

La formazione nella società del sapere

Il ruolo delle alte scuole

6 maggio 2005

Numero 8-1

dossier politica

Il ruolo delle alte scuole nella società del sapere

L'essenziale in breve

Secondo lo scenario demografico « tendenza » dell'Ufficio federale di statistica, la popolazione attiva non dovrebbe sostanzialmente cambiare molto fino al 2040. Ciò significa che bisognerà, per una durata del lavoro invariata, migliorare la produttività al fine di alimentare la crescita economica. La condizione posta è quella di disporre di un capitale umano qualificato, capitale derivante dalla somma dei lavoratori e dallo stato delle conoscenze. Alle esperienze pratiche deve aggiungersi la somma del sapere trasformato in conoscenze utilizzabili nell'economia.

La posizione di economieuisse

Il capitale umano è dunque il fattore centrale, o per lo meno una delle condizioni importanti, per la crescita futura della Svizzera e del benessere di ognuno. Per disporre sufficientemente di persone qualificate, ci occorre un sistema di formazione efficace.

Il sistema scolastico svizzero ha bisogno di una filosofia di formazione che tenda verso spazi di libertà per le università, verso iniziative e responsabilità proprie e verso la concorrenza. Le entrate supplementari derivanti dall'aumento delle tasse di studio potrebbero essere poste al servizio del miglioramento della qualità della formazione.

La risoluzione dei problemi passa attraverso il sapere. Il processo di creazione del sapere, e dunque del valore, nasce dall'interazione fra i detentori di conoscenze e la combinazione delle informazioni. La diffusione e la trasmissione del nuovo sapere ai vari livelli (aziende, individui, regioni) crea un valore strategico per l'insieme dell'economia nazionale. L'alta scuola in quanto tale non è che un elemento, seppure molto importante, di questo processo.

Il sistema di formazione influenza il capitale umano in maniera decisiva attraverso il livello di qualità delle persone attive. Certamente l'accumulo del capitale umano non si realizza esclusivamente grazie al sistema di formazione, ma non vi è dubbio che una buona parte di ciò che si definisce capitale umano passa attraverso le scuole, la formazione professionale e le alte scuole. Non vi è tuttavia un chiaro legame fra le spese dedicate dallo Stato alla formazione e la competitività di un sistema educativo. Tuttavia, è incontestato che le alte scuole, in ragione del loro ruolo sempre più importante nel processo di creazione di valore legato al sapere,

costituiscono un fattore essenziale nella concorrenza mondiale in termini d'innovazione e di condizioni-quadro.

Confrontata con l'indice del sapere dell'economia (Knowledge Economy Index – KEI) della Banca mondiale, la situazione di partenza della Svizzera rispetto alle sfide della società del sapere è molto positiva. Questo indice raggruppa dodici varianti quali le spese per la formazione, i costi per la ricerca e lo sviluppo, gli annunci per il deposito di brevetti, le pubblicazioni scientifiche, gli investimenti nelle tecnologie dell'informazione, ecc. Se lo

si pone in relazione con il prodotto interno lordo (PIL) pro capite di un paese, si può notare un chiaro legame: i paesi dove il KEI è elevato registrano anche un PIL pro capite elevato. Dal grafico a pagina 2 si può vedere che la Svizzera si situa, con i

« Il sistema universitario di un paese è un fattore essenziale nella concorrenza internazionale in materia d'innovazione. »

Andreas Steiner, presidente della Commissione della scienza e della ricerca

paesi scandinavi, in una posizione di punta, anche se alcuni di essi, con un PIL più basso, presentano condizioni-quadro ancora migliori per la società del sapere. Pure se molto belle, queste immagini sono solo delle istantanee. Esse non riflettono il dinamismo dell'evoluzione scientifica e tecnica e dunque dei mutamenti economici strutturali e

non dovrebbero provocare un falso sentimento di sicurezza.

