



**ISTITUTO REGIONALE
DI RICERCA
DELLA LOMBARDIA**

**OECD REVIEW OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS
IN REGIONAL DEVELOPMENT 2008-2010**

The region of Lombardy

Nota di presentazione

Milano, Giugno 2010

Indice

Le <i>OECD Review</i> sul ruolo delle università nello sviluppo regionale	2
La <i>Review</i> in Lombardia	4
Allegato 1 <i>Steering Committee</i>	5
Allegato 2 <i>Conclusions: moving beyond self-evaluation</i> (Excerpt from the Self-Evaluation Report) - English version	7
<i>Conclusioni: oltre l'autovalutazione</i> (Estratto dal Rapporto di Autovalutazione) - Versione italiana	14
Contatti	21

Le *OECD Review* sul ruolo delle università nello sviluppo regionale

La *Review of Higher Education Institutions in Regional Development 2008-2010*, promossa dall'OECD, è finalizzata ad analizzare gli effetti dei sistemi universitari sullo sviluppo regionale¹.

Oltre al capitale umano, allo sviluppo delle professionalità e all'innovazione, la rassegna si propone di mettere a fuoco il contributo delle Università allo sviluppo sociale, culturale e ambientale, facilitando la creazione di competenze (capacity building) e di partnership tra le Università e le agenzie pubbliche e private al fine di identificare obiettivi strategici e di lavorare insieme per raggiungerli.

La *Review* 2004-2007

Nel 2007 l'OECD ha pubblicato il rapporto *Higher Education and Regions - Globally Competitive, Locally Engaged*, risultato del progetto di *Review* triennale (2004-2007) sul ruolo delle Università nello sviluppo del territorio, che ha coinvolto 14 regioni di 12 Paesi.

Il rapporto sintetizza questa esperienza in una proposta organica di politiche e buone pratiche, e fornisce indicazioni alle autorità nazionali, regionali e alle Università stesse su come sviluppare il sistema dell'alta formazione per sostenere lo sviluppo economico, sociale e culturale delle regioni.

La *Review* 2008-2010

Visto il successo della prima rassegna, nel 2008 l'OECD ha deciso di ripetere l'iniziativa coinvolgendo 15 regioni:

- Australia (State of Victoria)
- Brasile (State of Paraná)
- Cile (Bío Bío Region)
- Germania (City of Berlin)
- Israele (The Galilee)
- **Italia (Lombardia)**
- Malesia (State of Penang)
- Messico (State of Sonora & State of Veracruz)
- Olanda (City-Region of Amsterdam & City-Region of Rotterdam)
- Spagna (Autonomous Region of Andalusia & Autonomous Region of Catalonia)
- USA-Messico (Paso del Norte Region)
- USA (Southern Arizona)

¹ Per maggiori informazioni si veda il sito: <http://www.oecd.org/edu/imhe/regionaldevelopment>

Attività

Le Review seguono uno schema comune per assicurare la comparabilità tra le regioni dei coinvolte:

- Fase I → **Autovalutazione** del sistema regionale di alta formazione preparata dai partecipanti all'iniziativa con il coinvolgimento di Università e altri enti, pubblici e privati. Il risultato di questa fase è la realizzazione di un Rapporto di Autovalutazione (Self-Evaluation Report) che costituisce il punto di partenza per le visite del team internazionale di *peer review*.
- Fase II → **Peer review**, effettuata da un team di esperti internazionali, al termine della quale vengono proposte specifiche raccomandazioni per le autorità locali e le istituzioni universitarie esaminate.
- Fase III → **Diffusione dei risultati**, effettuata tramite seminari regionali/nazionali, manifestazioni internazionali e la pubblicazione del rapporto complessivo sul sito web dell'OECD.

La Review in Lombardia

IReR-Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia ha ricevuto l'incarico di coordinare, per conto di Regione Lombardia, la Review in Lombardia.

Per sviluppare la rassegna è stato istituito uno **Steering committee**, cui sono stati invitati a partecipare tutte le istituzioni di alta formazione della regione e le associazioni di rappresentanza, oltre che rappresentanti del Governo regionale (cfr. *Allegato 1* per la composizione).

Fase I - Autovalutazione

A partire da luglio 2009 lo Steering Committee, supportato dal gruppo di lavoro IReR, ha predisposto il **Rapporto di Autovalutazione**, di cui si riportano in allegato le conclusioni preliminari, in inglese e in italiano (cfr. *Allegato 2*).

Oltre a fornire una fotografia del sistema di alta formazione della Lombardia, il rapporto ha analizzato la sua capacità di generare innovazione, predisporre un'offerta formativa coerente con le necessità delle imprese locali e contribuire allo sviluppo sociale e culturale della regione.

Fase II - Peer review

La fase di *peer review* è organizzata attraverso due visite di esperti OECD in Lombardia e nella predisposizione delle raccomandazioni per le università e per la Regione.

Il 22-23 febbraio 2010 si è tenuta una **Pre-visit**, che ha permesso loro di fare una prima ricognizione del sistema di alta formazione e di fornire alcune indicazioni per perfezionare il Rapporto di Autovalutazione.

Dal 27 giugno al 2 luglio 2010 si svolgerà la **Review visit**, durante la quale 6 esperti dell'OECD intendono approfondire con rappresentanti delle istituzioni, delle università, delle imprese, degli studenti, dei sindacati i seguenti temi:

- quali sono le sfide che la Lombardia dovrà affrontare nel prossimo futuro;
- come il sistema di alta formazione contribuisce ad affrontare tali sfide;
- quali sono le eventuali criticità che ostacolano la collaborazione fra le istituzioni locali;
- quali sono gli interventi auspicati per migliorare il coinvolgimento delle università nello sviluppo territoriale.

