni introdotte, continua ad essere gestita secondo “lo storico ed orgoglioso modello di autoreferenzialità dei dotti, senza dover rendere realmente conto ai portatori di interessi diversi dagli stessi docenti”⁹, si susseguono nel dibattito pubblico: per quanto spesso espressione di un disegno, più ampio ed ideologico, di messa in discussione dei caratteri stessi (tradizionali) del servizio di istruzione superiore, queste critiche mostrano bene l’esigenza di mettere in discussione (e superare) l’isolamento della “torre d’avorio” universitaria.

Il “nodo” dell’autoreferenzialità è una delle questioni fondamentali su cui si incentra, dunque, il dibattito “a margine” dell’approvazione della legge 240/2010: “un’Università autoreferenziale non serve ai giovani e non serve al paese”, riprendendo le parole dello stesso Ministro a sostegno della legge di riforma¹⁰.

Un’autoreferenzialità che, a ben vedere, cela almeno due questioni diverse: la scarsa efficienza rispetto all’utilizzo delle risorse e, quindi, l’assenza di adeguata *accountability* nei confronti del sistema, ma anche la presenza di potenziali o reali conflitti di interesse nell’assunzione di decisioni rilevanti per la collettività.

Un’autoreferenzialità che, a sua volta, è ragione (o, più semplicemente, argomento) per numerosi interventi del legislatore statale: la modifica dei meccanismi di reclutamento, l’introduzione di valutazioni affidate a soggetti esterni, la complessiva riforma della *governance* di ateneo¹¹. Interventi che, nel complesso, mirano ad intaccare due

(8) Le Università sono percepite come istituzioni autoreferenziali, incapaci di governarsi e di allocare in modo efficiente le risorse che hanno a disposizione (cfr. tra gli altri G. CAPANO, *Università, ma con più soldi cosa ci fate?*, articolo apparso sul quotidiano *Europa* del 27 aprile 2007).

(9) Lo ha sostenuto l’ex Ministro per la funzione pubblica, Luigi Nicolais, nel suo intervento alla cerimonia di inaugurazione del nuovo anno accademico della Lumsa, 12 marzo 2012, riportato dagli organi di stampa.

(10) M.S. Gelmini, intervista a *Il Messaggero*, del 20 ottobre 2010 (*Università, Gelmini avverte: “Qualche ateneo potrebbe chiudere”*).

(11) Sulle tematiche qui in commento, cfr. inoltre S. BATTINI, *La nuova governance delle*

paradigmi dell'Università humboldtiana (o di ciò che ne resta): la co-ottimizzazione e l'autogoverno.

Ma se "il Governo ha l'intenzione di rendere l'Università non autoreferenziale, non chiusa, ma aprirla al territorio, al contributo di tutti"¹², l'impianto di una legge (come sarà forse più chiaro al termine della nostra ricognizione) tesa ad indirizzare e circoscrivere l'autonomia statutaria delle istituzioni accademiche non sempre finisce per risultare coerente rispetto a queste esigenze¹³.

Questa spinta alla trasformazione del ruolo delle istituzioni accademiche¹⁴ si collega ad una problematica più ampia, data dalla stessa riflessione (diffusamente presente nel dibattito politico, ma anche scientifico) sulle "missioni" proprie delle Università.

Credo sia necessario, in questo senso, prendere atto del fatto che rispetto al nucleo delle funzioni tipiche dell'Università (didattica e ricerca, strettamente integrate), nello scenario contemporaneo si assiste ormai da tempo all'affidamento al sistema universitario di compiti ulteriori, che non devono pregiudicare le tradizionali funzioni ma che si aggiungono (una "terza missione") e delineano uno scenario molto più sfaccettato, nel quale la "solitudine" dell'accademia rischia di apparire (sia pure parzialmente) disfunzionale. Se poniamo attenzione allo scenario comparato¹⁵, possiamo leggere le riforme (promosse,

Università, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2011, p. 359, nonché, per alcuni profili specifici, F. MERLONI, *Il Rettore nell'assetto di governo delle Università italiane. Ruolo, funzioni e imparzialità*, in *Diritto pubblico*, 2010, p. 703 ss.; sulla legge di riforma, cfr. inoltre F. CAPRIGLIONE (a cura di), *Luci e ombre della riforma universitaria. Governance, meritocrazie e baronie*, Bari, Cacucci, 2011; A. ARCARI, G. GRASSO, *Ripensare l'Università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

(12) Intervento del Ministro Gelmini, a margine dell'approvazione della legge (10 gennaio 2011).

(13) Si rinvia, sul punto, alle notazioni conclusive.

(14) Sulla mutata struttura del sistema universitario, cfr. già G. VESPERINI, *Per uno studio delle tendenze di riforma del sistema universitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, p. 197 ss.; sulle esigenze di riforma, cfr. ad es. G. CAPANO, *Looking for serendipity: the problematical reform of government within Italy's Universities*, in *Higher education*, 2008, 55, p. 481 ss.

(15) In merito, cfr. ad es. G. CAPANO, *Autonomia e governance: miti e realtà in prospet-*

approvate ed in via di attuazione) italiane come il tentativo di modificare i caratteri del nostro modello di governo accademico¹⁶, assecondando una tendenza che attraversa numerosi sistemi¹⁷.

Assistiamo, dunque, all'emergere di una "terza missione" delle Università, di diffusione, al di fuori delle sue mura, delle conoscenze prodotte al suo interno: la costruzione di reti di relazioni con il mondo "esterno" (politico, economico, civile), chiama in causa, tra l'altro (ma non necessariamente, né esclusivamente), un diverso rapporto con il territorio, inteso qui soprattutto come tessuto economico locale. Trasferimento della conoscenza, Università "imprenditrici", vicinanza tra imprese ed istituzioni accademiche: sono, queste, le principali declinazioni della "terza missione" che si è progressivamente affiancata, nello scenario comparato¹⁸, alle tradizionali funzioni di didattica e ricerca.

tiva comparata, in *Concorrenza e merito nelle Università*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 120 ss.

(16) In generale, sull'evoluzione del sistema accademico, si veda tra gli altri A. CORPACI, *Ambito e contenuti dell'autonomia universitaria alla luce della recente legislazione di riforma*, in *Foro Italiano*, 1993, V, p. 105; D. SORACE, *L'autonomia universitaria degli anni novanta: problemi e prospettive*, in *Diritto pubblico*, 1996, p. 143; W. GASPARRI, *Università degli studi (ad vocem)*, in *Digesto disc. pubbl.*, agg., Torino, 2000, pp. 627-628; O. SEPE, *Università degli Studi I) diritto pubblico (ad vocem)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma, 1994, p. 11; R. FINOCCHI, *Le Università*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo speciale*, II, 2000, p. 1010 ss.; sulle esigenze di riforma del sistema, cfr. M. CAMMELLI e F. MERLONI (a cura di), *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, Bologna, Il Mulino, 2006.

(17) Una rassegna dei sistemi di *governance* universitaria nei principali paesi europei, esaminati in un'ottica di scienze dell'organizzazione d'impresa, in C. FINOCCHIETTI (a cura di), *La governance delle Università. Italia, Francia, Germania, Inghilterra, Spagna*, Universitas Quaderni, 24, Roma, 2009.

(18) Negli Stati Uniti troviamo leggi, come il *Bayh-Dole Act* del 12 dicembre 1980, che stimolano l'Università non solo a trasferire conoscenze alle imprese, ma (anche mediante una valorizzazione e protezione della proprietà intellettuale, consentendo in particolare di sfruttare a fini commerciali il risultato delle ricerche condotte dai loro scienziati con l'utilizzo di fondi federali o pubblici) a svolgere un ruolo diretto nello sviluppo economico del territorio, come *entrepreneurial university* (in merito, cfr. ad es. S. SLAUGHTER, L.L. LESLIE, *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore, 1997).

3. I nuovi statuti di autonomia come campo di analisi

Il “momento della scrittura” consente di confrontarci con un panorama sufficientemente ampio e stabile, dal momento che risultano definitivamente approvati e pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* 48 statuti¹⁹, dei quali 35, riferiti ad atenei statali²⁰, costituiscono il nostro orizzonte di indagine.

Per quanto non completo, il novero degli statuti approvati consente, come vedremo, di prefigurare alcune evidenti caratteristiche del sistema, che a titolo introduttivo possono essere ricondotte a tre aspetti: la diffusa presenza di una “terza missione” a declinazione territoriale, sia pure con alcune rilevanti varianti; la (meno ricorrente) presenza di meccanismi formalizzati di relazione e collaborazione con le realtà territoriali, attraverso sedi istituzionalizzate di rappresentanza delle istanze del territorio; un sistema di *governance* di ateneo nel quale, per il tramite delle caratteristiche e dei meccanismi di nomina dei membri del consiglio di amministrazione, i “territori” trovano in alcuni casi rilievo e modo di emersione.

3.1. La “terza missione” delle Università e i rapporti con il territorio

Dalla lettura degli statuti approvati emerge con evidenza un’articolazione delle missioni e finalità delle Università, che vanno chiaramente nella direzione di una apertura all’esterno dell’accademia: nella varietà di formulazioni, dove questa proiezione “al di fuori” si traduce spesso nell’affermazione del principio del libero accesso alla conoscenza prodotta nelle Università, la terza missione trova spesso una traduzione che solo latamente suggerisce un rapporto con il territorio. Nella definizione della *mission* di ateneo è dunque diffusa la previsione di una terza missione al fianco delle tradizionali funzioni didattiche.

(19) Alla data del 30 marzo 2012: per l’elenco dei testi approvati si veda in particolare in www.cruil.it. Di seguito si farà riferimento ai nuovi testi statutari, rinvenibili (con gli estremi di approvazione e pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*) sempre nel sito della CRUI.

(20) Oltre alle Università non statali e telematiche, nell’analisi non rientrano, per ragioni di omogeneità, le “Alte Scuole” (quali l’Imt di Lucca, la Sissa, la Scuola S. Anna di Pisa).

che e di ricerca: in vari casi, però, questo dovere di divulgazione della conoscenza (l'Università "promuove l'accessibilità, la circolazione e la divulgazione al pubblico"²¹; garantisce "l'elaborazione, l'innovazione, il trasferimento e la valorizzazione delle conoscenze a vantaggio dei singoli e della società"²²), non si traduce in una specifica vocazione territoriale²³. È un'Università che si apre al mondo, alla società, ma che non necessariamente si rivolge in modo esplicito, e preferenziale, al contesto territoriale nel quale è insediata²⁴.

Non sono assenti, però, espliciti riferimenti al territorio: la missione dell'Università non è (solo) "generica", ma specifica, riferita ad un contesto che, anche se non individuato, è determinabile: l'Università, dunque, riprendendo la formulazione, esemplare, contenuta nello statuto dell'Università di Padova, è una istituzione che oltre alle altre tradizionali funzioni assume anche quella di promuovere ed organizzare "il trasferimento delle conoscenze sul territorio"²⁵. Trasferimento di conoscenza, dunque, ma anche "sostegno allo sviluppo locale"²⁶, promozione dello sviluppo "in una logica di apertura, confronto e collaborazione con gli altri attori sociali"²⁷ entrando "in relazione con il tessuto produttivo e sociale del territorio mettendo a disposizione

(21) Così Trieste, art. 2, comma 5; Siena, art. 2, comma 4, esplicita la finalità del "trasferimento tecnologico e delle conoscenze".

(22) Bologna, art. 1, comma 4.

(23) Cfr., in questo senso, art. 1, comma 2, Pavia; art. 2 Napoli l'Orientale; art. 1, comma 1, Parma; art. 1 Napoli Parthenope; art. 1 Salento; art. 1, spec. commi 5 e 12, Catania. Parla, ad esempio, di "finalità di elaborazione critica e di diffusione delle conoscenze, di interazione tra le culture, di sviluppo delle competenze, di educazione e formazione della persona, di arricchimento culturale della società", Milano, art. 1, comma 2.

(24) In altri casi, peraltro, quanto non è esplicitato a livello di finalità o principi riemerge in altre parti dello statuto: è il caso dello statuto dell'Università di Verona. Se l'art. 1 è sfumato, l'art. 46, comma 2 (che regola i "rapporti con l'esterno") esplicita chiaramente che "L'Università fa proprio l'impegno di contribuire allo sviluppo della cultura dell'innovazione e a promuoverne la concreta diffusione con particolare attenzione al territorio di riferimento".

(25) Padova, art. 1, comma 1.

(26) Foggia, art. 1, comma 5.

(27) Cassino e Lazio meridionale, art. 1, comma 1, lett. c).

le proprie competenze e infrastrutture al fine di promuoverne lo sviluppo e la competitività²⁸: ci troviamo di fronte, dunque, all'evidenziarsi della vocazione territoriale delle Università ed all'assunzione di consapevolezza del loro ruolo come fattore di sviluppo nel contesto locale in cui operano. L'Università, allora, utilizzando l'espressione contenuta nello statuto dell'ateneo del Piemonte orientale, non raramente "si propone di contribuire alla qualificazione e allo sviluppo del territorio di riferimento"²⁹.

In alcuni casi il rapporto "con il territorio di riferimento" risulta particolarmente stretto: interessante in questo senso il caso dell'Università de L'Aquila, che "opera in sinergia con il territorio di riferimento, contribuendo allo sviluppo dello stesso mediante la realizzazione di progetti a carattere culturale, formativo, scientifico, tecnologico e socio-sanitario"³⁰ ed inoltre nella definizione della propria offerta didattica presta specifica attenzione alle "istanze del territorio"³¹. Significativa, al pari, la disciplina di principio contenuta nello statuto delle Univer-

(28) *Ivi*, lett. m). Cfr. Bergamo, art. 1, comma 4: "Con riferimento alle tematiche attinenti alle proprie finalità istituzionali, l'Università favorisce sia il confronto ed il rapporto con le realtà istituzionali, sociali, culturali e produttive locali, nazionali ed internazionali, sia progetti di sviluppo interuniversitario nell'ambito delle politiche della cooperazione internazionale". Tor Vergata, art. 2, comma 1, lett. f): "concorre allo sviluppo culturale, sociale, economico e produttivo del paese, anche attivando forme di collaborazione con soggetti nazionali e internazionali, pubblici e privati, che promuovono attività culturali e di ricerca".

(29) Piemonte orientale, art. 1, comma 7. Si veda anche l'ateneo di Venezia Ca' Foscari (art. 2, comma 11) che assume il compito di favorire "i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese e le altre forze produttive, partecipando attivamente alla definizione delle politiche che riguardano lo sviluppo della ricerca e del territorio e promuovendo l'inserimento dei propri studenti nella società e nel mondo del lavoro"; cfr. lo statuto dell'Università Magna Graecia di Catanzaro, art. 7: "L'Università è attenta ai bisogni della comunità, alla quale, nel rispetto della propria autonomia istituzionale, assicura la collaborazione nei campi della formazione e dello sviluppo, e promuove l'integrazione tra ricerca scientifica e sistema produttivo".

(30) E questo (cfr. art. 2, comma 5), anche attraverso la costituzione e la partecipazione ad enti di natura pubblica o privata. L'ateneo abruzzese, dunque (art. 2, comma 4) "Favorisce i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese, le forze produttive e sociali, allo scopo di diffondere, valorizzare e promuovere i risultati della ricerca scientifica".

(31) Cfr. artt. 2 e 3 dello statuto dell'Università de L'Aquila.

sità di Modena e Reggio Emilia³², di Brescia (l'Università contribuisce allo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento [...] con l'obiettivo di valorizzare le componenti distintive del territorio stesso"³³). Il ruolo, di servizio allo sviluppo del territorio, è particolarmente evidente nella disciplina statutaria dell'IUAV, dove l'ente partecipa "attivamente alla definizione delle politiche che riguardano lo sviluppo [...] del territorio"³⁴, ed in quella dell'Università di Sassari³⁵. Questa connessione, così intima e stretta, non a caso è presente negli statuti dei Politecnici di Milano e Torino: il "rapporto con il territorio in cui opera", col fine di promuoverne lo sviluppo, è definito come "parte integrante della propria missione" per l'ateneo lombardo³⁶, mentre l'istituzione piemontese persegue "il proprio ruolo nel processo di sviluppo della società, anche attraverso il trasferimento tecnologico e i servizi al territorio"³⁷.

In altri statuti, la *mission* territoriale è riferita ad un contesto non solo individuabile, ma specificamente individuato: le Università ammettono, in sostanza, uno specifico (e circoscritto) radicamento in un territorio delimitato, di dimensione regionale (il Molise³⁸, la Cala-

(32) Art. 2, comma 6: "l'Università sviluppa l'alta formazione scientifica anche ai fini dell'avanzamento culturale, scientifico e tecnologico dei territori su cui insiste".

(33) Art. 2, comma 13.

(34) Art. 2, comma 1, lett. *m*) dello statuto dell'ateneo veneto, che nello specifico "favorisce i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese e le altre forze produttive, partecipando attivamente alla definizione delle politiche che riguardano lo sviluppo della ricerca e del territorio e promuovendo l'inserimento dei propri studenti nella società e nel mondo del lavoro".

(35) Secondo lo statuto dell'Università di Sassari (art. 12, comma 3), questo "in particolare, può partecipare alla definizione delle politiche pubbliche e delle scelte fondamentali relative allo sviluppo territoriale e può agire in accordo con gli operatori economici, il mondo produttivo, gli ordini professionali, i sindacati e le altre espressioni del mondo della cooperazione, del volontariato e del terzo settore".

(36) Art. 2, comma 3, dello statuto dell'ateneo milanese: "Il Politecnico considera parte integrante della propria missione il rapporto con il territorio in cui opera e, attraverso le proprie attività istituzionali e la diffusione delle conoscenze e delle innovazioni, ne promuove lo sviluppo e la competitività internazionale".

(37) Così lo statuto del Politecnico di Torino, art. 2, comma 1.

(38) Università del Molise, art. 7 dello statuto (Rapporti con il territorio): "l'Università contribuisce alla crescita culturale, sociale ed economica del Molise e dei territori in cui

bria³⁹, la Sardegna⁴⁰, il Friuli⁴¹) o provinciale (il territorio insubre⁴², o senese⁴³).

La vocazione territoriale, diffusamente presente, come visto, nella definizione delle finalità degli atenei, si ripresenta attraverso la previsione, in appositi articoli dello statuto, di “rapporti con il territorio”⁴⁴: l’obiettivo di queste disposizioni, variamente rubricate⁴⁵, è quello di incentivare forme di collaborazione con istituzioni pubbliche e private, nonché imprese⁴⁶ (o, detto diversamente, con il “tessuto

opera, nello spirito di appartenenza alle matrici culturali europee. L’Università concorre allo sviluppo della competitività dei sistemi territoriali favorendo, in particolare, il trasferimento delle conoscenze, dei prodotti della ricerca e dell’innovazione”.

(39) L’Università della Calabria (art. 2, comma 1, dello statuto), non solo cura il trasferimento tecnologico, ma “promuove forme di collaborazione con la Regione Calabria e gli altri enti locali”.

(40) L’Università di Sassari (Preambolo) “si impegna a promuovere, d’intesa con le altre istituzioni autonomistiche, lo sviluppo sostenibile della Sardegna e a trasferire le conoscenze nel territorio, operando per il progresso culturale, civile, economico e sociale”.

(41) È il caso dell’ateneo di Udine (art. 1): “L’Università degli studi di Udine [...] promuove lo sviluppo e il progresso della cultura e delle scienze attraverso la ricerca, la formazione, la collaborazione scientifica e culturale con istituzioni italiane ed estere, contribuendo con ciò allo sviluppo civile, culturale, sociale ed economico del Friuli”.

(42) L’Università dell’Insubria, infatti (art. 3, comma 3) “concorre a valorizzare l’identità culturale, economico-sociale, ambientale, storica e artistica del territorio insubre, promuovendo il dialogo con la società locale”.

(43) L’Università di Siena (in base all’art. 2, comma 4, che ne definisce la missione) “cura la divulgazione scientifica, valorizzando anche le istanze provenienti dal territorio senese”.

(44) Esempiare, e particolarmente ricca, in questo senso, la disciplina contenuta nello statuto dell’Università del Molise (art. 7, Rapporti con il territorio): “L’Università, nel quadro di accordi programmatici, contribuisce al rafforzamento della *governance* territoriale e al potenziamento delle relative politiche di sviluppo, ispirandosi al principio della leale collaborazione e della sussidiarietà. L’Università promuove la collaborazione con gli enti pubblici, in particolare con quelli territoriali, che perseguono finalità di interesse strategico per l’ateneo”.

(45) Oltre alla rubricazione come “rapporti con il territorio” (es. Molise), troviamo altre espressioni: rapporti con l’esterno (es. Verona, art. 46, ma cfr. l’art. 8), con le altre formazioni sociali (così Parma).

(46) Cfr. Genova, Preambolo: “L’ateneo partecipa alla promozione, organizzazione e realizzazione di servizi culturali e formativi sul territorio regionale, nazionale e internazionale, anche sviluppando rapporti con istituzioni pubbliche e private, nonché

produttivo"⁴⁷⁾ o, più latamente, "formazioni sociali"⁴⁸⁾.

Troviamo, in quest'ambito, sia modelli più strutturati di relazione con singole istituzioni (come è il caso dell'Università di Sassari, che dedica un articolo dello statuto alle "Relazioni con la Regione Sardegna"⁴⁹⁾, o specifici territori, sia modelli nei quali la disciplina statutaria rimane ad un livello programmatico e di principio⁵⁰⁾.

con imprese italiane ed estere, nel campo della ricerca e della formazione, attraverso contratti, convenzioni, consorzi ed ogni altra forma utile".

(47) Seconda Università di Napoli 2, art. 2, comma 8: "L'ateneo favorisce lo sviluppo del territorio su cui insiste attraverso rapporti e collaborazioni con istituzioni pubbliche e private e con il sistema produttivo".

(48) È, appunto, il caso di Parma, secondo quanto previsto dall'art. 37 dello statuto (Rapporti con altre Formazioni Sociali): "1. L'Università, in conformità ai principi generali del presente Statuto, considera fra i propri compiti lo sviluppo delle relazioni con le altre Università e istituzioni di cultura e di ricerca nazionali e internazionali e favorisce i rapporti con le istituzioni pubbliche e private, con le imprese e le altre forze produttive, in quanto strumenti di diffusione, valorizzazione e verifica dei risultati della ricerca scientifica e della propria attività didattica".

(49) Statuto dell'Università di Sassari, art. 58 (Relazioni con la Regione Sardegna): "1. L'ateneo è aperto al confronto con la Regione Sardegna allo scopo di inserire l'attività universitaria nei processi di sviluppo, operando per il progresso culturale, civile, economico e sociale della Regione e per diffondere nel territorio le conoscenze scientifiche e le esperienze didattiche più avanzate a livello internazionale. Stipula con la Regione un'intesa triennale che consenta di interagire positivamente con le politiche regionali e di indirizzare gli investimenti sugli obiettivi strategici di medio e lungo termine nel campo dell'alta formazione, della ricerca, del trasferimento tecnologico, dell'assistenza, con definizione di meccanismi competitivi e di forme di premialità".

(50) Ad es. Verona, art. 8 (Rapporti con il territorio): "1. L'Università favorisce il coinvolgimento, nelle proprie scelte strategiche, delle comunità nelle quali si trova ad operare, anche attraverso incontri aperti a tutta la cittadinanza. Partecipa ad accordi di programma con gli enti istituzionalmente competenti per la realizzazione di azioni di interesse comune. L'Università riconosce l'esigenza di una collaborazione con la Regione, gli enti e le istituzioni locali, nell'osservanza delle rispettive autonomie e finalità, per lo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio". In senso analogo, cfr. il caso di Pavia (art. 6, comma 1). Secondo quanto previsto dallo statuto dell'Università di Bergamo, art. 6, comma 6, "L'Università riconosce e promuove la collaborazione con gli enti e le istituzioni locali, nel rispetto delle specifiche autonomie e finalità, per lo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio". Nel caso di Pisa (art. 1, comma 6) si prevede che "per il raggiungimento dei suoi fini istituzionali promuove e attiva forme di collaborazione con altre Università, centri di ricerca, enti pubblici territoriali, nazionali e internazionali, istituzioni scientifiche, culturali ed economiche, di natura sia pubblica sia privata. Ai medesimi fini l'Università partecipa al Comitato regionale di coordinamento della Toscana".

In queste previsioni è possibile rinvenire, in alcuni casi, la fissazione di finalità specifiche (da realizzare, appunto, con rapporti convenzionali e collaborazioni), che vanno dalla previsione di provvidenze per gli studenti⁵¹ alla promozione della cultura di specifici territori⁵², nonché, sempre in relazione all'attivazione di questi rapporti, alla definizione di specifici strumenti di *accountability* nei confronti del territorio di riferimento (come è il caso dell'Università di Padova, che prevede la redazione di un bilancio sociale)⁵³.

3.2. *Le sedi istituzionali di raccordo*

Pure in un quadro nel quale, complessivamente, la vigenza di un generale criterio di semplificazione organizzativa ha evidentemente ridotto lo slancio degli atenei alla previsione di organi "eventuali", nelle discipline statutarie possono rinvenirsi interessanti disposizioni, volte alla istituzionalizzazione della relazione con il territorio: "consulte" (più frequentemente) o "comitati", di norma composti da rappresentanti dei principali enti territoriali di riferimento.

Previste da un numero limitato, ma significativo, di statuti, queste strutture paiono riconducibili a modelli (parzialmente) distinti, che possiamo distinguere in base a diversi criteri. Il primo è quello della diversa gradazione del carattere "territoriale" di questi organismi: si va, in questo senso, da consulte in cui la connotazione territoriale è esclusiva (è il caso di Padova, Insubria, Foggia), largamente preva-

(51) Politecnico di Milano (art. 2, comma 6): "Il Politecnico promuove iniziative dirette a valorizzare le capacità degli studenti meritevoli e garantisce il diritto allo studio attraverso borse di studio, prestiti d'onore, servizi culturali e residenziali ed altri interventi di sostegno, anche sulla base di accordi e convenzioni con gli enti territoriali competenti".

(52) Questo, in particolare, attraverso intese triennali, con specifica attenzioni alla promozione dell'identità, della cultura e della lingua locale, nel caso dello statuto dell'ateneo di Sassari (art. 58, comma 2): "L'ateneo promuove la tutela e la conoscenza dei beni e delle fonti dell'identità locale, con particolare riferimento alle lingue delle minoranze e alla lingua sarda nelle sue articolazioni territoriali, alle risorse naturali, ai beni storici, culturali, ambientali, paesaggistici e architettonici, ai saperi e alle tradizioni locali".

(53) Padova, art. 1, comma 5: "L'ateneo valorizza rapporti di collaborazione con le realtà associative, istituzionali e culturali del territorio medesimo, e predispone, anche a tal fine, il proprio bilancio sociale".

lente (come nel caso della Consulta senese)⁵⁴, “mista”⁵⁵, od altrimenti, meno frequentemente, “secondaria” ed in un certo senso “eventuale” (è il caso, ad esempio, della Consulta dei sostenitori dell’Alma Mater bolognese⁵⁶).

Quanto ai criteri di composizione, il quadro è abbastanza variegato: anche nelle consulte propriamente territoriali troviamo sia soluzioni prettamente “istituzionali” (sono membri di diritto rappresentanti⁵⁷ degli enti territoriali di riferimento, della Camera di commercio e delle principali associazioni di categoria⁵⁸), sia ipotesi nelle quali lo statuto si limita a definire criteri (l’essere rappresentanti, ad esempio, di enti “sostenitori” o di enti che hanno intrattenuto rapporti “non occasionali” con l’ateneo⁵⁹) per la successiva individuazione dei membri

(54) Siena, art. 39 (Conferenza territoriale e dei sostenitori): “Al fine di favorire e rafforzare le relazioni con soggetti istituzionali, culturali, professionali, produttivi e sociali che operano nel territorio di riferimento, o comunque in ambiti attinenti ai propri fini istituzionali, l’Università promuove ogni anno la convocazione di una Conferenza territoriale e dei sostenitori con il compito di dibattere e proporre azioni e iniziative di comune interesse volte a favorire la circolazione di idee, conoscenze ed esperienze, anche in relazione alle esigenze e prospettive di sviluppo del sistema territoriale e socio-produttivo”.

(55) È il caso della Consulta di ateneo dell’Università di Milano (art. 31 dello statuto).

(56) Prevista, dallo statuto dell’Università di Bologna, all’art. 13: “La Consulta dei sostenitori è l’organismo costituito dai soggetti e dalle istituzioni che concorrono a promuovere e sviluppare le attività scientifiche, formative e di trasferimento delle conoscenze nei diversi ambiti culturali, sociali ed economici e nei territori in cui l’ateneo opera”.

(57) Nel caso, ad esempio, della Conferenza prevista dallo statuto dell’Università di Siena (art. 39, comma 2). Alla conferenza partecipano, in particolare, oltre al Rettore, i vertici istituzionali degli enti territoriali di riferimento (Regione Toscana, Provincia e Comune di Siena), delle aziende sanitarie ed ospedaliere senesi, della Camera di commercio, oltre ai vertici della Banca e della Fondazione Monte dei Paschi di Siena.

(58) Si veda ad esempio il caso dell’Università di Padova e, in particolare, dell’Insurbria (Consulta Ateneo-Territorio, articolo 30: “La Consulta Ateneo-Territorio è sede di interlocuzione tra i rappresentanti dell’Università e le realtà istituzionali, professionali e associative dei territori di riferimento”).

(59) Si veda Milano, art. 31: “È costituita la Consulta d’ateneo, composta da una delegazione dell’Università, da delegati delle istituzioni rappresentative del sistema territoriale e socio-produttivo con le quali l’Università intrattiene rapporti e da rappresentanti degli enti pubblici e privati che nel precedente triennio, in maniera non occasionale e al di fuori di finalità dirette, abbiano conferito all’ateneo risorse per lo svolgimento di attività di ricerca e di formazione”.

della consulta, che non risultano però definiti *a priori*. Anche sotto il versante della “rigidità” dell’organismo, andiamo, parimenti, da una composizione totalmente predefinita di membri di diritto⁶⁰ a soluzioni (più frequenti) “miste” (alcuni componenti sono individuati nello statuto, mentre per altri si rimette la decisione a successive delibere), a soluzioni più aperte, che rimettono a delibere del senato accademico o del consiglio di amministrazione la sua definizione.

Quanto alle funzioni, alle consulte viene affidato ora unicamente un potere di proposta, come è nel caso senese che affida alla Consulta territoriale e dei sostenitori “il compito di dibattere e proporre azioni e iniziative di comune interesse volte a favorire la circolazione di idee, conoscenze ed esperienze, anche in relazione alle esigenze e prospettive di sviluppo del sistema territoriale e socio-produttivo”⁶¹, ora compiti di tipo istruttorio e di approfondimento come nel caso della Consulta milanese, che opera “quale organo di approfondimento e di confronto in relazione alle attività scientifiche, didattiche e culturali dell’Università e al loro raccordo con le esigenze e le prospettive di sviluppo del sistema territoriale e socio-produttivo di riferimento per l’ateneo, affrontando ogni altro problema di comune interesse”⁶².

Sempre in un quadro a debole tasso di formalizzazione, più spesso, però, la funzione è limitata al raccordo e collegamento tra gli atenei ed il territorio di riferimento: così è nel caso insubre, dove la Consulta è “sede di interlocuzione” e di confronto delle rispettive priorità “tra

(60) Così nel caso di Padova, secondo quanto disposto dall’art. 23 dello statuto (Consulta del territorio. Composizione e funzionamento): “La Consulta del territorio è costituita da un rappresentante dei seguenti enti: *a*) Regione del Veneto; *b*) Provincia di Padova; *c*) Comune di Padova; *d*) Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Padova; *e*) Direzione scolastica regionale; *f*) enti convenzionati con l’ateneo per il funzionamento delle sedi decentrate; *g*) associazioni imprenditoriali di categoria del Veneto; *h*) ordini professionali del Veneto; *i*) organizzazioni sindacali dei lavoratori del Veneto; *j*) enti culturali del Veneto di riconosciuta rappresentatività e rilevanza; *k*) un rappresentante per ciascuno degli enti che finanziano le attività dell’ateneo con un contributo annuo superiore a un minimo fissato dal Consiglio di amministrazione”.

(61) La Conferenza chiude i lavori approvando un documento che reca la sintesi dei dibattiti e le specifiche proposte per gli organi di governo (v. l’art. 39, comma 4, dello statuto).

(62) Statuto dell’Università di Milano, art. 31, comma 1.

i rappresentanti dell'Università e le realtà istituzionali, professionali e associative dei territori di riferimento"⁶³, ma non dissimile il caso di Ferrara, il cui Comitato dei sostenitori "ha lo scopo di promuovere un efficace collegamento con le realtà culturali, sociali e produttive"⁶⁴.

Nel caso della Consulta di ateneo foggiana, lo statuto è scarno sia nel definire la composizione (limitandosi ad indicare due membri "necessari", in rappresentanza del Comune e della Provincia di Foggia), che i compiti, la cui individuazione è rimessa al senato accademico, ferma restando la finalità dell'organismo (che è quella "di incrementare i momenti formali di confronto tra l'Università e i principali attori istituzionali, culturali, sociali, economici di riferimento del territorio")⁶⁵.

Il caso più interessante appare, però, quello di Padova: qui la Consulta del territorio, oltre a disporre di poteri di proposta⁶⁶, ha un rilevante ruolo consultivo ("è organo di riferimento e di consultazione per la definizione delle strategie complessive, del bilancio dell'ateneo, dei piani di sviluppo delle strutture e della gestione dell'ateneo") e ad essa compete il rilascio di pareri obbligatori⁶⁷. Il ruolo, centrale, del "territorio" è un dato che caratterizza, come vedremo, nel suo complesso la *governance* dell'ateneo.

I politecnici di Milano e Torino mostrano, anche su questo fronte, una particolare attenzione al loro ruolo per lo sviluppo del territorio (inteso spesso come contesto economico) di riferimento: questo avviene, però, nel quadro di previsioni che si discostano in modo significativo dagli altri modelli esaminati. Lo statuto dell'ateneo piemontese prevede un Comitato di ateneo per la Ricerca, Trasferimento tecnologico

(63) Università dell'Insubria, art. 30.

(64) Ferrara, art. 19 (Comitato dei sostenitori).

(65) Foggia, art. 24 (Consulta di ateneo).

(66) Art. 22, comma 3: "La Consulta del territorio formula proposte agli organi di governo dell'ateneo per favorire le risposte più opportune alle esigenze di ricerca, innovazione e formazione della società, nonché di trasferimento dei saperi e delle conoscenze sul territorio".

(67) La Consulta del territorio dell'ateneo di Padova "è organo di riferimento e di consultazione" ed "esprime parere obbligatorio sulle deliberazioni del Consiglio di amministrazione di cui all'articolo 15, comma 2, lettere *b*), *c*) e *d*)", e sul piano triennale degli investimenti edilizi" (art. 22 dello statuto).

e Servizi al territorio, che è una struttura interna al Politecnico⁶⁸, una struttura chiamata a svolgere “funzioni di coordinamento e razionalizzazione tra i dipartimenti e le altre strutture per le attività di ricerca, trasferimento tecnologico e servizi al territorio”. In questo disegno compete a questo comitato, in particolare, coordinare “le iniziative nel campo del trasferimento tecnologico e dei servizi al territorio”, promuovere e favorire “le iniziative rivolte alla diffusione della conoscenza scientifica e tecnica, al trasferimento tecnologico e alla creazione di impresa”⁶⁹. Nel caso del Politecnico di Milano, lo statuto prevede la possibilità di istituire poli territoriali al di fuori della Provincia di Milano: il Polo territoriale “è istituito sulla base di un progetto di sviluppo a lungo termine che integra attività didattiche, di ricerca e di rapporto con il territorio”⁷⁰.

4. La nuova governance di ateneo nella legge 240/2010 ed il “posto” delle istanze territoriali

L'ultimo (ma non certo il meno significativo) versante che merita di essere analizzato è quello dell'eventuale peso delle istanze territoriali nella costruzione della *governance* di ateneo: una problematica che si ricollega a più questioni fondamentali nell'ottica di una rilettura, di cui da più parti si ravvisa l'esigenza, dei caratteri stessi dell'autogoverno universitario.

Nel dibattito, di cui troviamo ampia traccia nello scenario comparato, sui modelli di governo delle istituzioni accademiche, è infatti ricorrente l'evidenziazione dell'esigenza di allineare l'organizzazione degli atenei rispetto alle finalità che li caratterizzano e, quindi, di rileggere gli stessi tratti organizzativi degli atenei nel momento in cui le loro funzioni si arricchiscono.

(68) 2. Il Comitato di ateneo per la ricerca, trasferimento tecnologico e servizi al territorio è composto da: il vice Rettore per la ricerca, che lo presiede; il vice Rettore per la qualità; il direttore della Scuola di dottorato; il direttore della Scuola di master e formazione permanente; i direttori di Dipartimento o loro delegati.

(69) Art. 26, comma 1, lett. a) e c).

(70) In questo caso, Politecnico di Milano, art. 29.1. Il Politecnico può istituire uno o più Poli al di fuori del territorio della Provincia di Milano, al fine di promuovere e sostenere le attività ivi svolte dalle Scuole e dai Dipartimenti dell'ateneo.

In termini generali, questa problematica può essere affrontata cogliendo i tratti comuni di processi di riforma che attraversano i sistemi universitari contemporanei: assistiamo, frequentemente, ad uno “slittamento” dei modelli di organizzazione degli atenei verso il modello nordamericano, sia pure con variabili dosaggi.

Questi processi si legano a numerosi fattori, che solo in parte possono ricondursi all’esigenza di una crescente valorizzazione delle istanze provenienti dal tessuto istituzionale, economico e sociale del territorio di riferimento: è marcata, in particolare, la critica ad un approccio che concentra i poteri decisionali univocamente in capo ai docenti dell’ateneo (ed in misura minore ad altri soggetti comunque interni), sulla base soprattutto della ricordata percezione dei limiti di un sistema “autoreferenziale” e quindi della duplice critica connessa alla scarsa preparazione su questioni di tipo aziendalistico-gestionale e dei possibili conflitti di interesse. In questo senso, quindi, le riforme della *governance* tendono diffusamente verso modelli nei quali il peso decisionale dei consigli di amministrazione a composizione largamente “esterna” diviene prevalente, mentre il senato accademico acquista un peso ridotto, di tipo consultivo o legato a decisioni con più diretta incidenza sulla didattica e la ricerca.

Con specifico riferimento all’esperienza italiana, si tratta di questioni che devono essere esaminate alla luce delle previsioni contenute nella legge 240/2010. La presenza obbligata di membri esterni nei consigli di amministrazione, in una misura “minima” e significativa, appare in questo senso uno snodo di particolare rilievo: per quanto la legge abbia scelto di sposare il criterio della “competenza”⁷¹, anche a scapito della rappresentatività, nella composizione del consiglio di amministrazio-

(71) Ad un senato accademico, pienamente espressione dell’autogoverno che va configurandosi come sede prevalentemente consultiva, si contrappone dunque la centralità del consiglio, i cui membri sono individuati, secondo modalità definite dallo statuto, tra personalità “in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un’esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale”. Queste competenze ed esperienze sono richieste anche per i (non meno di tre o due, a seconda che il consiglio sia di undici membri o meno) componenti “esterni”.

ne⁷², l'ingresso di membri "esterni" rispetto alla comunità accademica segna, in ogni caso, un'apertura delle istituzioni universitarie all'esterno. Un'apertura, però, che sembra, stante il tenore della legge, rispondere all'idea di un consiglio di amministrazione maggiormente competente sulle scelte manageriali e strategiche⁷³ che è chiamato a porre in essere, non altrettanto all'apertura a interessi "esterni" come è invece prevalentemente presente nell'esperienza comparata (dove è piuttosto il Rettore ad essere scelto dal Consiglio in base a criteri di competenza ed esperienza nel governo di strutture didattiche e di ricerca).

Il modello dell'autogoverno risulta dunque confermato, anche dopo la riforma, per il Rettore ed il senato, mentre è attenuato⁷⁴ per quanto attiene al consiglio di amministrazione: qui la riforma opera nel senso di individuare al contrario un numero minimo (e non massimo) di componenti necessariamente esterni all'ateneo⁷⁵ e sembra orientarsi verso meccanismi di designazione diversi dall'elezione da parte del corpo accademico⁷⁶. Pur rimettendo, in sostanza, agli statuti le moda-

(72) Questo, ancora di più, nel momento in cui non è a tutti chiara la *ratio* di una simile previsione, che nella relazione illustrativa del d.d.l. veniva indicata come misura "di trasparenza e indipendenza dell'organo", mentre nelle "Considerazioni e proposte per la revisione della *governance* delle Università" della CRUI del 19 febbraio 2009, una proposta analoga era ricondotta all'esigenza di "designazioni impiegate sulla competenza". Sul punto, cfr. C. PINELLI, *Sulla legittimità costituzionale del decreto Gelmini sull'organizzazione delle Università*, in www.astrid-online.it.

(73) L'importanza della presenza di una componente esterna nei consigli di amministrazione è enfatizzata dalla centralità del collegio nella complessiva *governance* di ateneo: la legge 240/2010 individua, infatti, nel Consiglio la sede cui demandare, tra l'altro, le funzioni di indirizzo strategico, programmazione, di decisione rispetto all'attivazione o soppressione di corsi. Si veda l'art. 2, comma 1, lett. b).

(74) Ritene che la preoccupazione per questa "minaccia" per il modello dell'autogoverno abbia "fondamento in astratto, ma non in concreto" S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., pp. 376-377, specie in ragione del fatto che "specularmente" rispetto alla disciplina del 1933 (scelta politica esterna di un Rettore tra i membri della comunità accademica) la legge 240/2010 conserva in capo alla comunità accademica la scelta dei componenti esterni, per quanto non facenti parti di questa.

(75) Sul punto cfr. ad es. S. BATTINI, *La nuova governance delle Università*, cit., p. 376.

(76) L'art. 2, comma 1, lett. i), mentre parla di "elezione" per i rappresentanti degli studenti (e parla di "modalità elettiva" anche per la formazione del senato: cfr. art. 2, comma 1, lett. f), prevede la "designazione o scelta degli altri componenti, secondo

lità di “designazione”, resta ferma l’esigenza che la procedura individuata sia in grado di assicurare che i membri del Consiglio siano dotati di adeguate competenze di tipo gestionale o comunque provvisti di esperienze professionali di alto livello.

4.1. *Le previsioni statutarie: quale spazio per una governance “espressione del territorio”*

In questo contesto, le scelte statutarie, per quanto “costrette” dal legislatore a dare prevalenza alla competenza sulla rappresentatività nella scelta dei componenti esterni dei consigli di amministrazione, hanno in alcuni casi cercato di introdurre elementi di attenzione al territorio, e questo mediante un coinvolgimento di sedi rappresentative delle istanze locali nel processo di scelta. In varie esperienze, infatti, nella definizione delle procedure di scelta dei membri del consiglio di amministrazione, si è operato nel senso di valorizzarne il rapporto con il territorio e, per questo tramite, introdurre, attraverso la costruzione di uno specifico modello di *governance* di ateneo, un rilievo degli interessi “locali” nel circuito decisionale accademico.

In questo senso le soluzioni scelte sono però diverse, salvo essere accomunate dalla valorizzazione, in questa fase, delle consultazioni territoriali (o dei sostenitori) laddove istituite. Così avviene nel caso di Bologna (dove però questo ruolo è ridotto, ed è al pari riconosciuto anche alla Consulta del personale tecnico amministrativo)⁷⁷, Foggia⁷⁸,

modalità previste dallo statuto, tra candidature individuate, anche mediante avvisi pubblici, tra personalità italiane o straniere in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un’esperienza professionale di alto livello con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica culturale”.

(77) Nominati dal senato accademico in una rosa almeno doppia rispetto al numero dei membri da designare individuata dal Comitato di selezione. All’interno di tale rosa Rettore, Consulta del personale tecnico e amministrativo e Consulta dei sostenitori individuano ciascuno un candidato da proporre al senato accademico (cfr. l’art. 7, comma 5, spec. lett. c) e d) dello statuto dell’ateneo bolognese).

(78) Lo statuto dell’ateneo pugliese affida al senato accademico la definizione di una *short list* di quattro candidati (tra i quali il Rettore sceglierà i due membri esterni del consiglio di amministrazione), previo parere favorevole della Consulta di ateneo.

Modena e Reggio Emilia⁷⁹, ma soprattutto nelle esperienze di Ferrara e Padova.

Nell'ateneo ferrarese, il Comitato dei sostenitori (in larga parte composto, come visto, da membri rappresentativi delle principali istituzioni territoriali⁸⁰) si vede affidato il compito di designare, all'unanimità, i (due) membri esterni, tra candidature individuate mediante avvisi pubblici. Nel caso dell'ateneo patavino, al pari, la designazione dei membri interni del consiglio di amministrazione compete alla Consulta del Territorio (all'interno di un elenco di nominativi individuati dal Rettore sulla base di candidature presentate a seguito di avvisi pubblici).

Diversamente, in altre ipotesi, viene previsto un coinvolgimento di rappresentanti del territorio nel processo che porta all'individuazione dei membri del consiglio di amministrazione. Lo statuto dell'ateneo di Bergamo ha previsto che nella valutazione dei candidati il Rettore si avvalga di un apposito Comitato consultivo, rappresentativo delle principali istanze locali⁸¹, al fine di pervenire alla definizione di una rosa di candidati pari al doppio dei componenti da nominare: la scelta, nell'ambito della rosa, è operata però dal solo Rettore, sentito il senato accademico. L'ateneo di Ca' Foscari prevede, analogamente, un apposito Comitato di selezione, nominato dal Rettore (sentito il senato accademico), composto da un presidente, tre membri interni

(79) In base all'art. 13 dello statuto dell'ateneo emiliano, il consiglio di amministrazione è composto, tra l'altro, da "tre componenti, non appartenenti ai ruoli dell'ateneo dai cinque anni precedenti alla designazione e per tutta la durata dell'incarico, designati dal Rettore nell'ambito di una lista di almeno nove nomi proposti dal Comitato dei sostenitori [...] individuati mediante avvisi pubblici tra candidati in possesso di comprovata competenza in campo gestionale ovvero di un'esperienza professionale di alto livello, con una necessaria attenzione alla qualificazione scientifica e culturale".

(80) Si veda, infatti, l'art. 12, comma 4, lett. c) dello statuto, in base al quale il consiglio di amministrazione è composto, tra l'altro, da "due componenti non appartenenti ai ruoli dell'ateneo da almeno tre anni, designati all'unanimità dal Comitato dei sostenitori".

(81) Composto da Sindaco di Bergamo, Presidente della Provincia di Bergamo e Presidente della Camera di commercio, industria e artigianato di Bergamo: si veda l'art. 23 dello statuto dell'ateneo bergamasco.

e tre membri esterni, rappresentativi del tessuto economico, sociale e culturale del territorio⁸².

Peculiare la disciplina dell'ateneo di Udine, che rimette a rappresentanti delle istituzioni locali l'indicazione di una parte della *short list* dei candidati a ricoprire il ruolo di membri esterni del consiglio di amministrazione⁸³, e prevede inoltre un coinvolgimento delle istituzioni locali ("nella loro qualità di portatori di un interesse qualificato al buon andamento e alla migliore gestione dell'ateneo") anche nella fase di scelta che è però rimessa ad un apposito Comitato di valutazione⁸⁴.

Nell'ateneo senese, infine, uno dei membri esterni è designato dal Rettore, sentiti il Sindaco di Siena ed il Presidente della Provincia di Siena, e questo al fine di individuare un componente in grado di garantire "una valida espressione del territorio"⁸⁵.

5. Alla ricerca di modelli e tendenze

Giunti al termine di questa ricognizione delle esperienze statutarie, il

(82) Si noti, peraltro, che nella composizione del consiglio di amministrazione, l'ateneo veneto prevede una componente esterna (quattro su nove) che va ben al di là del "minimo" di legge (si veda l'art. 16, comma 1).

(83) Secondo le previsioni contenute nello statuto dell'Università di Udine (art. 17, commi 2 e 3), il Rettore propone al Comitato di valutazione, previo avviso pubblico, tre nominativi a seguito di consultazione di rappresentanti del mondo economico, sociale e culturale; tre nominativi sono proposti da un collegio, espressione degli enti territoriali (composto da un unico rappresentante per le tre Province di Udine, Gorizia e Pordenone; uno per il Comune di Udine e uno per la Regione Friuli-Venezia Giulia).

(84) I tre componenti esterni, infatti, vengono designati dal Comitato di valutazione, integrato dal presidente della commissione di garanzia di cui al codice etico dell'Università e da un componente designato dal Rettore, "sentiti i vertici degli enti non territoriali e delle istituzioni che, radicati sul territorio, abbiano individuato quali maggiormente significativi, nella loro qualità di portatori di un interesse qualificato al buon andamento e alla migliore gestione dell'ateneo" (art. 18, comma 2).

(85) Secondo le previsioni dello statuto dell'ateneo senese, dei membri esterni del consiglio di amministrazione, due sono designati dal Rettore entro una rosa di almeno quattro candidati, definita da una Commissione nominata dal senato accademico (art. 32, comma 1, lett. d) dello statuto); mentre uno è scelto tra candidati individuati anche mediante avvisi pubblici, designato dal Rettore, sentiti il Sindaco di Siena e il Presidente della Provincia, al fine di individuare un componente che, appunto, "possa garantire una valida espressione del territorio".

quadro della “dimensione territoriale” degli atenei risulta più chiaro, sia pure in uno scenario nel quale l’attenzione alle istanze locali si articola con rilevanti gradi di differenziazione, disegnando un quadro a macchie di leopardo.

Gli atenei statali, costretti nelle maglie, strette ed uniformanti, della legge 240/2010, articolano (variamente) la loro proiezione territoriale attraverso una pluralità di previsioni: la definizione di una chiara *mission* di promozione dello sviluppo del territorio, la disciplina di organismi, di norma di tipo consultivo o con poteri di proposta, rappresentativi delle istituzioni e del sistema economico locale, la fissazione di un ruolo di istanze rappresentative del territorio nella *governance* locale, mediante un loro coinvolgimento nelle procedure di scelta dei membri esterni del consiglio di amministrazione.

Da questo scenario complessivo emergono atenei dalla chiara vocazione territoriale (Padova, per tutti, ma anche Siena, Insubria, Ferrara, Foggia, Modena e Reggio Emilia, oltre ai Politecnici di Torino e Milano, solo per citare le esperienze più significative), sia pure con gradazioni diverse. Emergono, al pari, atenei che scelgono, al contrario, di sviluppare il loro ruolo in una dimensione internazionale o comunque volutamente non locale, il che è chiaro già nella formulazione di una “terza missione” che non ha il territorio come suo orizzonte di riferimento, ma che si rivolge alla società nel suo complesso.