Le università nella società del sapere: gli esempi di cinque prestigiose università

Nella società del sapere un'università può farsi conoscere in vari modi per raccogliere consensi, riconoscimenti e reputazione. Essa può distinguersi per :

- la qualità delle persone formate
- la diversità delle cattedre
- la qualità e la reputazione del corpo insegnante,
- le sue prestazioni in materia di ricerca
- i progetti di ricerca lanciati
- le risorse che ottiene dall'economia
- ecc.

Ciò detto, le università non sono completamente libere poiché la politica esercita a più riprese una certa influenza sulla società del sapere, in particolare nell'ambito della formazione e della ricerca. Siccome la scienza è oggi mondializzata e i mercati della formazione internazionalizzati, praticamente tutte le università sono confrontate alle stesse sfide.

Può essere interessante esaminare come alcune prestigiose università a livello internazionale reagiscano alle sfide della società del sapere. A questo scopo abbiamo analizzato il comportamento di alcune alte scuole al fine di identificare taluni aspetti del loro sviluppo e le condizioni-quadro nazionali legate alla politica universitaria. Fra i criteri comparativi figurano:

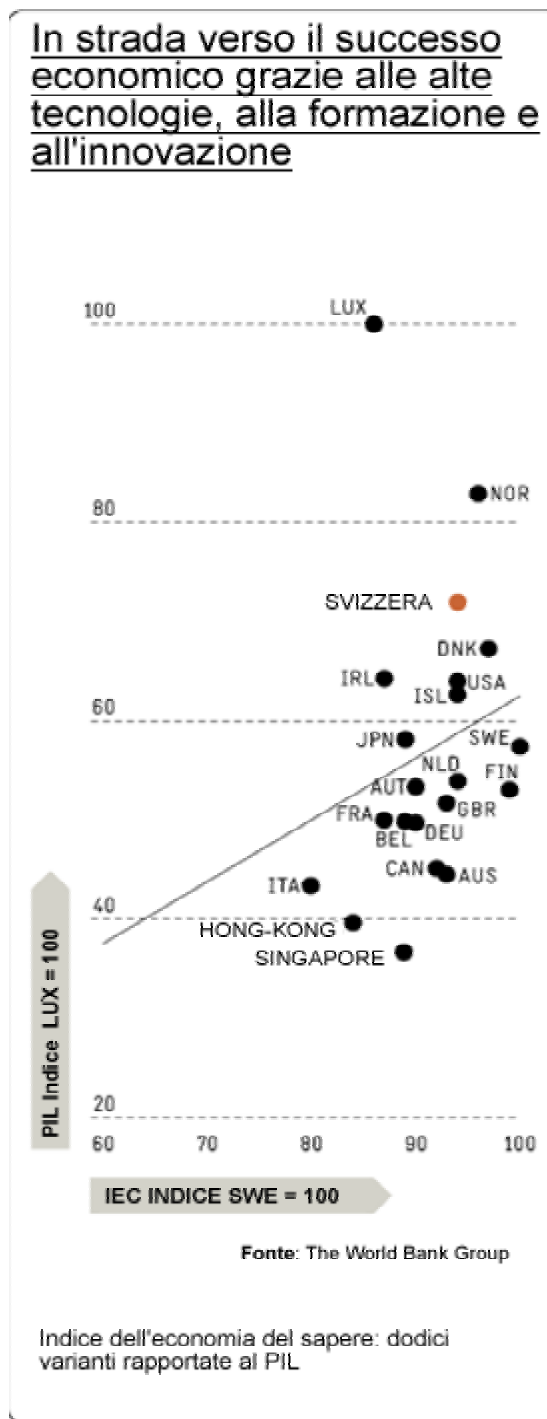
- le strutture di direzione e di decisione
- il finanziamento degli istituti
- le condizioni d'accesso, rispettivamente il processo di selezione degli studenti
- gli assi prioritari della ricerca e
- le relazioni con la politica e l'economia

Abbiamo selezionato cinque università che figurano nella classifica degli istituti rivolti verso la ricerca stabilita recentemente dall'Università Jiao Tong di Shanghai, e precisamente:

- l'Università della California
- l'Università di Oxford
- l'Università di Utrecht
- l'Università di Tokyo
- l'Università di Tsinghua (Cina)

L'idea consisteva nel trarre da questo materiale d'osservazione conclusioni utili alla pianificazione del sistema universitario svizzero.