Dopo la visita il team stenderà un **Peer review report** con raccomandazioni per le università e le politiche regionali (e nazionali) riguardanti il sistema di alta formazione.

Allegato 1

Steering Committee

Università

Giuseppe Catalano	Prof. ordinario di Economia pubblica Politecnico di Milano
Cristiana Cattaneo	Prof. associato di Economia aziendale Università degli Studi di Bergamo
Manuela De Carlo	Prof. associato di Economia aziendale Istituto Universitario di Lingue Moderne - IULM
Gioacchino Garofoli	Prof. ordinario di Politica economica Università degli Studi dell'Insubria
Enrico Marelli	Prof. ordinario di Politica economica Università degli Studi di Brescia
Alberto Martinelli	Prof. ordinario di Scienza politica Università degli Studi di Milano
Vito Moramarco	Prof. ordinario di Politica economica Università Cattolica del Sacro Cuore
Antonio Emilio Scala	Prof. ordinario di Discipline biochimiche Prorettore Università Vita e Salute San Raffaele
Carlo Secchi <i>Presidente Steering Committee</i>	Prof. ordinario di Politica economica europea Università Commerciale Luigi Bocconi
Andrea Taroni	Prof. ordinario di Misure elettriche Magnifico Rettore Università Carlo Cattaneo - LIUC
Paolo Trivellato Vicepresidente Steering Committee	Prof. ordinario di Sociologia generale Università degli Studi di Milano-Bicocca
Antonella Zucchella	Prof. ordinario di Economia e gestione delle imprese Università degli Studi di Pavia

Istituti di alta formazione

Ignazio Gadaleta	Prof. ordinario di Pittura Accademia di Brera
Nadia Nigris	Vice Direttore generale Accademia della Scala

Rappresentanze

Nino Baseotto *	Segretario regionale CGIL Lombardia
Walter Galbusera *	Segretario regionale UIL Lombardia
Gisella Introzzi *	Direttore operativo Unioncamere Lombardia
Pietro Paraboni	Presidente Compagnia delle Opere Monza e Brianza

Gigi Petteni *	Segretario regionale CISL Lombardia
Roberto Polli *	Direttore generale Confindustria Lombardia
Fabio Ramaioli	Segretario regionale API Lombardia

* Invitati

Regione Lombardia e IReR

Roberto Albonetti	Direttore generale Famiglia, conciliazione, integrazione e solidarietà sociale (former Direttore generale Istruzione, formazione e lavoro)
Alberto Brugnoli <i>Coordinatore Review</i>	Direttore generale IReR
Marco Carabelli	Vice Segretario generale (former Direttore centrale Programmazione Integrata)
Armando De Crinito	Direttore di funzione specialistica Università e ricerca
Ada Fiore	Dirigente Direzione generale Istruzione, formazione e lavoro

Chapter 7

CONCLUSIONS: MOVING BEYOND SELF-EVALUATION

(Excerpt from the Self-Evaluation Report)

English version

7.1. Institutions of higher education and economic and social development

Lombardy is the most developed of the Italian regions, thanks to the quality and the variety of its capital (human, social, economic, territorial and institutional) which enables it to produce wealth and well-being by means of processes that are strongly integrated. Above all, these processes are also more than able to consolidate the wealth that has already been accumulated (*see section 1.3*).

Within this context, higher education institutions have been created and have become consolidated. They have become distinguished in terms of quality of research, the range of training programmes on offer, participation in international networks, the relationship with the surrounding territory and the ability to attract students from other Italian regions and from abroad (*see section 4.2.1*).

The impact of these institutions on regional economic, social and cultural development has been and is positive and highly significant.

However, it is not the result of actions undertaken by a system that has always had, as its utmost concern, the ability to move forward in a coherent way, compared to a coordinated, pre-defined, strategy. It is, instead, the result of individual institutions taking directions and making decisions; institutions which have, when necessary and over a due period of time, been inclined to evaluate reciprocal approaches and different initiatives, firm in the belief that a higher level of efficiency comes about, above all, from greater freedom of movement and individual responsibility.

In terms of historical tradition and of the vivacity and high concentration of its institutions (Milan, alone, has seven universities), the university system in Lombardy is characterised by the strong interaction of cooperation and competition. There are countless examples of collaboration between Lombardy's institutions of higher education, although they are hindered by difficulties related to coordination and differing administrative procedures. There are also examples of collaboration with local economic players within a scenario of real competition between institutions that are able to move individually in different areas within the surrounding territory (*see section 6.3*).

Furthermore, it should be remembered that contributing to the social worth and the local impact of education and training activities does not constitute a priority incentive either for higher education institutions or for professors and researchers wishing to achieve national and international excellence. This is also the reason why only those people with personal or scientific interests or stimulated by public resources have purposefully decided to focus their attention on the regional development.

Lastly, a further point to consider is the fact that the high level of excellence that higher education facilities are able to produce in certain areas is not often sufficiently recognised by most economic and social operators. These operators actually play (and have played) an important role in the evolution of those institutions as well as being a

stimulus for, and source of, funding, especially in the case of legally recognised private universities. However, it should also be considered that the institutions' level of excellence is not always able to respond to the many demands arising from within the region as a whole (*see section 6.5*).