L’effetto della riforma appare in ogni caso (ed in attesa del completamento del panorama dei nuovi statuti) ambivalente. Nella griglia uniformante prevista dalla legge 240/2010, la spinta ad un diverso e più intenso rapporto con gli interessi del territorio, che pure emerge in una serie di interventi ed atti che hanno preceduto ed accompagnato la riforma⁸⁶, si stempera e, inevitabilmente, si ridimensiona. L’Uni-

(86) Si vedano, ad esempio, i documenti della CRUI che avevano evidenziato tra l’altro come la riforma della *governance* di ateneo dovesse muovere “in una prospettiva che richiede in ogni caso una più larga apertura agli *stakeholders* esterni” (*Considerazioni e proposte per la revisione della governance delle università*, approvato il 19 febbraio 2009, in www.cruil.it) e “prevedendone un assetto che eviti ogni accusa di autoreferenzialità della componente accademica” (*Le linee di intervento della Crui alla vigilia del nuovo anno accademico*, documento approvato il 25 settembre 2008, in www.cruil.it).

versità italiana tende frequentemente, nelle finalità che auto-assume come proprie, verso un ruolo “territoriale”, ma gli interessi locali (sia-no essi “istituzionali”, economici, sociali) trovano limitati canali di ingresso nell’organizzazione accademica, trovandosi costretti in un modello di *governance* non solo largamente predefinito dal legislatore, ma soprattutto scarsamente attento a queste esigenze.

La ricerca di un modello di governo maggiormente aperto alla “rappresentanza dei portatori di interesse esterni nei cui confronti l’istituzione deve essere *accountable*”⁸⁷ non ha trovato, come visto, nella legge 240/2010 un chiaro sviluppo, dal momento che l’ingresso di soggetti esterni nella composizione del consiglio di amministrazione è orientato dal legislatore nella direzione dell’efficienza piuttosto che in quella *dell’accountability*, in conseguenza della scelta di inserire nella *governance* di ateneo componenti “esterni” portatori di competenze gestionali⁸⁸ piuttosto che di interessi (locali, ma non solo).

Se ci poniamo in una prospettiva diacronica, il confronto tra i nuovi ed i vecchi statuti sembra confortare, al riguardo, l’idea di una certa “indifferenza” della riforma rispetto alla proiezione locale degli atenei ed in particolare per quanto attiene alla declinazione organizzativa del rapporto tra Università e territorio: in merito, seppure si sia trattato (frequentemente, e per lungo tempo) di un rapporto debole, non può infatti sottovalutarsi una certa tendenza, che si era sviluppata negli anni più recenti, a trasformazioni nella *governance* di ateneo attraverso la sperimentazione di formule organizzative nelle quali le istanze territoriali avevano assunto un rilievo significativo, anche se non decisivo. Un processo, questo, che da un lato ha preceduto e quasi accompagnato l’approvazione della legge 240/2010, ma dall’altro ha mostrato come questo approdo dell’autonomia e dell’autogoverno

(87) Si veda in questo senso *Università italiana, Università europea? Dati, proposte e questioni aperte*, Quaderni dell’Associazione TreeLLLe, 2003, in www.treellle.org, che individua in particolare i riferimenti esterni dell’*accountability* universitaria in “governo nazionale e regionale, comunità territoriali, forze imprenditoriali e sociali” (*ivi*, p. 163).

(88) Val la pena di ricordare nuovamente l’art. 2, comma 1, lett. *i*) della legge 240/2010, che prevede l’apertura all’esterno dei consigli di amministrazione, attraverso l’ingresso di personalità (in particolare) “in possesso di comprovata competenza in campo gestionale”.

(all'attenuazione della lamentata autoreferenzialità accademica attraverso l'introduzione di elementi di apertura a *stakeholders* portatori di interessi esterni, ed in particolare del territorio) fosse perseguibile già nel precedente impianto della potestà statutaria⁸⁹.

In conclusione, leggendo i nuovi statuti delle Università che talora, come visto, perseguono ed affermano una evidente vocazione territoriale, affiora il dubbio che la proiezione "nel territorio" di questi atenei sia realizzata non grazie alla riforma ma, piuttosto, malgrado questa, e certo a prescindere dalle indicazioni, sul punto deboli e contraddittorie, contenute nella legge 240/2010.

(89) Esempiare, in questo senso, l'esperienza dell'Università di Camerino, e in particolare la disciplina del Consiglio di amministrazione e del Comitato dei sostenitori (art. 21: "costituito da rappresentanti del mondo dell'impresa e del lavoro, della cultura e delle professioni, di enti, istituzioni ed associazioni, di fondazioni bancarie ed istituti di credito, di aziende di servizi pubblici, di associazioni di categoria, dei consumatori, delle associazioni dei marchigiani nel mondo, dei laureati dell'ateneo" che assumono impegni al sostegno economico dell'ateneo) contenuta nel testo statutario approvato con d.r. 25 febbraio 2009, n. 148.

Il ruolo dell'Università nelle politiche regionali di innovazione

Lorenzo Ciapetti

Abstract

L'Università come Istituzione è stata investita negli ultimi venti anni da una serie di crescenti aspettative, in relazione alla capacità di incidere sulle dinamiche di innovazione non solo a livello nazionale, ma anche regionale e locale. L'attuale fase del decentramento amministrativo in Italia, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, lascia alle amministrazioni regionali la possibilità di costruire meccanismi di valorizzazione della ricerca e di trasferimento delle conoscenze possedute dagli atenei verso il sistema economico, ma non tutte le Regioni possiedono identiche capacità di sviluppare politiche dell'innovazione. L'articolo analizza, attraverso dati raccolti per un recente progetto di ricerca relativo alla costituzione di un "polo dell'innovazione mecatronica" in Emilia-Romagna, le criticità e le opportunità collegate alla valorizzazione del collegamento tra ricerca e imprese. I risultati del caso di studio dimostrano che questo tipo di azioni, per essere efficaci ed efficienti, oltre a coinvolgere l'Università, le istituzioni e le imprese in un disegno strategico complessivo, devono essere inserite in una logica di multi-level governance.

1. Introduzione

L'Università come Istituzione è stata investita negli ultimi venti anni da una serie di crescenti aspettative, in relazione alla capacità di incidere sulle dinamiche di innovazione non solo a livello nazionale, ma anche regionale e locale. Il modello della cosiddetta "Università imprenditoriale", nato nel contesto Usa, incentrato soprattutto sulla commercializzazione della conoscenza, non si adatta alla perfezione al contesto italiano in cui la performance innovativa delle piccole e medie imprese e la loro capacità di assorbimento delle conoscenze sviluppate dalla ricerca sono ridotte. Accanto ad una analisi relati-

va al ruolo imprenditoriale, un secondo modello vede l'Università in una prospettiva di programmi di "sviluppo regionale" e presuppone strategie congiunte tra istituzioni, imprese e Università. L'attuale fase del decentramento in Italia, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, lascia alle amministrazioni regionali la possibilità di costruire meccanismi di valorizzazione della ricerca e di trasferimento delle conoscenze possedute dagli atenei verso il sistema economico. Questa fase coincide con una crescente attenzione in letteratura rivolta ai sistemi regionali dell'innovazione. Il primo paragrafo dell'articolo illustra i principali modelli di riferimento, all'interno della letteratura economica, in tema di Università, confrontando la prospettiva anglosassone di "Università imprenditoriali" con la recente enfasi sui "modelli regionali di innovazione".

Il resto dell'articolo si sviluppa nel seguente modo: nel paragrafo 2 si definisce il contesto delle politiche regionali dell'innovazione in cui sono chiamate ad operare le Università italiane; nel paragrafo 3 vengono presentate, secondo la letteratura esistente, le trappole di inefficienza in cui possono cadere programmi di trasferimento di conoscenza e tecnologia; nel paragrafo 4, attraverso dati raccolti con una recente ricerca sul campo, si analizza il caso di studio del sistema dei Tecnopoli della Regione Emilia-Romagna, con particolare attenzione al Tecnopolo della mecatronica di Reggio Emilia, esaminando i fattori che una politica regionale dell'innovazione dovrebbe favorire per la valorizzazione della ricerca in chiave di sviluppo. Nella parte conclusiva viene tracciato un possibile profilo delle politiche regionali di valorizzazione della ricerca.

2. Dal modello imprenditoriale ai sistemi regionali dell'innovazione

L'Università è un attore dell'innovazione, non solo per la capacità di generare conoscenza, ma anche per la capacità di diffonderla.

Sebbene questa prospettiva nasca prevalentemente da studi economici e di management, investe a pieno titolo il campo delle politiche pubbliche, soprattutto quelle relative allo sviluppo economico, in quanto mette in relazione l'Università con le opportunità di competitività e innovazione a livello nazionale e regionale.

Le Università sono ormai ampiamente riconosciute come istituzioni chiave per lo sviluppo economico delle Regioni¹. L'attuale fase del decentramento in Italia, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, lascia alle amministrazioni regionali la possibilità di costruire meccanismi di valorizzazione della ricerca e di trasferimento delle conoscenze possedute dagli atenei verso il sistema economico². La piena realizzazione di questo obiettivo è però complessa e dipende da una serie di variabili che vengono esplorate nel presente articolo, anche con l'ausilio di un caso di studio basato su un recente percorso di ricerca sul campo. Prima di illustrare le criticità e le opportunità di questo processo di valorizzazione è necessario descrivere come si è arrivati ad una visione delle Università come attori dello sviluppo.

Il contesto di questa nuova interpretazione è tradizionalmente associato alla centralità che hanno assunto la conoscenza e l'economia della conoscenza. Il nuovo paradigma può essere semplificato nella consapevolezza di una serie di trasformazioni avvenute negli ultimi decenni³: l'aumento della quota di capitale intangibile (ovvero investimenti in istruzione, formazione, ricerca e sviluppo, sanità, ecc.); la centralità della scienza e tecnologia (soprattutto in settori come le biotecnologie, informatica, nuovi materiali); l'aumento esponenziale del tasso di innovazione; la rivoluzione digitale.

L'attenzione all'economia della conoscenza ha portato ad esplorare le modalità con cui la conoscenza viene prodotta e diffusa. L'idea di una produzione lineare, che vedeva le competenze degli enti di ricerca e delle Università ben distinte dagli utilizzatori finali (appunto in un ideale sistema lineare in cui un'idea veniva esplorata e sviluppata in laboratorio, prodotta nell'industria e commercializzata sul mercato), è

(1) Si veda ad esempio OECD POLICY BRIEF, *Higher Education and regions*, OCSE, September 2007.

(2) Molte Regioni italiane hanno inserito questa missione dentro la programmazione congiunta delle politiche regionali e delle politiche dei Fondi strutturali nel periodo 2007-2013, finanziando azioni di convergenza tra ricerca e imprese a valere su fondi POR FESR.

(3) D. FORAY, *L'economia della conoscenza*, Bologna, Il Mulino, 2006.

stata contrastata a partire dalla fine degli anni '80 dall'idea di una nuova tipologia di produzione di conoscenza⁴ che si sviluppa in “contesti di applicazione”, anche attraverso pratiche transdisciplinari, attraverso un costante dialogo tra scienza e società. Una evoluzione recente di questa prospettiva vede la conoscenza e l'innovazione come risultato dell'interazione costante tra ambiti di produzione e ambiti di utilizzo (*user/producer*)⁵ nella definizione delle caratteristiche finali di un prodotto o di una tecnologia e l'irrompere di forme di innovazione aperta (*open innovation*)⁶ in cui prevale appunto lo scambio informativo e costante tra enti di ricerca e imprese.

Sebbene il cambio di paradigma nella produzione di conoscenza non sia universalmente accettato e sia oggetto di critiche⁷, è comunque spesso associato all'idea di un nuovo ruolo per le Università nel sistema di relazioni tra scienza, accademia, società e industria⁸. Partendo dal contesto Usa di Università con una forte vocazione alla commercializzazione della conoscenza (soprattutto i modelli del MIT e dell'Università di Stanford), questo filone di indagine ha aperto le porte per una intensa stagione di produzione scientifica sul “ruolo imprenditoriale” delle Università (*Entrepreneurial university*), battezzando il modello della cosiddetta “tripla elica” per lo sviluppo economico: Stato, Accademia e Industria, come pale di un'elica che genera sviluppo attraverso meccanismi di trasferimento di conoscenza⁹.

Il ruolo dell'“Università imprenditoriale” è nato e si è sviluppato so-

(4) M. GIBBONS, E. LIMOGES, H. NOWOTNY, *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, London, Sage, 1994.

(5) C. ANTONELLI, *Models of knowledge and systems of governance*, in *Journal of institutional economics*, 2005, 1, pp. 51-73.

(6) H.W. CHESBROUGH, *Open Innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*, Boston, Harvard Business School Press, 2003.

(7) L.K. HESSELS, H. VAN LENTE, *Rethinking new knowledge production: a literature review and a research agenda*, in *Research Policy*, 37, 2008, pp. 740-760.

(8) H. ETZKOWITZ, L. LEYDESORFF, *The dynamics of innovation: from national systems and “mode 2” to a triple helix of university-industry-government relations*, in *Research Policy*, 29, 2000, pp. 109-112.

(9) *Ibidem*.

prattutto negli Usa, grazie ad una legislazione che ha consentito, negli ultimi trenta anni, di trasferire totalmente il controllo commerciale delle invenzioni in mano alle Università¹⁰.

La fortuna di tale modello, criticabile per la sua impostazione eccessivamente normativa¹¹, è quella di rendersi flessibile rispetto a contestualizzazioni non solo nazionali, ma anche regionali e locali¹² e ad inserzioni di altre “eliche” (o fattori che contribuiscono alla diffusione di innovazione), rispetto alle situazioni riscontrate in diversi contesti¹³. L'attenzione dedicata a questo tema è dimostrata dall'aumento di analisi in letteratura, come si evince dalla figura 1, che presenta gli articoli scientifici prodotti dal 1992 al 2011, con una media di 30 articoli all'anno, negli ultimi dieci anni. Il 53% della produzione scientifica è di origine anglosassone (Usa e Regno Unito), con una prevalenza della quota statunitense (37%). L'Italia contribuisce al dibattito con il 4% della pubblicazioni, come Germania e Olanda.

I diversi contributi in letteratura si sono concentrati sia sulla dimensione interna alle Università (*status*, localizzazione, cultura, esperienza dei diversi atenei, sistema di incentivi e agenti di intermediazione), sia sulla dimensione esterna (la regolazione legislativa nazionale, le caratteristiche industriali), da cui emerge che la produzione scientifica sulle Università imprenditoriali è di carattere multidisciplinare

(10) Si tratta del *Bayh-Dole Act* del 1980 che attribuisce la titolarità dei diritti derivanti dall'invenzione all'Università di appartenenza del ricercatore. Per una valutazione a trenta anni di distanza si veda R. GRIMALDI, M. KENNEY, D.S. SIEGEL, M. WRIGHT, *30 years after Bayh-Dole: Reassessing academic entrepreneurship*, in *Research Policy*, 40, 2011, pp. 1045-1057. Occorre ricordare che assai diversa è l'esperienza legislativa italiana che attribuisce al ricercatore l'esclusiva dei diritti (decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 e decreto legislativo 131/2010). Molte Università italiane si sono tuttavia dotate nell'ultimo decennio di Uffici di trasferimento tecnologico (simili all'esperienza Usa) per aiutare i ricercatori nella commercializzazione delle scoperte.

(11) L.K. HESSELS, H. VAN LENTE, *Rethinking new knowledge production*, cit.

(12) L. POMA, L. RAMACIOTTI, *La valorizzazione della ricerca universitaria mediante l'interpolazione dei saperi. Infrastrutture materiali ed immateriali*, in *L'Industria*, XXIX, numero speciale 2008.

(13) L. LEYDESORFF, *The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-Tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-Based Economy?*, in *Journal of Knowledge Economy*, 2012, 3, pp. 25-35.

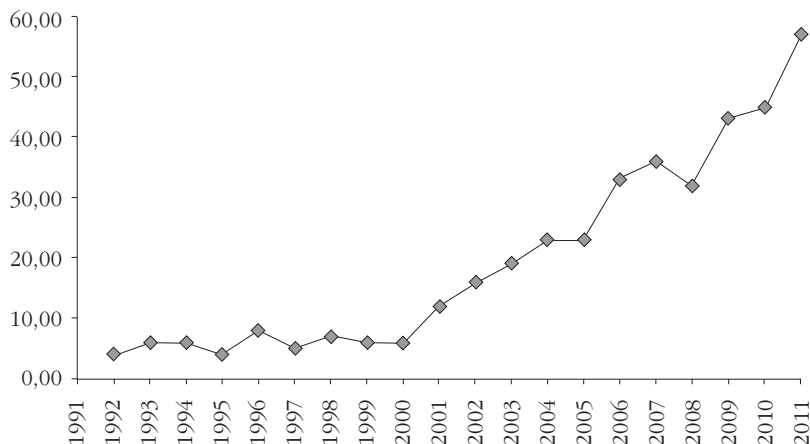


Fig. 1. Articoli in lingua inglese con oggetto "Entrepreneurial University" dal 1992 al 2011

Fonte: Elaborazione su ISI WEB of Knowledge (interrogazione online, febbraio 2012).

e rappresenta un'interessante base di orientamento per le politiche dell'innovazione¹⁴.

Parte di questa letteratura riconosce che i canali di trasferimento di conoscenza tra Università e imprese possono essere molteplici. Ad esempio, in uno studio svolto sui collegamenti tra ricerca universitaria e ricerca industriale in Olanda¹⁵ sono stati evidenziati, in ordine di importanza, i seguenti canali: gli output scientifici, i contatti informali e gli studenti; le opportunità di lavoro per laureati e dottori di ricerca; ricerca in collaborazione e a contratto; contatti con ex studenti e organizzazioni professionali; specifiche attività organizzate; brevetti e licenze.

(14) Si veda F.T. ROTHARMAEL, S.D. AGUNG, L. JIANG, *University entrepreneurship: a taxonomy of the literature*, in *Industrial and corporate change*, 16, 2007, 4, pp. 691-791.

(15) R. BEKKERS, M. BODAS FREITAS, *Analysing knowledge transfer channels between universities and industry: to what degree do sectors also matter?*, in *Research Policy*, 37, 2008, pp. 1837-1853.

In generale, queste prospettive di lettura proiettano il ruolo dell'Università nelle dinamiche di innovazione, interpretando soprattutto un ruolo "generativo", ovvero le azioni e i processi che capitalizzano sul patrimonio di conoscenza in termini di output concreti, per rispondere a domande delle imprese. Esistono, tuttavia, prospettive di lettura che si sono incentrate anche sul ruolo delle Università da una prospettiva di "sviluppo regionale"¹⁶. In questa seconda prospettiva, le Università sono "integratori" di varie forme di conoscenza (non solo quella commercializzabile attraverso licenze e brevetti); trasferiscono conoscenza attraverso la formazione del capitale umano e operano come attori dello sviluppo sociale e culturale attraverso i legami di capitale sociale che ruotano intorno ad esse¹⁷. Sono, in sintesi, "*hub* della conoscenza", ovvero terminali su cui reti globali depositano competenze e *know-how* che possono influire sulle traiettorie di sviluppo delle Regioni di localizzazione¹⁸.

L'attenzione all'Università come soggetto imprenditoriale, basato su una esperienza anglosassone soprattutto di commercializzazione diretta dei risultati (brevetti, licenze, *spin-offs*, ecc.), non deve, infatti, mettere in ombra un'importante serie di attività che sono comunque riconducibili alla cosiddetta "terza missione" delle Università¹⁹; ovvero quella di contribuire all'innovazione del sistema economico circostante. In questa prospettiva si parla del ruolo "trasformativo" che detengono le Università sul contesto regionale²⁰.

(16) La distinzione tra queste due modalità di coinvolgimento delle Università nello sviluppo regionale è introdotta da C. GUNASEKARA, *Reframing the role of universities in the development of regional innovation systems*, in *Journal of technology transfer*, 31, 2006, pp. 101-113.

(17) D. CHARLES, *Universities as key knowledge infrastructures in regional innovation systems*, in *Innovation*, 19, 2006, 1, pp. 117-130.

(18) J. YOUTIE, P. SHAPIRA, *Building an innovation hub: a case of the transformation of university roles in regional technological and economic development*, in *Research Policy*, 37, 2007, pp. 1188-1204.

(19) H. ETZKOWITZ, L. LEYDESDORFF, *The dynamics of innovation*, cit.

(20) La prospettiva "trasformativa" è stata recentemente introdotta dall'Unione europea nel Rapporto *Connecting Universities to regional growth: a practical guide*, Smart Specialisation Platform, September 2011.

Mentre sulle sinergie tra attività di ricerca e sviluppo (R&D) dell'Università e delle imprese molto è stato scritto²¹, il ruolo di "sviluppo regionale" delle Università è quello meno esplorato e di più difficile misurazione²². Esistono tuttavia esempi di analisi di impatto regionale e ciò che questa letteratura mette in evidenza è che la presenza di Università non conduce automaticamente ad una maggiore attività di innovazione; per dispiegare effetti di sviluppo le Università hanno bisogno di contesti regionali in cui l'innovazione sia già presente e non devono sottrarsi al ruolo di *leadership* nella facilitazione di integrazione di conoscenza²³. Come è stato osservato ogni Università deve essere analizzata nel proprio contesto istituzionale e culturale. Questo permette anche di inserire la prospettiva degli atenei di media taglia (*mid-range universities*), al fine di includere in un dibattito di valorizzazione anche quelle realtà accademiche che non possiedono attività di ricerca di rango mondiale e sono localizzate in Regioni con una bassa domanda di innovazione²⁴.

Per inquadrare il ruolo strategico dell'Università nelle politiche regionali dell'innovazione è utile introdurre due ulteriori considerazioni.

La prima collega il concetto di innovazione ad una contestualizzazione geografica. Da una simile prospettiva, la geografia dell'innovazione è fortemente soggetta a variazioni di carattere regionale. Dati Eurostat, ad esempio, dimostrano che, all'interno della UE, non solo è diversa la media della spesa in ricerca tra paesi, ma che, all'interno dei paesi membri, esiste un'ampia varianza tra Regioni (a livello am-

(21) Partendo dall'ormai classico saggio di A.B. JAFFE, M. TRAJTEMBERG, R. HENDERSON, *Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations*, in *Quarterly Journal of Economics*, 108, 1993, pp. 577-598.

(22) R. HUGGINS, A. JOHNSTON, *The economic and innovation contribution of universities: a regional perspective*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 2009, pp. 1088-1106.

(23) Ad esempio lo studio sul ruolo dell'Università di Lund in Danimarca. Si veda P. BENNEWORTH, L. COENEN, J. MOODYSSON, B. ASHEIM, *Exploring the multiple roles of Lund University in strengthening Scania's regional innovation system: towards institutional learning*, in *European Planning Studies*, 17, November 2011, pp. 1645-1664.

(24) M. WRIGHT, B. CLARYSSE, A. LOCKETT, M. KNOCKART, *Mid-range universities' linkages with industry: knowledge types and the role of intermediaries*, in *Research Policy*, 37, 2008, pp. 1205-1223.

Tab. 1. *Media e Varianza della spesa in R&D a livello regionale (NUTS2) in alcuni paesi UE*

	Media della spesa regionale in R&D sul PIL di alcuni paesi europei	Varianza della spesa in R&D sul PIL tra le Regioni* all'interno del paese
Italia	0,97	0,41
Olanda	1,51	0,43
Francia	1,59	0,57
Germania	2,22	0,64

* Coefficiente di variazione regionale (dev st./media).

Fonte: Elaborazione personale su dati Eurostat - Total intramural R&D expenditure (GERD), 2008 per livello NUTS2.

ministrativo NUTS2 che corrisponde alle Regioni italiane) e che tale varianza è diversa da paese a paese, come dimostrano gli esempi inseriti nella tabella 1.

Questa constatazione sta assumendo sempre più centralità negli scenari UE per le future politiche dell'innovazione, anche perché solo l'11% delle Regioni (definite con dati a NUTS2) in 32 paesi europei presenta un rapporto R&S/PIL superiore alla fatidica soglia del 3%, prescelta come uno degli obiettivi UE per una società basata sulla conoscenza²⁵ e, dato ancora più preoccupante, una percentuale elevata di Regioni europee presenta lo stesso rapporto sotto lo 0,5%. Le Regioni italiane non fanno eccezione: il divario tra Regioni del Nord e quelle del Sud è di circa un punto percentuale. In termini di politiche, l'esistenza di diversità su base regionale rafforza le tesi della necessità di approcci differenziati (*one size does not fit all*)²⁶. Per quanto scontata questa osservazione possa apparire, la necessità di politiche calibrate sull'eterogeneità regionale dell'Unione europea sta assumendo sempre più centralità.

Una seconda considerazione, strettamente collegata alla prima, è relativa al consolidamento della prospettiva dei cosiddetti sistemi regio-

(25) R. CAPELLO, *Politiche di innovazione per le Regioni Europee*, in *Eyesreg*, 2011, 1.

(26) F. TODTLING, M. TRIPPL, *One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach*, in *Research Policy*, 34, 2005, pp. 1203-1219.

nali dell'innovazione (o Ris - *Regional Innovation System*). L'impianto teorico dei sistemi regionali è derivato dalla letteratura sui sistemi nazionali dell'innovazione, ma aggiunge l'analisi delle principali barriere all'innovazione su scala regionale e introduce la prospettiva per cui non esiste una migliore soluzione (o tagli unica) in tema di innovazione ma che invece c'è bisogno di soluzioni per ogni tipo di contesto²⁷. Dentro questa prospettiva risiede la visione delle Regioni come attori della competitività. Un sistema regionale dell'innovazione presuppone un sistema circoscritto geograficamente e amministrativamente all'interno del quale avviene un costante dialogo tra reti per l'innovazione e istituzioni al fine di migliorare la capacità di innovazione delle imprese regionali. Il cardine di questa lettura è quello delle reti e delle interdipendenze tra imprese e istituzioni. L'estrema flessibilità di una simile definizione pone la concettualizzazione dei RIS a forte rischio di inconsistenza metodologica²⁸ ed è stato fatto notare che la mancanza di una definizione univoca²⁹ ha condotto a considerare come sistemi regionali dell'innovazione anche Regioni che di fatto non operano come "sistemi" sul fronte delle politiche intenzionali dell'innovazione. È stato altresì illustrato come in realtà la natura globale dei flussi di conoscenza esigerebbe sistemi multilivello che collegano il livello regionale con quello nazionale e internazionale³⁰. Di fatto, la sfida dell'integrazione di più sistemi regionali dell'innovazione diventa particolarmente pressante per un paese come l'Italia in cui la massa critica per la competizione tecnologica può essere solo garantita a livello di macroregioni³¹.

(27) C. FREEMAN, *The "National System of Innovation" in Historical Perspective*, in *Cambridge Journal of Economics*, 19, 1995, pp. 5-24.

(28) A. MARKUSEN, *Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies*, in *Regional Studies*, 37, 2003, pp. 701-717.

(29) E. UYARRA, *What is evolutionary about "regional systems of innovation"? Implications for regional policy*, in *Journal of Evolutionary Economics*, 20, 2010, pp. 115-137.

(30) *Ibidem*.

(31) Se si guarda alla distribuzione delle principali Regioni europee (NUTS2) in termini di intensità di attività di ricerca e sviluppo sul PIL, non compare nessuna Regione

Se si prende a riferimento la traduzione operativa che viene fatta dall'Unione europea del concetto di RIs, all'interno del *Regional Innovation Scoreboard*, le Università e gli enti di ricerca vengono catalogati come facilitatori (*enablers*), nel circuito che collega le attività delle imprese con i diversi output di innovazione su base regionale.

Tab. 2. *Le dimensioni del Regional Innovation Scoreboard dell'Unione europea*

Elementi costitutivi di un sistema regionale dell'innovazione	Descrizione
Facilitatori (<i>enablers</i>)	Istruzione superiore; Ricerca pubblica; Formazione nell'arco di tutta la vita; Banda larga
Attività delle aziende	R&D privata; spese non R&D; innovazione interna alle PMI; collaborazioni di PMI con altre imprese; brevetti
Outputs regionali	Innovatori tecnologici; innovatori non tecnologici; innovatori sul lato dell'efficienza delle risorse; occupazione nella manifattura <i>medium-high & high-tech</i> ; occupazione nei settori ad alta intensità di conoscenza; vendita di prodotti nuovi per il mercato e per l'azienda.

Il *Regional Innovation Scoreboard* è utilizzato per costruire una scala di performance dei sistemi regionali e quindi avvalorare l'ipotesi di una formulazione differenziata di politiche per l'innovazione. Le prestazioni dei facilitatori per le Regioni del Nord Italia (che comprendono però anche gli altri elementi di facilitazione dello scoreboard e non solo le Università) sono medio-basse.

italiana salvo l'aggregato "Nord Ovest". Si veda EUROPEAN COMMISSION, *Exploring regional structural and S&T specialisation implications for policy*, 2009, p. 14. Sulla scia di queste considerazioni c'è chi ha formulato l'ipotesi di un "campo della ricerca" delle Regioni del Nord. Si veda P. PERULLI, A. PICCHIERRI, *La crisi italiana nel mondo globale*, Torino, Einaudi, 2010.

Tab. 3. *La performance delle Regioni del Nord Italia nel Regional Innovation Score-board della UE*

	Facilitatori	Attività delle aziende	Outputs
Piemonte e Valle d'Aosta	Medio-bassa	Medio-alta	Alta
Liguria	Medio-bassa	Medio-alta	Alta
Lombardia	Medio-alta	Alta	Alta
Veneto	Medio-bassa	Medio-alta	Alta
Friuli-Venezia Giulia	Medio-bassa	Medio-alta	Alta
Emilia-Romagna	Medio-bassa	Alta	Alta
Toscana	Medio-bassa	Medio-alta	Medio-alta

3. Il ruolo dell'Università nelle politiche regionali dell'innovazione in Italia

Questo articolo, pur inquadrando il tema della *performance* strategica delle Università in contesti regionali, non affronta il complesso tema del governo e della *governance* dell'Università. Ciò non è secondario nel contesto italiano che sta affrontando una nuova articolazione istituzionale e organizzativa degli atenei a seguito della cosiddetta "riforma Gelmini"³² e in cui la capacità di intervento dei singoli atenei e dei singoli dipartimenti, in chiave di autonomia, mostra una elevata disomogeneità³³. Tuttavia, in una prospettiva di politiche regionali, ciò che interessa è sollevare alcune considerazioni in relazione alle Università quali "attori collettivi", ancorati ai propri territori come potenziali attori dello sviluppo delle Regioni di appartenenza.

In Italia, la regionalizzazione delle politiche dell'innovazione è un fenomeno recente e segue la riforma del Titolo V della Costituzione. Nonostante l'autonomia regionale in materia, l'allocazione delle competenze resta ambigua e divisa tra: le prerogative regionali a supporto delle PMI ed al trasferimento tecnologico; i progetti strategici di indirizzo della ricerca di livello nazionale; gli ambiti di intervento misto

(32) In particolare la legge 30 dicembre 2010, n. 240 di "Riforma del sistema universitario" che è entrata in vigore nel gennaio 2011.

(33) Si veda A. PALETTA, *Il governo dell'Università. Tra competizione e accountability*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 355-361.

dove la valorizzazione delle specializzazioni regionali si inserisce nel disegno strategico delle reti nazionali e internazionali, come nel caso di distretti tecnologici³⁴. Gli interventi a favore della ricerca universitaria sono di competenza del governo centrale, ma ci sono poi ambiti come il trasferimento tecnologico che possono essere definiti un'area grigia in cui competenze nazionali e regionali agiscono spesso con scarso coordinamento³⁵.

Qual è il quadro della Ricerca e Sviluppo in Italia? Secondo l'ISTAT, nel 2009, sul totale della spesa per ricerca e sviluppo, le imprese detengono una quota del 53%, le Università del 30% ma per queste ultime la concentrazione prevalente è nella ricerca di base. La spesa in ricerca delle imprese è in linea con la media UE, anche se la Germania ha una quota di ricerca privata del 66%. L'equivalente quota di spesa in R&D delle imprese negli Usa è stata del 67% nel 2008³⁶. Accanto ad un sistema industriale diffuso a bassa intensità di innovazione, si affiancano esperienze di eccellenza sia nella ricerca accademica che in quella privata. Sul lato della ricerca accademica, a partire dal 2003, il *network* di Università italiane riunite nel consorzio Netval pubblica una indagine annuale. L'ottavo rapporto (l'ultimo disponibile per la consultazione in preparazione del presente articolo) attesta due tendenze di interesse: la presenza ormai diffusa in tutti gli atenei del campione (57 in Italia) di un Ufficio di Trasferimento Tecnologico che si occupa della valorizzazione e commercializzazione della ricerca condotta all'interno dell'ateneo e per sostegno alle iniziative di *spin-off*; la crescita dei brevetti concessi alle Università italiane (+247% dal 2004 al 2008)³⁷. L'applicazione di questo patrimonio si indirizza quasi

(34) Si veda V. MICELI, *Distretti tecnologici e sistemi regionali di innovazione. Il caso Italiano*, Bologna, Il Mulino, 2010.

(35) *Ibidem*.

(36) Dati Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/R_%26_D_expenditure.

(37) Quello dei brevetti è un ottimo indicatore di valore di mercato delle scoperte ma un indicatore imperfetto di patrimonio di conoscenza. Si tenga conto che spesso il deposito e la registrazione di un brevetto è l'apice di una intensa attività "nascosta" di esplorazione e ricerca, difficilmente contabilizzabile. Ad esempio, l'indagine che il consorzio AUTM svolge per gli atenei USA permette di distinguere tra "scoperte" (*disco-*

esclusivamente ad imprese italiane (il 95% dei contratti di licenza delle Università italiane è fatto con imprese italiane). Un elemento non secondario della fotografia della ricerca accademica italiana è l'elevata concentrazione dei risultati economici: l'89% dei ritorni economici da licenze su brevetti si concentra in 5 Università, considerate *top performers* da Netval, che riescono anche a superare con le entrate da contratti di licenza le spese sostenute per la protezione della proprietà intellettuale (mentre per la media dei 57 atenei intervistati le entrate non coprono la spesa).

Esiste, pertanto, anche in un contesto a bassa intensità di innovazione come quello italiano un rapporto fortemente integrato tra la ricerca accademica e le imprese. Ma si tratta di un rapporto di eccellenza molto ridotto quantitativamente (la media di contratti di licenza per le 5 Università *top performers* è di 8,4 all'anno), solo parzialmente rafforzato dalla nascita di *spin-off*: nell'ultimo decennio il sistema universitario italiano ha dato vita a 873 imprese *spin-off* di cui circa un terzo attivo nel campo dell'Ict e di cui oltre la metà concentrate nelle Regioni del Nord.

Pesa sulla situazione della valorizzazione della ricerca in Italia il limite di realtà scarsamente coordinate e la debolezza delle politiche nel correggere questa lacuna di integrazione. Come recentemente ricordato in un rapporto OCSE sul sistema universitario in Italia, non esiste una esplicita "terza missione" assegnata alle istituzioni universitarie e l'impegno in chiave regionale è demandato ai singoli enti³⁸.

Il collegamento con la Regione e il territorio di localizzazione, in realtà, è diventato importante anche per le Università italiane, come si evince dall'aumento, per un campione di 56 Università, dei fondi di ricerca che provengono da contratti e consulenza a livello regionale. Tale fonte è passata dal 4,4% nel 2004 all'11,4% nel 2008.

Alcune Università italiane hanno inoltre mostrato di sapere costruire progetti all'interno dei programmi quadro dell'Unione europea e

ures) e brevetti e mette in luce questa differenza sostanziale tra produzione e commercializzazione di conoscenza.

(38) OCSE, *Higher Education in Regional and City Development, Lombardy, Italy*, 2011.

Tab. 4. *Fonti di provenienza dei fondi per la ricerca (56 Università italiane, 2008)*

Fonti di finanziamento	%
Contratti di ricerca e consulenza	27,4
Governo centrale	23,8
Fondi propri	14,1
Regione e altri enti locali	11,4
UE	11,1
Altre fonti	11,1
Donazioni	1,1

Fonte: Rapporto Netval 2010.

di possedere le capacità di ricerca per partecipare alle piattaforme tecnologiche europee. Tuttavia questa partecipazione risulta ancora frammentata e sicuramente inferiore numericamente rispetto a quella di altri paesi³⁹. Come ricorda il rapporto OCSE manca una strategia per legare insieme queste due sfide sebbene ci siano iniziative che stanno cercando di andare in questa direzione.

4. *Università e sistemi regionali: le possibili trappole*

Una recente pubblicazione dell'Unione europea dal titolo *Connecting Universities to regional growth: A practical guide*⁴⁰, predisposta per accompagnare i lavori preparatori per la nuova fase di programmazione delle politiche comunitarie 2014-2020, si sofferma su una valutazione dei fattori che possono ostacolare la sinergia tra il settore pubblico, il settore privato e le Università nei contesti regionali (i tre elementi della cosiddetta “tripla elica”). Un passaggio importante risiede nel riconoscere la necessità di valutare la capacità delle istituzioni e delle imprese regionali di “articolare una domanda” nei confronti delle conoscenze possedute dalle Università e essere in grado di utilizzarle. L'obiettivo dichiarato è quello di andare oltre il semplice scambio di

(39) Dati provvisori sulla partecipazione italiana al settimo programma quadro attestano che i beneficiari italiani corrispondono al 2% del totale dei beneficiari europei, contro un 12% di Germania e Olanda. ASTER, *Tecnopoli e le piattaforme tecnologiche: l'esperienza regionale nell'ambito delle reti europee*, Primo incontro dei laboratori della Rete regionale Alta Tecnologia (*slides* scaricabili online).

(40) Pubblicazione del settembre 2011 (scaricabile online).

natura commerciale, sia tacito (sotto forma di consulenze e tirocini con studenti), che codificato (sotto forma di brevetti e *spin-off*), verso un modello ad elevato impatto di cambiamento sul sistema regionale (*transformational*). Il richiamo a politiche sul lato della domanda di innovazione evoca alcune recenti raccomandazioni dell' OCSE⁴¹ in tal senso e di fatto è ciò che potrebbe correggere situazioni come quella delle Regioni italiane, in ritardo soprattutto per le capacità del settore privato e pubblico di assorbire innovazione.

La formulazione di politiche regionali che tengano conto dunque sia dell'offerta di conoscenza e tecnologia ed anche della domanda è però molto complessa, soprattutto in un contesto di risorse pubbliche limitate da investire in programmi di sviluppo.

Esiste la necessità di rendere il più efficiente possibile lo scambio tra Università e sistemi regionali. Alcuni studi indicano i limiti dell'“effetto di sostituzione” tra iniziative promosse dalle Università e iniziative regionali ai fini del supporto all'innovazione⁴². Lavorare sulla complementarietà implica una riflessione sul tipo di tessuto economico all'interno di una Regione e sulle capacità di ricerca possedute dall'Uni-

(41) Si veda OECD, *Demand-side Innovation*, 2011.

(42) Un recente lavoro di R. FINI, R. GRIMALDI, S. SANTONI, M. SOBRERO, *Complementarities or substitutes? The role of universities and local contexts in supporting the creation of academic spin-offs*, in *Research Policy*, 40, 2011, pp. 1113-1127, stima l'effetto sostituzione e complementarietà (con riferimento alle politiche di supporto agli *spin-offs*) tra meccanismi di supporto interni all'Università e meccanismi di supporto di tipo pubblico operanti nelle Regioni in cui hanno sede le Università e arrivano ad evidenziare che le Università dovrebbero essere particolarmente attive nel creare sistemi di supporto per *spin-offs* nel caso esistano condizioni strutturali che favoriscono l'innovazione a livello regionale, ma che dovrebbero limitare tale investimento nel caso esistano già meccanismi pubblici fortemente indirizzati allo sviluppo dell'imprenditorialità *high-tech*, come incubatori, incentivi per le *start-ups*, ecc. Si veda anche il lavoro di R. COWAN, N. ZINOVYEVA, *Short-term effects of new universities on regional innovation*, United Nations University, Working Paper Series, December 2007. Gli autori hanno esaminato l'impatto della presenza di nuove sedi universitarie in Italia, frutto di decentramento sul territorio, nell'arco di tempo 1985-2000 rispetto alle capacità di ricerca dell'industria locale e individuano tre canali di collegamento diretto (ricerca di base, ricerca applicata e spillover in termini di citazione di brevetti). Essi riscontrano un effetto di sostituzione della ricerca delle imprese rispetto a quella universitaria che maschera anche legami di tipo tacito. L'impatto complessivo dell'Università, attraverso questi tre canali, è però stimabile per un 30% della capacità di R&D delle imprese e quindi ci sono altri fattori intervenienti a spiegare le dinamiche di diffusione di conoscenza.

versità. Mentre esiste una letteratura che ha esplorato le modalità di rafforzare il dialogo tra accademia e industria, partendo da contesti con elevata capacità innovativa (come, ad esempio, la Regione della Scania tra Danimarca e Svezia, il campus della Philips ad Eindhoven o la Regione di Oxford), quasi del tutto assenti sono i contributi che partano da contesti dove prevale un tessuto di imprese a medio contenuto tecnologico e con un'ampia presenza di piccole imprese a scarsa propensione all'innovazione.

I contesti *high-tech* e quelli a media tecnologia non presentano le stesse sfide per il ruolo di sviluppo regionale delle Università. Nei primi è possibile lavorare su sinergie complesse che possono includere centri per la ricerca e laboratori, sviluppo di cluster produttivi, collegamenti internazionali, attrazione di talenti; nelle Regioni a media tecnologia occorre lavorare maggiormente sulle forme di valorizzazione dei canali tradizionali (studenti, consulenze, ricerca a contratto e trasferimento tecnologico). È ovvio che i rendimenti di questi scambi in chiave di sviluppo regionale trovano terreno più fertile nel primo caso (sebbene sia sempre necessaria anche in quei casi un'azione di *leadership* da parte dell'Università come nella Regione danese Scania o delle imprese come nella Regione di Oxford⁴³).

Nel contesto italiano occorre inserire questa distinzione tra settori a media-bassa tecnologia (*Low-medium technology*) e settori ad alta tecnologia (*high technology*). Convenzionalmente la differenza viene tracciata con la soglia di Ricerca e Sviluppo sul fatturato sotto o sopra il 5%⁴⁴. In Italia i settori a media-alta tecnologia (ovvero quelli intermedi tra 3% e 5% del fatturato in ricerca e sviluppo) pesano per il 7% sull'occupazione totale, sopra la media UE, anche se al di sotto dell'incidenza che tali settori ricoprono in Germania. Sono evidentemente settori che presentano sfide di trasferimento e diffusione delle conoscenze diverse da quelli ad elevata capacità di innovazione.

(43) Per una ricostruzione sulla Regione di Oxford si veda A. LAWTON SMITH, *Imprese ad alta tecnologia, Università e sviluppo nella Regione di Oxford*, in *Stato e Mercato*, 93, dicembre 2011.

(44) Si veda P.L. ROBERTSON, D. JACOBSON, *Knowledge transfer and technology diffusion*, Edward Elgar, 2011.

Tab. 5. *Occupazione dei settori manifatturieri a medio-alta tecnologia in alcuni paesi UE (in % su tot. occupazione), 2008*

Paese	Quota di occupazione in medio-alta tecnologia
Italia	7,27
Francia	6,07
Germania	10,89
Olanda	3,36
UE 27*	6,69

* 2007.

Fonte: Eurostat.

I limiti di una analisi incentrata solo sulla commercializzazione della ricerca sono evidenti nel contesto italiano, in cui la performance innovativa delle imprese, soprattutto di piccola dimensione, è ridotta, la competitività dei sistemi produttivi è prevalentemente associata a profili di media-bassa tecnologia e dove l'aspetto tacito della diffusione di conoscenza prevale su quello codificato⁴⁵. Le due variabili che vengono classicamente introdotte per esplorare la prospettiva dello sviluppo regionale sono le *basi di conoscenza* del sistema produttivo e la *capacità di assorbimento*⁴⁶. Le basi di conoscenza (*knowledge bases*) rappresentano l'insieme delle conoscenze tacite e codificate, sia di provenienza industriale che scientifica, che le imprese possiedono e applicano sia per la produzione, che per la gestione organizzativa dei processi. La capacità di assorbimento (*absorptive capacity*) è l'abilità di riconoscere una nuova informazione, adattarla alle proprie

(45) Si veda M. BUGAMELLI, L. CANNARI, F. LOTTI, S. MAGRI, *Radici e possibili rimedi del gap innovativo del sistema produttivo italiano*, Working Paper, Banca d'Italia, 2011. Sui limiti strutturali della capacità innovativa delle imprese italiane si vedano i Rapporti Unioncamere e in particolare i Rapporti sull'Innovazione del sistema Unioncamere Emilia-Romagna. Sulla dimensione tacita dei trasferimenti di conoscenza che interessano le imprese italiane si veda A. CAMUFFO, R. GRANDINETTI, *I distretti industriali come economie della conoscenza*, in *Argomenti*, 2005, 15.

(46) Si vedano rispettivamente: G. DOSI, *Sources, procedures, and microeconomic effects of innovation*, in *Journal of Economic Literature*, 26, 1988, pp. 1120-1171; W.M. COHEN, D.A. LEVINTHAL., *Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation*, in *Administrative Science Quarterly*, 35, 1990, pp. 128-152.

competenze e sfruttarla a fine di innovazione di prodotto o di processo.

5. Il caso dell'Emilia-Romagna e del Tecnopolo della meccatronica

A conferma di quanto il contesto di localizzazione sia importante per concepire meccanismi di collegamento efficiente tra Università e sistema economico, è utile analizzare la politica di sviluppo tecnologico lanciata dalla Regione Emilia-Romagna, in particolare attraverso un caso di studio. Le considerazioni di questa sezione scaturiscono da un recente lavoro di ricerca condotto all'interno del progetto di avvio del Tecnopolo di Reggio Emilia⁴⁷.

Il sistema a rete con cui si sviluppa la piattaforma Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna è rappresentato dall'intersezione per ciascuna Provincia di uno o più Tecnopoli specializzati e la rispettiva piattaforma regionale di ricerca che dovrebbe agire da coordinamento tra le competenze dei singoli Tecnopoli che possiedono contiguità di esplorazione e applicazione⁴⁸. Poiché la sfida lanciata dall'Emilia-Romagna va proprio nel senso di un collegamento tra ricerca e applicazioni industriali, diventa interessante comprendere come questo collegamento possa rafforzare le specializzazioni tecnologiche già esistenti o farne nascere di nuove. Sul lato delle imprese, mentre è evidente la potenzialità per realtà strutturate con processi di ricerca interna già attivati e con capacità di posizionamento su mercati internazionali,

(47) Nel 2010, il Comune di Reggio Emilia ha deciso di fare coincidere la riqualificazione di un'area dismessa (Area delle ex Reggiane) a nord della città con l'insediamento del futuro Tecnopolo regionale dedicato alla ricerca. La locale Associazione degli Industriali, all'interno di questo progetto di riqualificazione, su invito del Comune, ha elaborato uno scenario di "polo dell'innovazione meccatronica" evidenziando punti di forza e debolezza del sistema dell'innovazione locale e le possibili sinergie con il livello regionale. Il percorso di ricerca si è sviluppato su: un'analisi finanziaria ed industriale di 300 imprese afferenti al settore della meccatronica; un *panel* di approfondimento di 64 imprese (questionario strutturato) incentrato sul tema del trasferimento tecnologico; interviste in profondità a dieci attori locali. Il risultante rapporto di ricerca (*Piano Operativo di sviluppo del polo della meccatronica*), a cura di ANTARES e a cui l'Autore ha partecipato in veste di responsabile scientifico, è consultabile all'indirizzo www.municipio.re.it/retecivica/urp/retecivi.nsf/DocumentID/6AFBBEC040F784F9C12579E40043DE37?opendocument.

(48) Per un approfondimento: www.aster.it.

risulta più difficile attivare collegamenti tra la ricerca condotta nei Tecnopoli e le piccole imprese, specialmente quelle con medio-bassa specializzazione tecnologica.

Il Tecnopolo di Reggio Emilia fa parte della rete regionale e ospiterà, a regime, quattro laboratori (ora attivati in altre sedi) di ricerca avanzata e per il trasferimento tecnologico alle imprese: 1) Intermech-Mectron per la ricerca applicata e i servizi nel settore della Meccanica avanzata, della Meccatronica e della Motoristica, con sede a Reggio (Reggiane) e Modena (dipartimento di Ingegneria); 2) En&Tech, per la ricerca industriale e il trasferimento tecnologico nel settore delle tecnologie integrate per la sostenibilità in edilizia, la conversione efficiente dell'energia, l'efficienza energetica degli edifici, l'illuminazione e la domotica; 3) Biogest Siteia, per il miglioramento e la valorizzazione delle risorse biologiche agroalimentari; 4) Crpa-Lab, i laboratori del Centro di ricerca produzioni animali, piattaforma agroalimentare, energetica e ambientale.

Interessa in questa sede soprattutto l'evoluzione della piattaforma di ricerca in materia di meccatronica. Reggio Emilia è un distretto industriale in evoluzione all'interno della Regione Emilia-Romagna. La performance competitiva delle imprese reggiane è da sempre collegata alla loro base di conoscenza (prevalentemente meccanica) e alla elevata capacità di assorbimento di conoscenze dall'esterno, accompagnata anche da una sostenuta propensione all'export. Prevala sul territorio un modello di innovazione incrementale di tipo interno all'azienda, con preferenza per canali di conoscenza che transitano per fornitori e clienti piuttosto che Università e laboratori di ricerca. Come recentemente illustrato nel Rapporto Innovazione 2011 a cura della Camera di commercio di Reggio Emilia, il 95% del sistema produttivo provinciale continua ad essere caratterizzato da una ridotta dimensione di impresa (sotto i 10 addetti), di cui il 60% non ha introdotto alcuna innovazione negli ultimi tre anni⁴⁹. Questa quota aumenta (al 66%) prendendo a riferimento aziende di piccola

(49) Si veda UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA, *Primo Rapporto sull'Innovazione della Provincia di Reggio Emilia*. Il campione complessivo provinciale è di 216 imprese di cui il 94,4% di piccole dimensioni.

dimensione con scarsi sbocchi commerciali. È una situazione in media con quella regionale ed evidenzia dunque ancora una volta che i limiti all'innovazione nascono da un mix complesso di natura settoriale e culturale e soprattutto di dimensione di impresa. La presenza di una dinamica diffusa di innovazione di questo tipo contrasta con la presenza di una *leadership* meccatronica, ovvero imprese leader che nel corso degli ultimi trenta anni si sono specializzate in soluzioni meccaniche che integrano anche informatica ed elettronica. Queste imprese rappresentano appena il 5% del distretto reggiano ma sono la parte più avanzata in termini di ricerca e sviluppo. La presenza di imprese meccatroniche ha permesso al distretto reggiano di essere iscritto all'interno del sistema dei distretti tecnologici in Italia⁵⁰.