Rapporto positivo fra gli indicatori della formazione e il PIL pro capite



Al di là delle divergenze che si delinano fra sistemi universitari nazionali legati alla tradizione e alla storia, si intravedono alcuni punti comuni. La tendenza ad un aumento dell'autonomia costituisce un aspetto evidente: si tratta qui di un fenomeno centrale dello sviluppo della politica universitaria dei paesi selezionati. Un'autonomia più importante rappresenta una condizione essenziale per aumentare la concorrenza nell'ambito del sistema universitario. Essa comporta il fatto che le università dispongano di un maggior margine di manovra strategico di pianificazione. Ciò passa essenzialmente attraverso poteri decisionali in materia di formazione e di ricerca, nonché attraverso competenze estese nel settore del personale e delle finanze. L'evoluzione verso una maggiore autonomia va di pari passo con la sostituzione della gestione mediante le risorse (input), a lungo prevalsa nel sistema universitario, con la gestione attraverso i risultati (output), combinata con maggiori controlli delle prestazioni fornite. Una maggiore autonomia rafforza l'obbligo di rendere conto allo Stato e alla società. Le università devono dimostrare ai contribuenti svizzeri che utilizzano in modo giudizioso le risorse a loro disposizione e che le sanno utilizzare in modo efficace e mirato.

Per quanto concerne la direzione si può affermare che ogni istituto dispone di un organo complesso ed unico. Non esiste una struttura uniforme degli organi dirigenti, i ruoli delle posizioni dirigenti divergono e il trasferimento di competenze decisionali non è trattato allo stesso modo da un'università all'altra. Si nota tuttavia una tendenza comune: le università tendono ad organizzarsi in direzioni forti e ad abbandonare gli organi collegiali. Oltre alle varie tradizioni e culture, sembra che l'evoluzione di un'università segua una strada che le è congeniale.

Negli istituti esaminati, la quota dei contributi dello Stato alle entrate totali differisce parecchio. Presso l'Università della California l'apporto dello Stato rappresenta solo il 33% del finanziamento totale, mentre raggiunge circa il 70% per l'Università di Utrecht. Le cinque università esaminate sono attualmente confrontate a restrizioni di bilancio. Le tasse di studio costituiscono una fonte di entrate non trascurabile. Esse si situano annualmente in una forchetta compresa fra 600 USD (Università Tsinghua) e 5000 USD per l'Università della California. Tutti gli istituti dispongono di un sistema di borse ben sviluppato.

In generale, la selezione degli studenti è molto rigorosa. Per principio, lo scopo è quello di attirare le migliori "teste" di una certa fascia d'età. In Olanda il sistema educativo svolge un ruolo di filtro per il mercato del lavoro.

Le università nella società del sapere: Confronto fra cinque università prestigiose e insegnamenti per la Svizzera

Studio di economie svizzere, gennaio 2005

Lo studio ha esaminato cinque università internazionali di punta.

L'obiettivo dello studio era di trarre eventualmente delle conclusioni per l'organizzazione del sistema delle alte scuole svizzere sulla base di elementi selezionati. Le università di punta esaminate (Università della California, Università di Oxford, Università di Utrecht, Università di Tokyo, Università Tsinghua in Cina) presentano i seguenti punti comuni e fattori di successo:

- L'**autonomia** crescente comporta che gli istituti dispongano di un maggior margine di manovra strategico di pianificazione, di poteri decisionali in materia di formazione e di ricerca, nonché di competenze estese nei settori del personale e delle finanze. Questa evoluzione va di pari passo con la sostituzione della gestione attraverso le risorse (input) con la gestione dei risultati (output), combinata con maggiori controlli, da parte dello Stato e della società, delle prestazioni fornite.
- L'**organizzazione** è caratterizzata da una direzione forte e una tendenza ad abbandonare gli organi collegiali. Oltre alle diverse tradizioni e culture, sembra che l'evoluzione di un'università segua una strada che le è congeniale.
- La quota dei contributi statali al **finanziamento** delle università varia fortemente (dal 33% al 70%). Le tasse di studio costituiscono un'importante fonte d'entrata. Parallelamente, tutti gli istituti dispongono di un sistema di borse e di prestiti ben sviluppato.
- In generale, la **selezione** degli studenti è molto rigorosa.
- La **messa in rete** a livello internazionale nonché la cooperazione in materia di ricerca fra istituti universitari e le imprese svolgono un ruolo più importante.
- **Garantire la qualità** dell'insegnamento e della ricerca riveste un'importanza crescente.

Tutte le università offrono una vasta paletta di offerte di formazione in varie materie. Nella società attuale del sapere la messa in rete delle università a livello mondiale riveste sempre più importanza. Anche se non è possibile trarre costatazioni generali sulla ricerca, appare chiaramente che la messa in rete a livello internazionale, nonché la cooperazione in materia di ricerca fra istituti universitari e aziende svolgano un ruolo sempre più importante. Si costata pure a tale proposito che non si può pianificare artificialmente la creazione di una nuova « Silicon Valley ». Si osserva inoltre un'importanza fortemente maggiore della garanzia della qualità della formazione e della ricerca, poiché sono stati adottati sistemi differenziati.

Insegnamenti per la Svizzera

Dobbiamo innanzitutto essere coscienti che i modelli universitari stranieri molto conosciuti non possono essere semplicemente copiati o ripresi tali e quali. Non soltanto ogni università dispone della propria struttura, ma essa è pure famosa per la cultura, la tradizione e l'ambiente sociale del luogo dove risiede.

A questo proposito è incontestabile che l'Università della California (UC), nata da un raggruppamento di università di prim'ordine, è un sistema molto riuscito che dovrebbe suscitare l'interesse del nostro paese. Le ragioni della sua riuscita non consistono unicamente nella sua struttura, esse dipendono pure dall'ambiente sociale in cui il sistema UC è inserito. Svolgono un ruolo particolarmente importante la forte integrazione commerciale (Bay Area, Silicon Valley), l'ingente sostegno di generose fondazioni, il clima particolare della concorrenza fra università ed una « facoltà dal profilo elevato ». A ciò si aggiungono la prossimità geografica tra il lato ovest degli Stati Uniti e la Cina e il Giappone nonché il grande numero di immigranti asiatici, che fa dell'UC un polo d'attrazione per gli studenti asiatici. In altri termini, il sistema californiano comprende numerose istituzioni specifiche, a volte informali, e non è quindi auspicabile un suo cambiamento.

Un sistema universitario è sempre legato ad alcune caratteristiche; per questo la Svizzera non potrebbe semplicemente copiare o riprendere dei modelli che hanno un successo all'estero. Le valutazioni comparative internazionali o le esperienze realizzate altrove (« best practices ») permettono di trovare nuove idee in grado di arricchire i rispettivi lavori di concezione. Infine, la

competenza d'organizzazione, concepita come la capacità di mettere in opera con successo il sapere acquisito nell'ambito di parametri nazionali, è decisiva.

In generale le università svizzere evolvono più o meno nel senso della tendenza internazionale per quanto concerne l'introduzione di nuove strutture di insegnamento e di direzione lasciando loro maggiore indipendenza. Tuttavia, il regime universitario svizzero futuro che integrerà i vari istituti in un sistema di concorrenza e d'innovazione gestito in maniera efficace mostra attualmente delle lacune. In materia di selezione degli studenti, la Svizzera evolve lentamente rispetto alle università di punta sul piano internazionale. L'accesso automatico alle università per i possessori di una maturità è una regola troppo indulgente e troppo vasta per la qualità delle università di alto livello. Nel contempo, ad eccezione dell'Olanda, le tasse di studio in tutte le grandi università esaminate sono in parte sensibilmente più elevate che in Svizzera in termini di potere d'acquisto. Infine, per quanto concerne l'assicurazione qualità in materia d'accreditamento, la Svizzera è indietro nell'evoluzione internazionale.