7.2. Actions and role of the Regional Government

In Italian law, “universities and higher education” come under the legislative competences of both the State and the Regions. The State determines the general regulations and the fundamental principles (*see section 1.4.6*).

On a State level, the general regulations concerning the system of higher education certainly do not draw attention towards local demands. Moreover and above all as far as universities are concerned, there has been for some years now a difficult process of reform that is still in progress. The lengthy times involved, along with limited State funding, have slowed down the development of the universities.

In more specific terms, the present set-up of the university system seems to be suffering from two critical points:

- Proliferation of the provision of degree courses and subjects, the number of universities and decentralised branches
- Legal status of the teaching staff, who do not enjoy significant incentives and awards based upon merit related to either research or teaching achievements.

These critical points have been further magnified by the drastic reduction in State funding. This will force the universities, over the next five years, to undertake a series of radical transformations (*see section 2.4.4*).

The text of the university reform currently being discussed in the Italian parliament attempts to deal with certain significant issues that are related to the above points. It entails:

- Introduction of criteria for staff turnover and for the functioning of the governing bodies of the universities and their systematic evaluation on the basis of efficiency-related criteria
- Reinforcement of teacher evaluation on the basis of merit related criteria
- Quantitative re-alignment across the different levels of teaching staff
- Creation of a loan system for those students who most deserve it
- Reform of the selection system of commissioners based on two criteria: scientific merit and draw.

The reform under discussion could be rendered even more effective. However, it is a good step forward, with the respect to the present context¹.

In Lombardy, the Regional Government has already undertaken steps to be able to best deal with the most serious problems and exploit any relevant opportunities. By means of the Table of Rectors of Lombardy Universities (*Tavolo dei Rettori delle*

¹ For an analysis of the current situation of the Italian university system see Simone R. (2000), *L'università dei tre tradimenti. Un dossier ancora aperto*, Laterza Editore, Bari; Perotti R. (2008), *L'università truccata*, Einaudi Editore, Milano e Graziosi A. (2010), *L'università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Il Mulino, Bologna.

università lombarde), it has encouraged institutional coordination. This has brought about a sequence of agreements which has helped direct a part of the resources and the activities of the universities towards priority areas in the region (*see section 6.1*). With resources destined for the meta-districts (*see annex 3 and 8*), for the Ingenio Project (*see box 4.4*) and for innovation vouchers (*see box 3.1*), the Table has encouraged a partnership between universities and companies.

Generally speaking, in the field of research, policies over the last decade have strengthened the supply side. This has brought about the creation of a small group of companies and research centres which have been able to take advantage of the opportunities available without however being able to produce proportionate benefits for the system as a whole. This might also be due to the limited resources made available both by the public and private sectors.

The good position of Lombardy in training and education is also due to the quality of its graduates. On the one hand there is a pool, inevitably limited, of highly qualified and flexible graduates, and on the other hand, a large majority with specialised competences. However, these competences do not always match the requirements of the productive system, which increasingly needs workers with good, basic competences which may be developed and focused with on-the-job training (*see section 4.1*). In terms of the provision of degree courses, this might suggest a shift towards a system of first level degrees which are increasingly “mass-oriented”, thus reducing the variation in the quality of the provision. This would bring about benefits in terms of fewer numbers of students dropping out and less time taken to graduate, thus leaving it to subsequent education and training to deliver standards of excellence as required by the demands of the market.

Today, the times are probably ripe for a further step to be made by the Region in structuring the work it undertakes, with the Regional Government playing a stronger role in coordinating the various players. It will thus ensure that the best practices act as a driving force for the entire regional higher education system.

In the progressive development of such a role, the recently elected Regional Government has been of great value, above all in that a clear policy line has been defined, especially in relation to the State. An example of this is the request by Lombardy Region for more competences in the areas of “university” and “research and innovation” (*see section 1.4.6*). Discussions are currently underway for an agreement between the Lombardy Region and the Ministry of Education, University and Research to try out innovative systems aimed at increasing quality, efficiency, attention to the evaluation and rewarding of merit.

In this context, the strategic role of higher education institutions and research organisations may be defined in relation to the main challenges that Lombardy will be facing over the coming years: the knowledge economy, demographic change and sustainable development². For each of these issues, below are presented the main aspects, the Regional policies to develop and the potential role of the universities (*see sections 7.3, 7.4, 7.5*).

² The challenges have been identified by the executives of the Lombardy Region during the development of the planning documents for the 2010-2015 period (*see SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, Policy Lab Report, February 2010*).

7.3. Higher education institutions and the knowledge economy

The major economic challenge is the high level of international inter-dependence and the subsequent need to guarantee the production and spread of knowledge in order to encourage competitiveness.

In the present system, the traditional productive factors are being supplanted by intangible resources: knowledge and specialist competences. Knowledge is mainly embodied in personal and professional skills, which thus become the true protagonists of economic growth. Consequently, the creation and the circulation of knowledge is the strategic factor for competitiveness of companies, economic systems and, more generally, countries.

Put simply, in an economy which is firmly based on knowledge, the propensity to innovate will be increasingly influenced by the capacity to produce new knowledge and to import ideas generated elsewhere, which in turn contribute towards the creation of new knowledge. Consequently, the growth of productivity, indispensable in Lombardy as elsewhere, will only be guaranteed by the development of human and social capital best suited to such a challenge.