Pur prevalendo un accesso alla conoscenza di tipo industriale, ovvero con ricerca interna e con scambi informativi con clienti e fornitori, si sono consolidati negli ultimi anni scambi anche con il sistema di ricerca universitario. L'indagine condotta⁵¹ dimostra che, sotto il profilo delle strutture di ricerca coinvolte, l'attenzione degli imprenditori della meccatronica reggiana si è concentrata prevalentemente verso l'Università di Modena e Reggio Emilia (52,8% dei casi). Sono nati, all'interno di un recente bando regionale a valere sul programma POR FESR 2007-2013, tre laboratori avanzati di ricerca collaborativa

(50) Il concetto di distretto tecnologico è stato introdotto in Italia nel 2002 nel quadro delle politiche per il sostegno della competitività del sistema produttivo nazionale. L'origine di questa nuova tipologia di *cluster* si fa risalire al Piano Nazionale della Ricerca (PNR) del 2002-2004 che, tra gli obiettivi strategici per il sistema italiano della ricerca, indicava appunto l'adozione di misure volte a favorire le sinergie per "fare massa critica" nelle attività di R&S. L'iniziativa per la costituzione di un distretto tecnologico spetta alle Regioni: queste presentano un progetto al Ministero dell'università e della ricerca (MIUR) che provvede, quando opportuno, al riconoscimento ufficiale della nuova realtà territoriale. Dai successivi accordi firmati tra i due attori scaturisce anche la suddivisione del carico finanziario. Al fine di favorire la costituzione di poli tecnologici al Sud, è previsto inoltre un finanziamento *ad hoc*, erogato dal CIPE. I distretti tecnologici riconosciuti dal MIUR sono 251, di cui 11 localizzati nel Mezzogiorno. Per l'Emilia-Romagna fu siglato nel 2003 un Accordo di programma che prevedeva il riconoscimento del distretto tecnologico Hi-Mec, per le tecnologie della meccanica avanzata, in cui ricadeva anche la specializzazione della meccatronica.

(51) ANTARES, *Piano Operativo di sviluppo del polo della meccatronica*, cit.

tra imprese leader e l'Università (con l'obiettivo di realizzare prototipi come nel caso del laboratorio ISOBUS sui sistemi di controllo delle apparecchiature dell'agro-meccanica). In generale, l'offerta universitaria locale (soprattutto Ingegneria) sembra in grado di soddisfare le esigenze delle imprese. La facoltà e il dipartimento di Ingegneria dell'Università di Modena e Reggio Emilia sono ormai un punto di riferimento importante per lo sviluppo di soluzioni meccatroniche⁵². Numericamente gli scambi non sono molti. È chiaro che un consolidamento di tale posizione può avvenire solo acquisendo maggiore tecnologia (esemplificabile con macchinari per prove, testing e progetti), sviluppandola all'intero o importandola, ma comunque avendo spazi sufficienti per gestire i progetti. Il dipartimento di Ingegneria da parte sua possiede una elevata capacità di produzione scientifica e di collegamenti internazionali, in virtù delle pubblicazioni scientifiche dei propri ricercatori e docenti. Come si traduce questo patrimonio di conoscenza in termini di trasferimento tecnologico e di conoscenza applicata? La fotografia che esce dal rapporto Netval per Reggio Emilia è buona sul lato degli *spin-offs* ma rivela alcuni ritardi sul lato della traduzione del patrimonio di conoscenza in brevetti⁵³. All'interno dell'ecosistema dell'innovazione reggiano è anche presente un terzo soggetto: Reggio Emilia Innovazione creato nel 2003, su iniziativa dell'Università e delle istituzioni locali e che rappresenta una realtà dinamica che offre servizi tecnologici soprattutto per prove e testing, grazie alla propria dotazione di laboratori e spazi e che

(52) Sul fronte del trasferimento tecnologico, il 40% del bilancio del Dipartimento proviene da attività di trasferimento tecnologico in conto terzi. Circa il 40% di questo trasferimento è su attività definibili di meccatronica. Tuttavia, i giudizi che possono essere raccolti lasciano l'impressione che si potrebbe ampliare il campo di applicazione delle soluzioni meccatroniche rispetto al tessuto produttivo locale. C'è qui un enorme spazio per accompagnare le imprese a formulare la domanda. Ovvero occorre una azione che agisca sulla cultura delle imprese ed una struttura di trasferimento tecnologico dovrebbe occuparsi di questo accompagnamento. ANTARES, *Piano Operativo di sviluppo del polo della meccatronica*, cit.

(53) L'VIII Rapporto NETVAL sulla Valorizzazione della Ricerca nelle Università Italiane analizza la distribuzione di famiglie brevettuali pubblicate (di titolarità/cotitolarità degli atenei italiani, nonché del CNR) per anno, per il periodo 1985-2010 e gli *spin-offs* al 31 dicembre 2009.

sta cercando di sviluppare un proprio mercato sul fronte del trasferimento tecnologico⁵⁴.

Il caso di Reggio Emilia è emblematico perché fotografa un tipo di sistema produttivo italiano caratterizzato da capacità di media-alta tecnologia. Aumentare le capacità di innovazione di questi sistemi richiede azioni che non solo rendano disponibile la conoscenza accumulata dalle Università, ma che stimolino anche la loro adozione da parte delle piccole e medie imprese. Università e enti di ricerca sono chiamati a svolgere un ruolo di “ponte” (*bridging institutions*) tra le conoscenze, in sinergia con le imprese e le istituzioni locali.

In un contesto come quello di Reggio Emilia i processi di trasferimento tecnologico dovrebbero essere accompagnati anche da strategie di trasferimento di conoscenza, ovvero: non solo laboratori ma anche processi di accompagnamento al potenziamento delle basi di conoscenza delle imprese (servizi alle imprese, progetti strategici, incubatori, acceleratori tecnologici, cultura dell'innovazione, ecc.)⁵⁵. Il ridotto numero di scambi tra Università e industria locale potrebbe essere corretto, lavorando su temi strategici di ricerca di carattere territoriale, ma allo stesso tempo ampliando la base di domanda potenziale di tecnologia. Le funzioni di trasferimento dovrebbero ricadere, in un'unica logica organizzativa, su soggetti con le capacità di incidere nel modo più diretto sull'efficacia del processo, con un management complessivo (inteso come capacità gestionale della struttura) in una cornice di *governance* condivisa, che ad oggi nonostante la presenza di diverse competenze, pubbliche e private, fa fatica a decollare.

6. Conclusioni

Sembrano aumentare le indicazioni, sia in letteratura che in chiave di raccomandazioni di *policy* delle istituzioni internazionali, ver-

(54) ANTARES, *Piano Operativo di sviluppo del polo della mecatronica*, cit.

(55) In generale, in letteratura, si ritiene che i processi di trasferimento della conoscenza (*knowledge transfer*) comprendano al loro interno quelli di diffusione tecnologica (*technology diffusion*). Si veda ad esempio A. GEUNA, A. MUSCIO, *The governance of University Knowledge Transfer: a critical review of the literature*, in *Minerva*, 2009, 47, pp. 93-114.

so un maggiore coinvolgimento delle Università nei programmi di sviluppo regionale incentrati sull'innovazione. I modelli tradizionali di riferimento sono incentrati sul cosiddetto "ruolo imprenditoriale" dell'Università e sul complesso funzionamento dei "sistemi regionali dell'innovazione". In entrambi i casi si tratta di modelli che possono apparire caratterizzati da una forte dose di prescrizione. Nell'articolo si è cercato di illustrare evidenze empiriche basate su ciascuno dei due modelli, partendo dalla letteratura esistente.

Le evidenze disponibili sul ruolo delle Università nelle traiettorie di sviluppo delle Regioni sembrano confermare che la sola conoscenza scientifica non produce crescita e che è necessario inserire la produzione di conoscenza accademica in percorsi di valorizzazione dell'innovazione, in complementarità con programmi di sviluppo del tessuto economico regionale, anche all'interno di azioni di supporto alla domanda di innovazione⁵⁶.

L'assenza di una "taglia unica" nelle politiche dell'innovazione sta diventando un tema centrale per il disegno del futuro ciclo di programmazione delle politiche di Coesione dell'Unione europea. Questa prospettiva assegna un ruolo centrale ai sistemi regionali dell'innovazione.

L'esperienza italiana dimostra che in assenza di una *governance* multilivello delle politiche dell'innovazione (che unisca, ad esempio il livello nazionale che ha operato in passato con la logica dei distretti tecnologici e il livello regionale che promuove le specializzazioni in poli dell'innovazione) risulta complesso affrontare problemi collegati all'esistenza di sistemi duali, in cui accanto a imprese leader con media tecnologia esiste una maggioranza di imprese, soprattutto piccole, a bassa propensione per l'innovazione.

Il caso di studio del Tecnopolo della mecatronica di Reggio Emilia dimostra che la politica regionale dell'Emilia-Romagna ha svolto un ruolo importante nel rafforzare il dialogo tra le leader di settore e la

(56) Una recente conferma al contributo alla crescita regionale delle Università ma in chiave complementare arriva da M. CARREE, A. DALLA MALVA, E. SANTARELLI, *The contribution of universities to growth: empirical evidence for Italy*, Working Paper DSE, 793, 2011.

ricerca accademica, rafforzando la già elevata capacità di innovazione delle imprese meccatroniche locali. È lecito pensare che questa logica operi a rafforzare le basi di conoscenza di una parte del tessuto economico. In chiave di complementarità e di trasformazione del sistema, probabilmente anche azioni sul lato della domanda di innovazione potrebbero aiutare ad aumentare le opportunità di sviluppo⁵⁷. Una conclusione unanime della letteratura esistente è che le Università non possono compiere tutta la strada dello sviluppo regionale da sole. È indispensabile che la cosiddetta “terza missione” sia inserita all’interno di politiche che coinvolgono la pubblica amministrazione e le imprese. Il tema della *leadership* è altrettanto importante e casi di successo in Europa dimostrano che la creazione di enti di collegamento (centri per l’innovazione, parchi scientifici, ecc.) sono chiamati a svolgere il delicato compito di superare i confini settoriali e possono svolgere questa funzione di *leadership* regionale⁵⁸. Tuttavia, anche l’eccessiva ridondanza e frammentazione di questo tipo di enti come sperimentata oggi in molte Regioni italiane non aiuta a formulare risposte efficaci ed efficienti.

Una riflessione conclusiva, ma di assoluta centralità per la competitività del sistema paese, che scaturisce anche dall’esame del caso di studio è la necessità per i sistemi regionali dell’innovazione italiani di pensarsi maggiormente in chiave integrata. Ci sono molte indicazioni per ritenere che il prossimo programma quadro a sostegno della ricerca comunitaria che partirà nel 2012 andrà nella logica transfrontaliera del *cross-border* (ossia la logica secondo cui una parte significativa delle risorse viene allocata a supporto di iniziative bottom up da parte di gruppi di paesi/regioni che condividono parte della loro agenda di ricerca, che mettono parte delle proprie risorse e che godono della

(57) Per domanda di innovazione si intendono azioni di promozione di tecnologie che raccolgano sfide sociali, attraverso appalti pre-commerciali e sostegno a cluster. Non esistono in Italia molte esperienze su azioni promosse dalla pubblica amministrazione sul lato della promozione della domanda di innovazione. Una esperienza in evoluzione in tal senso è quella della Regione Piemonte o della Provincia di Bolzano.

(58) Nel Rapporto UE, *Connecting Universities to regional growth*, si citano azioni e meccanismi che possano essere *boundary spanner* ovvero collegare le azioni dei diversi attori.

complementarietà con la Commissione)⁵⁹. A questo scenario i sistemi regionali italiani arrivano impreparati e divisi e scarsamente consapevoli del fatto che solo coalizioni su scala sovraregionale permetterebbero oggi di arrivare alla densità di innovazione presente in alcune Regioni tedesche o olandesi. Solo politiche dell'innovazione multilivello, in cui l'azione dei sistemi regionali è integrata in un framework strategico a livello nazionale (anche con una logica di macroregioni), potrebbero rafforzare l'azione di sinergia che è richiesta alle Università, alle imprese e alla pubblica amministrazione per vincere la sfida dell'innovazione e dello sviluppo.

(59) Scenario tratteggiato durante un seminario della Fondazione IRSO a Bologna il 28 novembre 2011.

Qualità dell'Università e mobilità dei laureati italiani: evidenze empiriche e proposte di *policy* (*)

Daria Ciriaci (**) e Andrea Nuzzi (***)

Abstract

Quest'articolo prende spunto da un'analisi della mobilità degli studenti laureati italiani tra le due principali macro aree italiane (Centro-Nord e Mezzogiorno) per discutere dei fallimenti di mercato che potrebbero portare gli studenti a effettuare scelte sub-ottimali e dei possibili strumenti di intervento in mano ai policy maker italiani per affrontarli. L'accento è posto sull'influenza che l'ambiente socio-economico regionale, quello familiare e la qualità dell'Università scelta/frequentata dagli studenti esercitano sulla scelta di dove studiare e dove vivere dopo la laurea. In questa prospettiva, un intervento di supporto economico agli studenti universitari si giustifica per contribuire a risolvere i problemi relativi al vincolo di bilancio di coloro che intendono studiare negli atenei migliori e contestualmente incentivare le Università a migliorare la qualità della ricerca e della didattica offerta agli studenti può contribuire sia al miglioramento della qualità del capitale umano che ivi si forma, sia a rilanciare lo "scambio di cervelli" lungo il territorio nazionale.

(*) Pur essendo frutto della collaborazione tra i due autori, la scrittura dell'articolo può essere attribuita come segue. L'introduzione, il paragrafo 4.1 e le conclusioni sono opera di entrambi gli autori; il primo e il secondo paragrafo sono stati scritti da Daria Ciriaci; il terzo paragrafo e il paragrafo 4.2 da Andrea Nuzzi.

(**) I pareri espressi impegnano soltanto l'Autrice e non possono essere considerati una presa di posizione ufficiale della Commissione europea. I dati utilizzati nel presente lavoro sono di fonte ISTAT e relativi all'indagine statistica sull'inserimento professionale dei laureati del 2004. Le elaborazioni sono state condotte presso il Laboratorio per l'Analisi dei Dati elementari dell'ISTAT e nel rispetto della normativa in materia di tutela del segreto statistico e di protezione dei dati personali. I risultati e le opinioni espresse sono di esclusiva responsabilità degli Autori e non costituiscono statistica ufficiale.

(***) Le posizioni espresse sono personali e non possono essere considerate una presa di posizione ufficiale dell'istituzione di appartenenza. Parte delle considerazioni espresse nell'articolo traggono spunto dalle attività svolte nell'ambito del percorso di ideazione della Fondazione per il Merito presso il Dipartimento del Tesoro.

1. Premessa

Da ormai diversi anni la Commissione europea promuove la mobilità del capitale umano all'interno dell'UE sulla base della considerazione che la circolazione dei cervelli promuove quella delle idee e contribuisce, quindi, al consolidamento dell'economia della conoscenza. Infatti, nonostante non esista una causalità dominante evidente tra la migrazione di manodopera qualificata e l'innovazione regionale¹ nel contesto degli studi sull'innovazione esistono prove a sostegno del potenziale trasferimento di conoscenza dovuto alla mobilità del capitale umano². Quindi, se dal lato della domanda l'afflusso di capitale umano in una Regione ha un impatto economico diretto e principalmente legato alla capacità di spesa di quest'ultimo, dal punto di vista dell'offerta, la decisione su dove studiare e lavorare è fondamentale per il processo di accumulazione di capitale umano regionale poiché "knowledge ultimately rests within individuals"³.

Il capitale umano, la sua accumulazione e il suo contributo alla crescita sono anche al centro della strategia elaborata dalla Commissione europea per il rilancio dell'economia comunitaria nel prossimo decennio, Europa 2020. Questa strategia prevede cinque assi di intervento: 1) Occupazione; 2) Ricerca e sviluppo e innovazione; 3) Cambiamenti climatici ed energia; 4) Istruzione; 5) Povertà ed emarginazione⁴. In-

(1) A. FAGGIAN, P. MCCANN, *Human capital, graduate migration and innovation in British Regions*, in *Cambridge Journal of Economics*, 33, 2009, pp. 317-333.

(2) S. BRESCHI, F. LISSONI, *Mobility and Social Networks: Localised Knowledge Spillovers Revisited*, KITeS Working Papers 142, KITeS, Centre for Knowledge, Internationalization and Technology Studies, Università Bocconi, Milano, marzo 2003; D. POWER, M. LUNDMARK, *Working Through Knowledge Pools: Labour Market Dynamics, The Transference Of Knowledge And Ideas, And Industrial Clusters*, in *Urban Studies*, 41, 2004, n. 5/6, pp. 1025-1044. Secondo FAGGIAN e MCCANN, *Human capital, graduate migration and innovation in British Regions*, cit., esistono prove di un processo endogeno e cumulativo in base al quale i laureati britannici migrano per lavorare in Regioni innovative del Regno Unito le cui prestazioni innovative sono state altresì positivamente correlate a tali flussi di capitale umano.

(3) R. BOSCHMA, R. ERIKSSON, U. LINDGREN, *How does labour mobility affect the performance of plants? The importance of relatedness and geographical proximity*, in *Journal of Economic Geography*, 2009, n. 9, pp. 169-190.

(4) I 5 obiettivi previsti da Europa 2020 sono: innalzamento al 75% del tasso di occupazione per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni (Occupazione), aumento

vestire in capitale umano appare dunque funzionale all'ottenimento di almeno quattro delle cinque finalità identificate e, di conseguenza, rappresenta una priorità cui gli Stati membri dovranno dedicare sempre più attenzione e risorse. L'importanza del capitale umano come strumento per il rilancio dell'economia appare ancor più marcata in Italia⁵, dove però la sua mobilità appare limitata e unidirezionale, nel senso che è diretta quasi esclusivamente dalle Regioni del Sud a quelle del Centro-Nord⁶.

In virtù di queste premesse, la scelta dell'Università in cui studiare e, più in particolare, la qualità della stessa rivestono un'importanza essenziale. Per questo motivo, avendo come riferimento le soglie quantitative convenute dalla Commissione europea per misurare i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, e nella prospettiva di creare le condizioni ideali affinché l'accumulazione del capitale umano e la sua circolazione possano tradursi concretamente in crescita, il *policy maker* italiano ha avviato in questi ultimi anni alcune importanti iniziative. Tra i principali esempi, vanno ricordate la riforma universitaria varata nel 2010⁷ – ispirata *inter alia*

degli investimenti in ricerca e sviluppo ed innovazione al 3% del PIL dell'UE (Ricerca e sviluppo, innovazione), riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990, 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili e aumento del 20% dell'efficienza energetica (Cambiamenti climatici ed energia), riduzione degli abbandoni scolastici al di sotto del 10% e aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria (Istruzione) e almeno 20 milioni di persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione in meno (Povertà ed emarginazione).

(5) Ciò in virtù sia della necessità di incrementare il tasso di crescita dell'economia e il suo livello di produttività sia del ritardo che esso sconta in relazione alle soglie quantitative convenute dalla Commissione europea per misurare i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020.

(6) SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2009*, Bologna, Il Mulino; D. CIRIACI, *University quality, interregional brain drain and spatial inequality. The case of Italy*, MPRA Paper 30015, University Library of Munich, Germany, 2011; Ib., *Migration choices, university quality and graduates' employability in Italy*, mimeo, 2011; H. JAHNKE, *Mezzogiorno e knowledge society: i rischi di spreco e fuga delle risorse umane*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 2001, n. 4, pp. 749-762.

(7) Legge 30 dicembre 2010, n. 240 recante "Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

a verificare e valutare le Università in base ai “risultati secondo criteri di qualità, trasparenza e promozione del merito, anche sulla base delle migliori esperienze diffuse a livello internazionale” – e le iniziative di valutazione dei prodotti della ricerca delle Università e degli altri enti di ricerca pubblici e privati italiani da parte dell’Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

Tali azioni costituiscono un importante passo nella direzione di incentivare le Università a migliorare la qualità della ricerca e della didattica offerta agli studenti. Tuttavia, tali iniziative sono una condizione necessaria, ma non sufficiente, per garantire l’accumulazione e la circolazione dei talenti lungo il territorio italiano. Affinché la strategia possa realizzarsi efficacemente, è necessaria l’istituzione di un’attività strutturata di supporto economico alla mobilità dei diplomati verso gli atenei di maggiore qualità o le facoltà universitarie che si adattano maggiormente alle proprie capacità. L’intervento di *policy* in questo campo dovrebbe essere finalizzato a limitare le situazioni in cui la mancanza di risorse economiche riduce il ventaglio di scelte a disposizione dello studente. Purtroppo, è proprio in termini di supporto alla mobilità degli studenti che l’Italia sconta un rilevante ritardo rispetto ad altre economie avanzate (soprattutto rispetto a quelle anglosassoni) in cui la principale forma di intervento è costituita da meccanismi di prestiti d’onore.

Alla luce di queste considerazioni, questo studio analizza il comportamento migratorio sequenziale degli studenti-laureati italiani ponendo l’accento sull’influenza che la qualità dell’Università frequentata esercita sulla scelta del “dove studiare” e del “dove vivere/lavorare” una volta conseguita la laurea e sull’esistenza o meno di vincoli socio-economici a tali scelte. Questa analisi è strumentale a una discussione dei possibili interventi pubblici a supporto della circolazione dei cervelli in Italia e di un sistema universitario basato sul merito. L’articolo è strutturato come segue. Nel prossimo paragrafo si discutono gli obiettivi della ricerca. Nel secondo paragrafo si descrivono la base empirica utilizzata, il metodo di analisi e le equazioni stimate. Il terzo paragrafo presenta i risultati delle stime effettuate. Infine, si discuteranno i risultati, le implicazioni di *policy* e i possibili strumenti a disposizione per favorire la meritocrazia e la circolazione dei laureati sul territorio italiano. Il quinto paragrafo conclude il lavoro.

2. Il problema in esame e gli obiettivi della ricerca

Nel dibattito di teoria economica, l'analisi dell'influenza che la qualità dell'Università scelta e frequentata esercita sulle scelte di mobilità degli studenti/laureati ha rivestito un ruolo marginale, limitato quasi esclusivamente ai paesi anglosassoni⁸. La mancanza di una riflessione compiuta in merito sorprende. Infatti, è facilmente intuibile come la presenza, al di fuori della propria Regione di origine, di strutture e istituzioni d'istruzione universitaria migliori rispetto a quelle presenti nella propria, possano indurre i diplomati che hanno deciso di proseguire i propri studi (e che hanno la possibilità economica di farlo) a migrare per ottenere un'istruzione relativamente migliore e, in seguito alla laurea, influenzarne nuovamente la scelta migratoria. Dopo la laurea, infatti, la qualità dei propri studi può agire da "segnale" per le aziende, e aumentare la probabilità di trovare un'occupazione nella stessa Regione/Provincia dove si è studiato⁹ limitando la necessità di spostarsi¹⁰. Queste scelte di mobilità, tuttavia, non sono esenti da vin-

(8) A. FAGGIAN, P. MCCANN, *Human capital*, cit.; A. FAGGIAN, P. MCCANN e S. SHEPPARD, *Human Capital, Higher Education and Graduate Migration: An Analysis of Scottish and Welsh Students*, in *Urban Studies*, 44, 2007, n. 13, pp. 2511-2528; F. MIXON JR., Y. HSING, *College Student Migration and Human Capital Theory: A Research Note*, in *Education Economics*, 2, 1994, n. 1, pp. 65-73; F.G. MIXON, *Factors Affecting College Student Migration across States*, in *International Journal of Manpower*, 13, 1992, pp. 25-32.

(9) L'importanza della scelta migratoria per motivi di studio è innegabile: l'analisi descrittiva svolta utilizzando l'Indagine ISTAT sulle prospettive occupazionali dei laureati italiani del 2004 (la stessa utilizzata per la successiva analisi empirica) conferma un'associazione tra la mobilità territoriale e la condizione occupazionale dei laureati italiani. Se consideriamo l'insieme degli studenti che prima dell'iscrizione all'Università risiedevano in una delle otto Regioni del Mezzogiorno e che si sono laureati nel 2004, il tasso di occupazione a tre anni dalla laurea è del 70,3% per chi ha studiato in un ateneo del centro-nord e del 63,7% per quanti, invece, hanno studiato nella propria macro ripartizione di origine. Lo stesso trend, anche se meno pronunciato, si osserva se consideriamo gli studenti che prima dell'iscrizione vivevano in una Regione centro-settentrionale che non si sono spostati per studiare e quelli che, invece, hanno frequentato un'Università meridionale: il tasso di occupazione associato alla scelta di mobilità è leggermente più elevato e a favore di questi ultimi (70,4% a fronte del 70,0%). Risultati simili si ottengono se consideriamo il tasso di disoccupazione: la mobilità riduce lo "spreco" di cervelli in tutto il territorio nazionale e non solo per gli studenti meridionali.

(10) D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, MPRA Paper 2010; S. BACCI, B. CHIANDOTTO, A. DI FRANCA, S. GHISELLI, *Graduates job mobility: A longitudinal analysis*, in *Statistica*, 2008, n. 3-4; M. SYLOS LABINI, N. ZINOVYEVA,

coli. L'investimento in istruzione universitaria, infatti, comporta costi e rischi elevati, soprattutto per gli studenti fuori sede. È inoltre riscontrabile un rilevante differimento temporale dei ritorni economici connessi agli investimenti privati in istruzione universitaria. A questo proposito è utile ricordare anche i sostanziali differenziali regionali che caratterizzano l'Italia e che contribuiscono a creare dei disincentivi/incentivi secondo la residenza di origine di uno studente. L'evidenza empirica mostra come se si considera l'intero arco di vita "lavorativo", il tasso di ritorno sull'investimento in capitale umano nelle Regioni meridionali è circa la metà di quello osservato nelle Regioni più "ricche" del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna¹¹). A queste considerazioni si associa la presenza di esternalità positive a livello di sistema paese derivanti dal sostenimento di investimenti nell'istruzione universitaria di qualità da parte degli individui.

In effetti, riflettendo sulla *ratio* economica che sottende le decisioni di investimento in istruzione universitaria, emerge piuttosto chiaramente l'esistenza di *un fallimento del mercato*. La teoria economica¹² suggerisce come, alla luce delle considerazioni precedenti, si possano realizzare degli equilibri di mercato caratterizzati da un investimento inferiore a quello ottimale e/o da scelte sub-ottimali in termini di qualità dell'ateneo o di rispondenza della facoltà selezionata alle esigenze dello studente.

In concreto, si possono configurare situazioni nelle quali il vincolo di bilancio per lo studente è così stringente da determinare la scelta di non trasferirsi in altre città in cui sono presenti atenei di maggiore qualità o facoltà universitarie che si adattano maggiormente alle proprie capacità. Tale situazione costituisce una barriera all'espressione

Stimulating graduates' research-oriented careers: does academic research matter?, in *Industrial and Corporate Change*, 20, February 2011, pp. 337-365; G. DI PIETRO, A. CUTILLO, *The effects of overeducation on wages in Italy: a bivariate selectivity approach*, in *International Journal of Manpower*, 27, 2006, n. 2, pp. 143-168.

(11) M. GUADAGNINI, C. MUSSIDA, *Il rendimento dell'istruzione nelle Regioni italiane*, Prometeia, mimeo, 2009.

(12) A.L. BOOTH, D.J. SNOWER, *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, New York, Cambridge University Press, 1996; P. BURCH, *Hidden Markets: The New Education Privatization*, New York, Routledge, 2009.

delle potenzialità degli studenti che, nel caso di studenti eccellenti e di talento, ha effetti particolarmente negativi in termini di benessere sociale. In presenza di tale vincolo, si rischia di non valorizzare gli studenti migliori che, come rilevato, costituiscono uno dei principali *driver* della ricchezza di un paese¹³ e di predisporre condizioni facilitanti per un contesto di *selezione avversa*: il mercato del lavoro non sarebbe in grado di scegliere i migliori.

In questa prospettiva, l'intervento dello Stato al fine di sostenere economicamente gli studenti durante il loro *cursus studiorum* universitario si giustifica per contribuire a risolvere i problemi relativi al vincolo di bilancio per gli studenti che intendono studiare negli atenei migliori – indipendentemente dalla *location* – e per offrire alle Università la possibilità di attrarre i migliori talenti. Se a uno schema di incentivi economici alla mobilità se ne affianca uno di incentivi al miglioramento della qualità della ricerca e della didattica negli atenei nazionali (in linea con quelli posti in essere attualmente), il risultato potrebbe essere quello di favorire uno scambio di cervelli lungo il territorio italiano. Questo ultimo risultato, ovviamente, si può ottenere nella misura in cui la qualità di un ateneo contribuisca positivamente alla mobilità degli studenti italiani.

3. *Analisi empirica*

3.1. *La base-dati*

Le informazioni sui laureati italiani sono tratte dall'ultima indagine campionaria sulle condizioni di accesso al mercato del lavoro a tre anni dalla laurea dei laureati del 2004 condotta dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)¹⁴. L'ISTAT – presso il quale sono state effettuate le

(13) G. BECKER, *Human Capital*, New York, Columbia University Press, 1993.

(14) Sebbene questa base-dati sia l'unica disponibile sui laureati italiani, il suo utilizzo per l'analisi della scelta di mobilità *ante lauream* ha un limite. Infatti, non osserviamo le scelte di coloro che si diplomano, ma solo quelle di chi è riuscito a laurearsi, implicitamente escludendo dalle analisi coloro che, pur iscritti, hanno abbandonato gli studi. In Italia, tale proporzione non solo è molto elevata (vicina al 50%), ma è piuttosto probabile che il rischio di abbandono non sia equamente distribuito tra le varie categorie di studenti (in particolare, anche tra studenti in sede e fuori sede). Questo implica che

elaborazioni – ha fornito per ciascun laureato intervistato (per un totale di 47.342 laureati) la Provincia di residenza prima dell'iscrizione all'Università, la Provincia dell'Università frequentata e quella di residenza a tre anni dalla laurea (nel 2007), variabili che sono state utilizzate al fine di determinare se l'individuo si fosse o meno trasferito per motivi di studio o per cercare lavoro. Questa banca è stata integrata con i risultati riportati nella relazione finale della Valutazione triennale della ricerca (VTR) condotta dal CIVR nel 2005¹⁵ e che ha interessato le attività di ricerca condotte nel periodo 2001-2003 (MIUR, 2007)¹⁶.

3.2. *Le equazioni stimate: migrazione ante lauream e post lauream*

Nel seguito sono considerati “migranti/mobili” solo gli studenti-laureati che si sono trasferiti da una Provincia del Centro-Nord (Mezzogiorno) a una Provincia del Mezzogiorno (Centro-Nord). Alla base di tale scelta vi sono due ragioni principali. La prima è che, dato l'obiettivo di questo studio, questa mobilità di lungo raggio sia quella maggiormente soggetta a vincoli, dato il maggior costo (sia economico sia sociale) dell'investimento da affrontare rispetto allo spostamento in una Regione contigua a quella di origine. In secondo luogo, se visto alla luce del potenziale impatto della fuga di cervelli sulle Province me-

i risultati che seguono possano essere generalizzati solo con cautela e considerando la probabile selezione presente nel caso della mobilità di primo stadio. Ringraziamo uno dei referee per questo prezioso rilievo.

(15) La scelta di usare quest'ultima fonte, e non altre nazionali (CENSIS-*La Repubblica* e/o *Il Sole-24 Ore*) e internazionali (Times Higher Education-QS, Academic Ranking of World Universities [ARWU], ecc.), è dovuta a una serie di ragioni. Prima di tutto, il *ranking* del MIUR è l'unico ufficiale. Inoltre limita le distorsioni che sarebbero presenti se venisse utilizzato un *ranking* multi-dimensionale costruito al fine di effettuare comparazioni internazionali. Infine, come dimostrato da M. GERACI, M. DEGLI ESPOSITI, *Where do Italian universities stand? A in-depth statistical analysis of National and International rankings*, in *Scientometrics*, 87, 2011, pp. 667-681, mentre il *ranking* del MIUR è molto correlato con quelli internazionali più noti (Times Higher Education-QS, ARWU, Webometrics), gli altri *ranking* italiani lo sono molto meno.

(16) A questo proposito, desidero ringraziare Alessandro Muscio che mi ha gentilmente concesso di usare i dati che avevamo elaborato e utilizzato in un precedente articolo (D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.).

Tab. 1. *Le migrazioni di studenti e laureati in Italia (dati pesati)*

Scelte di migrazione	Dopo la laurea non emigrano	Dopo la laurea emigrano	Totale
Non emigrano per studiare	216.375	14.999	231.374
Emigrano per studiare	13.366	15.330	28.696
Totale	229.741	30.329	260.070

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT (2009).

ridionali e settentrionali¹⁷ questo flusso è particolarmente rilevante. Appare chiaro che le scelte del “dove studiare” e del “dove vivere” una volta conseguita la laurea, pur sequenziali, sono difficilmente considerabili come “indipendenti” l’una dall’altra. Infatti, la scelta effettuata di decidere dove studiare generalmente influenza la scelta successiva¹⁸, come confermato dall’analisi descrittiva di questo studio. Su un totale di 260.070 laureati del 2004, 231.374 hanno studiato nella loro macro ripartizione di origine e 28.696, invece, si sono spostati per studiare nell’altra (cfr. tabella 1). Dei 231.374 che hanno studiato nella loro macro ripartizione di origine, circa 15mila sono migrati successivamente al conseguimento del titolo, mentre i rimanenti 216.375 sono rimasti. Dei 28.696 che, invece, hanno deciso di studiare in un’altra macro ripartizione rispetto a quella di origine, 15.330 hanno deciso di migrare nuovamente dopo il conseguimento del titolo, confermando la maggiore “propensione” alla migrazione di quanti sono emigrati per motivi di studio. Dopo la laurea, quindi, circa la metà di coloro che scelgono di studiare fuori della propria macro ripartizione di origine, rimane nella macro ripartizione sede dell’Università. Nel complesso, quindi, la scelta che appare maggiormente rilevante ai fini dell’accumulazione di capitale umano è quella effettuata al momento di scegliere l’ateneo di studio.

Pertanto, in primo luogo è stata analizzata la scelta dello studente di rimanere a studiare nella sua Provincia di origine o di migrare verso

(17) U. FRATESI, M. PERCOCO, *Selective migration and regional growth: evidence from Italy*, Bocconi Working Paper, 2009.

(18) J. DAVANZO, *Repeat migration in the United States: who moves back and who moves on?*, in *Review of Economics and Statistics*, 65, 1983, pp. 85-101.

una Provincia appartenente all'altra macro ripartizione mediante un modello probit¹⁹. I *predicted values* ottenuti dalla stima della prima equazione sono stati poi inseriti come variabile esplicativa (latente) della scelta del laureato di rimanere nella Provincia dove ha sede l'Università presso la quale ha studiato o di migrare verso una Provincia appartenente all'altra macro Regione (equazione PL), anch'essa stimata mediante un modello probit²⁰.

3.3. Le variabili indipendenti

La probabilità di migrare per motivi di studio e successivamente alla laurea è considerata funzione di una serie di caratteristiche dello studente e del suo *background* familiare, delle caratteristiche socio-economiche della Provincia di origine e di destinazione e della qualità dell'ateneo scelto/frequentato. La tabella 2 in appendice riporta le variabili esplicative incluse nei modelli e la tabella 3 ne riporta le principali statistiche descrittive.

3.3.1. Caratteristiche del laureato

Entrambe le scelte di mobilità sono funzione delle seguenti variabili: *i) età dello studente; ii) sesso dello studente; iii) livello di istruzione del padre dello studente; e iv) posizione professionale del padre dello studente*²¹. A queste tre variabili comuni alle due equazioni, nel caso

(19) A. FAGGIAN, P. McCANN, S. SHEPPARD, *Human Capital, Higher Education and Graduate Migration: An Analysis of Scottish and Welsh Students*, in *Urban Studies*, 44, 2007, n. 13, pp. 2511-2528.

(20) Per una discussione della metodologia si rimanda a D. CIRIACI, *University quality, interregional brain drain and spatial inequality*, cit.

(21) I risultati ottenuti durante la scuola superiore (*voto di diploma e tipo di scuola superiore*) e l'Università (*summa cum laude, laurea tardiva, qualifiche post-laurea*) sono stati utilizzati come indicatori di caratteristiche individuali non osservabili come la competenza, ma il loro effetto non è risultato significativo e per questo motivo non sono riportati nelle tabelle in appendice. Tuttavia, solo l'effetto del voto di laurea (nel caso della mobilità post-laurea) è risultato significativo. Questi risultati possono essere in parte dovuti alla probabile selezione del campione utilizzato (nella base-dati ci sono solo laureati, e non quanti pur iscritti non hanno terminato gli studi) e al fatto, quindi, che già si stanno osservando individui relativamente "migliori" ma anche in parte al fatto che, data la mancanza di un significativo sostegno economico alla mobilità, non siano i più meritevoli a migrare.

della migrazione *post lauream* sono state aggiunte *i*) una *dummy* per coloro che hanno terminato una *laurea triennale*, ossia per gli studenti post-riforma; *ii*) una *dummy* per coloro che hanno concluso la *specializzazione biennale* successiva alla laurea triennale che consente di controllare coloro che si trasferiscono alla fine del ciclo di studi (per lavorare) e non per continuarli seguendo la specializzazione o un master; *iii*) il *voto di laurea* conseguito dallo studente; e, infine, *iv*) un set di 14 *dummy* che controllano per il *gruppo di laurea*²².

3.3.2. *Caratteristiche socio-economiche provinciali*²³

Il secondo gruppo di variabili include una serie di controlli provinciali che, in parte, differiscono secondo la scelta migratoria considerata. Sono comuni a entrambe le scelte migratorie: *i*) una *dummy* che controlla per spostamenti transfrontalieri (la probabilità di migrare nell'altra macro ripartizione potrebbe essere sistematicamente più elevata per quanti risiedono lungo o vicino ai "confini" tra le due macro aree²⁴), ossia quelli effettuati dagli studenti residenti in Province contigue, situate lungo i confini tra le due macro aree (Latina, Frosinone, Isernia, Caserta, Aquila, Teramo), prima dell'iscrizione (nel caso della migrazione *ante lauream*) o che hanno compiuto gli studi in tali zone (nel caso della migrazione *post lauream*); *ii*), l'indice della qualità della vita nella Provincia di destinazione dello studente/laureato; e *iii*), il rapporto tra il valore aggiunto della Provincia di destinazione

(22) Non ho introdotto come variabile esplicativa la condizione lavorativa dei laureati date le problematiche endogene che sarebbero sorte. Per risolvere in parte questa problematica ho tuttavia inserito come controllo una *dummy* al fine di accertare se lo studente avesse già un impiego mentre frequentava l'Università, poiché tale variabile era molto correlata alla situazione lavorativa. Tale variabile non è significativa.

(23) La scelta delle variabili socio-economiche riportate nel seguito è stata svolta con l'obiettivo di minimizzare problemi di multicollinearità tra le stesse e tra queste ultime e le due variabili esplicative di interesse. Per una discussione più dettagliata si rimanda a D. CIRIACI, *University quality, interregional brain drain and spatial inequality*, cit.

(24) Data la definizione di mobilità adottata (tra macro-aree), non è stato possibile inserire un vettore di distanze tra Province per un problema di perfetta collinearità con la variabile dipendente. A una distanza diversa da zero tra le Province appartenenti alla stessa macro ripartizione è sempre associato uno zero e a una distanza diversa da zero, ma relativa a Province di diverse macro aree, è sempre associato un "uno".

dello studente/laureato e il valore aggiunto italiano, che tiene conto delle cosiddette economie di agglomerazione²⁵, ossia del fatto che gli studenti potrebbero sistematicamente favorire quelle Province dove si concentra l'attività produttiva. In altri termini, è una variabile che potrebbe essere interpretata come un indicatore della rilevanza economica di una Provincia rispetto alle altre.

Nel caso della migrazione per motivi di studio alle precedenti tre variabili di controllo provinciale si aggiunge l'indice dello standard di vita nella Regione d'origine che indica la posizione di una Provincia rispetto ad altre andando dalla migliore (che si colloca al numero 1) alla peggiore (collocata al numero 103). Pertanto, superiore è il numero, minore è il livello di vita. In particolare, come regressore è stata inserita la media dello standard di vita nella Provincia d'origine nel periodo 2001-2004. Questa variabile è un'altra proxy del benessere sociale dello studente, inserita per cogliere l'impatto delle condizioni economiche di partenza sulla possibilità di spostarsi per migliorare le proprie prospettive.

Nel caso della scelta post-laurea, alle tre variabili comuni si aggiunge, invece, il (v) *differenziale salariale* tra Provincia di studio e destinazione. In questo caso, è stato calcolato il salario medio mensile per Provincia di lavoro (NUTS3) dei laureati occupati, utilizzando come pesi i coefficienti di riporto all'universo forniti dall'ISTAT. Dopo aver calcolato questo indice per le 103 Province italiane nell'equazione è stato introdotto un divario salariale basato sulle differenze tra il salario medio ponderato della Provincia dove il laureato ha dichiarato di vivere nel 2007 e quello della Provincia di origine.

3.3.3. *La qualità dell'Università*

Infine, nel terzo gruppo di variabili rientrano quelle volte ad approssimare la qualità dell'Università scelta e frequentata dallo studente/laureato. A questo proposito occorre osservare che, sulla base dei risultati della prima Valutazione Triennale della Ricerca è stato calco-

(25) E.L. GLAESER, *Cities, Agglomeration and Spatial Equilibrium*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

lato un indice della qualità della ricerca medio per ciascuna Università italiana (pubbliche e private)²⁶. Allo stesso modo, è stato calcolato il numero medio di personale docente per studente per ateneo al fine di avere una proxy della qualità della didattica.

In entrambe le equazioni sono state inserite: *i*) la qualità della ricerca dell'ateneo frequentato dallo studente e *ii*) il numero medio di professori per studente. Nel caso della migrazione per motivi di studio a queste variabili se ne aggiungono altre due che hanno l'obiettivo di cogliere la qualità della ricerca e della didattica dell'offerta universitaria "locale", ossia nella Regione di origine (NUTS2) dello studente²⁷: si tratta dell'indice medio della qualità delle Università presenti nella Regione di origine dello studente e del numero medio di professori per studente nelle Università presenti nella Regione di origine dello studente. Questo equivale a ipotizzare che all'aumentare della qualità dell'offerta universitaria nelle Province più "vicine" allo studente, diminuisce la necessità di migrare per studiare. In entrambi i modelli sono incluse delle *dummy* per controllare la dimensione dell'ateneo. L'aver introdotto sia un controllo per le economie di agglomerazione, sia per la dimensione dell'ateneo, ci consente di distinguere i due effetti legati all'agglomerazione: le Università più grandi (in termini di numero di studenti) di solito si trovano nelle città più grandi e ricche

(26) La VTR valuta e classifica le attività di ricerca universitaria, analizzando un determinato numero di risultati della ricerca (articoli su riviste, libri, capitoli di libri, brevetti, produzioni artistiche, ecc.) definiti sulla base delle dimensioni dell'Università (eccellente = 1,0, buono = 0,8, accettabile = 0,6, scarso = 0,2, non classificabile = 0). Per un approfondimento si veda D. CIRIACI, *University quality, interregional brain drain and spatial inequality*, cit. e D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.

(27) Inizialmente era stata utilizzata una variabile che teneva conto della differenza tra la valutazione media delle Università nella Provincia di provenienza dello studente e quella dell'Università scelta. Tuttavia, è poco probabile che gli studenti confrontino le valutazioni puntuali delle diverse Università italiane dato che tali informazioni non sono né perfette, né facilmente reperibili. Inoltre, ho anche considerato di controllare solo per la qualità del migliore ateneo per ogni Regione NUTS2, immaginando che in presenza di un "centro di eccellenza" regionale diminuisse la necessità di emigrare. Anche in questo caso è stato ritenuto che, per dare un'idea dell'offerta didattica regionale, fosse più appropriato considerare l'offerta media regionale invece delle eccellenze.

(come Roma e Milano)²⁸ dove, allo stesso tempo, le opportunità offerte ai giovani laureati qualificati sono relativamente maggiori.

4. *Commenti e Risultati*

4.1. *La scelta ante lauream*

Nel caso della scelta effettuata per motivi di studio (tab. 4 in appendice), i risultati confermano chiaramente l'importanza della qualità della ricerca e quella della didattica per la scelta migratoria di uno studente. *Ceteris paribus*, migliore è la qualità della ricerca universitaria e maggiore il numero di professori a disposizione degli studenti nella propria Regione di origine, ossia migliore è la qualità dell'offerta universitaria locale, minore è la propensione dello studente a migrare. Nello specifico, l'effetto marginale della qualità della ricerca sulla probabilità di migrare per motivi di studio è pari a 0,69 (un aumento dell'1% del valore medio del *rating* comporta un aumento della probabilità di migrare dello 0,69), mentre quella relativa al rapporto tra il numero di docenti per studente è pari a 1,22 (un aumento dell'1% del numero medio di docenti per studente comporta un aumento dell'1,22 della probabilità di migrare). Allo stesso tempo, la probabilità che un individuo si sposti per motivi di studio è condizionata positivamente dalla qualità della ricerca e della didattica presso l'Università scelta. Il livello d'istruzione del padre ha un interessante impatto sulla scelta migratoria *ante lauream*: maggiore è il livello d'istruzione raggiunto dal padre dello studente, maggiore è la probabilità di emigrare. In generale questo suggerisce che il fattore "di spinta" rappresentato dalla famiglia è probabilmente dovuto a motivazioni socioeconomiche: maggiore è il livello di istruzione del padre, maggiore è il reddito familiare²⁹.

In linea con queste considerazioni, i risultati indicano anche che la

(28) R. KANBUR, H. RAPOPORT, *Migration selectivity and the evolution of spatial inequality*, in *Journal of Economic Geography*, 2005, n. 5, pp. 43-57; A. VENABLES, *Spatial Disparities in developing countries: cities, regions and International trade*, in *Journal of Economic Geography*, 2005, n. 5, pp. 3-21.

(29) Dall'altro lato, le *dummy* inserite per tenere conto della posizione professionale del padre non si sono rivelate significative.

probabilità che un individuo migri è fortemente legata allo standard di vita nella Provincia di origine. Questo ultimo risultato significa che, nella misura in cui lo standard di vita nella Provincia di origine dello studente approssimi la ricchezza media delle famiglie ivi residenti, è più probabile che uno studente che abbia alle spalle una famiglia che possa sostenere il costo di studiare “fuori sede” decida di migrare per studiare. Come ipotizzato, inoltre, il risiedere in una delle Province “contigue”, ossia localizzate al confine tra le due macro aree, aumenta la probabilità di migrare, risultato che conferma il ruolo che la distanza – che approssima il costo della scelta migratoria – ricopre in questi contesti. L'importanza dell'ambiente socioeconomico di destinazione è colta dal rapporto tra il valore aggiunto della Provincia sede dell'Università frequentata e quello italiano. I risultati confermano che maggiore è il valore aggiunto della Provincia in cui ha sede l'Università e la qualità della vita, più alta è la probabilità che l'individuo vi si trasferisca. Infine, la probabilità di migrare per motivi di studio si riduce all'aumentare dell'età dello studente ed è minore tra le donne³⁰.

4.2. *La scelta migratoria post lauream*

L'evidenza empirica italiana conferma che la decisione effettuata al momento di scegliere se migrare o no per motivi di studio (tab. 5 in appendice) influenza positivamente e in modo significativo la decisione migratoria successiva alla laurea³¹. In linea con i risulta-

(30) In linea con SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2009*, cit.; D. CIRIACI, *Opportunità di occupazione, soddisfazione e fuga dei laureati meridionali*, in *La Questione Agraria*, 2006, n. 4, pp. 55-82; Id., *La fuga del capitale umano qualificato dal Mezzogiorno: un catching-up sempre più difficile*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 2005, n. 2, pp. 369-404.

(31) N.F. DOTTI, U. FRATESI, C. LENZI, M. PERCOCO, *Local labour markets and the interregional mobility of Italian university students*, Working Paper, 2010; S. BACCI, B. CHIANDOTTO, A. DI FRANCIA, S. GHISELLI, *Graduates job mobility*, cit.; A. FAGGIAN, P. McCANN e S. SHEPPARD, *Human Capital, Higher Education and Graduate Migration*, cit.; J. DAVANZO, *Differences between return and non-return migration: an econometric analysis*, in *International Migration Review*, 10, 1976, pp. 13-27; Id., *Repeat migration in the United States*, cit.; J.S. DAVANZO, P.A. MORRISON, *Return and Other Sequences of Migration in the United States*, in *Demography*, 18, 1981, pp. 85-101; J. VANDERKAMP, *Migration flows, their determinants and the effects of return migration*, in *Journal of Political Economy*, 79, 1971, pp. 1012-1031.

ti commentati in precedenza, anche nel caso della scelta migratoria post laurea, si conferma la rilevanza esplicativa sia della qualità della ricerca, che della didattica. All'aumento della qualità della ricerca scientifica nell'ateneo frequentato dal laureato, diminuisce la probabilità che esso lasci la Provincia sede dell'Università per emigrare in una Provincia appartenente all'altra macro ripartizione (potrebbe, comunque, migrare in una Provincia appartenente alla stessa macro ripartizione della sede universitaria). Infatti, l'effetto marginale complessivo (effetto diretto e indiretto, vedi tabella 5) associato al *rating* dell'Università è $-0,10$, mentre quello associato a un aumento di un punto percentuale del numero di studenti per docente è pari a $-0,29$. La valutazione accademica ha pertanto una forte valenza esplicativa: in linea con l'evidenza empirica per l'Italia³², questo risultato potrebbe essere spiegato osservando che la qualità dell'ateneo agisce da "segnale" alle imprese e influisce positivamente sulla probabilità che l'individuo trovi un lavoro nella stessa Provincia sede dell'Università. Ciriaci e Muscio³³ analizzando l'impatto della qualità dell'Università sulla probabilità di trovare occupazione (a uno e tre anni dalla laurea) dei laureati italiani del 2004, rimarcano che tale impatto è significativo. Allo stesso modo, Di Pietro e Cutillo³⁴ hanno rilevato che i laureati italiani che hanno conseguito la laurea presso Università orientate verso la ricerca ottengono migliori risultati nel mercato del lavoro rispetto ai loro pari che si sono laureati presso un'istituzione non attiva nel campo della ricerca. Inoltre, anche Bacci *et al.*³⁵ hanno rilevato che la probabilità di trovare occupazione è più elevata per coloro che dopo la laurea scelgono di emigrare in un'altra Provincia italiana, un risultato confermato anche dall'analisi descrittiva condotta sui laureati del 2004. Alla luce di quanto sopra, quindi, si può argomentare che la probabilità che, dopo la laurea, l'individuo debba affrontare la ne-

(32) D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.; M. SYLOS LABINI, N. ZINOVYEVA, *Stimulating graduates' research-oriented careers*, cit.