Quale sistema per le università svizzere?

Dal 1999 ci si sforza di adattare le strutture istituzionali del nostro sistema universitario alle nuove condizioni nazionali e internazionali nonché alle sfide attuali. Ancora oggi non è cambiato molto se non il numero dei capomastri che sono sempre più numerosi in questo grande cantiere politico dell'insegnamento superiore.

Dopo il fallimento nel 2001 dell'articolo sulle alte scuole, la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) si è lanciata in un nuovo tentativo di creare uno spazio di formazione coerente e di grande qualità per l'insieme del

« In materia di selezione degli studenti, la Svizzera evolve lentamente rispetto alle università di punta a livello internazionale. »

territorio. Questo articolo-quadro sulla formazione conferirebbe alla Confederazione una competenza legislativa che le permette di fissare per il sistema educativo dei principi uniformi, quali la durata dei livelli di formazione, i passaggi da un livello all'altro e il riconoscimento dei diplomi. Questo sistema sarebbe ben adattato ai livelli di formazione precedenti, ma sarebbe insufficiente per il settore delle alte scuole universitarie. Indipendentemente dalla CSEC-N, ma praticamente nel contempo, un gruppo di progetto Confederazione-Cantoni ha gettato le basi del paesaggio universitario svizzero a partire dal 2005 basandosi sulla Costituzione attuale. Il

comitato di guida Confederazione-Cantoni posto sotto la direzione di Pascal Couchepin ha definito il 27 settembre 2004 i punti essenziali in termini relativamente vaghi, che comportano :

- una collaborazione rafforzata Confederazione/Cantoni
- una maggiore trasparenza nei flussi finanziari e
- un'attribuzione più efficace dei fondi

Infine il Consiglio degli Stati ha approvato il 7 ottobre 2004 un'iniziativa parlamentare di Gian-Reto Plattner che prevede l'elaborazione di un articolo costituzionale sulle alte scuole, ponendo tutti questi istituti sotto una base giuridica comune. Non sarà facile ritrovare in questa giungla il coordinamento, che diventa sempre più difficile con l'aumento del numero dei coordinatori.

Le alte scuole, base dell'economia fondata sul sapere

Bisogna ammettere che la formazione, il progresso scientifico, l'evoluzione tecnica e l'innovazione sono al centro dell'economia del sapere. Quest'ultima esercita una funzione chiave per la competitività di un'economia e anche per la crescita e l'impiego. L'efficacia dell'insieme del sistema scientifico svizzero derivante dalla politica della formazione, della ricerca e della tecnologia è determinante. Essa implica non soltanto risorse finanziarie sufficienti, ma anche strategie molto chiare, strutture decisionali e meccanismi di gestione efficienti. Questa condizione è particolarmente importante per uno Stato federale come il nostro.

L'economia ritiene insostenibile l'attuale situazione caratterizzata da un coordinamento insufficiente nell'insieme della Svizzera, degli istituti universitari, dei corsi e dei piani di studio.

Nel contempo il sistema di finanziamento attuale, che crea condizioni molto diverse per le alte scuole, non è più soddisfacente. La Svizzera rischia così di perdere la sua posizione, ancora buona, nel

sistema scientifico internazionale, ciò che potrebbe essere fatale alla sua piazza scientifica ed economica. Come abbiamo visto le proposte di riforma e i modelli non mancano; si può per contro deplorare l'insufficienza del ruolo politico e della volontà di applicazione.