The main Regional policies to develop could comprise:

- Overcome a temptation to “professionalise” basic education and training: in the knowledge economy young people need to be given the universals of knowledge, rather than a specialisation which may soon be rendered obsolete by the evolution of technology and science
- Re-define pathways of excellence with more selective criteria
- Develop truly international study and research programmes, review the criteria for recognition of study qualifications and strengthen the transferability of credits and training activities in order to support and encourage the increasing mobility
- Establish financial resources to give concrete support to the best students and researchers, by grants for PhDs and post-doctorate research.

Higher education institutions could undertake mainly to:

- Increase basic competences, so that human resources are able to gain the necessary flexibility to adapt to continual and sudden changes
- Strengthen lifelong learning, so that higher education can accompany the professional career, rather than only preceding entry into the world of work
- Ensure the necessary support to enterprises, since their internal competences, particularly within smaller enterprises, are no longer sufficient to manage the complexity required by the global context and by the continual innovations of product and process
- Increase the mobility of students, researchers and workers, which encourages the circulation of ideas and innovation, broadening the choice for highly qualified workers and professions.

7.4. Higher education institutions and demographic change

The main social challenge is demographic change. Among the first consequences of this is: *i*) the increase in the average age of the population, with greater numbers of chronically ill and non self-sufficient people; *ii*) the change in families and family relationships, with fewer, smaller and more fragile families.

Although there is considerable immigration, this has not produced any significant tensions, at the same time it has not resolved the decrease in birth-rates (*see section 1.2.1*). Changes in the labour market mean that jobs and career paths are less secure, with repercussions on the family and on the care of children and the elderly.

The main Regional policies to develop could comprise:

- Support parenthood, especially with concessions for services
- Safeguard employment, especially for those with family responsibilities
- Reorganise the health system, which is still too concentrated on hospitals and increase personalised care
- Support long-term care, innovating systems for home assistance and at centres for the assistance of the elderly.

Higher education institutions could undertake mainly to:

- Request exclusive competences in the area of medicine and surgery in order to build more suitable education and training pathways
- Develop specialised cutting-edge research (e.g. bio-medicine, nano-medicine, tele-medicine) as a tool to help the chronically ill and to govern demand
- Promote training and research initiatives with the involvement of the Third sector (charities and voluntary associations, foundations etc.).

7.5. Higher education institutions and sustainable development

The third challenge is sustainable development. The issues include: the impact of climate change; the need for safe and suitable sources of energy; the extension of latest generation utility and service networks; the improvement of infrastructure systems and land use planning; a greater ability to prevent and manage risk; the development of green areas in line with sustainability.

The main Regional policies to develop could comprise:

- Contain the increase in greenhouse gas emissions and adapt to the consequences of climate change
- Develop renewable energy and encourage energy efficiency and energy saving by families, industry and services
- Strengthen public utility networks with methods that both encourage the adoption of more sustainable lifestyles and characterise Lombardy as a “low carbon society” Improve transport infrastructure in order to guarantee freedom of movement and establish conditions for the creation of integrated systems of sustainable mobility

- Improve land use planning with the introduction of innovative and integrated methods and tools Set up procedures for the management of natural disasters, strengthen the system and resources for emergency relief and develop tools for risk prevention
- Protect and safeguard the green areas and develop them also as a productive resource Promote processes of communication with and participation by the public.

Higher education institutions could undertake mainly to:

- Measure the polluting factors and the impacts of actions and policies, by constructing a rigorous information system accessible to all
- Identify innovative technical solutions regarding the processes (initiatives geared towards the reduction of polluting factors and energy consumption in society and in industry) as well as the materials and fuels utilised (development of applied research into new materials and energy sources)
- Produce technological innovation in applications for the generation, transmission, storage and consumption of energy and for the movement of goods and people, which will lead to a higher level of efficiency and effectiveness, reducing the costs for the public and producing better environmental performance
- Identify and apply innovative tools for land management and use.

7.6. Promotion and development of greater inter-institutional coordination

In the context outlined above, as already mentioned (*see section 7.2*), today the times may be ripe for a further step to be made by the Regional Government and for it to assume a more decisive role in coordinating the different players. Since the latter are often in competition and, by tradition and conviction, defend the opportunity for autonomy and freedom of movement, the subject of tools for coordination and incentives emerges as crucial. In a region within which the principle of subsidiarity is strongly defended and applied – along with principles of freedom and responsibility – each form of coordination must therefore be compatible with these principles and not in conflict with them³.

Above all, forms of coordination and collaboration should increasingly not be limited to formal institutional relationships, but should directly involve each player in the region by means of initiatives with critical mass and the careful selection of partners, based on the competences and strengths of each player. In specific terms, the Regional Government could promote new solutions which encourage award-driven and binding connections between players and groups of players and between them and the Lombardy Region.

From the point of view of methods and tools, it is necessary to avoid a “small incentive” logic in the short term and concentrate efforts on wider objectives. It is also important to rationalise the numerous existing tools and to guarantee their continuity. To do this Lombardy Region could identify and concentrate available resources on

³ See Brugnoli A., Vittadini G. (2008), (eds), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e associati, Milano.

some of the areas most neglected by higher education institutions such as lifelong learning, job placements and knowledge transfer to companies.