(33) D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.

(34) G. DI PIETRO, A. CUTILLO, *The effects of overeducation on wages in Italy*, cit.

(35) S. BACCI, B. CHIANDOTTO, A. DI FRANCIA, S. GHISELLI, *Graduates job mobility*, cit.

cessità di migrare per trovare un lavoro è inversamente correlata alla qualità dell'istruzione universitaria ricevuta. Tuttavia, il fatto che la qualità dell'ateneo frequentato sia correlata positivamente alla probabilità di trovare occupazione non significa escludere che quest'ultima sia influenzata da altri fattori, primi tra tutti il settore disciplinare scelto dal laureato³⁶ e le reti sociali e familiari che facilitano, soprattutto in Italia, la transizione al mercato del lavoro dei giovani. A questo proposito, Panichella³⁷ mostra, utilizzando la nostra stessa base-dati (e le stesse definizioni di mobilità utilizzate in questo e in precedenti studi³⁸), che, nonostante il fatto che l'interazione con un mercato più prospero come quello del Centro-Nord aumenti le possibilità di essere occupati, sia spostarsi al momento della scelta universitaria a garantire maggiori probabilità di essere occupati stabilmente.

A prescindere da dove hanno studiato (se nella propria macroripartizione di origine o nell'altra), i risultati confermano che l'aver conseguito una laurea in un'Università relativamente migliore aumenta la probabilità che il laureato migri successivamente all'ottenimento del titolo. A questo proposito, però, si deve enfatizzare che tra chi migra dopo la laurea vi sono sia gli studenti che si sono spostati nell'altra macroripartizione per studiare e dopo la laurea ritornano nella macroripartizione di origine (ma non necessariamente nella Provincia di origine) sia studenti che hanno finito gli studi nella propria macro ripartizione e si spostano solo successivamente. Questo significa che i primi, ossia chi ha studiato al di fuori della propria macroripartizione di origine utilizzerà il capitale umano accumulato durante gli studi nella sua macroripartizione di origine. Nel secondo caso, invece, il capitale umano accumulato durante gli studi effettuati nella propria Regione di origine sarà utilizzato nell'altra, implicando una perdita

(36) D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.; G. BRUNELLO, L. CAPPELLARI, *The Labour Market Effects of Alma Mater: Evidence from Italy*, Marco Fanno Working Papers 0040, Dipartimento di Scienze Economiche Marco Fanno, 2008.

(37) N. PANICHELLA, *La mobilità territoriale dei laureati meridionali: vincoli, strategie e opportunità*, in *Polis*, 2009, n. 2, pp. 221-246.

(38) D. CIRIACI, *La fuga del capitale umano qualificato dal Mezzogiorno*, cit.

netta in termini di capitale umano³⁹ nelle Regioni di origine. Il problema è che il secondo flusso è largamente superiore al primo che, peraltro, negli anni è andato perdendo importanza⁴⁰.

A differenza dei risultati ottenuti nel caso della migrazione *ante laurea*, la probabilità di migrare aumenta all'aumentare dell'età del laureato. È probabile che il laureato più "vecchio" e/o quello che impiega un numero di anni superiore alla media per laurearsi cerchi inizialmente lavoro nella Provincia sede dell'Università ma che, incontrando maggiori difficoltà a trovare un'occupazione, decida solo in un secondo momento di emigrare⁴¹. Nel complesso, infatti, la probabilità di migrare tende ad aumentare linearmente con l'età dei laureati: Bacci *et al.*⁴² stimano che per ogni anno aggiuntivo dopo aver conseguito la laurea la probabilità che il laureato italiano emigri aumenta del 12%. Inoltre, la probabilità di migrare successivamente alla laurea è più elevata tra i "migliori" laureati (all'aumentare dell'1% del voto di laurea, la probabilità di emigrare successivamente al conseguimento del titolo aumenta dello 0,01; vedi tabella 5) in linea con l'evidenza empirica precedente sui laureati italiani⁴³ e con quella che si riferisce alle migrazioni internazionali degli *skilled*⁴⁴. Infine, in linea con la

(39) U. FRATESI, M. PERCOCO, *Selective migration and regional growth: evidence from Italy*, cit.

(40) H. JAHNKE, *Mezzogiorno e knowledge society: i rischi di spreco e fuga delle risorse umane*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 2001, n. 4, pp. 749-762.

(41) In linea con D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.; D. CIRIACI, *La fuga del capitale umano qualificato dal Mezzogiorno*, cit.; Id., *Opportunità di occupazione, soddisfazione e fuga dei laureati meridionali*, cit.

(42) S. BACCI, B. CHIANDOTTO, A. DI FRANCIA, S. GHISELLI, *Graduates job mobility*, cit.

(43) D. CIRIACI, *La fuga del capitale umano qualificato dal Mezzogiorno*, cit.; Id., *Opportunità di occupazione, soddisfazione e fuga dei laureati meridionali*, cit.; H. JAHNKE, *Mezzogiorno e knowledge society*, cit.

(44) Con riferimento al *background* universitario e alla *performance* del laureato del 2004, quanti si sono laureati a seguito della conclusione di una laurea triennale hanno una minore probabilità di migrare successivamente alla laurea. Questo risultato può in parte essere dovuto al fatto che, come osservato da altri studi, i laureati della triennale trovano lavoro relativamente più facilmente di quelli che terminano il 3+2 (D. CIRIACI, A. MUSCIO, *Does university choice drive graduates' employability?*, cit.; ISTAT, *Inserimento professionale dei laureati. Indagine 2007*, Roma, 2010; ALMA LAUREA, *Condizione occupazionale dei laureati. IX Indagine*, 2007). Oltretutto, questi studenti sono probabil-

letteratura, il divario salariale tra la Provincia di destinazione e quella di origine è significativo ed entra nell'equazione con il segno previsto: maggiore è il divario salariale, più alta è la probabilità che un laureato scelga di migrare dopo la laurea. Tuttavia, non sorprendentemente poiché si tratta di divari salariali a tre anni dalla laurea, l'effetto marginale, pur statisticamente significativo, è limitato.

5. Gli interventi di policy necessari: il contesto italiano e le esperienze internazionali

Sulla base dei risultati riportati nel paragrafo precedente, appare evidente che rimuovere eventuali vincoli di bilancio che pesano sulle scelte di mobilità degli studenti italiani nell'ottica di favorire i meritevoli potrebbe allargarne il ventaglio di scelte disponibili. L'evidenza che non siano i più meritevoli a migrare per studiare (il voto di diploma e il tipo di scuola media superiore non sono risultate caratteristiche significative dei migranti *ante lauream*), ma siano invece i figli dei più istruiti e di coloro che provengono da Province relativamente più ricche e che, al tempo stesso, siano invece proprio i migliori a migrare dopo la laurea, rafforza ulteriormente la necessità di questo tipo di intervento. Infatti, questi due risultati che, a prima vista, potrebbero sembrare in contraddizione con l'idea che fornire un supporto economico a quanti decidano di migrare incentivi il merito, in realtà non lo sono. I risultati sulla mobilità per motivi di studio ci dicono che non si spostano i migliori, ma chi può permetterselo. A questo proposito si può argomentare che se gli studenti migliori avessero accesso a un sistema di incentivi/prestiti alla mobilità, potrebbero spostarsi per studiare in atenei migliori rispetto a quelli presenti nella propria Provincia o Regione. Un intervento di questo tipo potrebbe poi essere

mente più giovani di quanti si laureano nel 2004 a seguito di una laurea quadriennale (quindi ancora sotto il vecchio ordinamento universitario) e più bravi, visto che sono tra i primi laureati del nuovo ordinamento. Per quanto riguarda il *background* familiare del laureato, se il padre dello studente è un manager/dirigente o un imprenditore, la probabilità che il laureato emigri in seguito alla laurea è relativamente più elevata, a conferma della scarsa mobilità sociale della società italiana (CENSIS, *Meno mobilità, più ceti, più classi*, Roma, 2006). G.J. BORJAS, B. BRATSBERG, *Who Leaves? The Outmigration of the Foreign-Born*, in *The Review of Economics and Statistics*, 78, 1996, n. 1, pp. 165-176.

rafforzato dalla predisposizione di incentivi miranti a un miglioramento complessivo della qualità dell'istruzione universitaria e a un rafforzamento dei *network* tra Università e imprese⁴⁵. In questo modo, i migliori atenei potrebbero continuare ad attrarre i migliori talenti e favorirne potenzialmente la circolazione lungo il territorio italiano.

La possibilità che questa "circolazione" non sia solo potenziale trova un limite, tuttavia, nell'esistenza di persistenti gap socio-economici tra il Sud e il Nord del paese. Non sorprendentemente, infatti, i risultati indicano che gli studenti tendono a spostarsi nelle Province caratterizzate da un maggior peso economico e da una maggiore qualità della vita. Se a questo si aggiunge la considerazione che sono principalmente i diplomati meridionali a spostarsi per motivi di studio e di lavoro, ne emerge un quadro non rassicurante, se l'obiettivo del *policy maker* è quello di favorire uno sviluppo equilibrato della capacità di attrarre capitale umano e, soprattutto, di trattenerlo. In quest'ottica, si potrebbe prevedere un investimento nella qualità degli atenei meridionali che sia superiore rispetto a quello negli atenei del Centro-Nord e favorire, al tempo stesso, una diversa specializzazione degli atenei in determinati corsi e materie⁴⁶.

Attualmente, il nostro paese, seppur dotato di un meccanismo di borse di studio su base regionale che ha l'obiettivo di contribuire parzialmente ai costi sostenuti dagli studenti, è uno tra i pochi paesi in cui manca un consolidato sistema di supporto agli studenti universitari mediante prestiti, differentemente dalla gran parte dei paesi industrializzati dove misure di *policy* di questo tipo sono una prassi consolidata. In questo momento, le borse previste dal diritto allo studio⁴⁷ supportano con differente importo tre categorie di studenti: fuori sede, pendolari e in sede. Per accedere al sistema il primo anno universitario, devono essere rispettati requisiti di reddito calcolato in termini del cosiddetto Indicatore della situazione economica equiva-

(45) Chiaramente, mentre il primo tipo di intervento potrebbe avere un effetto nel breve periodo, nel secondo caso, data la natura strutturale del problema e la presenza di ampi divari regionali di natura socio-economica, i benefici potrebbero tardare.

(46) Ringraziamo un *referee* anonimo per questa considerazione.

(47) Si vedano a tale proposito la legge 2 dicembre 1991, n. 390 e il d.P.C.M. 9 aprile 2001.

lente (ISEE). Solo a partire dal secondo anno, per mantenere la borsa di studio, sono previsti requisiti aggiuntivi di merito. Gli importi per le borse di studio (anno accademico 2010/2011) sono stati pari a 4.701,22 euro per studenti fuori sede, 2.591,70 euro per studenti pendolari e 1.771,99 euro per studenti in sede.

Nel complesso, se consideriamo la percentuale di studenti che vedono soddisfatto il proprio diritto alla borsa di studio, emerge che nella metà delle Regioni italiane i fondi stanziati non permettono di erogare un numero di borse adeguato rispetto agli studenti aventi diritto. Anche in questo caso emerge un netto divario territoriale che ricalca il ben noto gap socio-economico italiano: da un lato si trovano le Regioni del Centro-Nord, dove in concreto tutti gli aventi diritto ottengono la borsa (uniche eccezioni sono Veneto – 88,4% – e Marche – 88,5%) e, dall'altro lato, quelle del Sud in cui la percentuale media complessiva degli aventi diritto con borsa si attesta solamente al 60%. In estrema sintesi, il sistema nazionale di borse di studio si caratterizza per una rilevante frammentazione e una asimmetrica distribuzione a livello territoriale.

Dall'analisi della distribuzione dei fondi per il diritto allo studio emerge anche una seconda considerazione che riguarda, più nello specifico, il tipo e la percentuale di costi che i fondi a disposizione consentono di coprire. Se consideriamo gli studenti fuori sede, emerge che i costi che mediamente tali studenti devono sostenere si aggirano intorno ai 7-8.000 euro annui: tale importo, ovviamente, è differente in base alle città di destinazione e/o provenienza dello studente, è costituito da spese di vitto e alloggio, tasse universitarie e spese per libri di testo⁴⁸.

Come detto, il tipo di intervento a sostegno della mobilità e del merito prevalente negli altri paesi industrializzati si fonda principalmente su un sistema di prestiti universitari (*student loan system* che copre integralmente le spese di istruzione universitaria). Ad esempio, nel

(48) Stime effettuate su dati ISTAT ed elaborazioni Federconsumatori. Per le tasse universitarie, è stata considerata la media nazionale tra le cinque fasce di reddito previste. Per le locazioni e le spese di manutenzione e utenze sono stati considerati i valori medi italiani.

Regno Unito, la disciplina ha subito un rilevante cambiamento a valle dell'emanazione del Rapporto Browne (Independent Review of Higher Education Funding and Student Finance) a ottobre 2010 che ha preceduto il varo della discussa riforma universitaria approvata in via definitiva a dicembre 2010. Questo cambiamento costituisce l'ultimo passo di una riorganizzazione avviata negli anni '60 e che si è caratterizzata, con interventi di intensità sempre crescente, per il passaggio da una situazione in cui il contribuente pagava i costi dell'istruzione universitaria a quella attuale in cui gli studenti contribuiscono in modo rilevante al sostenimento dei costi⁴⁹. La riforma ha introdotto un sistema di prestiti universitari piuttosto articolato che prevede un supporto massimo di 6.000 sterline annue per le spese di vitto e alloggio (per studenti la cui famiglia ha reddito inferiore a 60.000 sterline) e il rimborso del debito basato sul reddito attraverso il prelievo fiscale solo in caso di raggiungimento di un reddito superiore a 21.000 sterline nella proporzione del 9% sui redditi eccedenti tale soglia⁵⁰. Lo Stato pertanto anticipa i costi sostenuti dagli studenti per le spese di istruzione universitaria e, nel caso in cui dopo 30 anni gli studenti non riescano a rimborsare tutto il debito, la porzione sarà oggetto di *write off*.

Questa riforma è stata affiancata, come anticipato, da una riforma universitaria che gira attorno alla possibilità concessa agli atenei di liberalizzare le tasse universitarie introducendo una soglia massima di 9.000 sterline annue. Fermo restando che le Università che scelgono tale opzione dovranno dimostrare che il numero di studenti più svantaggiati iscritti sarà cresciuto, la *ratio* della riforma va nella direzione di stimolare una concorrenza tra atenei in relazione alla capacità di predisporre un'offerta didattica qualitativamente migliore e, in via in-

(49) Prima degli ultimi interventi, i principali cambiamenti sono stati apportati nel 1998 in cui sono state introdotte per la prima volta le tasse universitarie ed è stato avviato un sistema di prestiti e nel 2006 con le cosiddette *top-up fees*, tasse differite nel tempo sensibilmente più alte ma pienamente compensate da prestiti da restituire nel corso della vita lavorativa. L. DEARDEN, E. FITZSIMONS, G. WYNESS, *The Impact of Higher Education Finance on University Participation in the UK*, BIS Research paper, n. 11, 2010.

(50) Cosiddetto meccanismo "PAYE" (*Pay As You Earn*).

diretta, attrarre i migliori docenti e, con essi, i migliori talenti. I dati a disposizione mostrano, tuttavia, un significativo calo delle iscrizioni per l'anno accademico in corso, ossia il primo coinvolto dalla riforma. In particolare, le domande di iscrizione per i corsi che inizieranno a settembre 2012 sono calate dell'8,7% (da 506.388 a 462.507)⁵¹ rispetto a settembre 2011, confermando l'evidenza empirica precedente, ossia l'effetto negativo che un incremento delle tasse universitarie ha sulla partecipazione degli studenti all'istruzione universitaria⁵². Sempre a questo proposito è stato anche posto in risalto come l'introduzione di un sistema di prestiti abbia un impatto positivo in termini di partecipazione all'istruzione universitaria e, in tale ottica, possa compensare l'effetto negativo legato all'incremento delle *tuition fees*.

Un altro sistema di particolare interesse è costituito da quello canadese nel quale, con la riforma del meccanismo di prestiti universitari (*Canada Student Loans Program: CSLP*) varata nel 2000, si è passati da una logica imperniata sugli intermediari bancari a un approccio che prevede il finanziamento e la gestione diretta da parte dello Stato. Il supporto annuo massimo è fissato in circa 9.000 euro ed è previsto un meccanismo finalizzato a rendere sostenibile la rata in caso di difficoltà di rimborso (*Repayment Assistance Plan*). Il sistema è analogo a quello descritto nel caso britannico, anche se la durata massima del prestito è pari a 15 anni comprensiva di un periodo di grazia pari a 6 mesi.

5.1. *Un possibile intervento di policy: il ruolo della fondazione per il merito*

L'evidenza empirica riportata nei paragrafi precedenti implica che, *ceteris paribus*, investire nella qualità dell'offerta universitaria può contribuire a "trattenere" gli studenti (e, in parte, futuri laureati) poiché migliore è la qualità della didattica e della ricerca nella Provincia di provenienza, minore è la probabilità che un individuo scelga di migrare per motivi di studio.

(51) Dati comunicati dall'*Universities and Colleges Admission Service*.

(52) L. DEARDEN, E. FITZSIMONS, G. WYNESS, *The Impact of Higher Education Finance on University Participation in the UK*, cit.

Allo stesso modo, migliore è la qualità dell'Università in cui si laurea lo studente, minore è la probabilità che questi si trasferisca dopo la laurea. Le evidenze analisi svolte dimostrano come la mobilità abbia un effetto positivo in termini occupazionali per tutti gli studenti italiani, riducendone lo "spreco": per coloro che si spostano per studiare e/o lavorare da una macro ripartizione all'altra i tassi di disoccupazione sono meno elevati e i tassi di occupazione più elevati di quelli di chi sceglie di non spostarsi.

Inoltre, visto che gli studenti tendono a rimanere dopo la laurea nella Provincia dove hanno svolto i propri studi universitari, questo significa che la scelta davvero fondamentale ai fini dell'accumulazione di capitale umano *in loco* – e, quindi, quella che potrebbe essere oggetto di opportune politiche – è la scelta effettuata al momento di scegliere l'Università.

Tali evidenze unitamente alla constatazione che nel nostro paese si riscontra la mancanza di un sistema di prestiti universitari (*student loans*) al contrario di quanto accade nelle migliori pratiche internazionali hanno portato il *policy maker* a intraprendere negli ultimi mesi un percorso che, intendendo colmare tale lacuna, si è concretizzato nella costituzione della Fondazione per il Merito⁵³ che prevede l'istituzione di una *partnership* tra settore pubblico e soggetti privati. I soci fondatori sono il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ma la struttura è configurata per consentire un coinvolgimento dei privati sia nella *governance* che ai fini della dotazione patrimoniale.

Il modello di *governance* fa riferimento allo schema della fondazione privata "*di partecipazione*", in cui, oltre all'elemento patrimoniale con specifica destinazione ad uno scopo (tipico delle fondazioni), vi è quello associativo. Tale modello – con patrimonio di destinazione a struttura aperta – risulta particolarmente adatto nel caso della Fondazione per il Merito in quanto, ai fini della realizzazione delle finalità istituzionali dell'ente, il ruolo delle imprese è strategico. Il loro coinvolgimento dovrebbe infatti assumere una funzione centrale

(53) Istituita con il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. "decreto sviluppo"), convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 (art. 9, commi da 3 a 16).

di impulso ai fini del riconoscimento degli importanti vantaggi previsti dall'iniziativa agli studenti che saranno considerati meritevoli (ad esempio, *stage*, tirocini ed assunzioni in azienda). In altre parole, le imprese che parteciperanno con erogazioni saranno proprio quelle che permetteranno che l'effetto segnale per gli studenti migliori cui si accennava in precedenza si concretizzi.

A differenza dei sistemi degli altri paesi, il *focus* dello strumento è sul merito e non sul reddito anche se, operando prevalentemente con il meccanismo dei prestiti, i soggetti interessati a usufruire dei finanziamenti della Fondazione saranno presumibilmente quelli caratterizzati da un vincolo di bilancio più stringente.

Volendo sintetizzare le finalità principali che la misura intende conseguire, queste sono identificabili nell'incentivare la mobilità degli studenti di maggior talento verso le migliori Università, permettendo loro di studiare negli atenei di più elevata qualità e di non subire condizionamenti nelle proprie scelte derivanti da vincoli di bilancio⁵⁴, nel favorire l'autonomia dei giovani dai propri genitori contribuendo a ridurre il *gap* italiano su tale dimensione rispetto ad altri grandi paesi dell'Unione europea⁵⁵, nel contribuire alla razionalizzazione del sistema nazionale delle borse di studio vista la già citata frammentazione e nel promuovere la cultura del merito supportando i migliori studenti e permettendo agli stessi di esprimere le proprie potenzialità e i propri talenti. I prestiti previsti dall'istituzione della Fondazione sono caratterizzati da durata maggiore (25 anni) rispetto a quanto attualmente offerto dal mercato e dal fatto che possono essere rimborsati solo durante la vita lavorativa e non prima (*grace period*) in ragione di una rata proporzionale rispetto al reddito. Inoltre il meccanismo prevede la possibilità di interrompere i rimborsi se il reddito scende al di sotto di una certa soglia. Sotto il profilo operativo, la Fondazione eroga

(54) L'iniziativa è rivolta pertanto principalmente agli studenti fuori sede.

(55) In Italia quasi la metà degli uomini (il 47,7%) e il 32,7% delle donne tra i 25 e i 34 anni abita ancora nell'abitazione dei genitori (dati ISTAT elaborati dall'Osservatorio ISFOL - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori). A titolo esemplificativo, si consideri che i medesimi dati si attestano per la Francia al 13% per gli uomini e all'8% per le donne e per la Danimarca, rispettivamente al 2,8% e allo 0,5%.

la prova nazionale standard agli studenti che hanno riportato buoni risultati all'esame di maturità e che intendono studiare fuori sede al fine di identificare gli studenti meritevoli e predisporre un menu di strumenti di sostegno nell'ambito dei quali assumono peculiare importanza i prestiti. Chiaramente questa strategia selettiva potrebbe portare a selezionare gli studenti che, più abbienti, siano stati favoriti da un ambiente familiare "migliore".

Una volta ottenuta la graduatoria dei "meritevoli", la Fondazione concede i prestiti universitari attingendo alle risorse della Cassa Depositi e Prestiti che metterà a disposizione il *funding* dell'operazione (assolvendo in questo modo al ruolo di "Banca della Fondazione") sulla base di un'apposita convenzione. Mediante convenzioni⁵⁶ con il sistema bancario e/o postale per la gestione dei flussi finanziari, la Fondazione eroga i prestiti agli studenti universitari e, negli anni seguenti, riceve i pagamenti delle rate che rimborsano i finanziamenti: in questo modo, si assicura la rotatività del meccanismo⁵⁷. Il sistema è disegnato per essere pienamente sostenibile sotto il profilo finanziario. Gli *stakeholders* coinvolti ricevono benefici concreti. Le imprese che apportheranno erogazioni liberali per sostenere la Fondazione potranno utilizzare lo strumento in modo molto ampio: ad esempio, un'impresa potrà avere l'opportunità di scegliere quali percorsi di studio sostenere e su quali territori indirizzare le risorse apportate. La partecipazione alla Fondazione determina alcuni vantaggi economici concreti per le aziende. In primo luogo, quelle che apportheranno erogazioni liberali al patrimonio della Fondazione potranno dedurre fiscalmente tali contributi. In secondo luogo, fruiranno di ritorni reputazionali dovuti alla partecipazione ad un'iniziativa a elevata rilevanza istituzionale e impatto mediatico e, verosimilmente, di una riduzione dei costi di *marketing*. Se a questi benefici, si affiancassero degli incentivi alle imprese partecipanti a indirizzare le risorse nelle Regioni meridionali, si potrebbe contribuire a compensare un sistema che

(56) La convenzione con una rete distributiva estesa permette di ottenere ampia capillarità distributiva.

(57) Con meccanismo di *write off* delle porzioni di debito non rimborsate dopo il venticinquesimo anno.

rischia di accentuare la fuga dei cervelli verso le Regioni del Centro-Nord. Infine, le imprese beneficeranno anche di una riduzione dei costi di selezione del personale. Infatti, poiché le imprese potranno selezionare quali percorsi di studio sostenere, gli studenti supportati potranno partecipare a percorsi di *stage* o tirocinio ed essere assunti dalle stesse.

Per quanto riguarda gli altri *stakeholders*, gli studenti, accanto al vantaggio “diretto” di disporre di risorse per studiare nei migliori atenei (indipendentemente dalla sede di questi ultimi) senza pesare sulla famiglia, beneficeranno del fatto che l’essere inclusi nel *ranking* stilato dalla Fondazione per il merito potrà permettere di potersi servire, dopo la laurea, di un elemento fortemente qualificante per il *curriculum*. La Fondazione per il Merito potrà infine facilitare la creazione di proficue relazioni tra gli studenti meritevoli del paese e tra questi e le imprese più ambite. Allo stesso tempo, tuttavia, occorre anche porre in evidenza che il coinvolgimento di attori del settore privato nel finanziamento della Fondazione per il merito potrebbe comportare il potenziale rischio di favorire alcuni settori disciplinari (economia, ingegneria) a scapito di altri. È anche vero, tuttavia, che potrebbe avere proprio l’effetto di avvicinare l’offerta universitaria alle necessità delle imprese, ossia alla domanda.

6. Osservazioni conclusive: prospettive di sviluppo delle policy

Se è certo che la Fondazione per il merito va nella giusta direzione poiché sostiene la mobilità – che riduce lo “spreco” dei cervelli favorendone l’inserimento nel mercato del lavoro – e intende attivare il circolo virtuoso che vede gli studenti migliori studiare nelle Università migliori (a prescindere dalla condizione economica di partenza), va però enfatizzato che tale misura costituisce solo un punto di partenza. Per dare compiutezza al quadro degli interventi descritti in precedenza sono identificabili almeno tre direzioni di sviluppo: in primo luogo, adottare misure finalizzate a potenziare l’incentivo per le Università verso il miglioramento della qualità della ricerca e della didattica (ad es., dedicando specifiche risorse a questa voce). In secondo luogo, attivare iniziative di rilancio degli atenei lungo tutto il territorio nazionale e politiche volte a favorire lo *scambio* di “cervelli” tra le Regioni

italiane e non solo la loro accumulazione nelle Regioni del Centro-Nord, che è il fenomeno, invece, che si osserva da qualche anno a questa parte. Il rischio è altrimenti quello di continuare ad alimentare un circolo vizioso che vedrà gli studenti migliori lasciare le Regioni di origine (generalmente quelle del Sud Italia) – per non tornarvi – alla ricerca degli atenei “migliori” e di migliori condizioni occupazionali (che generalmente si trovano nelle Regioni del Centro-Nord). Per “spezzare” questo circolo vizioso, l'intervento di sostegno pubblico dovrebbe andare nella direzione o di prevedere un investimento superiore rispetto alla media negli atenei meridionali e/o di differenziare l'offerta formativa lungo il territorio nazionale. Come evidenziato dalla letteratura sulla fuga nazionale e internazionale di cervelli, lo sviluppo di centri di eccellenza per la ricerca scientifica e la creazione delle condizioni necessarie all'innovazione e all'imprenditoria basata sull'alta tecnologia possono rendere una Regione attraente sia per gli studenti locali sia per quelli stranieri. Ad ogni modo, comunque, lo sforzo volto al miglioramento della qualità universitaria è una condizione necessaria, ma non sufficiente, per attirare e trattenere il capitale umano nelle Regioni meridionali. Per quanto tale considerazione sia ovvia, appare essenziale migliorare la capacità di generazione di opportunità di lavoro ai laureati delle Regioni meridionali: nelle Regioni del sud, il tasso di occupazione dei giovani laureati a tre anni dalla laurea è inferiore di quasi 12 punti rispetto a quello delle Regioni del Centro-Nord.

Sono necessari interventi sistemici per incentivare la domanda di lavoro qualificato mediante adeguate misure di politica fiscale e per favorire una maggiore interazione tra Università e imprese all'interno del “territorio”. Non è un compito semplice e la prospettiva di intervento è di medio-lungo termine. Molti dei benefici per le Regioni di origine potranno essere apprezzati solo tra qualche anno e richiedono un investimento in termini di infrastrutture tecnico-scientifiche e la creazione di opportunità per i giovani lavoratori qualificati.

Tali politiche comprendono la promozione dell'imprenditoria, la formazione e l'istruzione, i meccanismi che influenzano la distribuzione del capitale, la ricerca pubblica e i suoi rapporti con le imprese. Nelle Regioni di “origine” dei flussi di laureati, al fine di garantire uno

“scambio” di cervelli piuttosto che una loro fuga, è necessario sviluppare un adeguato contesto tecnologico, scientifico e commerciale in grado di creare opportunità soddisfacenti per i migranti di ritorno che hanno potenziato le loro competenze all'estero e/o persuadere questi lavoratori qualificati a rimanere nelle loro Regioni d'origine.

Tab. 2. Definizione delle variabili incluse nei modelli di migrazione

	Descrizione	Fonte
<i>Variabili dipendenti</i>		
Migrazione ante laurea	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente/laureato emigra per studiare in una Provincia che appartiene all'altra macro-ripartizione rispetto a quella di origine; altrimenti 0	ISTAT, 2009
Migrazione post laurea	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente/laureato emigra dopo la laurea in una Provincia appartenente all'altra macro-ripartizione rispetto a quella di sede dell'Università, altrimenti 0	ISTAT, 2009
<i>Qualità dell'Università</i>		
Qualità della ricerca dell'ateneo frequentato	<i>Rating</i> medio dell'Università scelta/frequentata	MIUR, CIVR, 2009
Rapporto professori / studenti	Numero di professori per studente	MIUR, CIVR, 2009
Qualità della ricerca degli atenei nella Regione di origine	Media dei <i>rating</i> delle Università presenti nella Regione di origine dello studente	MIUR, CIVR, 2009
Rapporto professori / studenti nella Regione di origine	Numero medio di professori per studente nelle Università presenti nella Regione di origine dello studente	MIUR, CIVR, 2009
Dimensione dell'ateneo frequentato	4 <i>dummy</i> per la dimensione dell'ateneo frequentato/scelto dallo studente (piccolo, medio, grande, molto grande)	MIUR, CIVR, 2009
<i>Caratteristiche dello studente e della famiglia</i>		
Età	Classe di età dello studente/laureato (crescente da 1 a 8)	ISTAT, 2009
Sesso	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente/laureato è di sesso femminile, 0 se maschile	ISTAT, 2009

(segue)

(segue)

Sposato o divorziato	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente/laureato è sposato o divorziato, altrimenti 0	ISTAT, 2009
Livello istruzione padre	Livello di educazione del padre in classi (crescente)	ISTAT, 2009
Padre imprenditore	<i>Dummy</i> con valore 1 se il padre dello studente/laureato è imprenditore, altrimenti 0	ISTAT, 2009
Laurea triennale	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente ha concluso una laurea triennale, 0 se ha concluso una laurea quadriennale	ISTAT, 2009
Laurea specialistica conclusa	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente ha concluso la specializzazione biennale, altrimenti 0	ISTAT, 2009
Voto di laurea	Numerica, crescente	ISTAT, 2009
Sede dell'Università al Centro-Nord	<i>Dummy</i> con valore 1 se lo studente ha frequentato un ateneo nel Centro-Nord, altrimenti 0	ISTAT, 2009
<i>Opportunità provinciali</i>		
Qualità della vita nella Provincia di studio/residenza	Indice medio della qualità della vita nella Provincia dove l'individuo ha studiato o risiede al momento dell'indagine durante il periodo 2001-04	<i>Il Sole-24 ore</i> , anni vari
Standard di vita nella Provincia di origine	Indice dello standard di vita nella Provincia di origine dello studente/laureato durante il periodo 2001-04	<i>Il Sole-24 ore</i> , anni vari
Rapporto valore aggiunto Provincia di destinazione / valore aggiunto totale	Rapporto tra il valore aggiunto della Provincia di destinazione e il valore aggiunto totale, media nel periodo 2001-04	ISTAT, anni vari
Differenziale salariale	Differenziale di salario mensile tra la Regione di sede dell'Università e quella di residenza al momento dell'indagine	ISTAT, 2009

Tab. 3. *Statistiche descrittive delle variabili del modello*

Variabili	Osservazioni	Media	Errore standard	Minimo	Massimo	Tipo di variabile
<i>Qualità dell'Università</i>						
Qualità della ricerca dell'ateneo frequentato	47.291	0,79	0,05	0,52	0,92	Continua
Rapporto professori / studenti	47.291	0,04	0,01	0,01	0,1	Continua
Qualità della ricerca degli atenei nella Regione di origine	47.342	0,79	0,03	0,74	0,82	Continua
Rapporto professori / studenti nella Regione di origine	47.342	0,03	0	0,03	0,05	Continua
Dimensione: piccola	47.300	0,27	0,52	0	1	<i>Dummy</i>
Dimensione: media	47.300	0,14	3,15	0	1	<i>Dummy</i>
Dimensione: grande	47.300	0,44	0,34	0	1	<i>Dummy</i>
Dimensione: molto grande	47.300	0,15	6,64	0	1	<i>Dummy</i>
<i>Caratteristiche dello studente e della famiglia</i>						
Sesso	47.342	0,53	0,5	0	1	<i>Dummy</i>
Età	47.300	7,22	0,7	1	8	Scalare (1-8)
Sposato o divorziato	47.301	0,27	0,44	0	1	<i>Dummy</i>
Padre imprenditore	47.301	0,05	0,21	0	1	<i>Dummy</i>
Livello istruzione padre	46.900	3,88	1,3	1	6	Scalare (1-6)
Laurea triennale	47.301	0,44	0,5	0	1	<i>Dummy</i>
Laurea specialistica conclusa	47.300	0,15	0,36	0	1	<i>Dummy</i>

(segue)

(segue)

Voto di laurea	47,300	103,22	6,99	66	110	Continua
Gruppo scientifico	47,300	0,04	0,19	0	1	Dummy
Gruppo chimico-farmaceutico	47,300	0,04	0,2	0	1	Dummy
Gruppo geo-biologico	47,300	0,04	0,21	0	1	Dummy
Gruppo medico	47,300	0,24	0,43	0	1	Dummy
Gruppo ingegneria	47,300	0,11	0,31	0	1	Dummy
Gruppo architettura	47,300	0,05	0,22	0	1	Dummy
Gruppo agrario	47,300	0,03	0,16	0	1	Dummy
Gruppo economico-statistico	47,300	0,12	0,32	0	1	Dummy
Gruppo politico-sociale	47,300	0,08	0,27	0	1	Dummy
Gruppo giuridico	47,300	0,08	0,27	0	1	Dummy
Gruppo letterario	47,300	0,05	0,21	0	1	Dummy
Gruppo insegnamento	47,300	0,03	0,18	0	1	Dummy
Gruppo psicologico	47,300	0,03	0,17	0	1	Dummy
<i>Opportunità provinciali</i>						
Qualità della vita Provincia di studio/ residenza	46,229	471,3	48,34	566	369	Continua
Standard di vita Provincia di origine	46,229	-	-	103	1	Scalare (1-103)
Differenziale salariale	47,299	-1,45	109,5	-1,219	1,795	Continua
Rapporto valore aggiunto	47,163	0,03	0,03	0	0,1	Continua

Tab. 4. *Decisione di migrazione ante laurea: risultati delle regressioni probit robuste con pesi rappresentati dai coefficienti di riporto all'universo*

	Coefficienti	Effetti marginali
Pseudo-R ²		0,33
<i>Qualità dell'Università</i>		
Qualità della ricerca dell'ateneo frequentato	+7,488 ^{***} (0,571)	+0,686 ^{***} (0,048)
Rapporto professori / studenti	+13,334 ^{***} (1,828)	+1,222 ^{***} (0,161)
Qualità della ricerca degli atenei nella Regione di origine	-8,457 ^{***} (1,022)	-0,775 ^{***} (0,090)
Rapporto professori / studenti nella Regione di origine	-33,783 ^{***} (5,579)	-3,096 ^{***} (0,524)
Dimensione: piccola	+0,523 ^{***} (0,044)	+0,095 ^{**} (0,013)
Dimensione: media	+0,349 ^{***} (0,041)	+0,056 ^{***} (0,009)
Dimensione: grande	+0,058 ^{**} (0,032)	+0,006 ^{**} (0,005)
<i>Caratteristiche dello studente e della famiglia</i>		
Età	-0,101 ^{***} (0,020)	-0,009 ^{***} (0,002)
Sesso	-0,136 ^{***} (0,026)	-0,013 ^{***} (0,002)
Livello istruzione padre	+0,036 ^{***} (0,011)	+0,003 ^{***} (0,001)
Padre imprenditore	non significativo	non significativo
<i>Opportunità provinciali</i>		
Residenza in aree contigue alle frontiere fra macro ripartizioni	+1,000 ^{***} (0,053)	+0,184 ^{***} (0,015)
Rapporto valore aggiunto	+8,816 ^{***} (0,500)	+0,808 ^{***} (0,042)
Qualità della vita Provincia di studio/residenza	+0,006 ^{***} (0,000)	+0,001 ^{***} (0,000)
Standard di vita Provincia di origine	+0,025 ^{***} (0,001)	+0,002 ^{***} (0,000)

Nota: *** significativo allo 0,001; ** significativo allo 0,05; * significativo allo 0,10; tra parentesi si riportano i robust standard errors.

Tab. 5. *Decisione di migrazione post lauream: risultati delle regressioni probit robuste con pesi rappresentati dai coefficienti di riporto all'universo*

	Coefficienti	Effetti marginali
Pseudo- R^2		0,39
Variabile latente	0,773*** (0,063)	0,010*** (0,002)
Differenziale salariale	0,006*** (0,000)	0,0001*** (0,000)
<i>Qualità dell'Università</i>		
Qualità della ricerca dell'ateneo frequentato	-8,54*** (0,730)	-0,110*** (0,024)
Rapporto professori / studenti	-23,54*** (2,835)	-0,305*** (0,071)
Dimensione: piccola	-0,348*** (0,800)	-0,003*** (0,001)
Dimensione: media	-0,362*** (0,069)	-0,003*** (0,001)
Dimensione: grande	-0,189* (0,052)	-0,003* (0,001)
<i>Caratteristiche dello studente e della famiglia</i>		
Età	0,279*** (0,034)	0,004*** (0,001)
Sposato o divorziato	0,325*** (0,051)	0,052*** (0,002)
Laurea triennale	-0,197*** (0,049)	-0,002*** (0,001)
Specializzazione conclusa	-0,122* (0,069)	-0,001* (0,000)
Livello istruzione padre	-0,083*** (0,019)	-0,001*** (0,000)
Padre imprenditore	0,184** (0,073)	0,003** (0,003)
Voto di laurea	0,010** (0,003)	0,0001** (0,000)
<i>Corso universitario</i>		
Gruppo scientifico	0,238** (0,107)	0,004** (0,003)
Gruppo chimico-farmaceutico	non significativo	non significativo
Gruppo geo-biologico	non significativo	non significativo
Gruppo medico	non significativo	non significativo
Gruppo ingegneria	0,240** (0,100)	0,004* (0,002)
Gruppo architettura	non significativo	non significativo
Gruppo agrario	non significativo	non significativo
Gruppo economico-statistico	non significativo	non significativo
Gruppo politico-sociale	non significativo	non significativo
Gruppo giuridico	non significativo	non significativo
Gruppo letterario	non significativo	non significativo
Gruppo insegnamento	non significativo	non significativo
Gruppo psicologico	-0,579*** (0,177)	-0,004 (0,001)
<i>Opportunità provinciali</i>		
Qualità della vita Provincia di studio/residenza	-	-
Rapporto valore aggiunto	-15,95*** (1,932)	-,206*** (0,039)

(segue)

(segue): Tab. 5. *Decisione di migrazione post lauream: risultati delle regressioni probit robuste con pesi rappresentati dai coefficienti di riporto all'universo*

	Coefficienti	Effetti marginali
<i>Impatto marginale complessivo della qualità dell'Università</i>		
Qualità della ricerca	–	–0,10314
Rapporto professori / studenti	–	–0,29278
N. di osservazioni	45.389	
Gradi di libertà	31	

Nota: *** significativo allo 0,001; ** significativo allo 0,05; * significativo allo 0,10; tra parentesi si riportano i *robust standard errors*.

La caratterizzazione territoriale del contesto, della domanda e dell'offerta di istruzione universitaria in Italia

Andrea Cammelli e Angelo di Francia

Abstract

Il testo fornisce una breve descrizione del contesto, della domanda e dell'offerta di istruzione universitaria italiana, con particolare riguardo alla loro dimensione regionale. In particolare, vengono presi in esame il livello di istruzione della popolazione residente, gli effetti della riforma degli ordinamenti didattici sul processo di universitarizzazione, la distribuzione territoriale degli studenti e dei laureati, le preferenze disciplinari sottese alle scelte di immatricolazione, le differenze e la mobilità territoriali attinenti alle condizioni occupazionali dei laureati.

1. Introduzione

Una delle principali arene su cui si gioca il futuro dell'Europa e dell'Italia è quella in cui si forma e si utilizza il capitale umano. Ignorando che "le attrezzature, gli impianti in un'impresa sono necessari, ma è altrettanto fondamentale che ad utilizzare gli strumenti di lavoro ci siano persone capaci, sia fra i lavoratori, che fra gli imprenditori" perché per un paese "la crescita risulta impossibile in assenza di una solida base di capitale umano. Il successo dipende dalla capacità di una nazione di utilizzare la sua gente" (G.S. Becker, premio Nobel 1992 per l'economia). È la prospettiva da cui partire per una analisi delle differenze territoriali del livello di istruzione universitaria nel nostro paese. Perché prerequisito indispensabile, per l'Italia in particolare, è il raggiungimento di una nuova, più elevata e diffusa *soglia educativa*¹. Nella prima fase di industrializzazione del paese

(1) Cfr. A. CAMMELLI, *La qualità del capitale umano*, in M. LIVI BACCI e F. MARTUZZI VERONESI (a cura di), *Le risorse umane del Mediterraneo. Popolazione e società al crocevia tra Nord e Sud*, Bologna, Il Mulino, 1990.

tale obiettivo, stimato attorno al 40% di popolazione alfabetizzata, fu raggiunto con diversi decenni di ritardo rispetto ai principali paesi europei. Nel secondo dopoguerra la soglia fu innalzata al livello della scuola media di primo grado. Oggi l'esigenza di partecipare da protagonisti alla società della conoscenza obbliga ad elevare tale traguardo al livello dell'istruzione superiore in misura ben più consistente di quanto non sia stato fatto fino ad oggi.

Il contesto di riferimento vede la crescita del numero di laureati nel nostro paese come un fattore che ha certamente elevato il grado di istruzione della popolazione, estendendo la possibilità di intercettare e valorizzare le eccellenze. Ma questa crescita si è arrestata: il numero di lauree ha iniziato a ridursi nel 2008 ed è destinato a contrarsi ulteriormente. Fra il 2004 e il 2010 la quota di laureati nella popolazione d'età 30-34 anni è cresciuta dal 15,6 al 19,8%². Un livello molto lontano da quello, pari al 40%, che la Commissione europea³ ha individuato come obiettivo strategico da raggiungere entro il 2020 (obiettivo già raggiunto da quasi la metà dei paesi dell'Unione europea). L'Italia, nel 2010, risulta così collocata al quart'ultimo posto fra i 27 paesi dell'Unione europea, a 14 punti percentuali al di sotto della media europea⁴.

In un confronto di genere, si sottolinea la maggiore universitarizzazione della popolazione femminile. In generale la presenza delle donne nelle aule universitarie, sistematicamente inferiore a quella degli uomini dall'Unità fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso⁵, ha visto le proprie posizioni rafforzarsi al punto da costituire negli anni più recenti oltre il 57% di tutti gli iscritti al sistema universitario nazionale.

(2) ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma, 2012.

(3) EUROPEAN COMMISSION, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 2010.

(4) Nel 2010, a fronte di una media europea pari al 33,6%, la Danimarca conta 47 laureati fra la popolazione in età 30-34 anni, la Svezia e la Finlandia 43, la Francia 43,5, il Regno Unito 43, i Paesi Bassi e la Spagna 41, la Germania 30.

(5) Cfr. A. CAMMELLI, A. DI FRANCIA, *Studenti, Università, professioni: 1861-1993*, in *Storia d'Italia, Annali 10, I Professionisti*, a cura di M. MALATESTA, Torino, Einaudi, 1996.

Nel nostro paese i giovani sono pochi⁶ e per di più poco scolarizzati. È un ritardo dalle radici antiche e profonde: nella popolazione di 55-64 anni sono laureati 10 italiani su cento, meno della metà di quanti ne risultano nei paesi OECD (in Francia sono 18, in Germania 25, nel Regno Unito 29, negli USA 41)⁷ e che riguarda ovviamente, sia pure su valori diversi (ma in graduale miglioramento) anche imprenditori e dirigenti, pubblici e privati. Una soglia di competenza e formativa di così ridotto profilo nella popolazione e, in particolare, fra quella adulta è probabilmente all'origine della difficoltà a comprendere appieno il ruolo strategico degli investimenti in istruzione superiore e in ricerca per lo sviluppo del paese e per la competizione mondiale. I dati Eurostat segnalano che il deficit nei livelli di istruzione è particolarmente accentuato nel settore privato, dove la quota di occupati in possesso del titolo della scuola dell'obbligo è in Italia circa il doppio di quella media dell'Europa a 12⁸. Sottovalutazioni e poca lungimiranza, cui non è estranea una colpevole logica autoreferenziale del sistema universitario, si sono tradotte nella modestia delle risorse destinate ad istruzione superiore e ricerca. Sull'uno e sull'altro versante il nostro paese investe quote di PIL assai inferiori a quanto vi destinano i principali competitori a livello mondiale. La documentazione ufficiale più recente ci dice che, fra i 31 paesi dell'OECD considerati, il finanziamento italiano, pubblico e privato, in istruzione universitaria è più elevato solo di quello della Repubblica Slovacca e dell'Ungheria (l'Italia destina l'1% del PIL, contro l'1,2 della Germania e del Regno Unito, l'1,4 della Francia e il 2,7 degli Stati Uniti). Né le cose vanno meglio nel settore strategico della Ricerca e Sviluppo; il nostro paese, nel 2009, ha destinato ad esso l'1,26% del PIL, risultando così ultimo fra i paesi europei (Svezia 3,62%, Germania 2,82%, Francia 2,21%, Regno Unito 1,87%). In un settore come questo, cruciale per la possi-

(6) Le tendenze della popolazione giovanile e il loro impatto sul sistema universitario e sul mercato del lavoro sono state evidenziate fin da metà degli anni '90 in A. CAMMELLI, A. DI FRANCIA, A. GUERRIERO, *L'Università del duemila, ovvero quando lo studente diventa un bene scarso*, in *Polis*, 1996, n. 2.

(7) OECD, *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, Paris, 2011.

(8) Cfr. EUROSTAT, *Labour market statistics*, Brussels, 2011.

bilità di competere a livello internazionale, risulta debole anche l'apporto proveniente dal mondo delle imprese. In Italia il concorso del mondo imprenditoriale è pari allo 0,67% del PIL, poco più della metà dell'investimento complessivo, molto meno di quanto non avviene nei paesi più avanzati⁹.

Sul terreno della scolarizzazione superiore nella popolazione adulta l'Italia, e l'analisi trova riscontro anche a livello territoriale, è come si è detto in forte ritardo. Al punto che, ancora oggi, il 75% dei laureati di primo livello porta a casa un titolo di studio mancante a ciascuno dei genitori. Una percentuale confermata esaminando i laureati residenti nelle diverse aree del nostro paese. Il 70% dei laureati di primo livello residenti nelle Regioni centrali non ha genitori con la pergamena universitaria; valore che sale al 74% per i laureati del Nord-ovest, al 76% per quelli del Nord-est sino al 78% per i laureati di primo livello residenti nel Mezzogiorno¹⁰.

In generale, si tenga presente che è molto consistente anche la popolazione di lavoratori adulti laureati, valutabile attorno ai 2,6 milioni di età compresa fra i 35 e i 54 anni, che necessiterebbe di formazione indispensabile per aggiornare le proprie conoscenze. Il ritorno sui banchi universitari dei laureati adulti potrebbe costituire una potente occasione di crescita per il sistema produttivo e per quello universitario ed un efficace incentivo per i docenti a valorizzare modalità didattiche attualmente poco utilizzate, funzionali anche al potenziamento delle competenze trasversali frequentemente indicate come carenti fra i laureati¹¹.

Nonostante che i giovani con una preparazione universitaria costituiscano nel nostro paese una quota modesta, risultano ancora poco appetibili per il mercato del lavoro interno. I più recenti risultati dell'in-

(9) Nella gran parte di questi paesi il contributo delle imprese è almeno doppio: l'1,37% in Francia; l'1,92 in Germania; il 2,55% in Svezia.

(10) Cfr. CONSORZIO INTERUNIVERSITARIO ALMALAUREA, *XIII Profilo dei laureati italiani. Qualità e valutazione del sistema universitario*, Bologna, 2011 (www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2010/).

(11) Cfr. A. CAMMELLI, *XIV Rapporto AlmaLaurea sulla condizione occupazionale dei laureati. I giovani non possono più attendere: investire in istruzione, ricerca, innovazione, cultura*, Bologna, 2012 (www.almalaurea.it/universita/occupazione/occupazione10/).

dagine Excelsior-Unioncamere sui fabbisogni occupazionali delle imprese italiane¹² (che non comprende il settore della pubblica amministrazione) testimoniano il crescente peso relativo dei laureati sul complesso delle assunzioni previste. Ma la consistenza della domanda di laureati, complessivamente pari a 74mila nel 2011 (il 12,5% di tutte le assunzioni previste) conferma la ridotta utilizzazione di personale con formazione universitaria. Negli USA, le più recenti previsioni, elaborate per il decennio 2008-2018, stimano il fabbisogno di laureati pari al 31% del complesso delle nuove assunzioni¹³.

La documentazione recente riguardante l'Italia mostra che le caratteristiche delle imprese sono una determinante fondamentale della domanda di laureati. In particolare, oltre al tipo di gestione delle imprese, familiare e non, giocano un ruolo importante sia la specializzazione tecnologica delle imprese sia il livello di istruzione degli imprenditori: la domanda di laureati aumenta al crescere sia del contenuto tecnologico delle produzioni sia del livello di istruzione degli imprenditori, ed è inferiore nelle imprese a gestione familiare. In particolare, a parità di condizioni, le imprese con titolari in possesso della laurea occupano il triplo di laureati rispetto alle altre imprese¹⁴.