I pilastri di un sistema universitario futuristico

Fino a prova contraria l'economia è persuasa che un sistema universitario efficace può essere garantito in Svizzera soltanto da un partenariato tra la Confederazione e i Cantoni. Altri modelli quali l'assunzione della responsabilità da parte della Confederazione dell'insieme del sistema universitario, con un contributo dei Cantoni proporzionale corrispondente al numero dei loro studenti, non avrebbero politicamente nessuna opportunità. Non soltanto bisognerebbe regolare questioni difficili di proprietà e d'indennità tra Confederazione e Cantoni, ma la centralizzazione del sistema universitario comporterebbe effetti negativi sulla sua capacità d'innovazione.

L'insegnamento superiore è un compito comune della Confederazione e dei Cantoni, che devono suddividersi responsabilità e competenze. E' il solo mezzo per utilizzare in maniera ottimale le risorse disponibili. Ciò detto occorre distinguere tra la responsabilità politico-strategica e quella del funzionamento accademico. A livello politico-strategico, converrebbe definire in maniera uniforme principi quali

- le regole d'ammissione
- la procedura d'accreditamento
- il riconoscimento dei titoli
- l'assicurazione qualità e
- il finanziamento

Tutti gli altri aspetti dipenderebbero dall'autonomia degli istituti o dal livello di funzionamento accademico.

Il problema del finanziamento

La questione senza dubbio più difficile da risolvere è quella dell'elaborazione di un modello di finanziamento uniforme che fornirebbe condizioni di base minime identiche per tutte le università. A questo scopo la Confederazione, i Cantoni universitari e gli altri Cantoni verserebbero contributi in una cassa comune in ragione

dei loro impegni nell'ambito dei concordati universitari; questi ultimi sarebbero calcolati a partire da costi standard per studente o diplomato, ripartiti secondo i settori di studio e le varie posizioni. La determinazione delle modalità di calcolo e di ripartizione spetterebbe all'organo politico-strategico in seno al quale sono rappresentati la Confederazione, i Cantoni universitari e i Cantoni non universitari. Dovrebbe sempre essere

« Per rispetto di equità nei confronti delle persone della stessa età che non compiono studi, si dovrebbero aumentare le tasse, affinché gli studenti finanzino circa il dieci per cento delle entrate degli istituti universitari. »

possibile prevedere finanziamenti supplementari. A questo proposito, per rispetto di equità nei confronti delle persone della stessa età che non compiono studi, si dovrebbero aumentare le tasse, affinché gli studenti finanzino circa il 10% delle entrate degli istituti universitari. Il finanziamento della ricerca avviene secondo criteri rigorosi applicati dalla Confederazione attraverso le istituzioni esistenti come il Fondo nazionale e la Commissione per la tecnologia e l'innovazione (CTI), essendo le spese generali pagate attraverso i sussidi, ai quali vanno ancora aggiunti i fondi dei programmi-quadro di ricerca dell'UE e altre risorse provenienti da terzi.

Bisognerebbe inoltre prevedere un finanziamento misto Confederazione-Cantoni quando le prestazioni pubbliche di un Cantone hanno una portata sovracantonale o sovraregionale. E' incontestabile che sia la formazione universitaria, sia la promozione della ricerca abbiano delle ricadute (spillover effects). Un buon mezzo per ridurre questi effetti sarebbe di concepire il loro finanziamento comune attraverso la Confederazione e i Cantoni. In questo senso un finanziamento misto è pure giudizioso da un punto di vista economico.