Since the setting up and maintenance of inter-institutional networks is time consuming, it would also be desirable to create specific incentives for the formation of permanent local networks of higher education institutions. These networks would enable the use of complementary technical and professional competences to better respond to the needs of companies and to be more competitive internationally. For a greater internationalisation of the higher education system, the Lombardy Region delegation in Brussels plays a valuable role, as do the many Lombardy Points abroad, which must be systematically involved in the current processes. In this light, Expo 2015 (*see section 5.2.3*) represents a unique opportunity in terms of planning, visibility and strengthening the attractiveness of Lombardy.

More coordination between the institutions would allow them to set up new specialisation and PhD courses. Such courses held in English and with the involvement of international partners would enable better utilisation of resources and attract the best human resources.

Finally, it is necessary to increase the effectiveness of communication channels among universities, local authorities and companies, by means of conferences, seminars and workshops. This is important in order to share opportunities for collaboration and show results achieved through inter-institutional projects and communicate best practices on an international level. The Regional Government could introduce award-driven schemes to encourage collaboration between the different players.

Capitolo 7

CONCLUSIONI: OLTRE L'AUTOVALUTAZIONE

(Estratto dal Rapporto di Autovalutazione)

Versione italiana

7.1. Istituzioni di alta formazione e sviluppo economico e sociale

La Lombardia è la più sviluppata tra le regioni italiane, grazie alla qualità e varietà dei propri capitali (umano, sociale, economico, territoriale e istituzionale), che le permettono di produrre ricchezza e benessere, attraverso processi fortemente integrati e funzionali anche a consolidare il patrimonio maturato (*cf. paragrafo 1.3*).

In questo contesto, sono sorte e si sono consolidate istituzioni di alta formazione che, nel loro complesso, si distinguono per qualità della ricerca, offerta formativa, partecipazione a network internazionali, rapporto con il territorio e capacità di attrarre studenti da altre regioni italiane e straniere (*cf. paragrafo 4.2.1*).

L'impatto di tali istituzioni sullo sviluppo economico, sociale e culturale regionale è stato ed è senza dubbio positivo e significativo. Esso non è però il risultato delle azioni di un sistema che ha avuto come preoccupazione quella di muoversi coerentemente rispetto a una strategia coordinata definita aprioristicamente; è piuttosto il frutto di percorsi liberamente decisi dalle singole istituzioni, allo stesso tempo tese, strada facendo, a valorizzare i reciproci approcci e le differenti iniziative, nella convinzione che la maggior efficacia deriva soprattutto dalla più ampia libertà di movimento e responsabilità individuale.

D'altro canto, il sistema universitario lombardo è caratterizzato, per tradizione storica e per la vivacità e concentrazione delle sue istituzioni - la sola Milano conta ben sette università - dal forte binomio cooperazione-concorrenza. Esistono numerosi esempi di collaborazione fra le istituzioni di alta formazione lombarde, anche se ostacolate da difficoltà di coordinamento e differenti procedure amministrative; sono significativi anche gli esempi di collaborazione con attori economici locali, in un orizzonte di reale concorrenza fra le istituzioni, che si muovono singolarmente sui diversi territori (*cf. paragrafo 6.3*).

Occorre inoltre rilevare che la valenza sociale e l'impatto locale delle attività formative e di ricerca non costituiscono meccanismi prioritari di incentivazione né per le istituzioni di alta formazione né per docenti e ricercatori, spinti da tali meccanismi soprattutto a raggiungere l'eccellenza a livello nazionale e internazionale. Anche per questa ragione, la dimensione regionale e locale è prevalentemente presidiata da coloro che, per storia personale, interessi scientifici o possibilità di attingere a risorse pubbliche, hanno deliberatamente deciso di occuparsene.

Infine, ulteriore elemento di riflessione è costituito dal fatto che l'eccellenza che le istituzioni di alta formazione riescono a esprimere in determinati ambiti non è spesso adeguatamente riconosciuta dalla maggioranza degli operatori economici e sociali - che pure hanno svolto e svolgono un ruolo importante nella loro evoluzione e rappresentano stimolo e fonte di finanziamento, soprattutto nel caso delle università private legalmente riconosciute - anche perché le eccellenze puntuali non sempre riescono a rispondere esaurientemente alle esigenze multiformi dell'intero sistema regionale (*cf. paragrafo 6.5*).

7.2. Azione e ruolo del Governo regionale

Nel quadro normativo italiano, la materia “università e alta formazione” è di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Lo Stato determina le norme generali e i principi fondamentali (*cf. paragrafo 1.4.6*).

La definizione a livello statale delle norme generali del sistema di alta formazione certamente non contribuisce a indirizzare l’attenzione verso le esigenze locali. Inoltre, soprattutto per quanto riguarda le università, si assiste, ormai da diversi anni, a un processo di difficile riforma, tuttora in corso, i cui tempi lunghi, uniti alle limitate risorse finanziarie statali, hanno rallentato lo sviluppo delle università stesse.

Più specificamente, l’attuale assetto del sistema universitario sembra soffrire in particolare di due criticità¹:

- la proliferazione dell’offerta formativa (materie e corsi di laurea), degli atenei e delle sedi decentrate;
- lo stato giuridico del corpo docente, che non dispone di incentivi significativi e non permette di premiare il merito sia nella ricerca che nell’insegnamento.

Tali questioni sono rese ancora più drammatiche dalla riduzione dei fondi statali di finanziamento, che costringeranno gli atenei nei prossimi cinque anni a provvedimenti radicali di trasformazione (*cf. paragrafo 2.4.4*).