2. Il livello di istruzione della popolazione residente nelle Regioni italiane

Bassi livelli di istruzione della popolazione adulta segnalano una maggiore esposizione al rischio di disoccupazione e limitano le opportunità di accedere nel corso della vita ai programmi di formazione continua (universitaria e non). A questo proposito appare necessario analizzare la quota di adulti che non ha proseguito gli studi oltre la scuola media inferiore. Nella popolazione in età 25-64 anni chi ha conseguito al più un livello di istruzione secondaria inferiore rappre-

(12) UNIONCAMERE-MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Sistema informativo Excelsior. I fabbisogni occupazionali e formativi delle imprese italiane nell'industria e nei servizi per il 2011*, Roma, 2011.

(13) US DEPARTMENT OF LABOR, *Employment Projections: 2008-2018*, Washington, 2009.

(14) F. SCHIVARDI, R. TORRINI, *Cambiamenti strutturali e capitale umano nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 108, 2011.

senta nel 2010 il 45% a livello nazionale (nella graduatoria dell'Unione europea l'Italia occupa la quarta peggiore posizione, dopo Spagna, Portogallo e Malta). L'indicatore risulta superiore alla media italiana nel complesso delle Regioni del Mezzogiorno (53%), mentre il valore più basso (39,4%) è riferito a quelle del Centro.

Quanti sono invece i diplomati di scuola secondaria di secondo grado? Prendendo come riferimento la documentazione più recente disponibile relativa all'anno scolastico 2009-10 (tab. 1), i diciannovenni italiani che hanno conseguito il diploma secondario di secondo grado sono il 72,6%, valore che sale al 77,7% per le ragazze e scende al 67,8% per i maschi.

Tab. 1. *Diplomati di scuola secondaria di secondo grado per Regione (valori relativi a 100 residenti di 19 anni di età), anno scolastico 2009-2010*

	Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	61,7	74,4	67,8
Valle d'Aosta	58,5	69,8	64,2
Liguria	63,5	73,0	68,1
Lombardia	57,7	71,2	64,2
Trentino-Alto Adige	54,2	76,4	65,0
Veneto	63,6	76,0	69,6
Friuli-Venezia Giulia	68,2	77,9	73,0
Emilia-Romagna	63,9	76,7	70,0
Toscana	63,6	76,6	69,9
Umbria	71,1	80,6	75,7
Marche	78,7	86,0	82,2
Lazio	73,0	82,0	77,3
Abruzzo	74,3	84,8	79,4
Molise	78,6	84,4	81,5
Campania	83,0	81,9	82,5
Puglia	69,0	79,6	74,1
Basilicata	81,3	91,1	86,0
Calabria	73,6	84,1	78,7
Sicilia	67,2	75,4	71,2
Sardegna	55,4	72,8	63,9
Nord	61,0	74,0	67,3
Centro	70,9	80,9	75,7
Mezzogiorno	73,0	79,8	76,3
ITALIA	67,8	77,7	72,6

Fonte: ISTAT, *Annuario statistico italiano 2011*, Roma, 2011.

Elementi in qualche modo inattesi, rispetto a luoghi comuni ancora largamente diffusi, emergono dall'esame del posizionamento delle diverse aree del nostro paese. Le Regioni del Mezzogiorno e del Centro si collocano, per incidenza di diplomati, su livelli superiori alla percentuale nazionale; nell'anno considerato si sono diplomati, rispettivamente, il 76,3 e il 75,7% dei diciannovenni residenti nelle due aree. Valori questi ultimi che superano di quasi 9 punti percentuali la quota relativa al nord Italia (67,3%). Estendendo l'analisi su base regionale, le percentuali più elevate di diciannovenni diplomati (oltre l'82%) si riscontrano in Basilicata, Campania e Marche, mentre i valori minimi e prossimi al 64% sono raggiunti da Sardegna, Lombardia e Valle d'Aosta. Appare evidente che il livello di scolarizzazione secondaria superiore della popolazione giovanile delle Regioni italiane è il risultato di differenti fattori. In primo luogo, le caratteristiche del territorio e la dinamicità della sua economia, che può costituire un fattore determinante per la scelta dei giovani e delle famiglie circa la prosecuzione degli studi secondari superiori fino al conseguimento del diploma.

Il processo di universitarizzazione che, come ricordato in precedenza, è andato sviluppandosi più lentamente di quanto sarebbe stato necessario a livello europeo e anche sul piano nazionale, mostra grandi disparità di genere e nei valori e negli andamenti delle diverse realtà territoriali del nostro paese.

Nel 2010, la percentuale di donne in possesso di un titolo di studio universitario tra i 30 e 34 anni risulta superiore a quella della popolazione maschile di quasi 9 punti percentuali: 24,2% rispetto al 15,5 (tab. 2). Quest'ultimo differenziale sembra riconducibile al concorso di più fattori: la maggiore presenza femminile nei percorsi di studio secondari superiori a sbocco universitario come i licei; i minori investimenti necessari per i percorsi triennali che rendono possibile l'accesso all'Università anche a giovani provenienti da famiglie meno favorite (ciò che pare contrassegnare particolarmente le donne); la tendenza a procrastinare l'ingresso su un mercato del lavoro problematico soprattutto per la componente femminile¹⁵.

(15) A. Cammelli, *XIV Rapporto AlmaLaurea sulla condizione occupazionale dei laureati*, cit.

Tab. 2. *Popolazione di età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario per Regione e genere, 2010*

	Maschi	Femmine	Totale
Piemonte	16,1	24,1	20,1
Valle d'Aosta	10,5	21,3	15,8
Lombardia	18,4	27,4	22,8
Liguria	21,9	27,6	24,8
Trentino-Alto Adige	19,9	24,4	22,1
Veneto	14,8	22,6	18,6
Friuli-Venezia Giulia	15,3	24,1	19,6
Emilia-Romagna	14,8	26,9	20,8
Toscana	14,7	26,9	20,8
Umbria	19,7	31,4	25,6
Marche	18,7	31,4	25,0
Lazio	20,4	31,9	26,2
Abruzzo	14,0	27,9	20,9
Molise	17,7	31,5	24,4
Campania	11,2	14,6	12,9
Puglia	12,5	18,3	15,4
Basilicata	16,9	22,8	19,8
Calabria	15,3	23,1	19,2
Sicilia	10,3	18,9	14,6
Sardegna	13,4	20,3	16,8
Nord-ovest	18,0	26,5	22,2
Nord-est	15,3	24,6	19,8
Centro	18,4	30,3	24,3
Mezzogiorno	12,3	18,9	15,6
ITALIA	15,5	24,2	19,8

Fonte: ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo*, Roma, 2012.

Nello stesso anno, la percentuale di laureati di 30-34 anni nel Mezzogiorno è del 15,6% rispetto alla popolazione di pari età; un valore inferiore al 22,2% del Nord-ovest, al 19,8% del Nord-est e al 24,3% delle Regioni del Centro.

A livello regionale queste distanze tendono, ovviamente, ad ampliarsi. Campania e Sicilia contano, nel medesimo anno, rispettivamente 12,9 e 14,6 laureati su cento nella popolazione di pari età rispetto a Lazio, Umbria, Marche e Liguria, dove chi possiede un titolo universitario rappresenta un quarto (o poco più) della popolazione di 30-34 anni.

3. Il processo di universitarizzazione in Italia prima e dopo la riforma

Con l'avvio nel 2001 della riforma degli ordinamenti didattici (d.m. 509/1999) e l'affermarsi di un'offerta formativa che nello spirito del Processo di Bologna ha introdotto corsi di più breve durata rispetto a quelli tradizionali, le immatricolazioni all'Università sono riprese in misura cospicua, recuperando il terreno perduto nel corso degli anni '90. Fra il 1998-99 e il 2003-04 (quando viene raggiunto il massimo), le generazioni di immatricolati al sistema universitario passano da 279mila a 338mila, con una crescita pari ad un quinto della loro consistenza iniziale.

L'onda crescente delle immatricolazioni è andata tuttavia esaurendosi negli anni più recenti. I nuovi ingressi all'Università, pur rimanendo superiori a quelli precedenti la riforma, si sono ridotti e nel 2010-11 hanno raggiunto quota 288mila (-15% rispetto al 2003-04). Una riduzione dovuta al calo demografico, alla diminuzione degli immatricolati in età adulta, al minor passaggio dalla scuola secondaria di secondo grado all'Università¹⁶; ma anche dovuta ad un clima alimentato da una vasta campagna di critiche nei confronti del sistema universitario italiano. Né va dimenticata la crescente difficoltà di tante famiglie a sostenere i costi dell'istruzione universitaria¹⁷.

L'evoluzione del fenomeno può essere esaminata analiticamente attraverso il rapporto fra le immatricolazioni e la consistenza della popolazione diciannovenne (l'utenza tradizionalmente privilegiata dell'Università italiana) nei due anni accademici 1998-99 e 2010-11¹⁸.

(16) Secondo la più recente documentazione ISTAT si è passati dai 72,6 immatricolati ogni 100 diplomati di scuola secondaria di secondo grado dell'anno scolastico precedente registrato nell'anno 2003-04 ai 63,3% (il 68,3% delle diplomate femminili contro il 57,9% dei loro colleghi maschi) nel 2009-10. Il più elevato tasso di passaggio si rileva per i residenti nel Centro del paese con 66,9 diplomati su 100, contro i 63,8 del Nord e i 61,4 del Mezzogiorno. Cfr. ISTAT, *Annuario statistico italiano 2011*.

(17) Cfr. CONSORZIO INTERUNIVERSITARIO ALMA LAUREA, *XIII Profilo dei laureati italiani*, cit.

(18) Una misura più precisa della consistenza del fenomeno indagato esigerebbe, anziché il rapporto fra *immatricolati* e ammontare dei *diciannovenni*, il rapporto fra *immatricolati di età 19 anni* e ammontare dei *diciannovenni*. L'impossibilità di reperire la documentazione idonea obbliga invece al confronto con tutta la popolazione degli immatricolati (indipendentemente dall'età di immatricolazione) determinando così un

L'analisi condotta sintetizza i tratti essenziali del processo di universitarizzazione che ha riguardato l'Italia nel periodo più recente e consente di evidenziare con chiarezza le principali differenze esistenti, prima e dopo la riforma, a livello territoriale (tab. 3).

Nel 1998-99 il 39,1% della popolazione italiana diciannovenne risulta immatricolata all'Università. Le Regioni centrali sono quelle che registrano il rapporto più elevato (45,4 immatricolati ogni 100 abitanti di 19 anni), seguite da quelle del Mezzogiorno (38,4%) e da quelle settentrionali (rispettivamente 37,4% e 36,8% nel Nord-est e nel Nord-ovest).

Il balzo in avanti conseguente alla riforma è testimoniato efficacemente dalla documentazione disponibile per l'anno più recente: il 2010-11¹⁹. In complesso, le immatricolazioni di quell'anno rappresentano il 45,3% degli italiani di 19 anni di età. Anche in questo caso, l'Italia centrale registra il valore più elevato (51%) contro il 45,4% del Mezzogiorno, il 43,1% (Nord-est) e il 42,0% (Nord-ovest) delle due ripartizioni settentrionali. Nell'intervallo considerato le Regioni interessate da un ampliamento significativo della partecipazione al processo di universitarizzazione sono, nell'ordine, Molise, Basilicata e Puglia che registrano un aumento della quota di diciannovenni immatricolati all'Università compreso fra 13 e 18 punti percentuali.

Con riferimento al 2010-11 il maggior numero di immatricolati nella popolazione di 19 anni si riscontra, con valori superiori al 55%, nelle Regioni del Centro e del Mezzogiorno: Lazio, Abruzzo, Basilicata e Molise. Sul fronte opposto, l'immatricolazione all'Università risulta più contenuta (pari o inferiore al 42% dei diciannovenni) nelle due Regioni settentrionali che si trovano in aree del paese a sviluppo industriale avanzato (Lombardia e Piemonte) e in altre realtà che o sono penaliz-

sovradimensionamento dell'indice stesso, tanto più consistente quanto maggiore è la quota di immatricolati di età diversa da 19 anni. Tuttavia tale indicatore risulta largamente utilizzato in quanto è l'unico disponibile e consente di cogliere le tendenze che il fenomeno manifesta. Cfr. A. CAMMELLI, A. DI FRANCIA, *Il processo di universitarizzazione ieri e oggi*, in M. MALATESTA (a cura di), *Atlante delle professioni*, Bologna, Bononia University Press, 2009.

(19) Le immatricolazioni del 2010-11 sono relative ai corsi di primo livello, a quelli magistrali a ciclo unico e al corso (non riformato) in Scienze della formazione primaria.

Tab. 3. *Immatricolati per Regione di residenza e per genere (valori relativi a 100 residenti di 19 anni di età), a.a. 1998-99 e 2010-11*

Regione di residenza	1998-99			2010-11			Variazione 2010-11/1998-99 totale
	M	F	Tot.	M	F	Tot.	
Piemonte	28,5	41,1	34,2	35,3	48,2	41,5	7,3
Valle d'Aosta	25,7	55,1	37,1	35,7	50,0	42,6	5,5
Liguria	38,9	55,7	46,6	37,4	49,9	43,5	-3,1
Lombardia	30,7	43,5	36,5	35,5	49,0	42,0	5,5
Trentino-A.A.	25,7	34,9	30,1	24,2	39,0	31,4	1,3
Veneto	30,1	43,9	36,4	37,6	49,6	43,4	7,0
Friuli-V.G.	34,4	54,0	42,9	36,0	49,1	42,5	-0,4
Emilia-Rom.	32,2	47,6	39,2	39,5	53,9	46,4	7,2
Toscana	34,9	50,7	42,2	36,4	51,0	43,4	1,2
Umbria	34,9	55,5	44,4	41,4	58,1	49,4	5,0
Marche	35,9	53,4	44,1	44,7	61,5	52,8	8,7
Lazio	40,0	56,7	47,7	49,2	61,4	55,1	7,4
Abruzzo	41,4	61,9	50,9	48,2	64,8	56,3	5,4
Molise	37,7	57,8	47,3	53,9	68,0	60,6	13,3
Campania	31,2	41,3	36,1	39,1	50,1	44,5	8,4
Puglia	26,9	42,5	34,2	44,2	60,3	51,9	17,7
Basilicata	33,6	49,4	40,9	48,9	67,4	58,0	17,1
Calabria	41,3	56,1	48,5	41,4	59,3	50,1	1,6
Sicilia	31,3	42,8	36,8	31,6	42,6	37,0	0,2
Sardegna	27,9	52,8	39,1	31,0	48,4	39,4	0,3
Nord-ovest	30,8	44,0	36,8	35,6	48,9	42,0	5,2
Nord-est	30,9	45,3	37,4	36,7	49,9	43,1	5,7
Centro	37,6	54,4	45,4	44,3	58,2	51,0	5,7
Mezzogiorno	31,8	45,8	38,4	38,8	52,4	45,4	7,0
ITALIA	32,4	46,8	39,1	38,7	52,2	45,3	6,2

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica e ISTAT.

zate per la loro collocazione geografica (Sardegna e Sicilia) o volgono lo sguardo verso sistemi universitari esteri (Trentino-Alto Adige).

Il distacco fra universitarizzazione femminile e maschile è rilevante e rimane pressoché immutato e sempre superiore ai 13 punti percentuali prima e dopo la riforma. La documentazione esaminata evidenzia che nel 2010-11 il 52,2% della popolazione femminile italiana diciannovenne risulta immatricolata all'Università (rispetto al 38,7% relativo alla componente maschile).

4. Più diversi che uguali: la caratterizzazione territoriale dell'istruzione universitaria

L'assunto dell'indifferenziazione nel sistema universitario italiano comporta a livello normativo, e spesso anche nella pratica, che non importa *dove* si sia conseguito un titolo di studio universitario, in quanto si presuppone che laurearsi nell'ateneo A sia sostanzialmente equivalente a laurearsi nell'ateneo B. Con poche eccezioni, nella percezione pubblica è, tutt'al più, la Facoltà o il corso di laurea che contraddistingue la qualità di una laurea, non l'istituzione formativa presso la quale sono stati effettuati gli studi per ottenerla²⁰. Al contrario, i numeri vanno contestualizzati per scoprire che la situazione è molto difforme. Anche nel caso specifico della domanda e offerta di formazione universitaria è importante evidenziare la differenziazione per macroaree territoriali e per Regione a seconda del diverso grado di scolarizzazione della popolazione, del numero di atenei presenti e della loro capacità di attrarre iscritti. Più in generale, la possibilità di spingere l'analisi al di là del dato aggregato di sintesi si rivela utile ai fini di una corretta valutazione del sistema di istruzione.

5. Iscritti e laureati negli atenei italiani

Per capire la diversa distribuzione territoriale degli studenti e dei laureati italiani occorre dare uno sguardo alla presenza degli atenei nelle diverse Regioni e al loro "peso" rispetto al complesso della popolazione universitaria (tab. 4), ma anche al differente dinamismo dei mercati del lavoro locali. È nel Mezzogiorno che, nell'anno accademico 2010-11, si ritrova il maggior numero di Università statali: sono 23 per un totale di 30 Università presenti al Sud se si considerano quattro atenei non statali e tre Università telematiche. Al Centro gli atenei sono 28, ma solo 16 statali e ben sette telematici. Al Nord le Università sono 31 (19 nel Nord-ovest), con 22 atenei statali. Il maggior numero (7) di istituzioni universitarie non statali è nel Nord-ovest. Nella distribuzione per Regioni, sono il Lazio (17 atenei, ma solo 6 statali) e la Lombar-

(20) A. CAMMELLI, G. GASPERONI, *Più diversi che uguali. Origini sociali, retroterra formativo e riuscita negli studi dei laureati*, in A. CAMMELLI, G. VITTADINI (a cura di), *Capitale umano: esiti dell'istruzione universitaria*, Bologna, Il Mulino, 2008.

Tab. 4. *Università e iscritti per Regione sede dell'ateneo, a.a. 2010-11*

Regione sede dell'Università	Università			Totale università		Iscritti	
	statali	non statali	telematiche	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	3	1		4	4,5	99.432	5,6
Valle d'Aosta		1		1	1,1	1.327	0,1
Liguria	1			1	1,1	35.392	2,0
Lombardia	7	5	1	13	14,6	245.355	13,8
Trentino-Alto Adige	1	1		2	2,2	20.091	1,1
Veneto	4			4	4,5	105.274	5,9
Friuli-Venezia Giulia	2			2	2,2	33.561	1,9
Emilia-Romagna	4			4	4,5	148.703	8,3
Toscana	4		1	5	5,6	119.865	6,7
Umbria	2			2	2,2	31.306	1,8
Marche	4			4	4,5	49.995	2,8
Lazio	6	5	6	17	19,1	258.278	14,5
Abruzzo	3		1	4	4,5	64.819	3,6
Molise	1			1	1,1	9.412	0,5
Campania	6	1	2	9	10,1	200.273	11,2
Puglia	4	1		5	5,6	106.612	6,0
Basilicata	1			1	1,1	8.635	0,5
Calabria	3	1		4	4,5	53.674	3,0
Sicilia	3	1		4	4,5	145.348	8,2
Sardegna	2			2	2,2	44.435	2,5
Nord-ovest	11	7	1	19	21,3	381.506	21,4
Nord-est	11	1	0	12	13,5	307.629	17,3
Centro	16	5	7	28	31,5	459.444	25,8
Mezzogiorno	23	4	3	30	33,7	633.208	35,5
ITALIA	61	17	11	89	100,0	1.781.787	100,0

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica.

dia (13, 7 statali) a guidare la graduatoria per numero di Università. Segue la Campania con 9 Università, di cui sei statali.

Sono ovviamente sempre il Lazio e la Lombardia ad attirare il maggior numero di iscritti: rispettivamente 258.278 (il 14,5% del complesso degli iscritti) e 245.355 (il 13,8%). Ma risulta interessante notare come in alcuni sistemi regionali il peso degli iscritti sia superiore a quello delle Università che sono presenti nel proprio territorio. Ciò avviene in particolar modo per la Sicilia e l'Emilia-Romagna. Ma se la Regione siciliana, con quattro atenei e 145.348 iscritti nel 2010-2011 (l'8,2% del totale) per ovvi motivi trattiene in misura maggiore di altre realtà i propri studenti residenti – come si vedrà nelle analisi successive – nel caso dell'Emilia-Romagna è la capacità attrattiva del sistema universitario a risultare in evidenza e a caratterizzare il territorio nel panorama nazionale.

Il sistema universitario regionale emiliano-romagnolo, caratterizzato da quattro Università statali (Parma, Modena e Reggio Emilia, Bologna, Ferrara) e dai corsi attivati a Piacenza dal Politecnico di Milano e dall'Università Cattolica, presenta una antica, consolidata e ricchissima offerta formativa ed attira molti giovani universitari (148.703), tanti da fuori Regione. Così se le Università emiliano-romagnole rappresentano il 4,5% rispetto al totale, gli studenti pesano per l'8,3% in riferimento al complesso degli iscritti nelle Università italiane, sempre considerando l'anno accademico 2010-2011.

A trattenere maggiormente gli studenti nel proprio territorio sono soprattutto gli atenei del Sud: l'89,6% degli iscritti risiede nella stessa area (tab. 5). Il Centro e il Nord-est registrano la quota più elevata di studenti che provengono da un'altra area (rispettivamente 30,8 e 30,4%). L'analisi è confermata se si guarda all'approfondimento per Regioni. I sistemi universitari di Sardegna, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia hanno la minor capacità attrattiva nei confronti dei giovani provenienti dalle altre Regioni italiane. L'Emilia-Romagna invece attrae ben il 39,9% di studenti fuori sede.

Se si guarda ai laureati 2010 le tendenze evidenziate vengono sostanzialmente confermate. Il Sud ha minore capacità attrattiva (appena il 10,2% dei laureati è residente in altre area). Considerando i sistemi universitari numericamente più rilevanti è l'Emilia-Romagna ad avere il maggior numero di laureati extraregionali (39,9%).

Tab. 5. *Iscritti per Regione sede dell'ateneo e per residenza, a.a. 2010-11*

Regione sede dell'Università	Residenza			Totale
	Regione sede univ.	Altra Regione italiana	Estero	
Piemonte	77,4	15,6	7,1	100,0
Valle d'Aosta	69,8	24,9	5,3	100,0
Liguria	77,8	15,5	6,7	100,0
Lombardia	71,2	23,6	5,1	100,0
Trentino-Alto Adige	59,9	32,7	7,3	100,0
Veneto	78,3	17,5	4,2	100,0
Friuli-Venezia Giulia	65,7	27,2	7,2	100,0
Emilia-Romagna	54,4	39,9	5,7	100,0
Toscana	68,5	27,0	4,5	100,0
Umbria	57,7	36,0	6,3	100,0
Marche	63,9	30,9	5,2	100,0
Lazio	64,3	31,9	3,8	100,0
Abruzzo	58,6	39,4	2,0	100,0
Molise	55,8	43,6	0,6	100,0
Campania	94,1	5,4	0,6	100,0
Puglia	92,7	6,2	1,1	100,0
Basilicata	80,3	19,7	0,0	100,0
Calabria	95,6	3,4	1,1	100,0
Sicilia	92,7	6,8	0,5	100,0
Sardegna	98,4	0,9	0,7	100,0
Nord-ovest	73,4	20,8	5,8	100,0
Nord-est	64,2	30,4	5,5	100,0
Centro	64,9	30,8	4,3	100,0
Mezzogiorno	89,6	9,6	0,8	100,0
ITALIA	75,4	21,0	3,6	100,0

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica.

E dall'estero? Quanti studenti scelgono gli atenei italiani, come si distribuiscono nel territorio? Più che raddoppiata, nel corso dell'ultimo decennio, risulta la presenza nelle aule delle nostre Università di giovani provenienti da altri paesi²¹. Nel 2010-11 gli studenti esteri

(21) La documentazione sugli studenti esteri analizzata è relativa agli iscritti con cittadinanza straniera. Per un'analisi della "problematicità di *definire* in modo univoco le caratteristiche essenziali della condizione di 'straniero'", si veda A. CAMMELLI, *Studiare da stranieri in Italia. Presenze e caratteristiche degli studenti esteri nelle Università italiane. Il quadro internazionale di riferimento (1954-1988)*, Bologna, CLUEB, 1990.

nell'intero sistema universitario italiano sono poco più di 62mila. Si accentuano determinati flussi di ingresso (oltre il 46% proviene da Albania, Cina, Romania, Grecia, Camerun e Iran) verso specifici percorsi di studio (soprattutto lauree specialistiche a ciclo unico) ma la capacità attrattiva verso studenti esteri resta, nel nostro sistema universitario, molto al di sotto dei valori registrati in altri paesi (poco meno di un terzo di quanto avviene nel complesso dei paesi OECD²²). Il grado di internazionalizzazione è più elevato in Regioni di confine, come Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte (più del 7% degli iscritti nel 2010-2011 sono stranieri). Anche la Liguria attrae iscritti dall'estero per il 6,7% ed un valore simile (6,3%) si registra in Umbria, dove pesa la presenza dell'Università per stranieri di Perugia. Queste differenze territoriali trovano conferma anche per i laureati 2010 provenienti dall'estero (tab. 6), in totale appena il 2,6% (si va da un massimo del 4% nel Nord-est a un minimo dello 0,6% al Sud). I giovani residenti nelle diverse Regioni dove vanno a studiare? Negli ultimi anni è andata estendendosi la tendenza a studiare sotto casa, soprattutto per quanto riguarda le lauree di primo livello, per effetto dei costi di trasferimento spesso insostenibili per le famiglie. Nel 2010 oltre la metà dei laureati ha conseguito il titolo in una sede universitaria operante nella propria Provincia di residenza: il 51% (oltre due punti percentuali più di quanto non avvenisse nel 2004)²³.

Rimangono soprattutto gli studenti residenti al Sud a muoversi di più per motivi di studio: il 27,7% si iscrive in una Università di una Regione diversa dalla propria (tab. 7). Mentre il Centro e il Nord-ovest sono aree che trattengono maggiormente i propri universitari residenti (solo il 14,3 e il 15,8%, rispettivamente, studia in una Regione diversa).

I giovani della Basilicata, della Valle d'Aosta e del Molise sono quelli che, anche a causa della limitata offerta formativa presente nel pro-

(22) Il sistema universitario italiano, nel 2009, aveva un numero di iscritti di nazionalità straniera pari al 3,3% degli iscritti complessivi. Nel Regno Unito tale indicatore era pari al 20,7%; in Francia all'11,5; in Germania al 10,5; nel complesso dei paesi OECD all'8,7.

(23) CONSORZIO INTERUNIVERSITARIO ALMALAUREA, *XIII Profilo dei laureati italiani*, cit.

Tab. 6. *Laureati 2010 per Regione sede dell'ateneo e per residenza*

Regione sede dell'Università	Residenza			Totale	Laureati v.a.
	Regione sede univ.	altra Regione italiana	estero		
Piemonte	80,2	14,4	5,3	100,0	17.891
Valle d'Aosta	80,4	12,9	6,7	100,0	194
Liguria	81,2	16,1	2,8	100,0	5.799
Lombardia	73,9	23,0	3,1	100,0	46.197
Trentino-A.A.	67,0	26,4	6,6	100,0	3.280
Veneto	77,5	19,6	2,9	100,0	20.621
Friuli-V.G.	65,5	29,4	5,1	100,0	6.020
Emilia-Romagna	55,8	39,9	4,3	100,0	26.420
Toscana	65,0	31,6	3,4	100,0	19.672
Umbria	55,0	40,7	4,3	100,0	5.552
Marche	64,6	32,2	3,2	100,0	8.362
Lazio	66,6	31,1	2,3	100,0	41.647
Abruzzo	55,9	42,6	1,5	100,0	8.870
Molise	59,7	39,7	0,5	100,0	1.472
Campania	93,5	6,0	0,4	100,0	27.782
Puglia	93,6	5,5	0,9	100,0	14.812
Basilicata	80,7	19,3	0,0	100,0	1.172
Calabria	93,8	5,3	0,9	100,0	7.470
Sicilia	92,5	7,1	0,4	100,0	20.068
Sardegna	98,7	0,7	0,5	100,0	5.828
Nord-ovest	76,1	20,2	3,6	100,0	70.081
Nord-est	65,4	30,6	4,0	100,0	56.341
Centro	65,1	32,1	2,9	100,0	75.233
Mezzogiorno	89,1	10,2	0,6	100,0	87.474
ITALIA	75,1	22,3	2,6	100,0	289.129

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica.

prio territorio regionale, rimangono a fare l'Università nelle rispettive Regioni in misura più contenuta: il 73,3%, il 69,3% e il 60,9%, rispettivamente, è iscritto in una sede di studio in altra Regione italiana. Secondo i dati più recenti, riferiti all'anno accademico 2010-2011, le Regioni che maggiormente trattengono i residenti nelle proprie sedi universitarie sono, nell'ordine, il Lazio (l'89,8% degli universitari residenti in Regione studia negli atenei laziali), la Toscana (88,1%), la Lombardia (87,7%), l'Emilia-Romagna (87,3%), la Campania (83,3%), la Sardegna (81,8%) e il Piemonte (81,6%).

Tab. 7. *Iscritti per Regione di residenza e per sede di studio, a.a. 2010-2011*

Regione di residenza	Sede di studio		Totale
	nella Regione di residenza	in altra Regione italiana	
Piemonte	81,6	18,4	100,0
Valle d'Aosta	30,7	69,3	100,0
Liguria	76,4	23,6	100,0
Lombardia	87,7	12,3	100,0
Trentino-Alto Adige	61,6	38,4	100,0
Veneto	73,0	27,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	78,5	21,5	100,0
Emilia-Romagna	87,3	12,7	100,0
Toscana	88,1	11,9	100,0
Umbria	73,4	26,6	100,0
Marche	71,0	29,0	100,0
Lazio	89,8	10,2	100,0
Abruzzo	70,3	29,7	100,0
Molise	39,1	60,9	100,0
Campania	83,3	16,7	100,0
Puglia	64,3	35,7	100,0
Basilicata	26,7	73,3	100,0
Calabria	58,6	41,4	100,0
Sicilia	79,3	20,7	100,0
Sardegna	81,8	18,2	100,0
Nord-ovest	84,2	15,8	100,0
Nord-est	77,9	22,1	100,0
Centro	85,7	14,3	100,0
Mezzogiorno	72,3	27,7	100,0
ITALIA	78,2	21,8	100,0

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica.

6. Le scelte di studio all'Università

Ma cosa studiano gli immatricolati italiani? La maggioranza dei 288.301 immatricolati del 2010-11, il 55,8% del totale, si indirizza verso corsi di studio riconducibili all'area delle scienze umane e sociali (tab. 8). Il rimanente 44,2% sceglie studi nell'ambito delle discipline tecnico-scientifiche. La predominanza dell'area delle scienze umane e sociali è, con la sola eccezione del Molise, un fenomeno comune agli immatricolati residenti in tutte le Regioni italiane. L'area tecnico-scientifica è preferita in misura significativamente superiore rispetto alla media

Tab. 8. *Immatricolati per Regione di residenza e per area disciplinare, a.a. 2010-2011*

Regione di residenza	Area disciplinare (%)			Immatricolati v.a.
	tecnico-scientifica (a)	scienze umane e sociali (b)	totale	
Piemonte	48,9	51,1	100,0	15.886
Valle d'Aosta	42,6	57,4	100,0	460
Liguria	46,8	53,2	100,0	5.699
Lombardia	43,5	56,5	100,0	37.142
Trentino-A.A.	41,5	58,5	100,0	3.440
Veneto	45,9	54,1	100,0	19.695
Friuli-V.G.	45,4	54,6	100,0	4.372
Emilia-Romagna	45,6	54,4	100,0	17.101
Toscana	47,3	52,7	100,0	13.714
Umbria	49,1	50,9	100,0	3.974
Marche	49,8	50,2	100,0	7.747
Lazio	40,6	59,4	100,0	30.813
Abruzzo	46,8	53,2	100,0	7.724
Molise	51,6	48,4	100,0	2.087
Campania	42,5	57,5	100,0	34.324
Puglia	43,8	56,2	100,0	25.443
Basilicata	48,6	51,4	100,0	3.942
Calabria	41,7	58,3	100,0	12.280
Sicilia	43,3	56,7	100,0	23.555
Sardegna	42,8	57,2	100,0	6.707
Nord-ovest	45,2	54,8	100,0	59.187
Nord-est	45,4	54,6	100,0	44.608
Centro	44,1	55,9	100,0	56.248
Mezzogiorno	43,5	56,5	100,0	116.062
Totale (c)	44,2	55,8	100,0	288.301

(a) L'area tecnico-scientifica comprende le lauree conseguite nei gruppi di corsi: agrario, architettura, chimico-farmaceutico, educazione fisica, geo-biologico, ingegneria, medico, scientifico.

(b) L'area delle scienze umane e sociali comprende le lauree conseguite nei gruppi di corsi: difesa e sicurezza, economico-statistico, giuridico, insegnamento, letterario, linguistico, politico-sociale, psicologico.

(c) Compresi gli immatricolati residenti all'estero.

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica.

Tab. 9. *Immatricolati per gruppo disciplinare e Regione di residenza. a.a. 2010-11*

Gruppo disciplinare	Complesso Regioni	Regione di residenza immatricolati con valore più basso (b)	Regione di residenza immatricolati con valore più alto (b)	Intervallo variaz.
Scientifico	3,2	Abruzzo 2,3	Friuli-Venezia G. 4, 5	2,2
Chimico-farmaceutico	4,8	Lazio 2,8	Calabria 8,0	5,2
Geo-biologico	6,0	Lazio 4,4	Umbria 9,6	5,2
Medico (prof. sanitarie)	6,8	Calabria 4,9	Lazio 9,5	4,6
Medico (medicina e odontoiatria)	2,3	Sardegna 1,7	Sicilia 2,8	1,1
Ingegneria	12,1	Puglia 10,6	Liguria 15,4	4,8
Architettura	4,5	Basilicata 3,0	Molise 6,8	3,8
Agrario	2,6	Lazio 1,0	Friuli-Venezia G. 4,7	3,7
Economico-statistico	14,5	Sicilia 11,6	Campania 15,5	3,9
Politico-sociale	9,7	Abruzzo 6,3	Calabria 13,8	7,5
Giuridico	11,1	Lombardia 8,1	Campania 16,2	8,1
Letterario	6,6	Molise 5,2	Lazio 8,6	3,4
Linguistico	5,8	Calabria 3,6	Veneto 8,5	4,9
Insegnamento	4,5	Abruzzo 2,0	Emilia-Rom. 6,3	4,3
Psicologico	3,4	Emilia-Rom. 2,5	Abruzzo 6,4	3,9
Educazione fisica	2,0	Toscana 1,1	Abruzzo 4,9	3,8
Totale (a)	100,0			

(a) Compreso il gruppo disciplinare in difesa e sicurezza (0,1%).

(b) Valori relativi al complesso degli immatricolati residenti nella Regione indicata.

Fonte: Elaborazioni su documentazione MIUR - Ufficio di statistica.

nazionale dalle matricole residenti nel Molise (51,6%), nelle Marche (49,8%), nell'Umbria (49,1%) e nel Piemonte (48,9%).

L'esame puntuale dei percorsi di studio intrapresi (tab. 9) pone in evidenza che, nel 2010-11, circa metà dei nuovi ingressi nel sistema universitario italiano si concentrano in quattro gruppi disciplinari: economico-statistico (14,5%), ingegneristico (12,1%), giuridico (11,1%) e politico-sociale (9,7%). Seguono, su livelli più contenuti, gli immatricolati che scelgono i corsi nel settore delle professioni sanitarie (6,8%) e nei gruppi letterario (6,6%), geo-biologico (6%), linguistico (5,8%). Quote tutte prossime al 4,5% degli immatricolati si indirizzano verso studi nel campo chimico-farmaceutico, dell'insegnamento e dell'architettura. I gruppi psicologico, scientifico, agrario, medico (medicina e odontoiatria) ed educazione fisica raccolgono, infine, singolarmente quote comprese fra il 2 e il 3% del complesso degli immatricolati.

Le scelte di studio operate dagli immatricolati residenti nelle diverse Regioni del nostro paese sono caratterizzate da una grande variabilità. Gli studi giuridici, che richiamano l'11,1% del complesso degli immatricolati, attraggono l'8,1 dei lombardi contro il 16,2 dei campani. Uno scarto analogo riguarda anche i percorsi politico-sociali. A fronte del 9,7% registrato su base nazionale, l'intervallo varia dal 6,3% relativo agli immatricolati abruzzesi al 13,8% di quelli calabresi. I gruppi geo-biologico (6% in complesso) e chimico-farmaceutico (4,8%) mostrano un intervallo, fra minimo e massimo, di uguale entità che si esplicita, rispettivamente, fra il 4,4% degli immatricolati laziali e il 9,6% di quelli umbri per il primo gruppo disciplinare e fra il 2,8% degli immatricolati laziali e l'8% di quelli calabresi per il secondo.

7. Le differenze territoriali dopo la laurea

La caratterizzazione territoriale che influenza il livello di istruzione e le scelte di studio in Italia ha una sua rilevanza anche nell'inserimento lavorativo dei laureati. Dopo la laurea sono le condizioni socio-economiche del territorio, la minore o maggiore dinamicità dei mercati del lavoro locali a influenzare sia il successo occupazionale sia la mobilità per motivi di lavoro. Se a cinque anni dalla laurea i laureati del 2006 occupati sono il 78,3%, il valore varia in modo consistente da un minimo del 73,2% dei residenti nel Mezzogiorno a un

Tab. 10. *Condizione occupazionale dei laureati pre-riforma 2006 a 5 anni dal titolo per area di residenza al momento della laurea*

	Lavora	Non cerca lavoro	Cerca lavoro	Totale
Nord	84,7	8,2	7,1	100
Centro	81,9	8,4	9,7	100
Mezzogiorno	73,2	9,4	17,4	100
Totale	78,3	8,9	12,8	100

Fonte: Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea.

massimo dell'84,7% di chi risiede nel Nord. Chi cerca lavoro, dopo cinque anni, è il 17,4% del Mezzogiorno, il 9,7% del Centro e il 7,1% del Nord (tab. 10).

Il divario territoriale Nord-Sud è un fenomeno noto che, secondo la più recente documentazione AlmaLaurea²⁴, è andato acuendosi. L'occupazione dei laureati specialistici del 2007 residenti al Nord, per esempio, ad un anno dalla conclusione degli studi era superiore di 13,5 punti percentuali rispetto ai colleghi residenti nel Mezzogiorno; fra i laureati del 2010 il divario è lievitato a 17 punti percentuali. Ancora più consistente la crescita del differenziale sul terreno delle retribuzioni. Per chi lavorava al Nord lo stipendio mensile netto era superiore dell'8,2% (laureati 2008) rispetto a chi lavorava nel Sud; una disparità che è lievitata fino a raddoppiare fra i laureati del 2010 (16,9%).

Dall'analisi combinata tra area di residenza, di studio e di lavoro emerge una diversa mobilità geografica tra laureati del Nord, del Centro e del Sud.

Dei laureati pre-riforma del 2006, intervistati a cinque anni, e residenti al Nord Italia, il 92% ha svolto gli studi universitari e attualmente lavora nella propria area di residenza; l'unico flusso di una certa consistenza vede il trasferimento per lavoro all'estero (3%). Più elevati gli spostamenti per studio e lavoro dei giovani residenti al Centro, anche se la gran parte dei laureati non ha mai abbandonato la propria area

(24) Cfr. A. CAMMELLI, *XIV Rapporto AlmaLaurea sulla condizione occupazionale dei laureati*, cit.

di residenza (86%). Una parte (4%), dopo aver studiato dove risiedeva, lavora al Nord (cui si dovrebbe aggiungere un ulteriore 1,5% che si era trasferito, fin dagli studi, al Nord, dove ha trovato un impiego una volta conseguita la laurea); un ulteriore 3% torna a lavorare nella propria area di residenza dopo aver studiato al Nord; il 2%, invece, dopo aver studiato nella propria area di residenza, decide di spostarsi all'estero; altrettanti, dopo aver studiato in un ateneo del Sud torna, per motivi lavorativi, nella propria area di residenza.

Sono i laureati residenti nel Mezzogiorno a spostarsi di più per studio e lavoro: complessivamente costituiscono il 39,5%, mentre l'altro 60,5% ha studiato e lavora nella propria area di residenza. Nel dettaglio, i flussi di mobilità sono alimentati per il 20% da quanti, dopo aver studiato nella propria area di residenza, trovano lavoro al Nord o al Centro (solo una minima parte si trasferisce all'estero); per il 12% da coloro che si sono trasferiti per motivi di studio e non sono rientrati, trovando un impiego in Italia, ma lontano dalla propria area di residenza; infine, il 7% dei laureati del Sud rientra nella propria terra dopo aver studiato fuori.

Rispetto alla mobilità degli studenti e alla capacità attrattiva del sistema universitario in generale è interessante notare che aumenta, silenziosamente ma non per questo il fenomeno è meno allarmante, il numero dei laureati che, rispetto ai fratelli maggiori, decide di varcare le Alpi ed anche l'Oceano anche per la preoccupazione di avere difficoltà a trovare un'adeguata collocazione lavorativa in patria. Alla storica mobilità per studio/lavoro lungo la direttrice Sud-Nord che continua a caratterizzare il nostro paese, si affianca, da qualche tempo, con una intensità crescente che registra le difficoltà di crescita del paese, quella verso i paesi esteri.

8. La sfida della conoscenza

La sfida di fronte alla quale ci troviamo, in virtù della più rapida obsolescenza della conoscenza e dell'allungamento della vita lavorativa, è quella di costruire sistemi di istruzione in grado di generare capitale umano adattabile, in quanto tale formato su competenze sufficientemente generali e trasversali, e di realizzare strumenti efficaci di *lifelong learning* in grado di accompagnare il lavoratore lungo

tutto l'arco della vita lavorativa. Un sfida che per l'Italia si aggiunge a quella relativa all'innalzamento della soglia educativa. E che comunque non può prescindere dalla necessità di una formazione che punti prima di tutto ad insegnare ad apprendere come sosteneva Martin Heidegger. "Oggi – dichiara Andreas Schleicher (responsabile della sezione Indicators and Analysis Division del Direttorato per l'Education dell'OECD) – i sistemi di istruzione devono preparare per lavori che non sono stati ancora creati, per tecnologie che non sono ancora state inventate, per problemi che ancora non sappiamo che nasceranno"²⁵.

(25) A. SCHLEICHER (intervista a), *Confrontare per apprendere. La sfida di PISA ai sistemi educativi nazionali*, in *Scuola Democratica*, 2011, n. 2.

El sistema universitario y de investigación en España: una perspectiva territorial

Laura Díez Bueso

Abstract

Questo articolo propone una riflessione sul sistema universitario spagnolo in una prospettiva territoriale, affrontando nel contempo alcuni aspetti del sistema scientifico in Spagna nella medesima prospettiva e solo per quanto attiene all'Università. Lo studio inizia affrontando il riparto di competenze in materia di Università tra Stato, comunità autonome e le rispettive Università. L'articolo illustra quale livello territoriale è competente nei vari ambiti e dà conto anche delle caratteristiche principali della relativa regolazione. La seconda parte dello studio, più sintetica, analizza il sistema scientifico in tutti gli aspetti connessi all'Università, e si concentra principalmente sulla governance del sistema. Infine, una volta descritti entrambi i sistemi dal punto di vista giuridico, l'articolo si conclude con una breve riflessione sulle linee principali delle politiche pubbliche attuate negli ultimi anni per le Università e la ricerca, sottolineandone i punti di forza e di debolezza.

1. La universidad y la investigación en España: un complejo sistema desde la perspectiva territorial

El objeto principal de este artículo es analizar el sistema universitario español desde una vertiente territorial. No obstante, este sistema tiene una directa conexión con el de la ciencia, dado que las funciones básicas de la universidad son la docencia y la investigación. En España, ambos sistemas disponen de un régimen propio y diferenciado, debido a que la Constitución de 1978 establece un reparto competencial muy diverso para ambos sectores.

Por este motivo, la descripción del sistema de universidades ocupará buena parte de este artículo en sus primeros epígrafes que no describirán el régimen de las universidades públicas en general, sino que

se centrarán en aquellos aspectos más relevantes para la perspectiva territorial. Con posterioridad, se apuntarán las características más destacadas del sistema de la ciencia en España desde esta misma perspectiva, centrándose en aquéllas que repercuten directamente en el sistema de universidades.

En ambos campos se han producido cambios estructurales profundos, que han tenido reflejo en recientes reformas legislativas. Así, después de la vigencia durante varias décadas de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 se aprobó la Ley orgánica 6/2001, de universidades, reformada por la Ley orgánica 4/2007 (en adelante, LOU). En el ámbito de la investigación, la Ley de la Ciencia de 1986 vigente durante 25 años fue sustituida por la Ley 14/2011, de la ciencia, la tecnología y la innovación (en adelante, Ley de la ciencia).

Antes de analizar por separado la perspectiva territorial de la universidad y de la investigación, conviene realizar una aproximación al sistema general de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Ese régimen se encuentra descrito en el Título VIII de la Constitución Española de 1978 y se completa con lo previsto en cada uno de los diecisiete Estatutos de autonomía, que actualmente han asumido un similar nivel competencial. Para comprender con precisión este reparto de competencias debe tenerse en cuenta la ingente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha ido perfilando los distintos tipos de competencias: exclusivas, bases estatales-desarrollo autonómico y de ejecución; a estas tres competencias debe añadirse la de fomento.

Por competencia exclusiva se entiende aquélla sobre la que una instancia (Estado o comunidad autónoma) dispone de todas las funciones (normativa y ejecutiva) sobre una materia; el ejemplo más paradigmático a nivel estatal, por ejemplo, podría ser defensa. En este tipo de competencia los principales problemas se centran en precisar los límites de cada materia.

La competencia bases-desarrollo consiste en dividir la función normativa, que corresponde tanto al Estado (principalmente a través de la aprobación de leyes) como a la comunidad (a través de leyes y reglamentos); al mismo tiempo, se reserva la ejecución de toda la normativa a la comunidad autónoma. Lógicamente, los ámbitos nor-

mativos no son coincidentes, pues el Estado debe regular los aspectos esenciales (básicos) de la materia y la comunidad desarrollar estas cuestiones fundamentales.

La competencia de ejecución reserva al Estado toda la regulación de una materia (a través de leyes y de reglamentos de ejecución) y otorga a la comunidad la responsabilidad de implementar toda esta normativa (lo que supone, fundamentalmente, la aprobación de reglamentos organizativos).

Por último, la Constitución habilita en ocasiones a Estado y a comunidades autónomas para realizar actividades de fomento, lo cual se traduce generalmente en la financiación de actividades en diversas materias.

Como se comprobará seguidamente, en el sistema de universidades y en el de la ciencia confluyen todas y cada una de las competencias descritas.

2. La universidad en España: instancias reguladoras y descripción del sistema

2.1. Una materia con un enrevesado reparto competencial

La distribución de competencias en materia de universidades es una de las más complejas dentro del reparto competencial previsto en la Constitución¹. Esta complejidad deriva, en primer lugar, de la amplitud del ámbito que abarca la materia “universidades”, donde converge un cúmulo de submaterias que van desde el reconocimiento de títulos al sistema de evaluación del profesorado, pasando por las becas y ayudas. Pues bien, estas submaterias responden en ocasiones a tipos competenciales distintos.

Un segundo componente que repercute en el reparto competencial, y que por tanto lo complica, son los derechos fundamentales, como el derecho a la educación o la libertad de cátedra, que inciden directamente en la materia universidades. Las previsiones constitucio-

(1) Sobre esta distribución de competencias puede verse J.C. NAVARRO, *Universidades: sistemas europeo, estatal y autonómico. Su articulación competencial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

nales relativas a estos derechos también deberán tenerse en cuenta, por ejemplo, cuando la Constitución establece que el Estado será el responsable de regular el desarrollo directo de ambos derechos a través de ley orgánica. Además, la materia universidades se ve influida por valores constitucionales como la promoción de la igualdad entre todos los ciudadanos, que tiene su máxima expresión en el sistema de becas y ayudas². De estos valores derivan el carácter de servicio público de la universidad y su consideración como administración pública a la que, por tanto, se le aplica también el régimen competencial correspondiente a la materia administración pública³.

Si combinamos los derechos fundamentales en juego con el carácter de servicio público de la universidad aparece el tercer elemento que complica la perspectiva territorial de la universidad en España: la garantía institucional de la autonomía universitaria, es decir, la consideración de la universidad como institución que protege todos los derechos relacionados con la enseñanza universitaria⁴. Esta garantía institucional implica que las competencias en materia de universidades no se encuentran repartidas, como es habitual, entre dos instancias, Estado y comunidades autónomas, sino que existe una tercera instancia, la universidad, con competencias en la materia.

Finalmente, no debe olvidarse la influencia de las exigencias de la Unión Europea en materia de universidades, centradas en favorecer

(2) En relación con la influencia de los valores constitucionales en la materia universidades puede verse J.J. FERNÁNDEZ, "El proceso de Bolonia en el Derecho Público español. Autonomía universitaria, distribución de competencias y empleo público", *Entelequia*, núm. 10, 2009, pp. 6-7.

(3) Sobre el carácter del servicio público de la universidad puede leerse J.J. FERNÁNDEZ, "El proceso de Bolonia en el Derecho Público español. Autonomía universitaria, distribución de competencias y empleo público", *op. cit.*, p. 2.

En relación con la conceptualización de la universidad como una administración pública y las consecuencias que de ello se derivan en su régimen jurídico y controles puede verse M. ZAMBONINO, "Las universidades públicas como administraciones públicas. Bases de su creación y régimen jurídico", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, Madrid, Civitas-Thompson Reuters, especialmente pp. 167-170 y 194-197.

(4) El Tribunal Constitucional estudió detenidamente en su STC 26/1987 si la autonomía universitaria era una garantía institucional o un derecho fundamental, inclinándose por esta última opción.

la libre circulación de títulos universitarios, estudiantes, profesores y profesionales y en la implantación de una metodología de impronta anglosajona basada en el denominado crédito europeo.

Desde una perspectiva normativa, la materia universidades ha debido tomar en consideración los cuatro elementos descritos y ha tenido su traducción en diversas leyes y reglamentos estatales, principalmente en la LOU de 2001 ya citada. Por su parte, la mayor parte de las comunidades ha regulado la materia universidades y, naturalmente, cada universidad española ha aprobado sus Estatutos así como el resto de normativa necesaria para su funcionamiento autónomo.

Para acabar de complicar el paisaje, tanto la primigenia redacción de la Ley estatal de universidades de 2001 como su versión reformada en 2007 fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional. Ambos recursos se encuentran pendientes de sentencia, con lo que existe incertidumbre sobre la constitucionalidad de algunos de los preceptos vigentes.

Teniendo en cuenta esta panorámica general de la universidad desde la perspectiva territorial, seguidamente se detalla el reparto competencial y la regulación positiva en los ámbitos de mayor relevancia.

2.2. El régimen general del sistema universitario

Como se ha descrito, son tres las instancias responsables de regular y ejecutar la materia universidades: Estado, comunidades autónomas y universidades.