Questo meccanismo di finanziamento tracciato a grandi linee presuppone che, nell'adozione di una cassa comune, nessuno degli attori agisca per ragioni opportuniste e cerchi di risparmiare a scapito degli altri organi responsabili. Il finanziamento delle alte scuole deve essere concepito e

percepito come un compito derivante da una responsabilità comune. Soltanto un sistema basato sulla domanda favorisce una concorrenza in grado di permettere alle alte scuole di profilarsi e di incitare degli istituti autonomi a cooperare. Ad eccezione forse della medicina, l'aggiustamento dei portafogli d'attività non dovrebbe più avvenire su una base politico-burocratica. Considerato come l'articolo-quadro sulla formazione non tenga sufficientemente conto di ciò che ci si aspetta da una struttura universitaria, esso non è soddisfacente. Per questo motivo bisogna togliere il settore universitario da questo articolo, ossia completarlo materialmente nel senso citato o secondo i principi dell'iniziativa parlamentare Plattner. Una riforma del sistema universitario sulla base della Costituzione attuale, come lo prevede il gruppo di progetto "Paesaggio delle alte scuole 2008" non dovrebbe cambiare molto alla situazione attuale, caratterizzata da una pletera di organi e una ricerca che richiede soluzioni consensuali. Sarebbe preferibile che il Consiglio degli Stati riprendesse questa problematica e ricominciasse da capo l'elaborazione di un

articolo sulle università. Il sistema universitario è troppo importante per essere ancora a lungo la palla in gioco della politica. Non si può trascorrere il tempo a studiare, esaminare e precisare. Gli organi responsabili dello Stato devono essere pronti ad andare avanti e a mettersi infine d'accordo sui principi di un sistema universitario futuristico, in quanto fonte indispensabile d'innovazione economica e sociale nel nostro paese. La Svizzera non può permettersi altri cinque anni di discussione su questo tema.

« Gli organi responsabili dello Stato devono essere pronti ad andare avanti e a mettersi infine d'accordo sui principi di un sistema universitario futuristico . »

Conclusioni

La Svizzera deve proporre un quadro di formazione che preveda margini di libertà per le università, iniziative e responsabilità proprie e basato sulla concorrenza. E' la sola base sulla quale costruire l'eccellenza e la competenza senza le quali è impossibile inserirsi con successo nel sistema scientifico mondiale. In concreto, ciò significa:

1. Le università hanno bisogno di autonomia per scoprire i più grandi talenti, attrarli e trattenerli. Ciò vale in particolare per la ricerca di nuovi talenti. Per questo motivo la politica deve concentrarsi sulla determinazione delle principali condizioni-quadro della politica universitaria: la regolamentazione delle condizioni di ammissione, il riconoscimento dei titoli, l'assicurazione qualità e il finanziamento uniforme.
2. Le buone teste fanno una buona università, ciò che implica la libertà di scelta dei professori e degli studenti. Le università scelgono i loro studenti e gli studenti scelgono le loro università. Queste ultime hanno il diritto di designare i loro professori in maniera autonoma e di fissare le loro rispettive condizioni di assunzione e di trattamento.
3. Quando le tasse di studio sono fissate, le università stesse decidono cosa fare della loro utilizzazione senza che lo Stato riduca il suo finanziamento. Le entrate supplementari devono servire a migliorare la qualità dell'insegnamento. Un sistema di prestiti deve assicurare che le persone che hanno buone attitudini non rinuncino agli studi per ragioni finanziarie.
4. La formazione e la ricerca fanno parte dei compiti prioritari dello Stato. Le priorità finanziarie della Confederazione e dei Cantoni devono essere riviste in questo senso, ciò che comporta dei cambiamenti nella struttura delle spese pubbliche a favore della formazione e della ricerca.

« La Svizzera deve proporre un quadro di formazione che preveda margini di libertà per le università, iniziative e responsabilità proprie e basato sulla concorrenza. »

5. Nel sistema universitario un buon governo d'azienda (Corporate governance) comporta il fatto di riflettere sul ruolo, il modo di funzionamento e l'organizzazione degli istituti universitari rispetto all'insieme della società. Occorre eliminare rapidamente gli aspetti oggi poco chiari e il superfluo nella struttura di direzione e di controllo del nostro sistema universitario. Bisogna trovare un equilibrio fra la sorveglianza politica e l'autonomia accademica. L'efficacia è importante, ma non è tutto. Il successo della scienza in quanto fattore culturale, la trasparenza e la fiducia costituiscono pure parametri importanti.