Il testo della riforma universitaria, attualmente in discussione in Parlamento, prova ad affrontare alcuni nodi rilevanti legati a queste criticità, prevedendo:

- l’introduzione di criteri di ricambio e di funzionalità negli organi di governo degli atenei e la loro e la loro sistematica valutazione in base a criteri di efficienza;
- il rafforzamento della valutazione dei docenti in base a criteri di merito;
- il riequilibrio quantitativo tra le diverse componenti della docenza;
- la strutturazione di un sistema di prestiti per gli studenti più meritevoli;
- la riforma del sistema dei concorsi in base a una scelta dei commissari fondata sui loro meriti scientifici e insieme sul sorteggio.

Certo la riforma in discussione potrebbe essere resa più incisiva; essa costituisce comunque un buon passo, considerato l’attuale contesto.

In Lombardia, il Governo regionale si è già da tempo significativamente attivato per affrontare le maggiori criticità e cogliere le più rilevanti opportunità. Attraverso il Tavolo dei Rettori delle Università lombarde ha favorito il coordinamento istituzionale, sfociato in accordi che hanno contribuito a orientare parte delle risorse e delle attività delle università verso le priorità regionali (*cf. paragrafo 6.1*). Le policy regionali per i metadistretti (*cf. allegati 3 e 8*), il progetto Ingenio (*cf. box. 4.4*) e i voucher tecnologici (*cf. paragrafo 3.1*) hanno invece favorito la partnership fra università e imprese.

Più in generale, nell’ambito della ricerca, le politiche regionali dell’ultimo decennio hanno rafforzato il sistema dell’offerta, creando le condizioni per il consolidamento di un ristretto gruppo di imprese e di centri di ricerca che hanno saputo trarre opportuno

¹ Per un’analisi delle attuali criticità del sistema universitario italiano si vedano Simone R. (2000), *L’università dei tre tradimenti. Un dossier ancora aperto*, Laterza Editore, Bari; Perotti R. (2008), *L’università truccata*, Einaudi Editore, Milano e Graziosi A. (2010), *L’università per tutti. Riforme e crisi del sistema universitario italiano*, Il Mulino, Bologna

vantaggio dalle azioni messe in campo senza riuscire però ancora a produrre benefici proporzionali per l'intero sistema, forse anche a causa delle limitate risorse messe a disposizione sia dall'attore pubblico che da quello privato.

D'altro canto, in ambito formativo, il buon posizionamento della Lombardia è il frutto, da un lato, della presenza di un nucleo, inevitabilmente circoscritto, di laureati molto preparati e flessibili; dall'altro, di una larga maggioranza di giovani laureati con competenze specializzate, ma non sempre allineate alle esigenze del sistema produttivo, che necessita sempre più di capitale umano con buone competenze di base, da perfezionare e finalizzare poi soprattutto con formazione on the job (*cf. paragrafo 4.1*). In termini di offerta formativa questo suggerisce forse di muoversi verso un sistema di lauree di primo livello sempre più "di massa", riducendo la varianza della qualità della formazione proposta, peraltro con benefici in termini di inferiori abbandoni e minori tempi per conseguire la laurea, lasciando poi alla formazione successiva il compito di perseguire le opportune eccellenze.

Anche a fronte di tali osservazioni, i tempi sono oggi probabilmente maturi per un ulteriore passo che porti Regione Lombardia a esercitare in maniera sempre più strutturata l'azione svolta, affinché il Governo regionale possa assumere un ruolo più deciso di coordinamento dei diversi attori e far sì che le best practice fungano da traino per l'intero sistema regionale di alta formazione, evitando effetti di spiazzamento indesiderati.

Nel progressivo sviluppo di tale ruolo, la IX legislatura regionale (2010-2015), da poco iniziata, è preziosa soprattutto per la definizione di una chiara linea politica, innanzitutto nei confronti dello Stato. Vanno in questa direzione la richiesta di maggiori competenze in materia di università e ricerca (*cf. paragrafo 1.4.6*), anche attraverso la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra Regione Lombardia e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca al fine di sperimentare interventi innovativi orientati a una maggiore qualità, efficienza, attenzione alla valutazione e alla valorizzazione del merito.

In tale orizzonte, il ruolo strategico delle università e degli organismi di ricerca può essere individuato sinteticamente facendo riferimento alle sfide principali che la regione è chiamata ad affrontare nei prossimi anni: economia della conoscenza, cambiamento demografico e sviluppo sostenibile². Per ciascuna di tali sfide, vengono di seguito tratteggiate le principali questioni, le linee di policy da favorire e il ruolo che può essere svolto dalle università (*cf. paragrafi 7.3, 7.4, 7.5*).

7.3. Istituzioni di alta formazione ed economia della conoscenza

In ambito economico, la principale sfida è senz'altro costituita dalla forte interdipendenza internazionale e dalla conseguente necessità, per favorire la competitività, di garantire la produzione e la diffusione della conoscenza.

Nell'attuale sistema i tradizionali fattori produttivi sono ridimensionati a favore delle risorse intangibili: conoscenza e competenze distintive. La conoscenza è incorporata principalmente nelle competenze professionali e negli skills delle persone, che

² Tali sfide sono state identificate dal top management di Regione Lombardia nel corso dello sviluppo dei documenti di programmazione per il periodo 2010-2015. Per una sintesi *cf.* SSAA-Scuola Superiore di Alta Amministrazione, *Policy Lab Report*, febbraio 2010.

divengono così i veri protagonisti della crescita economica. Di conseguenza, la creazione e la circolazione della conoscenza sono i fattori strategici di competitività delle imprese, dei sistemi economici e più in generale dei Paesi.