Con carácter general, puede decirse que al Estado le corresponde la aprobación de la normativa básica para configurar un sistema universitario común en todo el territorio. Ello supone la fijación de los conocimientos indispensables para la obtención de títulos; el régimen básico y la coordinación de los planes de estudio; las bases sobre becas y ayudas; los requisitos básicos para crear universidades; y la regulación de las estructuras básicas de las universidades.

Para conocer el alcance exacto de la competencia estatal, resulta clave la descripción que el propio Tribunal Constitucional ha hecho del concepto de “bases” en materia universitaria, bases que deben establecerse “de forma suficientemente amplia y flexible como para permitir que las comunidades autónomas con competencias normati-

vas en la materia puedan adoptar sus propias alternativas políticas en función de sus circunstancias específicas, teniendo en cuenta además que en este ámbito debe preservarse el ámbito de la autonomía de las universidades reconocido en la propia Constitución” (STC 131/1996, FJ3).

De este pasaje puede deducirse ya el campo que resta a las otras dos instancias en relación con el régimen general del sistema universitario. En relación con las universidades, sus capacidades son instrumentales respecto de la autonomía universitaria, pues se circunscriben a la protección de la libertad de ciencia, esto es, la libertad de enseñanza, de estudio y de investigación. Ello se traduce en la facultad de dotarse de normas de régimen interno, muy señaladamente los Estatutos; el desarrollo de la legislación básica relativa a las estructuras y a los órganos universitarios; la autoorganización de los medios de que disponga; la aprobación de los planes de estudio; el establecimiento de títulos y diplomas propios; y la provisión de vacantes del profesorado mediante concurso, incluyendo la valoración de méritos para contratar al profesorado.

Por su parte, las comunidades autónomas podrán construir un sistema autonómico de universidades dentro del marco descrito por el Estado y sin interferir en la autonomía universitaria, con lo que su campo se encuentra negativamente delimitado por la actuación de Estado y universidades. Pese a ello, disponen de relevantes competencias como el desarrollo de las bases sobre creación y reconocimiento de universidades; la coordinación de las universidades de su competencia, incluyendo la readscripción de centros; el desarrollo de las bases en materia de becas y ayudas; o la fijación del calendario académico. No debe olvidarse que estas competencias implican, no sólo facultades normativas, sino también ejecutivas, lo que supone capacidad de control.

2.3. La estructura de las universidades y su gobernanza

Como se desprende de la distribución competencial descrita, para conocer la estructura y la gobernanza de las universidades en España debemos analizar, principalmente, la LOU y los Estatutos de cada universidad: la primera ofrece cierta homogeneidad al sistema y los

segundos concretan las disposiciones de la Ley orgánica, dando como resultado unas estructuras específicas en cada una de las distintas universidades⁵.

La LOU establece que toda universidad debe disponer preceptivamente de ciertos órganos, a los que caracteriza mínimamente para que sean los Estatutos los que acaben de completar su regulación; las universidades podrán añadir a estos órganos otros facultativos, cuando sean considerados necesarios para el desarrollo de sus funciones. Así, toda universidad estará integrada por Facultades, Departamentos e Institutos Universitarios de Investigación, a la cabeza de los cuales se encuentran los decanos y los directores de Departamento o Instituto, y cuyos órganos de gobierno son la Junta de Facultad y los Consejos de Departamento. Dentro de esta estructura básica, la Facultad destaca por el peso específico de sus tareas, limitadas a la función docente pero tan relevantes como la de organizar las enseñanzas al igual que los procesos académicos, administrativos y de gestión conducentes al título de Grado. Los Departamentos, como unidades de docencia e investigación, coordinan las enseñanzas de acuerdo con la programación docente de la universidad y apoyan las actividades e iniciativas docentes e investigadoras del profesorado. Finalmente, los Institutos de investigación pueden ser de diversas clases, en función del número de universidades que participan en el mismo o de la presencia del sector privado en su estructura.

Los órganos de gobierno y representación de la universidad establecidos en la LOU como estructura mínima, más allá de los decanos y de los directores de Departamento e Institutos, se dividen en dos categorías: los colegiados y los unipersonales. Dentro de los primeros se encuentran el Claustro, el Consejo de Gobierno y el Consejo Social; entre los segundos el Rector, Vice-rectores, Secretario General y Gerente⁶.

(5) Sobre la estructura de la universidad española puede verse J. CUESTA, "La estructura de las universidades", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, op. cit.

(6) Sobre la gobernanza en la universidad española puede verse L. PAREJO, "El sistema de gobierno universitario", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, op. cit.

El Claustro es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria. Su composición viene dibujada en su esencia en la LOU y debe ser completada por los Estatutos, que deberán establecer claustros no superiores a 300 miembros donde se reflejen los distintos sectores de aquella comunidad, además de contar con la presencia de Rector, Secretario General y Gerente. Dado su carácter representativo tiene la función de aprobar los Estatutos de la universidad y de censurar, en su caso, la gestión rectoral; en el supuesto de elección indirecta del rector, también será el Claustro el encargado de elegirlo. Como se aprecia, se trata de un órgano de legitimación democrática, pero no de gobierno ordinario.

El Consejo de Gobierno está compuesto por una representación de los distintos sectores del Claustro y de los decanos y directores, además de los cargos unipersonales antes mencionados; si los Estatutos lo establecen, también lo conformarán miembros del Consejo Social. Esta especial composición refleja sus peculiares funciones definidas en la LOU y en los Estatutos: además de elaborar los presupuestos, establece las líneas estratégicas y también los procedimientos en materia de enseñanzas, investigación, recursos humanos y económicos. El Consejo Social se concibe como órgano de interrelación entre sociedad y universidad; así, junto al Rector y a otros miembros de la comunidad universitaria, cuenta con la presencia de personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social ajenos a la misma. Además, la LOU le asigna la función de supervisar el rendimiento de la actividad económica y administrativa de la Universidad, lo que incluye la aprobación de su presupuesto y de su programación plurianual, a propuesta del Consejo de Gobierno. Conviene apuntar aquí que la comunidad autónoma dispone de un margen amplio de incidencia en la configuración y composición del Consejo Social, a diferencia de lo que ocurre con el resto de aspectos de la estructura y gobierno de la universidad; de hecho, el presidente del Consejo es nombrado por la administración autonómica.

Como se ha apuntado, el Rector puede ser elegido por sufragio universal de la comunidad universitaria o de forma indirecta, a través del Claustro; esta importante opción se deja a los Estatutos, al igual que la regulación de todos los procedimientos de elección de los órganos

de gobierno y representación de la universidad. El Rector es la máxima autoridad académica de la universidad, ostenta su representación y ejerce su dirección, gobierno y gestión, desarrollando las líneas de actuación aprobadas por el Claustro y por el Consejo de Gobierno. El Rector apoya su actuación en los Vice-rectores, en el Secretario General y en el Gerente, cargos de su directa designación (compartida con el Consejo Social en el último caso) y cuya posición, competencias y dotación organizativa se establecen someramente en la LOU, con el objetivo de que sean los Estatutos los que acaben por configurar el perfil de los citados cargos.

2.4. El profesorado universitario y su evaluación

Cuestión fundamental en cualquier sistema universitario es el régimen del profesorado y su evaluación. En España, además, este tema resulta especialmente interesante desde la perspectiva territorial: en primer lugar, porque el régimen de distribución competencial en este campo es distinto al que rige en general la materia universidades, donde predomina como se ha visto la competencia bases-desarrollo; en segundo lugar, por la convivencia de dos grupos de profesorado universitario distintos en función de la instancia política de la que dependen.

El personal docente e investigador (en adelante, PDI) está conformado por dos grupos: funcionarios interuniversitarios y personal contratado. El primer grupo, totalmente dependiente de la administración central, está compuesto por profesores titulares y por catedráticos, con un sistema de acceso por concurso en convocatoria pública una vez conseguida una acreditación estatal, imprescindible para presentarse al concurso. Pese a la titularidad autonómica de las universidades, la STC 26/1987 ratificó la naturaleza estatal de este cuerpo⁷.

El PDI contratado, que no puede superar el 49% del total de cada universidad, depende de la comunidad autónoma y está sometido a contratación laboral. Existen unas modalidades de contratación labo-

(7) Sobre esta aparente incoherencia puede verse M. SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 75-76.

ral específicas para el ámbito universitario, para las que también será imprescindible contar con una acreditación previa, esta vez autonómica: ayudante, profesor ayudante doctor, profesor contratado doctor, profesor asociado y profesor visitante.

Como puede comprobarse, ambos grupos pueden solicitar la acreditación como profesor titular o catedrático de universidad o como algunos de los perfiles de contratación laboral antes citados, a excepción del de asociado que no requiere de la misma. La acreditación para los primeros la concede, con validez nacional, una Agencia con forma jurídica de fundación (ANECA), de composición y carácter puramente académicos, pero en cuyo patronato tienen representación distintos ministerios. Junto a esta Agencia, las funciones de acreditación para el resto de contratos corresponden a los órganos de evaluación que creen las comunidades autónomas, que la concederán con validez autonómica salvo convenio. Esta dualidad ha provocado cierta confusión de funciones entre ambas instancias pues, en ocasiones, las leyes autonómicas han creado categorías de contratación laboral que no coinciden exactamente con las cinco relacionadas en el párrafo anterior. Avanzándose a esta eventualidad, la propia LOU determina que se establecerán mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo entre la ANECA y los órganos autonómicos⁸.

Ambos grupos de PDI se someten a evaluación a efectos retributivos por los méritos docentes, investigadores o de gestión, aunque el montante económico es en muchos casos testimonial. Tanto a nivel estatal como autonómico, existen instancias que evalúan estos méritos y que otorgan, por un mismo trabajo, complementos retributivos que se acumulan. Por ejemplo, el Estado reconoce un complemento salarial por cada quinquenio de docencia, en tanto que algunas comunidades autónomas evalúan también la docencia impartida durante ese mismo período y, en caso de evaluación positiva, ofrecen otro complemento salarial. Algo similar sucede en el caso de la investigación: el Estado

(8) Sobre el complejo sistema de distribución de funciones entre la ANECA y los órganos autonómicos de evaluación y acreditación puede verse B. NOGUEIRA, "Distribución de competencias y organización administrativa en materia de universidades", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, op. cit., pp. 145-152 y 161-166.

evalúa las publicaciones de todo el profesorado que lo solicite cada seis años (los conocidos como sexenios de investigación), a través de una Comisión dependiente del Ministerio de economía y competitividad (CNEAI); concedido un sexenio por el Estado, algunas comunidades autónomas otorgan automáticamente otro complemento económico por méritos investigadores para ese mismo sexenio.

2.5. La coordinación del sistema universitario

El sistema de distribución competencial en materia de universidades implica la intervención de tres instancias distintas en un mismo sector. Ello requiere de una adecuada coordinación entre todas ellas, en beneficio de una construcción homogénea y eficaz del sistema universitario. Los órganos instituidos al efecto por la LOU son dos: la Conferencia General de Política Universitaria, con presencia de las administraciones territoriales; y el Consejo de Universidades, con presencia del gobierno central y de las universidades. Por supuesto, este esquema no excluye la existencia de otros órganos creados por las comunidades autónomas para coordinar las universidades de su competencia, órganos existentes en buena parte de las comunidades, incluso en aquellas donde todavía no existe ley autonómica de universidades.

La Conferencia reúne a los máximos responsables estatal y autonómicos en la materia, además de cinco miembros elegidos por el Ministro del ramo. Sus funciones tienen la vocación de conseguir igualdad en el sistema (determina la oferta de plazas universitarias y las tasas) y de informar los criterios generales de acceso (establece las normas básicas de admisión), al tiempo que participa en la fijación de las líneas generales de los estudios y de los instrumentos de evaluación. Por su parte, el Consejo de Universidades está compuesto por los Rectores de todas las universidades (públicas, privadas y de la Iglesia) y por el Ministro del ramo, quien elige a cinco miembros más. Su papel se centra en coordinar y asesorar decisiones académicas que afecten al conjunto del sistema universitario, lo que implica funciones de información al gobierno en asuntos como los títulos oficiales (estructura de las enseñanzas, uso del crédito europeo) o su intervención en la selección del personal docente.

2.6. *La financiación del sistema*

Según dispone la propia LOU, las universidades tendrán autonomía financiera, por lo que deben garantizarse los recursos necesarios para un funcionamiento de calidad⁹.

Este campo queda fundamentalmente en manos de las comunidades autónomas, pues los ingresos ordinarios de las universidades proceden de los presupuestos autonómicos. Las comunidades también pueden firmar con las universidades convenios o contratos programa, vinculados a objetivos o actuaciones concretos, vía en la que recientemente se está poniendo el acento en ámbitos como la investigación o el uso de las lenguas propias. Las universidades disponen igualmente de bienes públicos para la prestación de la enseñanza superior, cuya regulación jurídica corre a cargo de las comunidades autónomas en el marco de la normativa básica estatal aplicable a los bienes de dominio público. En materia retributiva y siguiendo la distinción que se ha hecho en el epígrafe sobre profesorado, corresponde a la comunidad el establecimiento del régimen salarial del personal contratado y la eventual previsión de complementos adicionales, lo mismo que sucede con el Estado en el caso del PDI funcionario.

En abstracto, este sistema permite cumplir con los principios antes citados de autonomía y suficiencia financiera, pues los canales de generación de recursos son amplios. No obstante, diversos motivos permiten sostener que estos principios no se han cumplido satisfactoriamente en la práctica¹⁰.

Respecto de la autonomía financiera, cabe comenzar por apuntar que la capacidad de las universidades para captar recursos propios es muy reducida, pues los precios públicos de acceso, que ni siquiera establece cada universidad, no cubren los costes del servicio, en orden a garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad. Además,

(9) Un estudio completo sobre el sistema de financiación de la universidad en España puede encontrarse en J. RODRÍGUEZ, "El régimen financiero de las universidades públicas", J.V. GONZÁLEZ, *Comentario a la Ley orgánica de universidades*, *op. cit.*

(10) Sobre este aspecto puede consultarse el *Informe sobre la financiación del sistema universitario español*, presentado en 2010 y elaborado por la Comisión Mixta de Financiación, creada por mandato conjunto del Consejo de Universidades y de la Conferencia General de Política Universitaria.

la escasa transferencia de tecnología en España hace que este tipo de ingresos sea inapreciable en el conjunto del sistema. Así, el setenta y cinco por ciento de la financiación neta de las universidades proviene de las comunidades autónomas, de forma que la dependencia económica de las mismas respecto de los gobiernos autonómicos es una característica estructural. Este dato no tendría por qué comprometer la autonomía financiera de la universidad, entendida como su capacidad para influir en la cantidad de recursos que recibe, si al calcularse estos recursos existieran baremos objetivos en función de la cantidad y la calidad de los servicios prestados. Pese a que recientemente las comunidades autónomas han emprendido la senda de la objetivación de la financiación en función de estos servicios, lo cierto es que hasta fechas recientes la financiación se ha resuelto a través de un proceso negociador ajeno a elementos cuantificables.

En el ámbito de la suficiencia financiera el panorama no es más alentador. Para comenzar, porque la ausencia de estos valores objetivos no habilita realizar planificaciones a medio y largo plazo que permitan saber el nivel de suficiencia financiera que se precisa. Por otra parte, si se compara el volumen de gasto entre los países más desarrollados de la Unión Europea y de la OCDE, España tampoco sale bien parada: un 1,5 por ciento del PIB de los primeros frente al 1,2 del PIB español.

3. La regulación de la investigación en España: aspectos relacionados con la Universidad

3.1. Un reparto competencial atípico

La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en investigación científica y técnica responde a un criterio que no resulta habitual en el sistema de reparto competencial establecido en la Constitución Española¹¹. Si bien la tónica general consiste en

(11) Sobre este reparto puede verse L. DIEZ, "¿Hacia una política científica coordinada entre Estado y comunidades autónomas?", L. SANZ y L. CRUZ, *La investigación y sus actores: institutos y centros de I+D y sus desafíos*, Barcelona, Fundación CyD, 2010; y M. GÓMEZ, "Administración e investigación científica y técnica: veinte años después de la Ley de la ciencia", *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 5, 2007, pp. 241-270.

reservar en exclusiva competencias a una de estas instancias o asignar diversas funciones sobre una misma materia, en el caso de la política científica la Constitución establece que tanto el Estado como las comunidades son competentes en el fomento de la investigación científica y técnica y añade que será aquél el encargado de la coordinación general en esta materia. De esta forma, ambas instancias disponen de funciones legislativas y ejecutivas plenas produciéndose una concurrencia total en este ámbito, bajo la obligada coordinación estatal. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones en relación con esta distribución de competencias, por lo que ha realizado puntualizaciones que arrojan luz sobre este particular reparto. Por lo que aquí interesa, el Tribunal ha concretado que el fomento abarca tanto las actividades directamente conducentes a descubrimientos científicos como la divulgación de los resultados obtenidos y que estas actividades incluyen, no sólo el apoyo a la investigación privada o universitaria, sino también la creación de una estructura de investigación propia, estatal o autonómica¹².

El Tribunal también ha defendido la capacidad del Estado para establecer partidas presupuestarias con destino a transferencias de diverso tipo, en desarrollo de su competencia de fomento de la investigación. Además, dispone de una plena potestad de gasto, de manera que son posibles las subvenciones estatales que regulen las condiciones de otorgamiento de recursos financieros e, incluso, la tramitación y resolución de los expedientes de solicitud; en definitiva, puede producirse una gestión totalmente centralizada de las subvenciones estatales dirigidas al fomento de la investigación¹³. En este punto conviene aclarar que en política científica no se han producido traspasos de medios del Estado a las comunidades autónomas, pues aquél mantie-

(12) Una explicación detallada sobre estos aspectos del reparto competencial puede encontrarse en M. CUETO, *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora de la Universidad*, Madrid, Cedecs, 2002; y F. FONSECA, *Estado, comunidades autónomas y ciencias biomédicas: hacia un modelo de cohesión*, Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2007.

(13) El ejercicio de la potestad subvencional de gasto público como medida de fomento se trata ampliamente en M. CUETO, *Régimen jurídico de la investigación científica: la labor investigadora de la Universidad*, op. cit., pp. 238-262.

ne la competencia al igual que la desarrollan las comunidades. Todo ello no excluye, por supuesto, que la capacidad de gasto del Estado se articule a través de convenios con las comunidades autónomas.

Otro aspecto tratado por el Tribunal Constitucional que interesa destacar aquí es la delimitación de la capacidad estatal para coordinar la investigación científica y técnica, que viene justificada por la plena concurrencia de competencias en la materia. En este punto el Tribunal ha aplicado su doctrina general relativa a la coordinación estatal, que parte del equilibrio entre poner en marcha las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad en el conjunto del sistema y evitar que la concreción y desarrollo de las mismas vacíe las competencias autonómicas, en este caso, en fomento de la investigación. En este punto no puede olvidarse que, pese a su ámbito de autonomía garantizado constitucionalmente, las universidades también se encuentran sometidas a la coordinación general del Estado. Ello significa que éste podrá fijar prioridades e incentivar las líneas de investigación que considere convenientes, aunque nunca negar a las universidades los recursos para desarrollar su investigación por hallarse fuera de las prioridades estatales¹⁴.

3.2. La gobernanza del sistema de investigación

El reparto competencial descrito, en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional, ha determinado necesariamente el sistema de gobernanza de la política científica española establecido en la Ley de la ciencia de 2011. Y lo ha hecho hasta extremos que hasta ahora no parecían relevantes, como el disociar ciencia y tecnología, por un lado, e innovación, por otro, para cumplir escrupulosamente con los dictados constitucionales en materia de reparto de competencias: en tanto que el primer ámbito responde a los criterios estudiados en el epígrafe anterior, en innovación el margen autonómico y de las universidades es superior por no estar sometidas a la coordinación estatal.

(14) Sobre el juego de la autonomía universitaria en el marco de la competencia de fomento de la investigación puede verse T.R. FERNÁNDEZ, *La autonomía universitaria*, Madrid, Civitas, 1982.

Aunque la división entre ciencia y tecnología, por un lado, e innovación, por otro, responde a criterios que van más allá del reparto competencial. Tradicionalmente, la conexión entre estos tres ámbitos ha sido lineal, es decir, una cadena compuesta por tres eslabones con una dinámica diferenciada y con una influencia en el siguiente a modo de flujo de materiales¹⁵. En la Ley de 2011 esta concepción tiende a superarse, pues se pretende diseñar un sistema de ciencia y tecnología basado en el conocimiento y un sistema de innovación que no se circunscriba al mismo, sino que incluya un conjunto de procesos asociados también a la educación, al mercado y la competitividad¹⁶.

A partir de esta disociación, la gobernanza del sistema se ha estructurado en la vigente Ley a partir de los siguientes instrumentos: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y la Estrategia de Innovación; el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación; el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Comité Español de Ética de la Investigación; y el Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. Por lo que a este estudio interesa, cabe detenerse en los dos primeros instrumentos: las Estrategias y el Consejo.

El sistema de investigación e innovación gira en torno a las dos Estrategias que, pese a regularse separadamente, tienen un tratamiento casi idéntico. Ambas se conciben como un marco de referencia plurianual para alcanzar un conjunto de objetivos generales, al tiempo que deben establecer los mecanismos y criterios de articulación entre todos los actores y entre las propias Estrategias. En el caso de la ciencia y la tecnología, este marco deberá servir como referencia para los planes que periódicamente deberán elaborar el Estado y cada comunidad autónoma. En el supuesto de la innovación, la Estrategia

(15) Así lo explica E. MUÑOZ, "La crisis de la política científica: patologías degenerativas y terapias regenerativas. A modo de epílogo", *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, julio-agosto 2009, p. 846.

(16) Un amplio análisis sobre los distintos espacios de la investigación y de la innovación puede verse en J. SEBASTIÁN, I. RAMOS y M. FERNÁNDEZ (eds.), *¿Hacia dónde va la política científica (y tecnológica) en España?*, Córdoba, RED-CTI-CSIC-FUNDECYT, 2008, pp. 21-22.

pretende implicar a todos los agentes políticos, económicos y sociales en los objetivos fijados.

Existen sólo dos diferencias en la regulación de ambas Estrategias, que responden a los motivos antes expuestos. La primera es la previsión de instrumentos de coordinación estatal en la Estrategia de ciencia y tecnología, inexistentes en el caso de la de innovación. La otra diferencia responde al distinto ámbito al que hace referencia cada Estrategia: la de innovación no se limita al conocimiento, sino que incluye también la modernización del entorno financiero, el desarrollo de mercados innovadores, la internacionalización de las actividades innovadoras y la cooperación territorial.

El Consejo de Política Científica, Tecnológica e Innovación se configura como órgano de coordinación general. Está constituido por titulares de diversos ministerios, bajo la presidencia del Ministro del ramo; en el caso de las comunidades autónomas, sus representantes no necesariamente deben tener el rango de consejeros. Respecto de sus funciones, cabe destacar la elaboración de las propuestas de ambas Estrategias; conocer los planes estatales y autonómicos de desarrollo de las mismas; o promover acciones conjuntas entre las administraciones estatal y autonómicas. En todo caso, no puede desconocerse la importancia decisiva de la voluntad política en el desarrollo de las funciones de este tipo de órganos, que en el caso del Consejo debería ser superior a la de su predecesor previsto en la Ley de la Ciencia de 1986, que tuvo una escasa incidencia en el impulso y coordinación del sistema debido a la escasa voluntad política de sus miembros.

4. La universidad y la investigación en España: una lectura crítica de la realidad

Una vez analizada la perspectiva jurídica del sistema de universidades y ciencia en España, cabe concluir este artículo haciendo una breve referencia a las políticas públicas desarrolladas en esta materia.

Comenzando por el análisis del panorama universitario actual, quizás el dato más reseñable sea su diversidad en función del territorio¹⁷.

(17) Un completo y actualizado relato sobre la situación del sistema universitario en

Como se ha señalado, existe una legislación autonómica variada en materia de universidades, reflejo de políticas públicas distintas en este campo, a las que se unen políticas universitarias diversas en virtud de la autonomía de cada universidad. Como resultado, las prioridades y los recursos difieren considerablemente de unas comunidades autónomas a otras y también de unas universidades a otras. El mayor o menor valor que se ha dado a la política universitaria en cada territorio, así como la destreza de cada universidad, han repercutido directamente en el peso nacional e internacional de las universidades, que es a veces incomparable de un lugar a otro. No obstante, conviene apuntar que, incluso en aquellas comunidades líderes, son muy pocas las universidades españolas que han conseguido colarse en posiciones destacadas en los rankings mundiales.

Pese a esta diversidad, las comunidades autónomas han compartido durante décadas una política de proliferación de universidades, de forma que podemos encontrar casi tantas universidades públicas como provincias españolas, es decir, más de cincuenta. Este simple dato numérico permite sospechar la imposibilidad de que todas ellas estén en disposición de cumplir con los estándares necesarios de calidad y competitividad. A ello se añade el importante problema de financiación provocado por la crisis económica actual, que agrava el ya endémico problema de financiación que tradicionalmente azota a las universidades españolas que, además, sufren desde hace años un aumento permanente del número de estudiantes y un incremento constante de la carga docente de su profesorado.

A esta poco deseable situación, se suma un sistema de gobernanza y gestión deficiente en muchas universidades, con graves problemas de burocratización en el caso de las de mayor dimensión, a lo que se une la escasa preparación de muchos de sus cargos directivos (de procedencia académica) para desarrollar tareas de gestión.

Finalmente y a otro nivel, pese a los recientes esfuerzos acometidos, las universidades españolas también comparten una escasa tradición

España puede encontrarse en los Informes *La contribución de las universidades españolas al desarrollo*, que publica anualmente la Fundación Conocimiento y Desarrollo.

de movilidad, lo que perjudica directamente su proyección internacional, su nivel académico y, por ende, su escala en las clasificaciones internacionales. También comparten una insuficiente transferencia de resultados en las áreas científicas, ámbito en el que actualmente se está poniendo el acento para alcanzar una pronta mejora.

También resulta complejo tratar de realizar una síntesis generalizadora de la política científica. En las últimas décadas, el recorrido en investigación en España ha sido muy significativo, tanto desde el punto de vista estatal como de muchas comunidades autónomas¹⁸. En ambos niveles se han creado estructuras y arriesgado recursos, llevándose a cabo iniciativas de interés. No obstante, estas iniciativas no han respondido a una política común, imprescindible en el ámbito de la ciencia y la tecnología, especialmente en un país con unos bajos niveles de competitividad en este campo. Existen dispersión del esfuerzo, solapamientos y redundancias, que evidencian la falta de cohesión en política científica.

Para concluir, cabe decir que últimamente se detectan iniciativas de interés que han contribuido de forma sustancial a la mejora del sistema de universidades e investigación en España, aunque algunas de ellas han retrocedido o se han paralizado recientemente con motivo de la actual crisis económica. En 2008 se creó por primera vez un Ministerio de ciencia e innovación, que pervivió una Legislatura; se ha potenciado la creación y la consolidación de centros de investigación en ámbitos científicos; se ha producido un mayor interés y actividad empresarial en I+D; y se ha constatado una mayor implicación del Estado y de las comunidades en política universitaria y científica, lo

(18) Un análisis pormenorizado sobre las distintas lógicas del sistema de ciencia, tecnología e innovación que han guiado la política científica en España desde 1975 puede verse J. SEBASTIÁN, E. MUÑOZ y J. LÓPEZ, "Evolución de las lógicas de la política científica en España", M. ALBORNOZ y J. SEBASTIÁN (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid, CSIC, 2011. Sobre la política científica de las diversas comunidades puede consultarse M. ROMERO, L. SANZ-MENÉNDEZ y L. CRUZ-CASTRO, "Convergencia y divergencia en las políticas de ciencia y tecnología de los gobiernos regionales", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, 2004; y *Informe sobre l'R+D+I a Catalunya (2002-2005): una anàlisi comparativa*, CTESC, Barcelona, 2009.

que se ha traducido en nuevos marcos normativos y en la aprobación de diversos planes estatales y autonómicos que pretenden modernizar y elevar los estándares de ambos sistemas, así como impulsar su excelencia. En el campo de la universidad destaca el programa Universidad 2015, iniciativa donde las administraciones estatal y autonómica y las universidades pretenden su modernización a través de la excelencia docente y científica, la internacionalización del sistema universitario y la implicación de estas últimas en la mejora de la innovación. En el campo de la investigación un buen ejemplo es el Plan de transferencia de conocimiento y tecnología para 2009, aprobado tras constatar el retraso de España en este ámbito y donde se recogen instrumentos como préstamos y subvenciones destinados a potenciar la transferencia. El transcurso del tiempo y la forma en que este país afronte la crisis económica darán la medida de los resultados de todos estos intentos de mejora del sistema de universidades y de la ciencia.

Università “comunitarie” brasiliane: un’innovazione istituzionale in cerca di adeguato inquadramento giuridico (*)

João Pedro Schmidt

Abstract

Le Università comunitarie brasiliane costituiscono una importante novità istituzionale nel quadro del sistema educativo nazionale. Create e sostenute senza fini di lucro insieme da organizzazioni della società civile e dal potere pubblico regionale/locale sono dotate di autonomia di gestione e caratterizzate da forte affermazione nel sistema sociale, e garantiscono elevata qualità di prestazione rappresentando altresì un importante fattore di sviluppo locale. Tali realtà mancano tuttavia di un preciso inquadramento giuridico e risentono delle tensioni legate alla dicotomia pubblico/privato tipica della legislazione e della cultura amministrativa brasiliana.

1. Introduzione

La società civile brasiliana ha conquistato un proprio specifico ruolo soltanto nella seconda metà del ventesimo secolo, presentandosi oggi come realtà multiforme e in costante trasformazione. Un rapporto del 2005¹ rivela l'esistenza di seicentomila entità senza fini di lucro, delle quali 338 mila in veste di associazioni e fondazioni private. Tra queste 19.940 sono impegnate nei settori educativo e della ricerca, tra le quali 2.152 in ambito di educazione superiore. A queste cifre corrisponde nei fatti il 14% del totale dei lavoratori impegnati in associazioni e fondazioni, gran parte delle quali caratterizzate da piccole dimensioni. Una frazione di questo arcipelago di fondazioni e associazioni si autodefinisce *comunitaria*, distinguendosi per le differenti aree di inter-

(*) Traduzione di Francesco Bilancia.

(1) IBGE, IPEA, ABONG e GIFE, *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005*, Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

vento: educazione (Università e scuole, appunto, *comunitarie*) salute (ospedali *comunitari*) e assistenza sociale. Le c.d. Università *comunitarie* (costituite in associazioni o fondazioni) rappresentano il settore maggiormente organizzato. La denominazione di *Università comunitarie* (*universidades comunitárias*) inizia ad affermarsi nel corso degli anni '80 del secolo scorso, anche se la sua composizione risale addirittura agli anni '40, acquisendo forte impulso poi a partire dagli anni '70². Oggi rappresentano un'importante realtà, presente in ogni Regione del paese, mentre nel sud sono addirittura divenute il modello organizzativo prevalente nel campo della educazione superiore. L'universo *comunitario* è ampio. Nell'ambito del sistema educativo brasiliano devono necessariamente prendersi in considerazione almeno sei differenti importanti riferimenti storici³. In primo luogo le scuole e le Università confessionali. Le scuole cattoliche sono state le prime istituzioni educative create in Brasile, intorno al 1550. E attualmente le istituzioni cattoliche ed evangeliche rappresentano un significativo contingente nel sistema educativo brasiliano di base e superiore. Quindi le scuole *comunitarie* di immigrati (*escolas comunitárias de imigrantes*). Nelle aree della colonizzazione europea – gli Stati meridionali del Rio Grande do Sul e di Santa Catarina – si assistette alla formazione di una ricca esperienza di associazionismo e di *comunitarismo* e le c.d. scuole *comunitarie* furono una delle loro manifestazioni più significative arrivando a contarsi, negli anni '30 del Novecento, più di 2.200 di tali istituzioni. In quel periodo, però, esse cominciarono ad essere oggetto di aspri contrasti da parte dello Stato finendo, di lì a poco, pressoché per estinguersi. Il terzo precedente è individuabile nelle iniziative e nei programmi riconducibili al sistema del c.d. sviluppo sociale (*desenvolvimento de comunidade*), promosso nel secondo dopoguerra su iniziativa di Stati Uniti e Inghilterra e che ebbe una fortissima influenza in America latina e in Brasile; gesti-

(2) J.L. MORAIS (a cura di), *Perfil das universidades comunitárias*, São Paulo, Loyola e Leopoldianum, 1989.

(3) J.P. SCHMIDT, *O comunitário em tempos de público não estatal. Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, pp. 9-40, mar. 2010. Disponibile all'indirizzo www.scielo.br/pdf/aval/v15n1/v15n1a02.pdf. Accesso il 10/2/2012.

to attraverso le agenzie internazionali (riconducibili all'ONU, l'UNESCO e l'OEA) ebbe ad oggetto programmi di assistenza tecnica modulati secondo le teoriche della modernizzazione e della programmazione dello sviluppo. Il quarto riferimento è la Campagna nazionale delle Scuole di Comunità (*Campanha Nacional de Escolas da Comunidade*) la cui origine data agli inizi degli anni '40 del Novecento, a seguito di un movimento studentesco a favore dell'ampliamento della rete pubblica di istituzioni scolastiche e consistente nella creazione di un sistema di istituti appoggiato e finanziato in gran parte ad opera dei pubblici poteri, finendo molto spesso per sostituire gli investimenti statali nelle scuole pubbliche vere e proprie. Questa esperienza restò, peraltro, segnata da un forte controllo governativo. Il quinto è rappresentato dalle scuole *comunitarie* costituite grazie alla mobilitazione popolare (*escolas comunitárias (re)criadas por mobilização popular*) in diverse Regioni del Brasile a far data dalla metà degli anni '70. Si tratta di istituzioni create o mantenute grazie alla pressione di movimenti di popolo in quartieri abitati in prevalenza da soggetti a basso reddito; o di istituzioni riformate grazie al sostegno che tali soggetti ricevettero a seguito della loro mobilità a partire dalla comunità scolare di origine verso quartieri a medio reddito, e con l'introduzione di moduli di gestione su base partecipata. Il sesto riferimento va alle Università *comunitarie* regionali nel sud del Brasile, fondate da organizzazioni in seno alla società civile insieme ai poteri pubblici locali, supplendo alle carenze di strutture di educazione superiore nelle Regioni interne del paese. Il carattere preminente di queste ultime istituzioni è dato dalla loro natura di "soggetti pubblici non statali", vale a dire dotati di soggettività di diritto pubblico, starei per dire collettivo, pur non rientrando nel sistema delle istituzioni mantenute e finanziate dallo Stato.

In seno al multiforme universo delle organizzazioni di carattere *comunitario* le Università si stagliano per la loro dimensione (sono frequentate da più di un milione di studenti), per la capacità di coinvolgimento delle istituzioni rappresentative di riferimento e, allo stesso tempo, per la ricerca di uno specifico inquadramento giuridico. La legislazione brasiliana è tuttora orientata in base alla dicotomia pubblico/privato: secondo la legge, infatti, le Università *comunitarie* sono

un segmento del sistema delle istituzioni di diritto privato e tuttora incontrano notevoli ostacoli per un effettivo loro inquadramento nel sistema delle politiche pubbliche. La battaglia culturale per la definizione di un inquadramento giuridico specifico di tali istituzioni punta ad una differenziazione del modello *comunitario* di organizzazione dal sistema delle istituzioni private; per il riconoscimento della natura pubblicistica, seppur non statale, delle Università *comunitarie* e per un rafforzamento della considerazione di tali istituzioni nel sistema delle politiche pubbliche per l'educazione superiore.

2. Le istituzioni comunitarie in Brasile, oggi⁴

Secondo il censimento relativo al Sistema di Educazione superiore (di livello universitario) effettuato nel 2009 dal Ministero dell'educazione e della cultura attualmente in Brasile esistono 290 istituzioni *comunitarie* di educazione superiore, distribuite tra le diverse Regioni del paese. Queste 290 istituzioni rappresentano il 12,53% del totale delle 2.134 istituzioni di educazione superiore esistenti nel paese.

Le istituzioni *comunitarie* sono frequentate da più di un milione di studenti iscritti alle lauree di primo livello, più precisamente 1.002.556 studenti (864.965 nei corsi di laurea in presenza e 137.591 nei corsi di laurea a distanza) il che equivale al 16,83% del totale delle 5.954.021 matricole di tutti i corsi di laurea di primo livello per l'intero paese. Le studentesse sono in maggioranza, rappresentando il 55,19% del totale delle matricole.

Nel Sud del Brasile le Istituzioni *comunitarie* costituiscono il principale segmento del sistema di educazione superiore: negli Stati del Rio Grande do Sul e di Santa Catarina esse attraggono addirittura i due terzi delle matricole. Sono comunque presenti in tutte le Regioni: il 50,34% si trovano nella Regione di Sud-est, il 25,86% nella Regione Sud, il 10,68% nella Regione di Nord-est, il 7,24% nella Regione di Centro-est e il 5,86% nella Regione Nord. La loro presenza è notevol-

(4) Per un approfondimento delle analisi dei dati riportati in questo paragrafo si veda V. THOMÉ, M.F. LOURENÇO, J.P. SCHMIDT, C. ROHR, *As instituições comunitárias de educação superior: síntese de Informações com base no Censo da Educação Superior 2009*, Brasília, Abruc, 2009. Disponibile all'indirizzo www.abruc.org.br.

mente più alta nelle Regioni interne che non nelle aree metropolitane: più di due terzi di tali Istituzioni (198) si trovano in città dell'interno del paese, laddove nelle capitali e nelle aree metropolitane se ne contano 92.

Quanto alle modalità di organizzazione – che in Brasile sono di tre tipi con strutture tra loro differenti: *Università*, *Centri universitari* e *Facoltà* – si può procedere ad una approssimativa classificazione in questi termini: 42 *Università*, 38 *Centri universitari* e 210 *Facoltà*. Sebbene rappresentino una percentuale ridotta del totale delle Istituzioni di studi superiori esistenti, le *Università* raccolgono il maggior numero di matricole (65,57%), seguite dai *Centri universitari* (21,05%) e dalle *Facoltà* (13,39%).

La dimensione ed il peso specifico di tali Istituzioni variano notevolmente. Numericamente parlando, la maggioranza di esse (61,03%) è di piccola dimensione (fino a 1000 studenti), il 30,69% di dimensione media (da 1001 a 10.000 studenti) e l'8,28% di grande dimensione (oltre i 10.000 studenti). Il numero degli studenti è inversamente proporzionale al numero delle istituzioni in ciascun segmento: le Istituzioni di grande dimensione raccogliendo il 54,07% degli studenti, contro il 39,18% delle strutture medie e il 6,73% di quelle piccole.

Circa la metà delle Istituzioni *comunitarie* è rappresentata da istituti confessionali, la cui gestione dipende da una Chiesa o altro Istituto o gruppo religioso, e l'altra metà da Istituzioni *regionali*, la cui gestione dipende invece da soggetti e/o istituzioni di ambito pubblico, regionale o locale.

È sul terreno della qualità che le Istituzioni *comunitarie* si differenziano. Alcune delle più prestigiose istituzioni universitarie del paese appartengono, infatti, al modello *comunitario*. Questo settore della educazione raggiunge un *ranking* molto elevato tra gli indicatori del Ministero dell'educazione e della cultura. Nell'*Indice generale dei Corsi* relativo all'anno 2010, il cui *range* oscilla da 1 a 5, la maggior parte dei Corsi di laurea organizzati dalle *Istituzioni comunitarie* si collocava nella fascia di punteggio tra 3 e 4. Le valutazioni più basse si sono, peraltro, concentrate tra i corsi organizzati dalle *Facoltà*, in generale di tradizione accademica più recente.

Le *Istituzioni comunitarie* hanno un importantissimo ruolo anche

nella formazione post universitaria *stricto-sensu*, vale a dire riferita ai corsi di Master e di Dottorato di ricerca, con più di 18.000 studenti immatricolati.

Esiste altresì un'associazione nazionale rappresentativa di tutte le Istituzioni *comunitarie*, la *Associação Brasileira de Universidades Comunitárias* - ABRUC⁵, che riunisce quattro diverse realtà: il *Consórcio das Universidades Gaúchas*⁶, che aggrega tutte le Istituzioni comunitarie presenti nello Stato del Rio Grande do Sul; la *Associação Catarinense de Fundações Educacionais*, relativa a quelle dello Stato di Santa Catarina⁷; la *Associação Nacional de Educação Católica do Brasil*⁸ relativa alle Istituzioni cattoliche; e infine la *Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas*⁹.

3. Le caratteristiche del modello comunitario di educazione superiore in Brasile

Le Università *comunitarie* brasiliane non si ispirano ad un paradigma omogeneo, avendo piuttosto caratteristiche organizzative e peculiarità sistemiche proprie, distinte per ciascuna istituzione, in conseguenza della loro origine, del contesto sociopolitico di riferimento, delle loro capacità ed efficienza e della specifica vocazione istituzionale. In seno al sistema *comunitario* di educazione superiore brasiliana un rilevante fattore di differenziazione risiede nella coesistenza di Università c.d. *regionali*, legate alle istituzioni locali, e Università c.d. *confessionali*, legate ad istituzioni religiose, cattoliche ed evangeliche. Ma al di là delle conseguenti differenze esiste comunque un tratto proprio a caratterizzare il modello *comunitario* di istituzione universitaria distinguendolo profondamente sia dal modello statale, quindi pubblico, che da quello privato¹⁰.

(5) www.abruc.org.br.

(6) www.comung.org.br.

(7) www.acao.org.br.

(8) www.portal.anec.org.br.

(9) www.abiee.org.br.

(10) Tra i lavori che analizzano i tratti distintivi delle Università *comunitarie* si veda-

Origini. Le Università *comunitarie* sono state istituite ad opera di organizzazioni appartenenti alla società civile o da parte dei poteri pubblici regionali e locali, laddove le Università propriamente *pubbliche* (statali) sono state istituite dai poteri pubblici statali e le Università private da parte di singoli individui o famiglie o di imprese. Tra i soggetti storicamente fondatori di Università *comunitarie* si annoverano associazioni imprenditoriali, sindacati di lavoratori, gruppi di studiosi, enti locali (Comuni), Camere di commercio, chiese ed altre entità religiose, associazioni di categoria, scuole, ecc.

Modalità di gestione: associazioni o fondazioni. In Brasile il quadro normativo impone la separazione, nel campo delle istituzioni di educazione superiore di natura privatistica, di un ente di gestione (*entidade mantenedora*) dalla istituzione educativa vera e propria, qualificata come ente gestito (*entidade mantida*). L'ente di gestione ha personalità giuridica ed è ad esso che compete la raccolta delle risorse finanziarie necessarie a garantire il funzionamento dell'istituzione di insegnamento. L'Università in senso stretto è, invece, la corrispondente istituzione *mantida*, e non possiede personalità giuridica. Tutti gli atti giuridici necessari all'attività e al funzionamento del sistema di insegnamento sono imputati quindi all'ente di gestione. Questo, nel caso dell'Università pubblica, è il governo; nel caso delle Università *comunitarie*, assume la forma di una associazione o di una fondazione. Le Università private assumono, invece, una delle forme di gestione previste dal diritto civile o commerciale. La circostanza per cui le modalità di gestione delle Università *comunitarie* assumano la forma delle associazioni o delle fondazioni ha una fondamentale conseguenza in relazione alla rilevanza di natura pubblicistica di queste ultime: in caso di liquidazione il patrimonio delle associazioni o delle fondazioni è giuridicamente destinato ad una istituzione con

no A. VANNUCCHI, *A universidade comunitária: o que é, como se faz*, 2ªed., São Paulo, Loyola, 2011; J.P. SCHMIDT (a cura di), *Instituições comunitárias: instituições públicas não-estatais*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2009, consultabile altresì all'indirizzo www.comung.org.br; W. FRANTZ, E.W. SILVA, *As funções sociais da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias*, Ijuí, Ed. Unijuí, 2002; J.L. MORAIS (a cura di), *Perfil das universidades comunitária*, São Paulo, Loyola e Leopoldianum, 1989.

la medesima vocazione e, pertanto, di natura a sua volta *comunitaria* o pubblicistica.

Autonomia. Il fatto di non dipendere da regimi di proprietà individuale o statale garantisce alle Università *comunitarie* una significativa autonomia organizzativa e scientifica. L'unico limite alla autonomia organizzativa è rappresentato dalla presenza dell'ente di gestione; quest'ultimo è governato dai rappresentanti nominati dalle comunità locali o religiose che si collocano all'esterno del corpo accademico, il quale non è in alcun modo coinvolto nei conflitti tra *mantidas* e *mantenedora*, tra l'istituzione accademica e il suo ente di gestione, specialmente con riferimento alle questioni relative alla gestione finanziaria dell'istituzione. L'elemento qualificante i limiti dell'autonomia di questo tipo di istituzioni è, pertanto, rappresentato dalla estensione della capacità di compromesso tra la direzione accademica dell'Università e il governo dell'ente di gestione. L'autonomia scientifica è pienamente rispettata e interferenze dirette sulle attività di insegnamento, di ricerca e di messa a disposizione della società civile dei risultati di tali attività (*a extensão*)¹¹ non sono affatto comuni.

Assenza di fini di lucro. Le Università *comunitarie* non hanno fini di lucro quale propria missione principale, dovendo bensì garantire prestazioni di livelli di insegnamento di alta qualità. Tutte le risorse finanziarie disponibili sono, infatti, destinate alla sostenibilità degli impegni educativi. In questo senso le istituzioni *comunitarie* sono enti senza fini di lucro, affermazione da intendersi come segue: 1) qualunque utile dovesse essere generato verrà reinvestito nelle attività della stessa istituzione; 2) non è prevista alcuna redistribuzione di utili o di quote di patrimonio, il che vuol dire che non è prevista alcuna assegnazione a soggetti privati di eventuali eccedenze finanziarie generate nel corso del tempo. L'assenza di fini di lucro è un fondamentale elemento di differenziazione tra le istituzioni c.d. *comunitarie* e le istituzioni accademiche private, che hanno appunto nei fini di lucro la loro principale direttrice.

(11) V. *infra*.

Radicamento territoriale. Le Università *comunitarie* si distinguono per la permanente attenzione alle esigenze del contesto sociale di riferimento e per il proprio radicamento nelle comunità locali, che si sostanzia nell'impegno a garantire la divulgazione scientifica e la messa a disposizione della comunità delle conoscenze e delle professionalità acquisite (*a extensão*). Oltre a garantire la divulgazione scientifica attraverso lezioni frontali in aula e il perseguimento di più intense conoscenze scientifiche attraverso la ricerca, queste istituzioni dedicano particolari energie per rendere partecipe la comunità di riferimento di tali conoscenze e per socializzarne i risultati, insieme alla divulgazione della cultura e dell'arte. Sostengono progetti di sviluppo sociale nelle comunità bisognose; assolvono agli impegni assunti con i pubblici poteri locali assistendoli nella qualificazione delle risorse umane disponibili nell'ambito delle scuole e di ogni altro ente o organizzazione sociale che ne abbia necessità agli stessi fini. E, oltre a ciò, prestano assistenza legale gratuita e svolgono attività di assistenza nelle proprie strutture sanitarie a vantaggio dei bisognosi; organizzano eventi culturali e artistici per la comunità. Gran parte di questi servizi sono offerti in forma gratuita e l'interrelazione con la comunità territoriale di riferimento è duplice: l'Università svolge attività di insegnamento, sì, ma allo stesso tempo apprende e si reinventa proprio grazie a questo continuo dialogo con la società civile.

Autonomia organizzativa (Autogestão). La direzione accademica delle Università *comunitarie* è esercitata dai professori appartenenti al proprio corpo docente, laddove il Rettore va considerato "non un proprietario o un presidente ma un funzionario qualificato"¹². Molte tra le Università *regionali* scelgono la propria direzione democraticamente eleggendone i componenti con voto diretto dei professori, degli studenti, del personale amministrativo e tecnico e dei rappresentanti della comunità regionale di riferimento. Ci sono istituzioni *comunitarie* che costituiscono esempi avanzati di "democrazia partecipativa", decentralizzazione e trasparenza di gestione, apparendo più *democratiche* delle stesse Università pubbliche. Ma la democraticità nella

(12) A. VANNUCCHI, *A universidade comunitária*, cit., p. 31.

gestione non è la caratteristica essenziale del modello *comunitario*, non essendo affatto elemento comune tra le istituzioni di matrice confessionale. Nel dibattito attualmente in corso sul corretto inquadramento giuridico delle istituzioni *comunitarie* la questione è, in effetti, oggetto di approfondite discussioni, ma prevale la linea di salvaguardare il più possibile l'autonomia di ciascuna singola istituzione, sicché la via della imposizione giuridica di elezioni per la composizione degli organi di tutte le istituzioni non viene ritenuta una soluzione adeguata alla garanzia di un'autentica democratizzazione del sistema. *Res pública*. Il regime giuridico nella prestazione dei servizi connessi alle istituzioni accademiche garantisce l'eguaglianza tra tutti i cittadini. I fondatori e i componenti degli enti che gestiscono le Università così come i membri della comunità accademica non hanno alcun privilegio al cospetto dei cittadini comuni. Questo vale, per esempio, in relazione al pagamento delle imposte e delle tasse per i servizi resi, determinati in base a regole comuni stabilite dall'ordinamento generale per tutti, così come per il reclutamento dei nuovi professori che avviene mediante concorso pubblico.

Partecipazione e trasparenza. I diritti di partecipazione e la trasparenza sono elementi qualificanti le Università *comunitarie* e sono caratteri certamente più accentuati nell'ambito delle istituzioni regionali. La partecipazione ai processi decisionali è assicurata dalla composizione degli organi collegiali dell'Università, nei quali siedono i rappresentanti del corpo docente, del personale tecnico-amministrativo, degli studenti e della comunità regionale. La trasparenza di tutte le procedure è sostenuta mediante il diritto di accesso alle informazioni relative alle questioni più propriamente accademiche e a quelle di carattere finanziario, accesso garantito tanto ai membri dell'ente di gestione quanto ai componenti della comunità accademica.

Le caratteristiche fin qui descritte rendono evidente la profonda differenziazione del modello c.d. *comunitario* di istituzione universitaria tanto dal modello pubblicistico quanto dal modello privatistico. Aldo Vannucchi¹³ sintetizza queste caratteristiche nel riferire che l'Uni-

(13) *Ibidem*, p. 36 s.

versità *comunitaria* “1) non è un’istituzione di diritto comune; 2) è un’Università differente tanto dall’Università statale quanto da quella a struttura imprenditoriale; 3) è un’Università della comunità, ossia che appartiene alla comunità di riferimento; 4) è un’Università al servizio della comunità, il che vuol dire che la sua missione si realizza di fatto esclusivamente nel processo di interazione con tale comunità; 5) è un’Università amministrata e diretta, internamente ed esternamente, dai rappresentanti di tale comunità; 6) è un’Università amministrata da una persona giuridica di diritto privato, ma senza fini di lucro; 7) è un’Università che gestisce un servizio pubblico, sebbene non statale”.