In estrema sintesi, in un'economia fortemente basata sulla conoscenza, l'attitudine a innovare sarà sempre più influenzata dalla capacità di produrre nuova conoscenza e di importare idee generate altrove, che a loro volta contribuiscono alla creazione di nuova conoscenza. Di conseguenza, la crescita della produttività, indispensabile anche in Lombardia, sarà garantita solo dalla formazione di capitale umano e sociale adeguato a tale sfida.

In questo ambito, le principali linee di policy da favorire potrebbero essere le seguenti:

- superare la tentazione professionalizzante nella formazione di base: nell'economia della conoscenza occorre garantire ai giovani l'universalità del sapere, più che una specializzazione facilmente superabile dall'evoluzione tecnico-scientifica;
- ridefinire i percorsi di eccellenza con criteri maggiormente selettivi, nelle modalità di accesso e rispetto alle specificità dei singoli atenei;
- sviluppare percorsi di studio e ricerca di eccellenza effettivamente internazionali, rivedere i criteri per il riconoscimento dei titoli di studio e rafforzare la portabilità dei crediti e delle attività formative per accompagnare e favorire la mobilità delle persone;
- sostenere le migliori risorse intellettuali, sia attraverso i dottorati, sia soprattutto attraverso le borse post-doc, favorendo sia l'attrazione che la valorizzazione del capitale umano presente.

In questa direzione, gli aspetti prioritari rispetto ai quali le istituzioni di alta formazione possono svolgere un ruolo significativo potrebbero essere:

- rafforzare le competenze di base, affinché le risorse umane possano maturare la necessaria flessibilità per adeguarsi ai mutamenti di contesto;
- potenziare la formazione continua, affinché anche l'alta formazione sia sempre più un *continuum* con il percorso lavorativo e non una tappa unica che precede l'ingresso nel mondo del lavoro;
- assicurare il necessario supporto alle imprese, in un contesto nel quale le competenze interne a esse, soprattutto a quelle di piccola dimensione, non possono più essere sufficienti per gestire la complessità richiesta dal contesto globale e dalle continue innovazioni di processo e prodotto;
- aumentare la mobilità degli studenti, dei ricercatori e dei lavoratori, che favorisce la circolazione delle idee e l'innovazione, ampliando le possibilità di scelta per le professioni e i lavoratori altamente qualificati.

7.4. Istituzioni di alta formazione e cambiamento demografico

In ambito sociale, la principale sfida è senza dubbio il cambiamento demografico, che ha tra le sue prime conseguenze l'aumento dell'età media della popolazione, con crescita dei malati cronici e non autosufficienti e il cambiamento delle famiglie e delle relazioni familiari: meno famiglie, più piccole e più fragili.

Il fenomeno migratorio è significativo, ma non presenta segnali di tensione. Piuttosto è indicativo il fatto che non rappresenta una soluzione strutturale alla diminuzione della fecondità (*cfr. paragrafo 1.2.1*).

Il cambiamento delle forme di lavoro rende più incerte le tutele e meno sicuro il percorso professionale, il contesto relazionale e di cura (sia dei bambini, sia degli anziani).

In questo ambito, le principali linee di policy da favorire potrebbero essere le seguenti:

- sostenere la genitorialità, soprattutto con agevolazioni per i servizi;
- tutelare il lavoro, specialmente per coloro che si assumono responsabilità familiari;
- riorganizzare il sistema sanitario, ancora troppo centrato sull'ospedale, aumentando la dimensione territoriale e la cura personalizzata;
- sostenere il sistema del long-term care, innovando i sistemi di assistenza domiciliare e presso i centri di assistenza agli anziani.

Anche in questo caso il ruolo che le istituzioni di alta formazione possono svolgere è significativo. In particolare, potrebbero:

- chiedere competenze esclusive in materia di medicina e chirurgia per costruire percorsi formativi più adeguati;
- continuare a sviluppare la ricerca specializzata e di eccellenza (biomedicina, nano medicina, telemedicina) come strumento per alleviare la cronicità e governare la domanda;
- promuovere iniziative formative e di ricerca con il coinvolgimento del terzo settore.

7.5. Istituzioni di alta formazione e sviluppo sostenibile

Infine, in ambito territoriale, la principale sfida è senz'altro quella di assicurare che uno sviluppo sostenibile.

Essa ha più declinazioni: l'impatto dei cambiamenti climatici; l'esigenza di energia sicura e adeguata; l'ampliamento delle reti di servizi di ultima generazione; il miglioramento delle infrastrutture; una più efficace pianificazione e un più esauriente governo del territorio; una maggiore capacità di prevenire i rischi e difendere il suolo; la valorizzazione in chiave di sostenibilità del patrimonio verde.