4. *Le Università comunitarie “regionali” nel Sud del Brasile*

Uno dei tratti culturali salienti della storia del Brasile del Sud, così come più sopra rappresentato, è incarnato proprio dalla ricca esperienza di organizzazioni *comunitarie*, specialmente nella zona della colonizzazione europea. Gli immigrati europei – tedeschi, italiani, polacchi ed altri – arrivati nel paese nel corso del XIX secolo si caratterizzarono per un forte associazionismo e per il carattere *comunitario* della propria struttura organizzativa, generatori di quello che oggi chiameremmo un significativo accumulo di capitale sociale. Le scuole *comunitarie* rappresentarono così una delle esperienze maggiormente rivelatrici di queste autonome capacità di organizzazione che nelle zone della colonizzazione assicurarono un livello di alfabetizzazione straordinariamente elevato per gli standard dell’epoca. Un rilevamento effettuato nella decade del 1930 nello Stato del Rio Grande do Sul dimostrò che il tasso di analfabetismo nelle Regioni della colonizzazione europea era inferiore al 10% della popolazione, quasi quattro volte più basso che non nelle altre Regioni del sud (*gaúchas*)¹⁴.

La liquidazione forzata di gran parte delle scuole *comunitarie* esistenti – dovuta al centralismo professato nel corso del citato avvento dello Stato *Nuovo* – al di là dell’impatto sulle singole comunità, non

(14) O.P. VOGT, *Capital social e instituições comunitárias no sul do Brasil*, in J.P. SCHMIDT (a cura di), *Instituições comunitárias*, cit., p. 63.

determinò la contestuale distruzione del capitale sociale e dello spirito associativo esistenti in tali aree del paese. La cultura *comunitaria* mantenne tutta la sua vitalità e continuò a germogliare in diversi modi. Una delle sue espressioni più importanti negli ultimi decenni è rappresentata proprio dall'esperienza delle Università *comunitarie* "regionali". Il territorio degli Stati del Rio Grande do Sul e di Santa Catarina è, infatti, costellato da istituzioni universitarie create dalla viva forza delle comunità territoriali delle diverse Regioni. A differenza che nel resto del paese, in questi due Stati la maggior parte degli studenti universitari, circa i due terzi del totale, studia in istituzioni *comunitarie*.

Sul finire degli anni '40 si attivò una forte mobilitazione a sostegno della nascita delle prime istituzioni *comunitarie* regionali. A fronte della rilevata inesistenza di un sistema pubblico di educazione superiore, gli esponenti della classe dirigente locale si organizzarono, nelle diverse Regioni, al fine di creare istituzioni in grado di supplire a questa lacuna. Negli anni '50, '60 e '70 furono così istituite Università più o meno in tutte le Regioni. Nello Stato del Rio Grande do Sul le 15 principali istituzioni accademiche – oggi collegate in seno al *Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas* creato nel 1996 – raccolgono circa 180 mila studenti per i corsi di laurea e *post lauream*, distribuiti in 40 campus universitari ed esercitano la loro positiva influenza su più di 380 Comuni, costituendo il principale sistema di educazione superiore dello Stato. Nello Stato di Santa Catarina il modello *comunitario* si caratterizza per la forte interdipendenza con le istituzioni pubbliche locali, specialmente i Comuni. Le Università – riunite nella *Associação Catarinense das Fundações Educacionais*, fondata nel 1974 – servono nel loro insieme il territorio di 59 municipi e sono frequentate da circa 157 mila studenti. Il modello *comunitario* è oggi indicato dalle autorità dello Stato di Santa Catarina come uno dei principali fattori responsabili dell'elevato indice ufficiale di Sviluppo umano (*Índice de Desenvolvimento Humano de Santa Catarina*) e al secondo posto per numero di matricole nel sistema di educazione superiore del paese.

Sono proprio le Università *comunitarie* regionali del Sud del paese a rivendicare con più forza la condizione di "istituzioni pubbliche

non statali”, basandosi sulla circostanza che i propri enti di gestione sono costituiti da enti pubblici e organizzazioni locali riconducibili alla sfera delle istituzioni locali e regionali e sui seguenti caratteri tipicamente pubblicistici: assenza di finalità lucrative, elevati modelli organizzativi partecipativi, trasparenza delle procedure e radicamento territoriale. In tutte le Regioni in cui sono presenti queste istituzioni, esse assicurano un importante contributo allo sviluppo: concorrono alla formazione di risorse umane qualificate; assicurano i servizi richiesti dai poteri pubblici locali e dalla società civile; cooperano con le imprese sul territorio; contribuiscono a generare l’attrazione di nuovi investimenti; sono di impulso a nuove attività economiche; diffondono conoscenze importanti; svolgono ricerche legate alle esigenze locali e rafforzano il sentimento democratico grazie al proprio modello organizzativo ispirato dai valori della partecipazione e della trasparenza.

5. *L’Università di Santa Cruz do Sul: un’Università comunitaria a base democratica*¹⁵

L’Università di Santa Cruz do Sul - UNISC¹⁶ – la cui sede si trova nella città di Santa Cruz do Sul nello Stato di Rio Grande do Sul, è un esempio di *Università comunitaria* con natura di carattere *pubblico non statale*. Avendo acquisito lo *status* di Università nell’anno 1993, la UNISC è un’istituzione di medie dimensioni con approssimativamente 12 mila studenti distribuiti tra 46 corsi di laurea, 8 master e due corsi di dottorato.

L’ente di gestione è l’*Associação Pró-Ensino em Santa Cruz do Sul* - APESC, creata nel 1962 ad opera della classe dirigente locale proveniente tanto dalla società civile quanto dalle istituzioni pubbliche. Attualmente è composta da 68 rappresentanti di organizzazioni sociali

(15) Gli elementi caratterizzanti la UNISC possono essere rinvenuti in M.H. KIPPER, E.P. RIZATTO, O. VOGT, *UNISC: a construção de uma universidade comunitária*, Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2003; V. THOMÉ, A.K. NUNES, *Universidade de Santa Cruz do Sul: uma instituição comunitária de caráter público não estatal*, in J.P. SCHMIDT (a cura di), *Instituições comunitárias*, cit., pp. 267-274.

(16) www.unisc.br.

e istituzioni pubbliche, incluse associazioni imprenditoriali, sindacati dei lavoratori, Comuni, Camere di commercio, associazioni di volontariato, scuole, chiese, associazioni studentesche, professori, tecnici e dirigenti dell'Università stessa. Oltre all'Università APESC gestisce un ospedale, una scuola di istruzione di base e un centro di educazione professionale.

La linea politica di sviluppo dell'Università è caratterizzata da un significativo processo di democratizzazione della sua gestione, processo culminato nel 1986 nella conquista di elezioni dirette per la composizione degli organi a seguito di una vera e propria mobilitazione di professori e studenti. Da allora tutti i dirigenti appartengono al corpo docente, essendo eletti direttamente nel loro seno. Il Rettore e il vice Rettore sono eletti ogni quattro anni con voto ponderato dei professori (40% dei voti), degli studenti (40% dei voti), del personale tecnico-amministrativo (10% dei voti) e dei rappresentanti della comunità regionale (10%). I capi dei Dipartimenti e i coordinatori dei Corsi di insegnamento sono eletti ogni due anni da parte di professori e studenti.

La decentralizzazione e la condivisione delle decisioni sono elementi qualificanti della struttura democratica della UNISC. Le politiche istituzionali e le decisioni più importanti relative alla gestione dell'Università sono prese in organi collegiali (*Conselho Universitário, Conselho de Graduação e Conselho de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão*) composti dai rappresentanti dei diversi settori della comunità accademica e nei quali i membri del Rettorato (*a Reitoria*) sono sempre in minoranza. La *Reitoria*, organo di vertice dell'amministrazione dell'ateneo, è un collegio composto da 15 persone: il Rettore e il Vice Rettore, che sono eletti dalla comunità accademica; e gli altri componenti (prorettori e coordinatori di settore) nominati dal Rettore.

La trasparenza è strettamente connessa con la partecipazione. Tutti i mesi viene diramato un rapporto relativo alla situazione finanziaria dell'ateneo. Il bilancio è discusso ed approvato dal *Conselho Universitário*. E comunque è garantita un'amplissima circolazione di informazioni.

Professori e tecnici vengono reclutati senza alcuna interferenza da parte della *Reitoria*. I professori vengono selezionati mediante con-

corso pubblico sotto l'esclusiva responsabilità dei Dipartimenti. I tecnici amministrativi vengono reclutati mediante selezione affidata agli uffici delle Risorse umane insieme alla direzione del settore amministrativo interessato. Così come le assunzioni, le dimissioni dei professori sono di competenza dei Dipartimenti, laddove la *Reitoria* interviene nei soli casi specificamente previsti dalle norme dei regolamenti di ateneo.

Le risorse finanziarie della UNISC provengono, per la maggior parte, dal pagamento delle tasse universitarie da parte degli studenti dei corsi di laurea. Programmi del Governo federale e della stessa Università garantiscono, comunque, che più di due terzi degli studenti beneficino di borse di studio o forme di finanziamento, il che consente a un rilevante contingente di studenti a basso reddito di poter accedere all'Università.

I rapporti tra l'ente di gestione e l'Università sono particolarmente produttivi, sia in ragione del fatto che da circa vent'anni il Rettore riveste altresì la carica di presidente di tale ente (*a mantenedora*) ma soprattutto grazie alla identità di vedute ed alla sintonia tra i dirigenti dell'ente di gestione e i vertici dell'Università circa la selezione dei fini generali e le modalità di conduzione delle attività dell'istituzione. Pur mantenendo un'ampia autonomia amministrativa e scientifica la UNISC si viene caratterizzando per intense relazioni collaborative con le autorità locali, le organizzazioni sociali e le imprese della Regione, specialmente attraverso progetti di cooperazione nella ricerca e nelle attività c.d. di *extensão*¹⁷. L'Università riesce a convivere bene con le differenze programmatiche dei diversi partiti politici, sia all'interno che all'esterno del proprio sistema organizzativo, mantenendo buoni rapporti con i gruppi dirigenti dei diversi partiti.

L'elevato grado di decentramento amministrativo e di condivisione delle decisioni esige una particolare capacità di interrelazione politica tra l'amministrazione centrale e le unità dell'amministrazione di base, con le rappresentanze studentesche, del personale tecnico-amministrativo e dei professori e della comunità regionale. Fino ad

(17) Vedi *supra*.

oggi la gestione è stata particolarmente fruttuosa dal punto di vista dei risultati conseguiti. La UNISC continua nel suo processo di crescita e appartiene al ristretto gruppo di istituzioni universitarie valutate con punteggio massimo (voto 5) da parte del Ministero dell'educazione e della cultura.

Per i suoi caratteri peculiari la UNISC illumina il possibile percorso di sviluppo del modello *comunitario* di Università, un modello di organizzazione che pur senza essere statale si adegua comunque ai principi generali del diritto amministrativo e rende plausibile il ricorso all'attributo di istituzione *pubblica non statale*¹⁸.

6. La lotta delle Università comunitarie per una qualificazione giuridica propria

L'ordinamento giuridico, la cultura amministrativa e la cultura politica brasiliane sono ancora fortemente orientate dalla tradizionale dicotomia pubblico/privato. Ogni istituzione, organizzazione o entità è classificata sempre o come pubblica o come privata. Il codice civile¹⁹, per esempio, disciplina soltanto due tipi di persone giuridiche: quelle *di diritto pubblico* e quelle di diritto privato (art. 40). Sulla stessa linea anche la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*²⁰ riduce le istituzioni di educazione superiore a soltanto due tipi: *pubbliche* e *private* (art. 19) classificando le istituzioni *comunitarie* come una specie del genere istituzione privata (art. 20). In conseguenza di ciò si danno notevoli difficoltà per l'inserimento delle Università *comunitarie* nel sistema delle politiche pubbliche.

Questa dicotomia non è però suffragata dalla nuova Costituzione federale²¹ che nel suo art. 213 riconosce le scuole *comunitarie* e prevede

(18) M.P. PEROBELLI, *As universidades comunitárias e sua qualificação como instituições públicas não estatais: uma análise da sua capacidade de adequação aos princípios gerais de direito administrativo*, Tesi di Master, Universidade de Santa Cruz do Sul, Mestrado em Direito, 2011.

(19) Legge 10.406/2002, consultabile all'indirizzo www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm.

(20) Legge 9.394/1996, consultabile all'indirizzo www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

(21) www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm.

la possibilità di accesso di queste alle risorse pubbliche. Del resto la Carta costituzionale è pienamente compatibile con il sistema dei valori caratteristico dell'ideale *comunitarista*²²: utilizza il termine *comunidade* in quindici differenti contesti, stabilisce le linee guida della cooperazione tra lo Stato, la società civile e il mercato in relazione a tutte le politiche sociali e si distanzia radicalmente dai modelli di intervento propri dello statalismo e da quelli centrati sui moduli privatistici.

Negli ultimi anni gli enti rappresentativi delle Università *comunitarie* hanno cominciato a mobilitarsi per vedersi riconoscere un inquadramento giuridico proprio. Dopo lunghe discussioni e dibattiti hanno infine consegnato ad alcuni deputati federali una proposta di legge contenente il riconoscimento delle Università *comunitarie* come costitutive di un tipo specifico e distinto di istituzioni private e la previsione di condizioni favorevoli al loro inserimento nel sistema delle politiche pubbliche. La proposta è stata accolta dai parlamentari nel 2011 ed ammessa alla discussione; attualmente si trova in fase di approvazione finale da parte della Camera federale. Il progetto di legge 7639/2010²³ definisce e qualifica le Istituzioni *comunitarie* di Educazione superiore (*Instituições Comunitárias de Educação Superior*) e, nel disciplinarle, ne stabilisce le prerogative e le finalità.

7. Considerazioni conclusive

Le Università *comunitarie* brasiliane costituiscono un importante esperimento di organizzazione civile sussidiaria, la prova che anche servizi di rilevante interesse pubblico possono essere strutturati sulla base della autonoma attitudine associativa delle comunità appartenenti alla società civile, sovresponendo una questione di carattere fondamentale per una democrazia sensibile alla partecipazione diretta dei cittadini²⁴.

(22) J.P. SCHMIDT, *Comunidade e comunitarismo: considerações sobre a inovação sociopolítica*, Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, Vol. 47, N. 3, p. 300-313, set/dez 2011, consultabile altresì all'indirizzo www.unisinos.br/_diversos/revistas/ojs/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2011.47.3.13/630.

(23) www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=483544.

(24) A. ETZIONI, *The spirit of community: the reinvention of american society*, New York, Touchstone, 1993; M. BUBER, *Caminos de utopia*, Mexico, FCE, 2006.

La conquista di un inquadramento giuridico proprio da parte delle Università *comunitarie* ha un importante significato per un paese come il Brasile la cui tradizione politica è caratterizzata da una forte centralizzazione delle sedi di decisione, da una cultura politica autoritaria, dalla distanza tra governanti e governati e dalla nascita tardiva della consapevolezza del proprio ruolo da parte della società civile, così contribuendo al necessario ridimensionamento dei tradizionali concetti di *politica* e di *amministrazione pubblica*.

Il riconoscimento della specificità del modello *comunitario* nel sistema di educazione superiore da parte dello Stato brasiliano rafforzerà notevolmente, quindi, le condizioni per il superamento della rigida dicotomia pubblico/privato, foriera di una lettura riduzionista della complessità sociale. Favorendo così la sua sostituzione con la triade pubblico/*comunitario*/privato, oppure pubblico statale/*pubblico non statale*/privato, ben più appropriata ad una adeguata disciplina delle multiformi relazioni tra lo Stato, la società civile e il mercato.

L'adozione del bilancio di genere: una sfida reale (e realistica) per banche e assicurazioni? Riflessioni sparse di una giurista

Anna Simonati

Sommario

1. Il bilancio di genere e le politiche pubbliche fra diritto interno, esperienze straniere e contributi sovranazionali – 2. Il bilancio di genere nelle banche e nelle assicurazioni: “fantadiritto” o prospettiva realistica? – 3. Le principali problematiche applicative – 3.1. L'individuazione degli stakeholders – 3.2. La suddivisione delle iniziative programmate e svolte – 3.3. Le modalità di raccolta dei dati – 3.4. La scelta dei meccanismi di valutazione: un problema aperto – 3.5. Chi programma e chi valuta? Cenni alla questione della competenza – 4. Considerazioni di sintesi.

1. Il bilancio di genere e le politiche pubbliche fra diritto interno, esperienze straniere e contributi sovranazionali

Come è noto, il *gender auditing* non comporta né la redazione di bilanci distinti per genere, né la necessaria predisposizione di finanziamenti riservati alle donne. Si tratta, invece, di uno strumento descrittivo, che consente di analizzare le entrate e le spese di un ente pubblico valutando *ex ante* e monitorando *ex post* gli effetti prodotti su uomini e donne. Esso, in quanto meccanismo di valutazione dell'impatto delle misure assunte, può svolgere un'importantissima funzione di indirizzo politico¹.

(1) Può essere utile segnalare, a mero scopo esemplificativo, che sono reperibili online i bilanci di genere per gli anni 2008 e 2009 del Comune di Trento (rispettivamente, agli indirizzi [www.comune.trento.it/trento/trento65.nsf/d867308fb94c0186c12573540049c722/f21fac57b236d843c1257520002ef464/\\$FILE/Bilancio_di_genere_2009.pdf](http://www.comune.trento.it/trento/trento65.nsf/d867308fb94c0186c12573540049c722/f21fac57b236d843c1257520002ef464/$FILE/Bilancio_di_genere_2009.pdf) e [www.comune.trento.it/trento/trento65.nsf/d867308fb94c0186c12573540049c722/d52251991a635de5c125741900517fc9/\\$FILE/Bilancio%20di%20genere%202008.pdf](http://www.comune.trento.it/trento/trento65.nsf/d867308fb94c0186c12573540049c722/d52251991a635de5c125741900517fc9/$FILE/Bilancio%20di%20genere%202008.pdf), consultati il 20 aprile 2012) e il bilancio sociale e di genere per il 2007 della Provincia di Genova (all'indiriz-

Si tratta di un istituto ancora molto poco conosciuto e ancor meno utilizzato nel nostro ordinamento, benché il *trend* della sperimentazione da parte degli enti locali sia blandamente positivo². La maggiore sensibilità dimostrata dagli enti pubblici di livello istituzionale “inferiore” non deve suscitare stupore; al contrario, questo dato è sostanzialmente fisiologico, in quanto, alla luce del principio di sussidiarietà, proprio il Comune, che ha competenza amministrativa generale, è l'ente maggiormente idoneo a incidere globalmente con le sue politiche sul *mainstreaming*. Del resto, tra le cause dello scarso interesse dimostrato dalle autorità certamente va annoverata la quasi totale carenza di disciplina legislativa, di livello sia nazionale³ che

zo www.provincia.genova.it/servlets/resources?contentId=109620&resourceName=Allegato-pdf, consultato il 20 aprile 2012).

Per alcuni studi specifici su particolari realtà istituzionali italiane, v., per esempio: IRES PIEMONTE (a cura di), *Bilancio di genere della Regione Piemonte 2007-2008*, Torino, 2009; M. DAL FUME (a cura di), *Oltre le pari opportunità, verso lo sviluppo umano: il bilancio di genere della Provincia di Modena*, Milano, 2006; CITTÀ DI AOSTA E AA. (a cura di), *Le esperienze di bilancio di genere in Valle d'Aosta*, Torino, 2004.

(2) In dottrina, analizzano la questione dell'adozione dei bilanci di genere nella prospettiva della prassi applicata presso gli enti locali, per esempio, F. BETTIO, S. BOTARELLI, A. ROSSELLI, *Come si costruisce un bilancio di genere: linee guida per amministratori/ amministratori comunali*, Provincia di Siena - Assessorato alle pari opportunità, Siena, 2006, e F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, Bergamo, 2003. Sono interessanti anche gli atti del convegno dal titolo *Bilancio di genere: strumento per una scelta equa e consapevole delle risorse*, svoltosi a Roma il 5 dicembre 2006, reperibili online in http://faf.inginternet.it/progetto/Donne_lavoro/Bilancio_di_genere/2521.kl, consultato il 14 aprile 2012. Inoltre, v. L. TROCCOLI, *Le pari opportunità e il bilancio di genere*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2006, p. 363 ss. Recentemente, v. A. GENOVA, A. VINCENTI, *Bilancio sociale e bilancio di genere: strumenti di promozione e di partecipazione*, Roma, 2011.

(3) Al di là di quanto si dirà *infra* nel testo a proposito dell'art. 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ad oggi mancano, infatti, disposizioni di livello nazionale che impongano l'adozione del bilancio di genere quale strumento di valutazione delle politiche pubbliche dello Stato, delle Regioni o degli enti locali. Le previsioni emesse si limitano, invece, a prese di posizione di portata quanto mai generale, a partire dalla nota legge 10 aprile 1991, n. 125, che pure ha avuto l'indiscutibile merito di aver introdotto nel nostro ordinamento l'incentivazione all'attuazione di azioni positive per la realizzazione della parità fra uomini e donne nell'ambito del lavoro. Come pure è ampiamente noto, questa legge è stata quasi totalmente abrogata e sostituita dall'art. 57 d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, sul quale ha infine inciso il d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5 di recepimento della direttiva europea 2006/54/CE. Qualche riferimento più specifico in materia di bilancio di genere è contenuto nell'art. 4, lett. a), d.P.C.M. 15 giugno 2006, ove è previsto che il

regionale⁴, in materia.

La mancata assunzione di previsioni generali da parte dei legislatori italiani appare, però, pressoché incomprensibile, dal momento che l'adozione dei bilanci di genere costituisce espressione dei principi fondamentali dell'ordinamento: non solo, prevedibilmente, del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), ma anche di quelli connessi con la qualità dell'attività della pubblica amministrazione e cioè i principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, comma 1, Cost.), con particolare riferimento ai loro corollari che impongono alla p.a. di operare secondo parametri di efficienza e trasparenza. Soprattutto, assume rilievo il criterio della trasparenza, in base al quale l'azione delle pubbliche autorità deve essere conoscibile nel suo dinamico dispiegarsi e controllabile nei suoi prodotti finali. In questa prospettiva, l'utilizzo del bilancio di genere evidentemente consente di comprendere meglio le ragioni delle scelte effettuate dall'ente pubblico⁵.

Ministro per le pari opportunità sia delegato, fra l'altro, a promuovere indagini e rilevazioni in tema, appunto, di bilancio di genere e di ulteriori dati di genere nel settore della ricerca e delle rilevazioni statistiche. Inoltre, ancor più genericamente, v. Dir. Pres. Cons. Min., Dip. Funz. Pubbl., 23 maggio 2007, n. 27136. In proposito, in prospettiva generale è interessante, per esempio, A. MONDERA, *La violazione delle norme sulla parità di genere ed i riflessi sulla responsabilità amministrativo-contabile*, in www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/consiglio_di_presidenza/incontri_studio_e_formazione/roma_1_2_dicembre_2011_mondera.pdf, consultato il 14 aprile 2012.

(4) In prospettiva generale, è forse possibile suddividere le leggi regionali che si occupano del bilancio di genere in due gruppi. Da un lato, alcune disposizioni si limitano a considerarlo uno strumento di monitoraggio e valutazione di massima delle politiche attuate e ne promuovono l'adozione, per quanto in termini piuttosto generici, da parte degli altri enti pubblici: v. così, per esempio: art. 1 l.r. Friuli-Venezia Giulia 16 novembre 2010, n. 20; art. 3 l.r. Umbria 15 aprile 2009, n. 6; art. 30 l.p. Trento 27 luglio 2007, n. 13; art. 19 l.r. Puglia 21 marzo 2007, n. 7; art. 5 l.r. Abruzzo 16 dicembre 2005, n. 40. Dall'altro lato, sono rintracciabili delle previsioni che vanno oltre. Esse evidenziano la rilevanza del bilancio di genere in vista della definizione delle priorità e dell'individuazione degli strumenti di attuazione della parità fra i generi e contemplano espressamente la possibilità che il *gender auditing* concorra a riallocare la spesa pubblica, pur senza necessariamente modificarne l'ammontare complessivo. V., per esempio: art. 13 l.r. Toscana 2 aprile 2009, n. 16; art. 8 l.r. Liguria 1° agosto 2008, n. 26; art. 43 l.r. Lazio 28 dicembre 2006, n. 27. V., poi, art. 9 l.r. Piemonte 18 marzo 2009, n. 8; v. anche art. 12 l.r. Calabria 13 giugno 2008, n. 15, ove il bilancio di genere è indicato come meccanismo di riclassificazione del bilancio (specificamente, della Regione) in chiave di genere.

(5) Per questo, potrebbe essere utile prestare particolare attenzione non solo all'am-

È vero che la consacrazione dell'istituto a livello normativo non è priva di rischi, in particolare perché potrebbe determinarne un inopportuno irrigidimento. D'altra parte, anche una fiducia smisurata nella spontanea instaurazione di buone prassi non è necessariamente ben riposta. I tempi sono oggi probabilmente maturi⁶ perché finalmente, facendo tesoro dell'esperienza fin qui accumulata, siano dettate norme giuridiche di portata generale, idonee ad indicare almeno i principi di riferimento che un ente pubblico dovrebbe applicare nella redazione di bilanci di genere, la cui adozione ben potrebbe essere incentivata mediante l'instaurazione di rapporti istituzionali privilegiati e vantaggiosi (per esempio, in termini di erogazione di finanziamenti) con le autorità centrali.

Peraltro, deve riscontrarsi una frattura piuttosto evidente fra la situazione riscontrabile in Italia e quella esistente in altri sistemi giuridici e a livello sovranazionale, ove alla rendicontazione di genere si presta normalmente grande attenzione.

Per quanto concerne la prospettiva comparata⁷, va detto, in primo

piezza della diffusione del bilancio di genere, ma anche all'accessibilità del linguaggio con il quale esso è redatto. Ciò evidentemente consentirebbe a tutti i soggetti interessati in primo luogo di comprenderne i contenuti e, in secondo luogo, di elaborare con la necessaria consapevolezza suggerimenti e proposte per l'eliminazione delle criticità eventualmente emerse.

(6) All'assenza di normativa di portata generale in materia di bilancio di genere si è cercato di fare fronte, nel corso rispettivamente della XIV e della XV Legislatura, tramite la presentazione di due distinti disegni di legge, uno al Senato (precisamente, v. il disegno di legge 3728/2006, reperibile online all'indirizzo www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00174327.pdf, consultato il 20 aprile 2012) e uno alla Camera dei deputati (precisamente, v. il disegno di legge 227/2006, reperibile online all'indirizzo http://nuovo.camera.it/view/doc_viewer_full?url=http%3A//legislature.camera.it/&back_to=http%3A//nuovo.camera.it/119%3Fsite%3Dprod_xmanager_pdl%26q%3Dbilancio+di+genere%26client%3Dcamera_xmanager_progetti_legge, consultato il 20 aprile 2012). In entrambi i casi, si proponeva l'applicabilità immediata dell'istituto a tutte le amministrazioni pubbliche; nessuno di questi progetti, però, ha concluso l'iter parlamentare ed entrambi sono rimasti, di conseguenza, lettera morta.

(7) Per un quadro riassuntivo della diffusione internazionale del *gender auditing*, v., per esempio, ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE - IRS (a cura di), *Il bilancio di genere dei Comuni. Un manuale*, Milano, 2006, p. 10 ss. V. anche F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, cit., p. 12, e H. REEVES, H. WACH, *Women's and gender budgets: an annotated resource list*, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex, 1999. Inoltre, v. L. GIURIATO, *Bilancio di genere*, in www.ingenere.it.

luogo, che il *gender auditing* è da tempo ampiamente conosciuto e applicato in vari contesti di tradizione anglosassone o comunque vicini alla “famiglia” di *common law*: Canada, Australia, Sudafrica, Filippine. È sempre più evidente, poi, l’attenzione che si riscontra in ambito europeo, ove spicca, oltre a quello belga, l’ordinamento austriaco, in cui il perseguimento di oculte politiche di genere è annoverato fra i doveri del governo, in seguito alla riforma del 2009, addirittura a livello costituzionale ed è previsto che, a partire dal 2013, esse trovino concreta attuazione nei bilanci pubblici di ogni rango istituzionale.

Per quanto riguarda il quadro internazionale, l’importanza del bilancio di genere è stata fortemente evidenziata nell’ambito della quarta Conferenza mondiale sulle donne (Pechino, 1995)⁸.

In seguito, è stato notevole il contributo proveniente dall’Unione europea⁹, che è intervenuta soprattutto tramite l’emanazione di risoluzioni da parte del Parlamento¹⁰. Anche nella Carta europea per

it/articoli/bilancio-di-genere, 5 maggio 2011, consultato il 20 aprile 2012. Infine, è assai interessante H. RØMER CHRISTENSEN, *Mainstreaming Gender, Diversity and Citizenship: Concepts and Methodologies*, gennaio-marzo 2011, in http://koensforskning.soc.ku.dk/projekter/femcit/Mainstreaming_Gender__Diversity_and_Citizenship_Concepts_and_Methodologies.pdf, consultato il 20 aprile 2012.

(8) In proposito v., per esempio, CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE (a cura di), *L'anno di Pechino. I documenti: la dichiarazione e la piattaforma di azione della quarta conferenza mondiale*, Ancona, 1996, nonché REGIONE LOMBARDIA - COMMISSIONE REGIONALE PARI OPPORTUNITÀ (a cura di), *Pechino: dossier sulla quarta conferenza mondiale delle donne sull'uguaglianza, lo sviluppo e la pace*, Milano, 1977, e PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ (a cura di), *Donne 2000: a cinque anni dalla conferenza mondiale di Pechino, le cose fatte, gli ostacoli incontrati, le cose da fare*, Roma, 2001.

(9) V. anche il Libro verde su *Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea allargata*, presentato dalla Commissione nel maggio 2004. Inoltre, nella *Road Map 2007-2013*, il bilancio di genere è indicato come strumento di miglioramento della *governance* in materia di parità tra i generi. Sul punto, v. ISFOL (a cura di), *Definizione di un modello di valutazione delle politiche di genere per l'attuazione delle linee guida VISPO*, mimeo, 2007.

(10) In particolare, nel 2003, il Parlamento europeo ha adottato la risoluzione n. 323 che inserisce il *gender auditing* fra le strategie per le pari opportunità. In proposito v., sinteticamente, DIREZIONE CENTRALE RISORSE FINANZIARIE E PATRIMONIO REGIONE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Un sistema informativo per le politiche di genere nella Regione Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, n. 2, p. 29. V., poi, F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, cit., p. 50 ss.

l'uguaglianza e le parità delle donne e degli uomini nella vita locale (elaborata e promossa dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa e dai suoi partner, con il sostegno della Commissione europea, nell'ambito del V programma d'azione per la parità tra donne e uomini, relativo al biennio 2005-2006), gli enti territoriali sono invitati a utilizzare i loro poteri a favore di una maggiore eguaglianza delle donne e degli uomini; il bilancio di genere è menzionato sia tra i principi¹¹, sia nell'articolato¹². Va detto, poi, che una nuova sensibilità emerge dalla svolta normativa operata con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona. In seguito a questa riforma, infatti, fra gli obiettivi che l'Unione intende promuovere e tutelare è espressamente menzionata la parità fra donne e uomini¹³. Inoltre, il divieto di discriminazioni fondate sul sesso è sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹⁴, che oggi assume lo stesso valore giuridico dei Trattati. Recentemente, del tema si è occupata direttamente anche la Commissione. In particolare, la Strategia per la parità tra donne e uomini¹⁵ (alla luce della Carta delle donne del 2010)¹⁶

(11) In particolare, si ricorda che è indispensabile integrare la dimensione di genere in tutte le attività degli enti locali e regionali, affinché tale dimensione sia presa in considerazione nell'elaborazione delle politiche, dei metodi e degli strumenti che riguardano la vita quotidiana della popolazione locale, per esempio attraverso l'assunzione del parametro di genere nella predisposizione e nell'analisi dei bilanci pubblici.

(12) In particolare, v. art. 9, ove si pone un impegno all'analisi di genere per identificare l'impatto potenziale su donne e uomini e per assumere decisioni finali alla luce di tale analisi.

(13) Il concetto è ribadito in varie disposizioni contenute nel TUE. Precisamente, v. l'art. 2, l'art. 3, comma 3, e l'art. 8 TUE, nonché l'art. 10 TFUE. Non mancano, poi, previsioni settoriali nella medesima direzione: per esempio, per quanto riguarda le opportunità di accesso e il trattamento sul lavoro, v. il combinato disposto degli artt. 23 e 33 della Carta dei Diritti e degli artt. 153, comma 1, lett. i) e 157, commi 1 e 4, TFUE.

(14) V. art. 21, comma 1.

(15) Si veda il testo in lingua inglese all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_it.htm, consultato il 21 aprile 2012.

(16) Si tratta della comunicazione della Commissione n. 78 (Maggiore impegno verso la parità tra donne e uomini), emessa il 5 marzo 2010 in occasione della Giornata internazionale della donna. La si veda in <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=509096:cs&lang=it&list=512954:cs,511596:cs,509096:cs,&pos=3&page=1&nb1=3&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>, consultato il 21 aprile 2012.

rappresenta il programma di intervento per il periodo compreso fra il 2010 e il 2015 e getta le basi per l'attività della Commissione in vari settori, dalla promozione dell'indipendenza economica delle donne e della parità di retribuzione nell'ambito lavorativo alla parità nella titolarità e nell'esercizio del potere, alla repressione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne¹⁷.

Nelle disposizioni italiane di ultima generazione¹⁸ emerge uno sforzo considerevole per colmare il *gap* che ancora separa il nostro ordinamento dalle esperienze più avanzate. I risultati, tuttavia, non sempre sono rassicuranti. Anzi, deve purtroppo riconoscersi l'assenza di reale progettualità: in particolare, merita un cenno almeno l'art. 10 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150¹⁹. Vi si prevede la redazione da parte delle amministrazioni pubbliche di un piano della *performance* triennale, documento di programmazione in cui sono individuati gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi che l'ente si propone di realizzare nell'immediato futuro, nonché gli indicatori di riferimento per la valutazione dell'attività svolta. Non si riscontra, però, alcun riferimento alla redazione del bilancio di genere che è richiamato, invece, quale elemento contenutistico della relazione annuale di carattere consun-

(17) Sono numerosissimi i contributi analitici dei vari aspetti delle problematiche connesse alla discriminazione femminile prodotte dall'Unione europea. Quelli più significativi sono anch'essi reperibili online in http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/index_it.htm, consultato il 21 aprile 2012.

(18) Merita un cenno, in questa prospettiva, l'art. 57, comma 1, lett. *d*), d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (modificato da ultimo dall'art. 21, comma 1, lett. *d*), legge 4 novembre 2010, n. 183), in cui è previsto che le pubbliche amministrazioni, in vista della promozione della parità fra i generi sul lavoro, possano finanziare programmi di attività positive. Inoltre, in base al comma 2 della medesima disposizione (modificato da ultimo dall'art. 21, comma 1, lett. *e*), legge 183/2010), le amministrazioni sono tenute ad attivare tutte le misure finalizzate all'attuazione delle direttive europee in materia di pari opportunità. Il riferimento va soprattutto alla direttiva del Parlamento e del Consiglio del 5 luglio 2006, n. 2006/54/CE (in <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=430497:cs&lang=it&list=474835:cs,462098:cs,461764:cs,430497:cs,427047:cs,281026:cs,333483:cs,307165:cs,&pos=4&page=1&nbl=8&pgs=10&hwords=pari~opportunit ~&checktexte=checkbox&visu=#texte>, consultato l'11 aprile 2012).

(19) Come è noto, si tratta del decreto attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

tivo che gli enti devono stilare valorizzando i risultati raggiunti²⁰. È evidente come il legislatore abbia tenuto conto solo in parte delle potenzialità virtuose insite nel meccanismo del *gender auditing*, che appare come un'arma poco efficace se il suo utilizzo non è imposto anche nel momento preventivo della progettazione degli interventi. Anche alla luce dei più recenti sviluppi normativi, permangono, dunque, le perplessità già evidenziate circa la scarsa incisività dell'orientamento seguito dal legislatore italiano.

2. Il bilancio di genere nelle banche e nelle assicurazioni: “fantadiritto” o prospettiva realistica?

Se l'applicazione delle tecniche di *gender auditing* appare sporadica e frammentaria nell'esperienza degli enti pubblici territoriali, in cui essa “naturalmente” (per così dire) dovrebbe trovare ampio spazio, a maggior ragione può sembrare anacronistico proporre la sperimentazione nell'ambito dell'imprenditoria privata, ove peraltro nessun vincolo giuridico grava in proposito sugli operatori. Tuttavia, la prospettiva dell'utilizzo di meccanismi di rendicontazione di genere nel settore bancario e assicurativo per vari motivi appare, a ben vedere, tutt'altro che fuori luogo²¹.

Varie considerazioni possono essere espresse.

La prima non è di carattere strettamente giuridico e muove dalla constatazione del rilievo che il bilancio di genere ha assunto nel corso del tempo in molte esperienze straniere e sovranazionali. Questo dato, affiancato a quello relativo al crescente apprezzamento palesato ai

(20) Più precisamente, nell'art. 10, comma 1, lett. *a*), d.lgs. 150/2009, è previsto che le amministrazioni si dotino di un documento programmatico ad efficacia triennale (il piano della *performance*) ove devono essere indicati gli indirizzi e gli obiettivi strategici e operativi da realizzare, nonché gli indicatori utilizzabili per la misurazione dei risultati. In questa sede, non è reperibile alcun riferimento al bilancio di genere, che è invece menzionato nella lett. *b*) della disposizione, ove si prevede che “il bilancio di genere realizzato” compaia fra i contenuti della relazione sulla *performance* stilata entro il 30 giugno di ogni anno con riferimento all'attività svolta nell'annualità precedente.

(21) In proposito, v. V. MAIONE, *Il bilancio sociale di genere come occasione di conoscenza e strumento per il miglioramento*, in G.B. PITTALUGA (a cura di), *Studi in memoria del professor Giorgio Dellacasa*, Genova, 2006, p. 13 ss.; v. i riferimenti bibliografici ivi indicati.

massimi livelli istituzionali europei e internazionali, dimostra come si stia progressivamente instaurando un opportuno circolo virtuoso nel senso dell'incentivazione di comportamenti rispettosi della parità di genere. La presenza dei principali gruppi bancari e assicurativi in molteplici scenari, non solo in ambito nazionale, impone loro, se realmente puntano a rendersi significativamente competitivi nel mercato globale, di assumere proprio quegli atteggiamenti che gli interlocutori istituzionali sempre più spesso tendono a valutare positivamente quali indici di maggiore affidabilità degli operatori. Di conseguenza, l'adeguamento a *standard* virtuosi nel settore delle politiche di genere può risultare tatticamente vincente, in prospettiva di medio termine, in vista del rafforzamento del proprio ruolo imprenditoriale. Sul piano strettamente giuridico, del resto, l'opportunità di dotarsi di bilanci di genere anche per i soggetti privati che operano in ambito creditizio e assicurativo emerge alla luce dei principi generali dell'ordinamento.

È noto, infatti, come, negli ultimi decenni, la tradizionale dicotomia fra attività pubblica e privata si sia sostanzialmente affievolita e si sia al contrario instaurato un processo osmotico che determina sempre più spesso l'assimilazione di principi e criteri comportamentali che assurgono a parametri di riferimento comuni, all'insegna dell'obiettivo dell'efficienza.

È vero che questa tendenza si riscontra fino ad ora in senso, per così dire, prevalentemente "unidirezionale", dal momento che il legislatore ha sottoposto soprattutto le autorità pubbliche a regole di efficienza mutate, almeno in parte, dal diritto civile²². Tuttavia, se pure in misura meno massiccia, inizia a profilarsi anche il fenomeno inverso²³.

(22) Sulla portata dei principi di efficacia ed efficienza applicati all'attività della pubblica amministrazione, v. per tutti A. MASSERA, *I criteri di economicità, efficacia ed efficienza*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2009, p. 22 ss. Per quanto concerne la possibilità, espressamente prevista nell'art. 1, comma 1-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241, di applicare alla p.a. le norme di diritto privato in vista dell'adozione degli atti di natura non autoritativa, v. M. GOLA, *L'applicazione delle norme di diritto privato*, *ivi*, p. 163 ss. V., inoltre, gli ampi e aggiornati riferimenti bibliografici e giurisprudenziali reperibili negli scritti indicati.

(23) Per quanto concerne la possibilità di applicare la disciplina generale sul procedi-

Basti pensare, per portare un esempio particolarmente significativo, al principio di trasparenza che oggi, per il tramite dell'istituto che ne rappresenta una delle manifestazioni fondamentali – il diritto di accesso ai documenti amministrativi – trova pacificamente espressione nei confronti dei soggetti dotati di natura giuridica formalmente privatistica ogni qual volta il loro operato sia evidentemente preordinato, anche occasionalmente, al perseguimento dell'interesse della collettività²⁴. È appena il caso di sottolineare come l'esempio, oltre che rilevante, sia anche quanto mai pertinente, dal momento che la redazione di bilanci di genere risponde, come si è notato, in primo luogo a un'esigenza di trasparenza dell'attività dell'ente.

Del resto, dalla frequente predisposizione da parte di banche e assicurazioni del bilancio sociale d'impresa può desumersi che tali soggetti hanno ormai maturato piena consapevolezza circa l'indiscutibile rilievo "pubblicistico" del loro ruolo quali produttori e redistributori di benessere e ricchezza e sono in gran parte disponibili ad assumersi la conseguente responsabilità in vista (anche) dell'instaurazione di proficui rapporti dialogici sia – come da sempre avviene e non potrebbe non avvenire – con gli interlocutori istituzionali, sia con i privati portatori di interessi qualificati.

Deve riscontrarsi, poi, come la sperimentazione *praeter legem* del *gender auditing* in settori diversi da quelli in cui esso è stato finora utilizzato possa risultare conveniente per gli stessi soggetti disponibili a farsi parte diligente. Naturalmente, essa richiederebbe loro, nell'immediato, un investimento di porzioni non trascurabili in termini

mento amministrativo contenuta nella legge 241/1990 ai soggetti formalmente dotati di natura giuridica privatistica, v. per tutti R. DIPACE, *I privati e il procedimento amministrativo*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 176 ss. V., inoltre, gli ampi e aggiornati riferimenti bibliografici e giurisprudenziali ivi indicati.

(24) In generale sui principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa v. M.R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., p. 89 ss. V. anche F. MANGANARO, *L'accesso agli atti ed alle informazioni degli enti locali*, ivi, p. 1085 s. Inoltre, sia consentito rinviare ad A. SIMONATI, *I principi in materia di accesso*, ivi, p. 1030 ss., e ad Id., *L'ambito di applicazione del diritto di accesso*, ivi, p. 1086 ss. V., inoltre, i riferimenti bibliografici e giurisprudenziali reperibili negli scritti indicati.

di tempo ed energia. Tuttavia, consentirebbe la formazione spontanea e progressiva di buone prassi, i cui esiti – *a priori* non scontati, nel bene e nel male – potrebbero poi essere sottoposti a una sorta di auto-valutazione, alla luce della quale si potrebbe porre mano, se necessario, agli opportuni aggiustamenti. Tutto ciò, senza doversi attenere a regole predeterminate e imposte da terzi.

Del resto, nel senso della crescente consapevolezza circa la necessità della corretta applicazione di politiche di genere anche nel settore privato depongono le più recenti tendenze normative²⁵. È noto, per esempio, come il legislatore italiano sia intervenuto imponendo l'adozione di "quote rosa" nella scelta dei/lle componenti degli organismi di governo e di controllo delle società quotate in borsa e a partecipazione pubblica²⁶.

Tenendo conto di tutti i rilievi svolti, mi sembra che una riflessione circa le modalità di adozione (in via "sperimentale") del bilancio di genere da parte di banche e assicurazioni, benché debba essere improntata alla massima cautela, non sia affatto fuori luogo. A questo fine, l'esperienza accumulata, in Italia e all'estero, dagli enti pubblici territoriali può rivelarsi preziosa.

(25) Per quanto riguarda l'ordinamento dell'Unione europea, può essere utile effettuare almeno un cenno alla direttiva del Consiglio 13 dicembre 2004, n. 2004/113/CE, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. La direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 196, il quale ha introdotto il nuovo Titolo II-*bis* nel d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna). Vi è sancito il divieto di discriminazioni dirette e indirette. Per quanto concerne specificamente il settore assicurativo, è espressamente vietato, fra l'altro, che il sesso costituisca la causa di difformità di calcolo dei premi e delle prestazioni erogate (v. art. 55-*quater*; per l'attuazione di questa norma v. il regolamento ISVAP, 12 maggio 2009, n. 30, recante disposizioni in materia di parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai servizi assicurativi). Naturalmente, l'adesione puntuale a queste regole può sortire benefici effetti, valutabili positivamente nella prospettiva della rendicontazione di genere.

(26) V. la legge 12 luglio 2010, n. 120, in pieno vigore a partire dal 2015.

3. Le principali problematiche applicative

3.1. L'individuazione degli stakeholders

Come è noto, sulla metodologa più adeguata per adottare bilanci di genere realmente efficaci non c'è una visione univoca²⁷.

Certamente, un primo elemento di cui è indispensabile tenere conto riguarda la tendenziale eterogeneità degli interessi qualificati che vanno presi in considerazione. Deve essere evidenziata, dunque, la distinzione fra *stakeholders* "interni" ed "esterni".

Nell'ambito di un ente pubblico territoriale, i primi possono essere indicati nei dipendenti dell'amministrazione; gli altri, a seconda dei casi, nell'insieme dei residenti nel territorio di riferimento (i "cittadini" dell'ente) o negli utenti dei singoli servizi.

Con riferimento alla redazione del bilancio da parte di un ente che svolge attività creditizia o assicurativa, la situazione non appare, in fondo, significativamente diversa. Se gli *stakeholders* "interni" continuano ad essere individuati nei lavoratori dipendenti (o in coloro che, benché al di fuori dell'instaurazione di un rapporto stabile di subordinazione, svolgono comunque con continuità attività di collaborazione), quelli "esterni" ancor più agevolmente vanno indicati nei clienti. Le implicazioni di genere dell'attività svolta e di quella programmata andrebbero esaminate con riferimento alle esigenze di entrambe queste categorie di interlocutori; cosa di per sé non irrilevante, dato che spesso potrebbe trattarsi di interessi non solo profondamente difforni, ma anche reciprocamente confliggenti²⁸. Ciò determina pertanto un fattore di probabile ulteriore complicazione che non può essere sottaciuto²⁹.

(27) In proposito, è particolarmente interessante F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, cit., p. 18 ss. V. anche, per esempio, D. BUDLENDER, R. SHARP, *How do a gender-sensitive budget analysis. Contemporary research and practice*, Commonwealth Secretariat, London, 1998.

(28) Si pensi, per esempio, all'instaurazione di orari di lavoro flessibili per i lavoratori. È evidente che, se l'apprezzamento da parte degli *stakeholders* "interni" può ritenersi pressoché scontato, non altrettanto può dirsi dell'indice di gradimento dell'iniziativa presso i clienti dell'ente.

(29) La complessità della situazione sembra essere presente anche al legislatore, come

3.2. La suddivisione delle iniziative programmate e svolte

L'esperienza maturata dagli enti locali insegna che, ai fini della corretta analisi e programmazione dell'attività in prospettiva di genere, è opportuno ripartire le iniziative (effettuate in consuntivo, programmate in preventivo) in tre gruppi distinti.

Accanto a quelle non orientate rispetto al genere (che sono sempre la stragrande maggioranza), vanno individuate quelle specificamente dirette a uomini o donne³⁰; infine, vanno prese in considerazione le spese preordinate a finanziare iniziative a sostegno indiretto delle pari opportunità. Si tratta di una categoria assai variegata, rispetto alla quale il ruolo valutativo dell'ente appare quanto mai complesso. È evidente, infatti, che una singola iniziativa può assumere una valenza virtuosa più o meno spiccata a seconda dell'obiettivo che, in sede di programmazione, è stato ritenuto prioritario; pertanto, la medesima scelta potrebbe risultare più o meno appropriata in prospettiva di breve o di medio termine e fra gli elementi che devono essere soppesati assume particolare rilievo l'analisi della situazione socio-economica del *target* di riferimento.

Un esempio può essere utile³¹.

Poiché è statisticamente dimostrato che attualmente sono in gran par-

emerge dall'art. 55-*octies* del d.lgs. 198/2006. In base a questa disposizione, il Ministro per le pari opportunità favorisce, mediante consultazioni periodiche, il dialogo costante con le associazioni, gli organismi e gli enti interessati all'eliminazione delle discriminazioni di genere in vista della promozione della parità di accesso e fornitura di beni e servizi. Dunque, non si effettua alcuna distinzione fra le diverse tipologie di soggetti legittimati ad interloquire con il Ministero, in tal modo lasciando potenzialmente spazio a tutte le categorie di *stakeholders*.

(30) Si pensi, per esempio, a finanziamenti agevolati a sostegno dell'imprenditoria femminile.

(31) Altri esempi possono essere indicati con riferimento al rapporto con gli *stakeholders* "interni". Si pensi all'applicazione di orari flessibili ai dipendenti dell'ente (o a determinate fasce di dipendenti), nonché all'istituzione o al potenziamento di asili nido aziendali (o all'instaurazione di convenzioni a vantaggio dei dipendenti dell'ente con le strutture, pubbliche o private, già esistenti sul territorio). Chiaramente iniziative di questo tipo sono rivolte ad agevolare un gruppo apparentemente indifferenziato rispetto al genere, ma è indiscutibile che di fatto esse avvantaggino soprattutto le donne, ad oggi dedite all'attività di cura familiare con maggiore frequenza e intensità rispetto ai colleghi di sesso maschile.

te le donne a farsi carico del lavoro domestico e di cura, la decisione di un ente creditizio di destinare una certa somma di denaro all'erogazione di finanziamenti destinati a donne dedite a tale attività certamente rappresenterebbe, nell'immediato, una misura valutabile positivamente in ottica di genere. Tuttavia, è altrettanto noto che di frequente le donne impegnate nel lavoro domestico non hanno effettuato in tal senso una libera scelta, ma sono in qualche modo vittime di odiosi fenomeni di segregazione o (peggio) autosegregazione di genere. Di conseguenza, la soluzione forse più appropriata consiste, più che nel sostegno economico diretto, nell'incentivazione all'instaurazione di meccanismi di ausilio e sostituzione ad opera di istituzioni pubbliche o professionisti privati.

3.3. *Le modalità di raccolta dei dati*

Un altro profilo su cui è bene riflettere concerne le modalità di raccoglimento dei dati.

Questa fase dell'elaborazione del bilancio di genere costituisce indubbiamente un momento meramente "conoscitivo" e non ancora propositivo. Assume, però, un'importanza cruciale, dal momento che se, da un lato, solo la completezza dell'informazione garantisce la sua genuinità, d'altro canto non può trascurarsi il fatto che il raggiungimento capillare di tutti gli *stakeholders* può risultare in concreto assai dispendioso, in termini sia economici che "tempistici". Soprattutto in vista dell'adozione della procedura di *gender auditing* da parte di soggetti privati³², dunque, è importantissimo additare gli strumenti di rilevazione di volta in volta più appropriati.

Astrattamente, vari meccanismi potrebbero essere idonei allo scopo, ma alcuni appaiono in concreto eccessivamente complessi e farraginosi.

Tale perplessità può essere avanzata, per esempio, nei confronti del-

(32) Peraltro, una rapida indagine presso gli enti territoriali che ad oggi si sono avvalsi del bilancio di genere dimostra come la scelta delle modalità di rilevazione dei dati rappresenti anche in ambito pubblicistico uno dei profili più spinosi: tant'è vero che, evidentemente per ragioni di economicità, l'ente normalmente utilizza, per il raccoglimento delle informazioni rilevanti, i propri uffici interni.

le inchieste pubbliche, che in vari ordinamenti rappresentano una tappa partecipativa importante di alcune tipologie di procedimento amministrativo, nell'ambito delle quali la popolazione è chiamata ad esprimersi prima che la decisione conclusiva sia presa.

Analogamente, l'utilizzo di soluzioni su vasta scala, simili al censimento, risulterebbe talmente costoso da poter essere praticato solo saltuariamente e non con la periodicità ravvicinata imposta dalla redazione costante di bilanci di genere.

Pertanto, le soluzioni migliori vanno individuate tenendo conto delle difformità (anche in termini di raggiungibilità degli interlocutori) tra il rapporto con gli *stakeholders* "interni" e con quelli "esterni".

Per quanto concerne i primi (dipendenti e collaboratori stabili dell'ente, come sopra evidenziato) le riunioni periodiche, magari convocate con la cooperazione delle rappresentanze sindacali aziendali, potrebbero rappresentare uno strumento dialogico efficace.

Per quanto riguarda invece i secondi, un meccanismo utile potrebbe essere rappresentato dai sondaggi indirizzati alla clientela e preordinati ad accertare sia la categoria socio-economica di appartenenza, sia il grado di soddisfazione rispetto alla prestazione di natura creditizia o assicurativa ricevuta³³.

3.4. La scelta dei meccanismi di valutazione: un problema aperto

Da un altro punto di vista, una questione metodologica relevantissima concerne la fase della corretta valutazione dell'impatto su uomini e donne delle politiche assunte o programmate. Anche a questo proposito, non ci sono criteri unanimemente condivisi e le difficoltà correlate alla loro individuazione sono tali e tante che gli stessi enti territoriali che, con spirito pionieristico, si sono impegnati nella produzione di bilanci di genere normalmente si sono limitati, nella pertinente documentazione, alla rappresentazione delle iniziative assunte

(33) Sul piano operativo, un buon punto di partenza per la predisposizione dei questionari potrebbe essere rappresentata dall'esperienza maturata dagli erogatori (pubblici, ma anche privati) di servizi, i quali, come previsto nella normativa vigente (e soprattutto nelle Carte dei servizi, generale e settoriali), da tempo se ne avvalgono per misurare il grado di soddisfazione degli utenti.

e di quelle programmate nell'immediato, evitando, invece, l'utilizzo di modelli valutativi di stampo numerico o matematico.

Il metodo più semplice parrebbe quello di attribuire a ciascuna misura assunta un punteggio compreso, per esempio, tra -1 e 1^{34} , ove lo 0 rappresenterebbe le misure "neutre" rispetto al genere. Anche questa soluzione, però, non risolve tutte le questioni controverse, connesse principalmente con la difficoltà di individuare correttamente le implicazioni "sommese" (determinate da circostanze contingenti di carattere socio-economico, quindi meno evidenti in prospettiva strutturale globale) su uomini e donne³⁵. Il rischio principale, evidentemente, è connesso all'aprioristico accoglimento di una visione troppo manichea. Potrebbe essere utile, dunque, "mettere in rete" i bilanci di genere fin qui prodotti, il che consentirebbe di porre in comune i saperi, in vista del progresso di tutti.

3.5. *Chi programma e chi valuta? Cenni alla questione della competenza*

L'ultimo profilo metodologico sul quale è indispensabile soffermarsi riguarda le modalità con cui l'attività di *gender auditing* dovrebbe svolgersi. In concreto, infatti, si possono distinguere vari modelli.

(34) Va detto, però, che, nell'applicazione pratica, emergono anche scelte parzialmente diverse. In generale, con riferimento alla predisposizione del bilancio di genere da parte dei Comuni, per esempio, si è suggerita l'applicazione di un punteggio compreso fra 0 e 6. In questi termini, v. ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE - IRS (a cura di), *Il bilancio di genere dei Comuni. Un manuale*, cit., p. 73.

(35) L'assegnazione del punteggio appropriato, però, è comunque quanto mai complessa. L'istituzione di asili nido avvantaggia principalmente le donne (e quindi merita un punteggio pari a 1) o entrambi i genitori (e quindi merita un punteggio pari a 0)? Una campagna di prevenzione del tumore all'utero o alla mammella va valutata molto positivamente (1) o bisogna tenere conto che in questi casi solo le donne sono interessate per motivi naturali, sui quali i fattori giuridici, economici e sociali non hanno alcuna influenza (e quindi il punteggio dovrebbe essere pari a 0)? E che dire di una campagna sanitaria di prevenzione del tumore alla prostata? A stretto rigore, la si dovrebbe valutare negativamente (-1), ma è corretto utilizzare il bilancio di genere solo per assecondare la tutela del genere normalmente svantaggiato? Per l'analisi di questi interrogativi v., per esempio, DIREZIONE CENTRALE RISORSE FINANZIARIE E PATRIMONIO REGIONE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Un sistema informativo per le politiche di genere nella Regione Emilia-Romagna*, cit., p. 32.

Il primo modello prevede che il bilancio sia stilato direttamente dal soggetto a cui si riferisce, mediante una sorta di autovalutazione. In altra sede ho già avuto modo di evidenziare che, a mio parere, questa formula presenta pregi e difetti³⁶. Da un lato, si tratta evidentemente della soluzione più economica. D'altro canto, essa si segnala quanto meno per l'elevato rischio di autoreferenzialità e scarsa obiettività. Un altro possibile elemento di criticità deriva dalla circostanza che la presenza femminile – all'interno delle istituzioni pubbliche così come delle grandi imprese creditizie e assicurative – notoriamente è quantitativamente poco significativa al livello dirigenziale³⁷. In realtà, ciò non necessariamente rappresenta un problema, poiché non può essere dato per scontato che gli uomini non siano in grado di sviluppare i saperi e la sensibilità necessari per intervenire appropriatamente nella prospettiva dell'utilizzo del *gender auditing*. Tuttavia, soprattutto ai fini dell'emersione e del contrasto dei meccanismi economici, giuridici e sociali che troppo spesso generano fenomeni di segregazione (e autosegregazione) di genere, non è saggio nascondersi che, quanto

(36) Precisamente, sia consentito richiamare A. SIMONATI, *Il gender auditing come strumento di valutazione delle politiche di genere*, in <http://events.unitn.it/sites/events.unitn.it/files/download/genereprecarieta/simonati.pdf> (consultato il 20 aprile 2012) e i riferimenti bibliografici ivi richiamati. In questa sede, è sufficiente ricordare che, rispetto all'esperienza degli enti pubblici territoriali, il maggiore vantaggio correlato all'adozione del modello "autoreferenziale" consiste nella possibilità di effettuare (direttamente o indirettamente, per esempio mediante l'accesso privilegiato a canali di finanziamento di livello anche comunitario o comunque sopranazionale) ingenti investimenti economici per realizzare le priorità individuate. D'altro canto, uno svantaggio di non poco conto consiste nella sovraesposizione al rischio di mutamento di indirizzo politico, che proprio sulla stabilità dell'individuazione delle priorità è suscettibile di incidere.

(37) Sul punto, la letteratura è ricca. A mero titolo esemplificativo, v.: PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA (a cura di), *Donne e leadership: per lo sviluppo di una cultura organizzativa delle amministrazioni pubbliche in ottica di genere*, Roma, 2003; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (a cura di), *L'impatto della flessibilità sui percorsi di carriera delle donne: quarto programma d'azione comunitario per le pari opportunità fra uomini e donne*, Milano, 2001; CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO - SERVIZIO STUDI, DOCUMENTAZIONE E BIBLIOTECA (a cura di), *Donne nelle istituzioni: numeri e bibliografia*, Venezia, 2000; B. BECCALLI, M. BARBERA (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Milano, Feltrinelli, 1999; AA.VV., *Una parità ancora sulla carta: la presenza femminile nel settore pubblico*, numero monografico della rivista *Pubblica Amministrazione* oggi, 1997.

meno nel momento storico attuale, le donne sono spesso maggiormente attrezzate rispetto ai colleghi di sesso maschile (per quanto animati dalle migliori intenzioni).

Nel secondo modello applicato dagli enti pubblici, la redazione del bilancio di genere avviene su impulso di associazioni o di organizzazioni non governative³⁸. In questo modo, si fa certamente fronte ai rischi insiti nella prima tipologia di *gender auditing*, ma bisogna tenere conto del fatto che tali soggetti normalmente sono portatori di precisi orientamenti politici e/o ideologici che ne pongono fortemente in dubbio la reale terzietà. Inoltre, essi hanno spesso una conoscenza superficiale o parziale degli equilibri che regolano in concreto il funzionamento dell'ente la cui attività è sottoposta a valutazione.

Pertanto, il modello forse più equilibrato è, prevedibilmente, quello "misto"³⁹, in cui il coinvolgimento del mondo dell'associazionismo si affianca a quello dell'autorità autrice del bilancio di genere.

Questa soluzione appare quanto mai appropriata, *mutatis mutandis*, nell'eventualità dell'adozione del *gender auditing* da parte delle imprese bancarie e assicurative. In questa ipotesi, infatti, la partecipazione al gruppo di lavoro potrebbe fondarsi su una composizione "tripartita", basata sulla compresenza di una rappresentanza dell'ente direttamente interessato, dei delegati dei portatori degli interessi qualificati e degli esponenti delle istituzioni. La partecipazione attiva di

(38) Sul punto, v., per esempio, F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, cit., p. 40 ss., ove questo modello è ricondotto all'esperienza canadese (1993). In proposito, v., per esempio, CANADIAN CENTRE FOR POLICY ALTERNATIVES AND CHOICES (a cura di), *The alternative Federal budget papers*, Ottawa and Winnipeg, 1997, nonché ID. (a cura di), *Show us the money. The politics and process of alternative budgets*, Winnipeg, 1998; ID. (a cura di), *The alternative Federal budget papers*, Ottawa and Winnipeg, 1998; ID. (a cura di), *The alternative Federal budget papers*, Ottawa and Winnipeg, 1999, e ID. (a cura di), *The alternative Federal budget papers*, Ottawa and Winnipeg, 2000.

(39) V. F. BETTIO, A. ROSSELLI, G. VINGELLI, *Gender auditing dei bilanci pubblici*, cit., p. 42 ss., ove questo modello è esemplificato con il riferimento al sistema sudafricano (1994). In proposito v. anche, per esempio: D. BUDLENDER, *The first women's budget*, Institute for democracy in South Africa, Cape Town, 1996; ID., *The second women's budget*, Institute for democracy in South Africa, Cape Town, 1997; ID., *The third women's budget*, Institute for democracy in South Africa, Cape Town, 1998; ID., *The fourth women's budget*, Institute for democracy in South Africa, Cape Town, 1999.

un congruo numero di soggetti terzi, infatti, nel contempo scongiurerebbe il pericolo di autoreferenzialità e consentirebbe di tenere nella debita considerazione il punto di vista degli *stakeholders* “interni” ed “esterni”; inoltre, il coinvolgimento delle autorità territoriali di riferimento potrebbe, da un lato, agevolare l’ottenimento di finanziamenti pubblici e, dall’altro lato, evitare eccessivi particolarismi determinati dall’abbandono della visione d’insieme sulle iniziative assunte e programmate.

4. *Considerazioni di sintesi*

Alla luce dei rilievi fin qui espressi, mi pare emerga con evidenza come i tempi siano maturi perché abbia inizio una seria sperimentazione anche nel settore privato dei meccanismi di *gender auditing*. In questa prospettiva, le imprese che svolgono attività creditizia e assicurativa potrebbero farsi parti diligenti, dimostrando piena consapevolezza del proprio ruolo economico e sociale nell’instaurazione di buone prassi per la valorizzazione di appropriate politiche di genere. Particolarmente utili risultano le esperienze accumulate negli anni recenti dagli enti territoriali (prevalentemente, ma non solo, di livello comunale), che potrebbero essere messe in rete e attentamente analizzate per valutare luci e ombre delle iniziative assunte. Peraltro, la maggiore settorialità dell’attività svolta dai soggetti privati rispetto a quella di competenza degli enti pubblici pare poter rappresentare un elemento di indiscutibile semplificazione; pertanto, è ragionevole prevedere che molte delle difficoltà applicative incontrate dalle amministrazioni locali non si porrebbero ove all’adozione di bilanci di genere ponessero mano le imprese che svolgono attività creditizia e assicurativa.

Naturalmente, la disponibilità a un impegno di questo tipo fatalmente comporta un considerevole dispendio di risorse di varia natura. Dunque, è importante che gli operatori che manifestano maggiore coraggio non siano lasciati soli dalle istituzioni nazionali⁴⁰ e locali, le

(40) Tra l’altro, a questo fine potrebbe essere utilmente potenziata una struttura già esistente. Si tratta, precisamente, dell’Ufficio per la promozione della parità di trattamento nell’accesso a beni e servizi e loro fornitura, previsto dall’art. 55-*novies* del

quali potrebbero intervenire in vario modo a sostegno del processo di sensibilizzazione intrapreso (per esempio, attivando politiche di incentivazione mirate nei confronti degli enti più “intraprendenti”). Risulta assai opportuna, poi, la trasposizione nel settore specifico di sperimentazioni svolte con successo in altri ambiti, ove all’assunzione di iniziative improntate alla valorizzazione dell’esigenza di tutela del genere svantaggiato si è correlata una logica incentivante e premiale, che ha determinato la spontanea diffusione di atteggiamenti virtuosi precedentemente inediti⁴¹.

Del resto, pare di poter dire che, anche a prescindere dall’indispensabile cooperazione con il settore pubblico, l’impegno delle imprese private (soprattutto se di grandi dimensioni) nel senso dell’attenzione alla parità di genere è suscettibile di produrre – per così dire, “a cascata” – una serie di effetti virtuosi.

In primo luogo, come in parte si è già evidenziato, si potrebbe in tal modo superare il *gap* fino ad ora riscontrabile rispetto al grado di consapevolezza raggiunto in materia dagli operatori insediati in altri ordinamenti giuridici, ove la conoscenza e l’utilizzo dei meccanismi di *gender auditing* sono assai più sedimentati. Ciò comporterebbe l’assunzione di maggiore credibilità nelle sedi internazionali e nei rapporti con le istituzioni europee, che da tempo manifestano apprezzamento per l’adozione di buone prassi in prospettiva di parità di genere.

In secondo luogo, non va sottaciuto che l’adozione di bilanci di genere consentirebbe l’emersione su larga scala delle problematiche connesse all’effettiva realizzazione di scelte imprenditoriali a sostegno

d.lgs. 198/2006. L’ufficio, che svolge compiti di promozione delle pari opportunità e rimozione delle discriminazioni di genere, ben potrebbe costituire, almeno nella fase “sperimentale”, un interlocutore istituzionale privilegiato in vista dell’instaurazione di buone prassi per la valorizzazione del *gender auditing*.

(41) Il riferimento va, per esempio, al progetto *Bollino rosa* portato avanti da qualche anno con grande successo dall’Osservatorio nazionale per la salute della donna (ONDA). Grazie a questa iniziativa, si è instaurato un sistema di incentivazione e finanziamento degli enti ospedalieri e di ricerca che, partecipando a un apposito bando, dimostrano di essersi impegnati con risultati particolarmente importanti sul fronte della prevenzione e della lotta alle patologie tipicamente femminili.

della parità di genere. Evidentemente, non è ragionevole pensare a un improvviso sovvertimento degli equilibri (o, meglio, degli squilibri, a danno della componente femminile) sedimentatisi in anni e anni di attività. Tuttavia, evidenziare gli aspetti di criticità e predisporre, quanto meno in via programmatica, la via per superarli alla luce di un attento dibattito con i rappresentanti dei portatori di interessi qualificati potrebbe forse rappresentare un efficace strumento di prevenzione dei conflitti, la cui soluzione spesso appare tanto più complicata quanto più essi si pongono a livello individuale.

In conclusione, è forse giunto il momento per approfondire il dibattito fin qui svolto dando vita a una sede istituzionale di discussione e confronto, in cui le idee e le proposte applicative possano trovare compiuta espressione e formalizzazione. È auspicabile, credo, la partecipazione attiva di tutti i soggetti potenzialmente coinvolti: non solo, ovviamente, gli enti creditizi e assicurativi più disponibili a svolgere compiutamente e responsabilmente il loro ruolo, ma anche i rappresentanti degli *stakeholders* “interni” (*in primis*, naturalmente, le organizzazioni sindacali) ed “esterni” (per esempio, tramite le associazioni rappresentative dei consumatori), le istituzioni. Mi piace pensare, infine, che un contributo fondamentale possa giungere dagli esponenti del mondo scientifico, il cui apporto potrebbe essere contraddistinto dalla serenità che scaturisce dall'imparzialità.

Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete

a cura di Giovanna De Minico, Napoli, 2010

Filippo Donati

Non vi è dubbio che, oggi, la “banda larga” rappresenta il fattore chiave per lo sviluppo della società dell’informazione.

Ormai può dirsi conclusa la fase che, grazie alla digitalizzazione delle informazioni, ha portato alla creazione di nuove reti di comunicazione elettronica “convergenti” e, in particolare, lo sviluppo di internet. L’utilizzo di internet permette ormai a milioni di utenti di ricercare, ricevere e diffondere informazioni in tempo reale in ogni parte del mondo. Internet rappresenta dunque uno strumento ormai essenziale di esercizio della libertà di informazione; esso, inoltre, facilita l’esercizio di altri diritti di natura politica, economica e sociale, contribuendo anche sotto tale profilo a migliorare il tasso di democrazia della società. La banda larga permette di sfruttare in pieno tutte le enormi potenzialità di internet, perché dall’ampiezza di banda dipendono la velocità della rete e la quantità e la qualità delle informazioni che possono essere trasmesse. Lo sviluppo della banda larga, pertanto, costituisce non solo un decisivo fattore per lo sviluppo economico dei prossimi anni, ma anche un presupposto indispensabile per rafforzare la libertà di informazione e gli altri diritti fondamentali che possono essere esercitati attraverso la rete.

Il volume curato da Giovanna De Minico offre una attenta e stimolante analisi dei maggiori problemi che il tema relativo allo sviluppo della “banda larga” pone oggi sul tappeto. In particolare i saggi raccolti nel volume analizzano, anche alla luce di esperienze straniere, il rapporto tra autonomia privata e intervento pubblico, tra mercato e regole, in un settore nel quale occorre individuare un ragionevole punto di equilibrio tra l’esigenza di assicurare un ritorno economico agli investimenti privati, da una parte, e la necessità di garantire il perseguimento di fini di interesse generale, dall’altra parte.

Il saggio introduttivo di Giovanna De Minico muove dalla dimostrazione che l’accesso dei cittadini alla banda larga costituisce ormai uno strumento essenziale di esercizio dei diritti fondamentali (in primo luogo la libertà di manifestazione del pensiero e di comunicazione) e allo stesso tempo un fattore di coesione economica e sociale, in quanto permette di superare le barriere ge-

ografiche e le differenti condizioni delle persone. Assai interessanti sono poi le considerazioni sul rapporto tra banda larga e democrazia (ulteriormente sviluppate dall'Autrice in un successivo saggio pubblicato su www.costituzionalismo.it). Internet favorisce infatti la partecipazione attiva dei cittadini alla società dell'informazione, garantendo attraverso nuove forme quel dialogo tra rappresentanti e rappresentati, che costituisce un caposaldo della democrazia rappresentativa. L'accesso a internet in banda larga rappresenta dunque, nell'impostazione dell'Autrice, un nuovo diritto sociale che, in quanto tale, dovrebbe essere garantito a tutti i cittadini indipendentemente dalla ubicazione geografica o dalle condizioni economiche, al fine di realizzare il principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Su queste basi viene affrontato il problema riguardante l'inserimento della banda larga nell'ambito del servizio universale. La posizione di chiusura assunta al riguardo dall'Unione europea è sottoposta dall'Autrice ad una convincente critica, basata sul rilievo che l'inclusione nell'elenco del servizio universale dovrebbe dipendere non dal criterio quantitativo del grado di diffusione del servizio, come previsto nell'ordinamento europeo, ma da un criterio qualitativo fondato sulla considerazione dell'utilità sociale che il servizio in esame riveste.

L'Autrice profila con ricchezza di argomenti gli effetti dell'accesso alla banda larga come diritto sociale da garantire a tutti i cittadini attraverso il modello del servizio universale sia sul piano della legittimità costituzionale che della compatibilità comunitaria. Essa implica infatti il dovere dello Stato di favorirne la diffusione sia attraverso una politica di sostegno allo sviluppo delle reti di nuova generazione, sia attraverso una regolazione volta a favorire l'accesso degli utenti alla banda larga. L'intervento dei poteri pubblici in un settore nel quale operano una pluralità di imprese in concorrenza tra di loro, tuttavia, deve rispettare i principi del mercato e della concorrenza. In questa prospettiva il saggio di Antonietta Rubino affronta il delicato problema relativo ai limiti entro i quali il supporto pubblico alla creazione delle nuove reti o al potenziamento di quelle esistenti può considerarsi compatibile con la disciplina in materia di aiuti di Stato. Il saggio di Marina Avvisati analizza invece il problema relativo alle politiche pubbliche che, nel rispetto delle regole di concorrenza, possono contribuire a superare il cosiddetto *digital divide* e consentire a tutte le aree del paese di usufruire dei servizi offerti dalle nuove reti. L'analisi dei vari modelli di *governance* utilizzati in Italia per realizzare tale obiettivo, tuttavia, fa emergere l'assenza di una adeguata concertazione tra centro e periferia. Di qui l'esigenza di un intervento politico volto ad individuare regole chiare ed efficaci per favorire lo sviluppo delle reti di nuova generazione.

L'analisi svolta nel volume presta particolare attenzione all'aspetto comparato. In particolare i saggi di Fulvia Abbondante e di Miriam Viggiano evidenziano come in Francia e nel Regno Unito sia ormai ben chiara la necessità di favorire l'accesso alla banda larga e lo sviluppo delle reti di nuova generazione. Le azioni ivi intraprese dagli organi di indirizzo politico, volte a promuovere la banda larga sulle reti fissa e mobile, possono costituire utili modelli di riferimento anche per il nostro paese. Non mancano, all'interno del volume, cenni alla politica di sviluppo della banda larga promossa dall'amministrazione di Barack Obama. Assai interessanti sono inoltre le considerazioni svolte da Giovanna De Minico con riguardo alle questioni riguardanti la cosiddetta "vacanza regolatoria" (così venne definita la deroga all'applicazione della regolamentazione *ex ante* volta a garantire l'accesso alle infrastrutture), introdotta in Germania per favorire l'investimento privato nello sviluppo della rete di nuova generazione. La vicenda tedesca, conclusa con una sentenza della Corte di giustizia che ha ritenuto la scelta del legislatore non conforme ai principi comunitari in materia di comunicazioni elettroniche, conferma la difficoltà di conciliare l'esigenza di misure volte a favorire la realizzazione delle reti di nuova generazione con la necessità di garantire il rispetto dei principi in materia di accesso e di concorrenza stabiliti dalla regolamentazione di settore. La seconda parte del volume si concentra sul tema del rapporto tra diffusione della banda larga e esercizio di diritti costituzionalmente garantiti. Antonietta Rubino analizza, anche attraverso il richiamo ad alcuni *case studies*, l'incidenza che la diffusione della banda larga sul territorio può avere in materia di *e-government*, in particolare la sua idoneità a migliorare i servizi resi dalla pubblica amministrazione, rendendola più trasparente, accessibile e efficiente. Nel lavoro di Fulvia Abbondanza viene affrontato il tema relativo alla possibilità di utilizzo della banda larga per favorire forme interattive di apprendimento, e contribuire in tal modo al superamento degli ostacoli al pieno soddisfacimento del diritto sociale all'istruzione. Miriam Viggiano dimostra poi che l'informatizzazione del sistema sanitario, consentendo la fornitura attraverso la rete di servizi di assistenza medica (come la diagnosi a distanza), può rappresentare un utile strumento per migliorare la garanzia del diritto dei cittadini alla salute. Le opportunità e i rischi derivanti dall'introduzione del cosiddetto telelavoro sono analizzati infine nel saggio di Marana Avvisati. In definitiva, come evidenziato da Massimo Villone nelle considerazioni conclusive, la strumentalità della banda larga all'esercizio di diritti fondamentali rende indispensabile un intervento pubblico volto a ridurre il *digital divide*. Le misure adottate dal governo italiano per favorire lo sviluppo della banda larga, tuttavia, ad oggi sono ancora largamente insufficienti. Lo sviluppo del-

la banda larga, nonostante la sua estrema importanza sotto il profilo dello sviluppo economico del paese e della garanzia dei diritti fondamentali, resta quindi un tema ancora aperto.

Le parole di chiusura si saldano perfettamente con quelle di apertura di Enzo Cheli, secondo il quale la conoscenza della situazione di fatto e dei problemi aperti costituisce un presupposto indispensabile per affrontare in maniera consapevole il problema della riduzione del cosiddetto *digital divide*.

In questa prospettiva l'analisi contenuta nel volume merita apprezzamento non solo per la novità e l'interesse scientifico che essa riveste, ma anche per le indicazioni di metodo e di merito che essa offre agli organi politici chiamati ad affrontare le importanti sfide collegate allo sviluppo della società dell'informazione.

Il sistema giudiziario tra *ius* e *lex*

A proposito di un libro recente di Michele Vietti,
La fatica dei giusti. Come la giustizia può funzionare,
Milano, 2011

Luigi Benvenuti

L'ultimo lavoro di Michele Vietti dal titolo *La fatica dei giusti. Come la giustizia può funzionare* (Università Bocconi Editore, 2011), ha il merito di offrirci un quadro esaustivo, non ideologico, della situazione del sistema giudiziario, in una fase che pare schiudersi verso una nuova stagione di riforme che potrebbero investire l'intero ordine giudiziario, e forse gli stessi pilastri costituzionali su cui esso si trova a poggiare.

Il libro rappresenta, con le parole del titolo, la fatica di un giurista, avvocato, ora al servizio delle istituzioni, che con sapienza e grande concretezza ci offre una sua personale interpretazione dei rapporti tra magistratura e politica, finendo per porre qualche cruciale interrogativo pure in ordine ai concetti supremi del diritto e della giustizia.

La trattazione è tutta dedita a smentire vari luoghi comuni.

Come ben rilevato nella prefazione al volume, i dati effettuali, oggettivi riportati dall'Autore, servono a ridimensionare puntualmente opinioni e pregiudizi diffusi e spesso ripetuti in modo approssimativo nei dibattiti pubblici o dagli organi di stampa.

Così è per il numero, solitamente ritenuto troppo elevato, dei giudici professionali e dei pubblici ministeri, mentre in realtà il rapporto tra tali categorie e il numero degli abitanti sta a dimostrare il contrario.

Così è per il trattamento economico, che non risulta per nulla privilegiato.

E via di seguito, ad esempio, per la falsa opinione relativa alla bassa produttività della magistratura.

Un punto di assoluto rilievo è la trattazione della questione della valutazione della professionalità dei magistrati, e dunque del meccanismo di progressione delle carriere, su cui si vuol indugiare per qualche momento.

È un tema su cui anch'io, in anni lontani, avevo avuto modo pur indirettamente di soffermarmi, focalizzando allora l'attenzione sul dibattito processualcivile a cavallo delle due guerre, con riferimento ai parametri e requisiti del giudizio, e alla discrezionalità del giudice civile.

Come ben noto, e come riportato anche da Vietti, l'assetto originario dell'or-

dinamento giudiziario risultante dalla riforma Grandi del 1941 era di tipo piramidale, prevedeva una progressione verticale di carriere, non potendosi evitare in tal modo una magistratura costruita su vincoli di subalternità tra i suoi componenti, subalternità che avrebbe potuto determinare un condizionamento sull'operato e sul libero convincimento del giudice.

Successivamente, con l'entrata in vigore della Costituzione, si è affermato il principio, sancito dall'art. 101 secondo cui "I giudici sono soggetti soltanto alla legge", distinguendosi i magistrati tra loro solo per diversità di funzioni (art. 107, comma 3).

Con il che è saltato il precedente "arbitrario" principio gerarchico, e si è avviato un processo di trasformazione della disciplina, con l'introduzione delle qualifiche cosiddette a ruolo aperto, che svincolava i livelli di progressione di carriera dalle funzioni realmente svolte.

Secondo tale sistema, la scansione di carriera corrispondeva a cinque tappe cronologiche, mentre la valutazione della professionalità era svolta in base al fascicolo personale del magistrato; al rapporto del capo ufficio; al parere del Consiglio giudiziario, fino alla decisione finale del Consiglio superiore della Magistratura.

Anche a seguito della separazione dei livelli di progressione di carriera dalle funzioni realmente svolte, la materia è divenuta oggetto di un incandescente dibattito, che ha portato a due successivi interventi di riforma.

Senza poter entrare approfonditamente nel merito del primo tentativo, la c.d. "riforma Castelli", non andata in porto a seguito della conclusione della legislatura, e su cui penso siano da condividere le riserve di costituzionalità avanzate dall'allora Presidente della Repubblica Ciampi, del resto fatte proprie anche da Vietti, che insiste oltretutto sulla sua concreta irrealizzabilità, dico qualche parola sulla riforma attualmente vigente, quella che prende il nome dall'allora guardasigilli Mastella.

Essa ha sostanzialmente consolidato per via legislativa taluni orientamenti del Consiglio superiore della Magistratura.

Secondo tale riforma le valutazioni di professionalità dei magistrati dovrebbero dipendere dalla effettiva qualità del lavoro giudiziario, a seguito di valutazioni periodiche da cui dipende l'avanzamento di carriera.

Banditi i superiori gerarchici o i valutatori "esterni" (come era nel progetto Castelli), la valutazione è fatta dipendere, per il tramite di una articolazione del giudizio su vari organi, da criteri tendenzialmente oggettivi, parametrati a prerequisiti comportamentali quali indipendenza, imparzialità ed equilibrio.

Per suo conto è toccato al Consiglio superiore della Magistratura il compito di riempire di contenuto tali generalissimi criteri, mentre la legge Mastella si è

premurata di aggiungere quattro parametri ulteriori, indispensabili per rendere maggiormente tecnica e rigorosa la valutazione dei magistrati.

Essi sarebbero la capacità, la laboriosità, la diligenza, l'impegno.

E qui si è aperto il dibattito, tuttora in corso, in merito alla attitudine di tali parametri di evitare qualsiasi genere di arbitrio in sede di valutazione.

La questione merita particolare attenzione, come dicevo prima, anche perché ricorda, in qualche modo, un analogo dibattito in corso negli anni '20 del secolo scorso, che pur aveva una particolare finalità, quella di precisare e circoscrivere in concreto criteri e parametri del giudizio, con attenzione allora alla giurisdizioni di equità, ovvero al rapporto tra interpretazione e discrezionalità del giudice civile.

Quel dibattito, allora, specie ad opera di Calamandrei, autore citato proprio da Vietti, aveva indotto a richiamare il concetto di natura delle cose, e ad evocare i condizionamenti emergenti dalla prassi sociale, onde rendere il meno possibile arbitrario il c.d. ragionamento giuridico.

Ora il problema pare, in qualche modo, riproporsi con attenzione alla ricerca di criteri oggettivi, che possano essere in grado di ancorare, questa volta, la valutazione sul comportamento e sull'operato dei magistrati.

Dei quattro criteri sopra citati, capacità, laboriosità, diligenza e impegno, richiamati dalla legge 30 luglio 2007, n. 111 solo il primo, data anche la sua generalità, presenta vari problemi interpretativi.

Infatti gli altri tre, laboriosità, diligenza e impegno sono per così dire caratteristiche "formali", cioè prescindono dal "merito" del lavoro del magistrato. E sono tutti e tre misurabili oggettivamente, ora con il numero delle sentenze prodotte, ora con le quantità di ore trascorse in ufficio, ora con i corsi di aggiornamento frequentati.

In particolare, per quanto riguarda il concetto di laboriosità esso va riferito alla "produttività, intesa come numero e qualità di affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio, tenuto conto anche degli standard di rendimento individuati dal Consiglio superiore della Magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e di specializzazione" (così art. 11, comma 2, lett. b), d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 e s.m.i.).

E proprio una apposita commissione al lavoro sugli standard di rendimento ha operato verifiche in concreto del lavoro dei magistrati, anche con l'ausilio di innovativi parametri di riferimento.

Resta da dire qualcosa sulla capacità.

Qui in effetti il rischio che venga intaccata l'autonomia del giudice, entrando nel merito del contenuto delle sentenze, è elevatissimo.

Come ovviare? Non certo ricorrendo tout court a parametri desumibili dalla prassi sociale, come ritenevano in modo tra loro non troppo dissimile Pietro Calamandrei e poi Alessandro Raselli, nel suo bel volume sulla discrezionalità del giudice civile del 1926.

Anche perché, in questo caso, trattandosi di misurare la capacità, il giudizio risulta particolarmente arduo e insidioso, dovendosi tener conto del divieto esplicito di interferire nel contenuto della sentenza.

La questione è affrontata da Vietti in modo stringente e rigoroso e le conclusioni cui lo stesso perviene sono degne di nota.

Si tratterebbe di concentrare “il giudizio su profili altrettanto rilevatori della capacità professionale senza intaccare l'autonomia del magistrato: la chiarezza espositiva degli atti, la capacità di sintesi, l'attinenza all'oggetto”. Benché tali criteri, aggiunge Vietti, potrebbero non essere in grado di escludere del tutto la componente soggettiva del giudizio, per se stesso almeno in parte arbitrario, la soluzione avrebbe il merito di circoscrivere la valutazione degli atti del magistrato al profilo formale-comportamentale.

Questo tema della discrezionalità nella valutazione, così come quello connesso del ruolo dell'interpretazione e del giudice rispetto alla legge, è ripreso più volte nel corso del volume, e ne rappresenta quasi il filo rosso, vorrei dire il momento speculativo.

Così, con attenzione alla semplificazione del sistema, si scomoda l'autorità di Proto Pisani, fermo sostenitore di una diversificazione tra controversie in base a presunti parametri di semplicità o complessità delle stesse in concreto, di tal che solo nel primo caso “il processo sarebbe amministrabile *summatim*, per esempio con un maggior svolgimento orale e una più marcata deformalizzazione”.

Per Proto Pisani sarebbe dunque necessaria una normativa generale che consenta al giudice di scegliere discrezionalmente tra più modelli di trattazione della controversia.

Osserva peraltro Vietti come ciò comporterebbe un allargamento dell'arbitrio del giudice, cui sarebbe demandato il compito di modulare il processo in dipendenza di caratteri per se stessi ambigui, quali appunto quelli di semplicità o di complessità dell'oggetto del giudizio. Laddove sarebbe piuttosto preferibile far salva una zona riservata “per sottrarre al giudice il potere discrezionale di scelta tutte le volte che, in ragione di uno specifico oggetto (si pensi alla *class action*), ritenga che il procedimento non possa essere amministrato diversamente e debba pertanto avere un rito predeterminato”.

In questo caso l'Autore si inserisce nel dibattito tuttora in corso, mirando a condividere una proposta dai contenuti innovativi, ma restando nel contem-

po ben attento “a non mettere a repentaglio la garanzia costituzionale della terzietà e imparzialità” del giudice.

Ho detto poco sopra come il tema della discrezionalità torni più volte nel corso del volume, benché non sempre l'assunzione della presenza di discrezionalità in questa o quella fattispecie finisca per comportare un margine di arbitrio in sede di valutazione.

Così, ad esempio, con attenzione al tema delle sanzioni, la discrezionalità finisce per essere molto più circoscritta, anche perché il decreto legislativo 109/2006 (quale modificato dalla legge 269/2006) ha tipizzato una serie di ipotesi lasciando un margine soggettivo solo nella gradazione della gravità delle misure.

Ma è margine ineludibile, che si ritrova in molti campi del diritto, e penso tra tutti a quello delle sanzioni amministrative, e specie in materia di antitrust.

Al termine della prima parte, tutta incentrata sulla qualità del servizio, e sui parametri e prerequisiti di professionalità dei magistrati, si introduce il tema della efficienza e produttività del sistema, cui è dedicato l'intero secondo capitolo.

Qui, constatati i numeri della giustizia in Italia, “tra mito e realtà”, e l'ampia domanda di contenzioso, si suggeriscono una serie di alternative al processo, sciogliendo nodi organizzativi, suggerendo possibili interventi.

E in particolare viene affrontata la questione di filtri preliminari per il ricorso in Cassazione; la ricerca di alternative credibili ai riti canonici del processo civile; la ricerca di misure di semplificazione per la giustizia penale e di alternative alla stessa giurisdizione.

Al proposito, particolarmente importante appare il richiamo all'art. 24 della Costituzione, che, nell'affermare che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, potrebbe venire inteso come uno scoglio per la riforma di un sistema, che deve poter temperare l'esigenza fondamentale di una estensione della tutela, ma anche il rispetto del principio di effettività, al fine di garantire una giustizia celere e non troppo complessa e costosa.

Per Vietti la giustizia nella storia è “tale se i cittadini le riconoscono la funzione di perseguire la Giustizia (con la maiuscola)”: tra *lex* e *ius*, insomma, prevale quest'ultimo, pur non potendosi ovviamente prescindere dalla prima. Sono tutte riflessioni degne di nota, che nascono dalla profonda esperienza dell'Autore, e che trovo perfettamente condivisibili.

Talora viene sfatato addirittura qualche tabù, come quando ci si chiede se non sia giunto il momento di revisione dell'attuale sistema delle impugnazioni con tre gradi di giudizio.

Si tratta di una strada, come noto, imboccata ad esempio in Francia, con riferimento alle Autorità amministrative indipendenti, e che ha trovato qualche sostenitore anche da noi (penso per tutti a Sabino Cassese).

Anche in questo caso la proposta appare equilibrata e assai circospetta, ponendo una alternativa: se non sia il caso di modificare l'art. 111 della Costituzione, consentendo allora il ricorso per Cassazione in ipotesi limitate e relative alla sola violazione di legge; ovvero di togliere drasticamente l'appello. Personalmente, e di primo acchito, mi sentirei più favorevole alla prima soluzione.

Ma forse, pensare a dei filtri per il grado di appello potrebbe essere argomentabile, ove si abbia cura di non stravolgere l'ordinamento nel suo complesso. E si tratta comunque di un nodo che il legislatore dovrà finire per sciogliere, venendo incontro a quelle esigenze di efficienza e di semplificazione, che sempre più appaiono come ineludibili nell'attuale momento storico.

Al cuore del libro sta il tema delle riforme, considerate come improrogabili da una parte non indifferente della cultura politica, ma altrettanto osteggiate da quanti paventano il rischio di una "deriva politica tentata dal plebiscitarismo". Se nella prima direzione il pericolo, sempre in agguato, potrebbe essere quello di perdere di vista la questione centrale, quella delle scelte condivise, nella seconda vi è piuttosto l'eventualità di una chiusura nella cittadella, facendosi schermo dei principi sanciti dalla Carta per respingere qualsiasi spinta riformatrice.

Tra le due posizioni viene privilegiato un punto di vista mediano, che porta a difendere i pilastri costituzionali ma nel contempo a suggerire possibili interventi futuri, miranti al miglioramento della "Giustizia" intesa come "servizio". Sintomatica di tale impostazione mi sembra il modo in cui è affrontata la *vetusta quaestio* della distinzione tra carriere e funzioni.

Qui, in controtendenza rispetto ad un dibattito troppo spesso inquinato da ideologismi e polemiche sterili, si argomenta in ordine alla unicità delle carriere sulla base di precisi elementi di fatto, nell'intento di preservare la comune cultura della giurisdizione.

Il dato oggettivo da cui si parte è costituito dai contenuti della normativa vigente, che pone limiti rigorosi ai passaggi dalla funzione requirente a quella giudicante, rendendo la separazione delle carriere una realtà già almeno in parte esistente.

Mentre, per quanto riguarda i due CSM, si paventano due rischi in se opposti: di fare del pubblico ministero un organo autoreferenziale, con un rafforzamento eccessivo del suo potere inquirente; o di rendere il pubblico ministero una sorta di braccio armato del potere esecutivo.

A fronte di ciò la difesa della obbligatorietà dell'azione penale si presta ad una correzione significativa.

L'azione penale potrebbe in ipotesi essere indirizzata da soggetti esterni alla magistratura (ad esempio taluni enti locali) al fine di corrispondere alle concrete esigenze emergenti dal territorio: una magistratura dunque permeabile alle esigenze della società.

Come dicevo all'inizio, il libro non si limita a risolvere quesiti di natura tecnica. Nella parte finale esso arriva a prefigurare una possibile evoluzione dei rapporti tra diritto ed economia.

Al proposito, respinto ogni tentativo di privilegiare *tout court* l'economia rispetto al diritto, ovvero il diritto rispetto all'economia, come se quest'ultima potesse venire semplicisticamente corretta dal primo, si accede ad una diversa ricostruzione, imperniata sulla centralità delle regole, ritenute condizioni minime indispensabili per la nascita di un mercato e per la sua espansione. Si tratta di una questione ampiamente sviluppata proprio dai giuristi, e ricordo un breve *pamphlet* di Fabio Merusi dal titolo significativo *Diritto contro economia* (2006).

Ricordo ancora, più di recente, il volume di Marco D'Alberti, *Poteri pubblici, mercato e globalizzazione* (2010) dove il processo di giuridicizzazione va di pari passo con gli interventi regolatori da parte di autorità indipendenti, ed anzi tale processo vive proprio di tale reciprocità.

Vietti entra ancora una volta al cuore del dibattito, prefigurando una soluzione imperniata sulla centralità delle regole, e che possa ridurre i costi esterni ed interni dell'inefficienza.

Da ultimo, quel che sta sullo sfondo è sempre e comunque il grande problema della Giustizia (con la maiuscola).

Se la giurisdizione, si dice, quale espressione di uno dei tre Poteri dello Stato dovrebbe poggiare su una idea di giustizia che possa essere "condiviso e riconosciuto", l'elemento "consenso" non dovrebbe esserne imprescindibile fattore costitutivo, e ciò a differenza del "riconoscimento" considerato invece quale motore primo del patto sociale.

La ricerca di una condivisione dei valori induce allora l'Autore ad evocare la figura del grande Bodin, il teorico sommo della sovranità, che nei sei libri della Repubblica ha propugnato un'idea armonica di giustizia, fondata sul contemperamento tra differenti prospettive di cultura e di governo.

Non viene sposata, peraltro, l'idea di un giudice "emanazione del popolo"; né l'altra di un giudice meramente tecnico, *bouche de la loi*, perché anzi esso deve operare una vivificazione della legge, e un costante aggiornamento alle esigenze della società, nel rispetto dei valori costituzionali.

Il modello prescelto è quello di un giudice tecnico, indipendente, non elettivo, ma la cui legittimazione derivi da qualificazione professionale, da serietà, da aggiornamenti e valutazioni periodiche, da certificazioni di qualità, in modo da corrispondere ai mutamenti del corpo sociale.

Si tratta, mi pare, di una risposta all'insegna del rigore e della sobrietà, evidentemente lontana da ogni facile ideologismo di maniera.

Tale risposta mostra come il perseguimento dell'efficienza ben possa sposarsi con l'ideale di una giustizia sostanziale, confermando una volta di più come "la scommessa del costituzionalismo moderno" dovrà soprattutto consistere "nella capacità della Costituzione, posta come *lex*, di diventare *ius*".

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Essays and articles

Territories and Universities: The Meeting of Two Autonomies (p. 291)

Carla Barbati

The article explores the relationships between regional and academic institutions, in view of their autonomy. Its aim is to identify possible developments in the light of the reforms that are affecting the university system. The central role that reforms assign to the Ministry of Education, University and Research – which is competent for the establishment and administration of new rules that university autonomy must observe – complicates possible scenarios, limiting the potential of the relations between the two autonomies. The author emphasises that if regional governments are to be acknowledged in their role as actors and stakeholders of the university system, it is necessary to redefine the organizational and functional solutions that shape the university system's regulatory framework and governance model at the state level.

The Relationship between Universities and Territory in Light of the New Autonomy Statutes (p. 311)

Enrico Carloni

The strengthening of the relationship between academic institutions and territory has often been highlighted in the public debate that preceded and accompanied the enactment of Law no. 240, 2010, regarding the reform of the university system. In this context, this article aims to verify, with reference to the new statutes of autonomy adopted in implementation of the reform, if indeed this report is a significant fact that distinguishes the

tasks, organization and overall governance of universities. The picture that emerges is, in hindsight, not without shadows; the “Gelmini” reform does not really seem to have allowed academic institutions to develop closer relationships with their territory and local interests.

The Role of the University in Regional Innovation Policies (p. 337)

Lorenzo Ciapetti

Over the last twenty years universities as institutions have been challenged by a series of rising expectations, in relation to their ability to affect the dynamics of innovation not only nationally but also regionally and locally. The current phase of administrative decentralization in Italy, after the reform of Title V of the Constitution, allows regional governments to build mechanisms for the promotion of research and the transfer of knowledge held by universities to the economic system, but not all regions possess the same ability to develop innovation policies. The article explores, through data collected for a recent research project on the establishment of a “mechatronics innovation hub” in Emilia-Romagna, weaknesses and opportunities linked to the connection between research and businesses. The results of the case study show this type of action can be effective and efficient only if it involves universities, institutions, and businesses in a comprehensive strategy and includes them in a multi-level governance approach.

University Quality and Mobility of Italian Graduates: Empirical Evidence and Policy Proposals (p. 363)

Daria Ciriaci and Andrea Nuzzi

This article draws on an analysis of the mobility of students graduates from the two main Italian macro-areas (Centre-North and South) to discuss the market failures that might lead students to make choices, as well as the potential sub-optimal intervention tools in the hands of Italian policy makers to address them. Emphasis is placed on the influence that socio-economic regional context, family origins, and university quality have on students’ choice of where to study and where to live after graduation. Investment in education, especially if it involves migration, in fact, is not only large, but it is characterized by an uncertain return. Specifically, one may create situations in which the budget constraint for the student is

so stringent as to determine the choice of not moving to other cities where there are higher quality universities or universities which fit better with his/her abilities. In this perspective, financial support offered to university students during their studies is justified to help solve problems related to the budget constraint of those who wish to study in top universities – regardless of location. On the other hand, encouraging universities to improve the quality of research and education offered to students can contribute both to improving the quality of human capital that is formed therein reviving the “brain exchange” within the country, and attracting top talent.

Territorial Features of the Italian University Education Context, Demand, and Supply (p. 399)

Andrea Cammelli and Angelo di Francia

The article provides a brief overview of the context, demand, and supply of Italian higher education, with particular emphasis on its regional characteristics. More specifically, the article examines the educational levels of the national population, the changes introduced by Bologna Process reforms on the university system, the territorial distribution of higher education students and degree-earners, field of study preferences ensuing from enrolment choices, territorial differences and mobility concerning graduates' post-degree occupational outcomes.

The System of University and Research in Spain: A Territorial Perspective (p. 423)

Laura Diez Bueso

This article proposes a reflection on the Spanish university system in a territorial perspective, while also addressing selected aspects of the country's science system in the same perspective (as regards universities alone). The study begins by exploring the division of powers among the state, autonomous communities, and universities. The article identifies which territorial level is competent in various fields and also gives an account of the main features of pertinent regulations. The second part of the study analyzes the scientific system in all its university aspects, focusing primarily on its governance system. Having described both systems from a legal standpoint, the article concludes with a brief reflection on the main features of public policies implemented in recent years for universities and research and highlights their strengths and weaknesses.

University “Community” in Brazil: An Institutional Innovation in Search of an Adequate Legal Framework (p. 443)

Joao Pedro Schmidt

The so-called communitarian universities in Brasil are a significant institutional innovation in its national system of education. They have been created and managed as non-profit organizations both by civil society and regional/local public authorities. They feature strong autonomy and wide-spread acceptance in civil society, in that they promote local economic development and achieve high quality performance. But these institutions suffer from a lack of proper legal definition insofar as legislation and administrative cultures in Brasil continue to be afflicted by a public/private separation.

Notes and comments

The Adoption of Gender Budgeting: A Real (and Realistic) Challenge for Banks and Insurance Companies? Scattered Thoughts of a Legal Scholar (p. 461)

Anna Simonati

Readings and Highlights

From Technology to Rights: Wideband and Network Services, edited by Giovanna De Minico, Napoli, 2010 (p. 483)

Filippo Donati

The Judicial System: *Jus* and *Lex*. About a Recent Book. A review of Michele Vietti, *La fatica dei giusti. Come la giustizia può funzionare* (p. 487)

Luigi Benvenuti

Carla Barbati

Professore ordinario di diritto amministrativo, Libera Università di Scienze e Comunicazione (IULM), membro del Consiglio Universitario Nazionale (CUN)

Luigi Benvenuti

Professore ordinario in diritto amministrativo, Università Ca' Foscari, Venezia

Andrea Cammelli

Direttore Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea, professore associato di Statistica sociale, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Enrico Carloni

Professore associato di diritto amministrativo, Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia

Lorenzo Ciapetti

Antares, Centro di ricerche di politiche industriali e territoriali

Daria Ciriaci

Commissione europea, Jrc Institute for Prospective Technological Studies (IPTS)

Laura Díez Bueso

Profesora titular de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

Angelo Di Francia

Direzione tecnica Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea

Filippo Donati

Professore straordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Firenze

Andrea Nuzzi

Dipartimento del Tesoro – Consiglio tecnico-scientifico degli Esperti

João Pedro Schmidt

Dottore in Scienze politiche, Università federale del Rio Grande do Sul, Professore ordinario presso i corsi di insegnamento *post lauream* in diritto, Università di Santa Cruz do Sul

Anna Simonati

Ricercatrice di diritto amministrativo, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento

Istituzioni del Federalismo – articolata nella Rivista e nei Quaderni – pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'ar-

ticolo; originalità e novità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.