In questo ambito, le principali linee di policy da favorire potrebbero essere le seguenti:

- contenere la crescita delle emissioni di gas a effetto serra e adattarsi alle conseguenze del cambiamento climatico;
- sviluppare energie rinnovabili, dell'efficienza energetica e del risparmio energetico come vere fonti di energia alternative e possibili politiche di sviluppo industriale, valorizzando le risorse energetiche interne e stimolando l'efficienza energetica nel consumo delle famiglie, dell'industria e dei servizi;
- potenziare le reti di servizi di pubblica utilità con modalità adeguate sia per favorire la possibilità di aderire a stili di vita più sostenibili sia per caratterizzare

la Lombardia come una società *low carbon*, offrendo la possibilità di accedere a servizi di pubblica utilità avanzati e di ultima generazione (ad es. banda larga), con standard qualitativi elevati e con libertà di scelta;

- migliorare le infrastrutture di mobilità e di trasporto per colmare il gap infrastrutturale della regione per garantire la libera mobilità e porre le condizioni per realizzare sistemi integrati di mobilità sostenibile;
- promuovere il governo del territorio, grazie agli strumenti innovativi introdotti, come efficace strumento strategico di pianificazione e gestione integrata del territorio stesso e delle sue trasformazioni, salvaguardando specificità locali e identità;
- mettere in atto azioni per la gestione delle emergenze dovute a fattori naturali, potenziare il sistema e le risorse di protezione civile e, al contempo, sviluppare strumenti che consentano la prevenzione dei rischi grazie alla gestione del territorio;
- caratterizzare il patrimonio verde, non solo come una risorsa da tutelare e salvaguardare, ma come vera e propria risorsa produttiva fonte di “sostenibilità” per il sistema sociale lombardo.

Le istituzioni di alta formazione agiscono e potranno agire su ciascuno di questi aspetti. In particolare esse potrebbero contribuire a:

- misurare i fattori inquinanti e i risultati delle azioni, costruendo un sistema informativo rigorosamente fondato e accessibile a tutti;
- individuare soluzioni tecniche innovative, che riguardano tanto i processi (le iniziative di riduzione dei fattori inquinanti e di consumo energetico nel contesto sociale e nelle imprese) quanto i materiali e i combustibili utilizzati (sviluppo della ricerca applicata sui nuovi materiali e sulle fonti energetiche);
- produrre innovazione tecnologica nelle applicazioni per la generazione, trasmissione, immagazzinaggio e consumo di energia e per la mobilità di merci e persone, che portino a un miglior livello di efficienza ed efficacia, riducendo i costi per i cittadini e con migliori performance ambientali;
- identificare e applicare strumenti innovativi per la gestione e l'utilizzo del territorio e la riduzione del consumo di suolo;
- promuovere i processi di comunicazione verso i cittadini e di partecipazione degli stessi.

7.6. Promuovere e sviluppare un maggiore coordinamento interistituzionale

Nell'orizzonte delineato, come già rilevavamo sopra (*cfr. paragrafo 7.2.*), i tempi sono oggi probabilmente maturi per un ulteriore passo che porti il Governo regionale ad assumere un ruolo più deciso di coordinamento dei diversi attori. Poiché questi ultimi sono spesso in concorrenza tra loro e, per tradizione e con convinzione, difendono l'opportunità dell'autonomia e della libertà di movimento, il tema degli strumenti di coordinamento e degli incentivi allo stesso appare determinante da più punti di vista e non affrontabile in termini puramente meccanicistici, pena il suo sviluppo non adeguato. In una regione nella quale il principio di sussidiarietà è fortemente difeso e applicato e, con esso, i principi di libertà e responsabilità, ogni possibile forma di coordinamento

deve quindi essere funzionale all'affermazione di tali principi e non con essi in conflitto³.

In tale direzione, è auspicabile innanzitutto che sempre più le forme di coordinamento e collaborazione non si limitino a rapporti istituzionali formali, ma coinvolgano direttamente i singoli attori del territorio, attraverso iniziative caratterizzate da massa critica significativa e da puntuale selettività dei partner, sulla base delle singole competenze ed eccellenze. Nello specifico, il Governo regionale potrebbe promuovere nuove soluzioni che, in maniera vincolante o premiale, favoriscano il raccordo tra attori e gruppi di attori e tra essi e la Regione.

Dal punto di vista del metodo e degli strumenti, occorrerebbe anche evitare una logica di "piccola incentivazione" in un orizzonte di breve periodo e concentrare i propri sforzi su obiettivi di ampio respiro. Da questo punto di vista è anche importante la razionalizzazione dei numerosi strumenti esistenti e la garanzia della loro continuità. A tale proposito, Regione Lombardia potrebbe identificare e concentrare le risorse a disposizione su alcuni degli ambiti più trascurati dalle istituzioni di alta formazione, quali la formazione continua, il placement e il trasferimento di conoscenza alle imprese.

Poiché la costituzione e il mantenimento di reti interistituzionali sono time consuming, sarebbe anche auspicabile una specifica incentivazione alla formazione di reti territoriali permanenti di istituzioni di alta formazione, che consentano di utilizzare competenze tecnico-professionali complementari e di raggiungere massa critica nei riguardi dei fabbisogni delle imprese, per poter confrontarsi efficacemente con il quadro internazionale.

A tale proposito, in tema di maggiore internazionalizzazione del sistema di alta formazione della Lombardia, preziosa pare la funzione della delegazione di Regione Lombardia a Bruxelles e dei Lombardia Point esteri, che devono essere sistematicamente coinvolti nei processi in corso. In tale direzione, l'appuntamento con l'Expo 2015 (*cf. paragrafo 5.2.3*) rappresenta un'occasione unica di progettualità e visibilità a livello internazionale, anche per potenziare l'attrattività del contesto lombardo nei confronti di altre regioni concorrenti

Fondamentale appare anche il coordinamento fra le istituzioni per creare percorsi di specializzazione e scuole di dottorato in lingua inglese, anche con partner internazionali, che consentano un migliore utilizzo delle risorse e permettano di attrarre le migliori risorse umane.

Occorre infine aumentare l'efficacia dei canali di comunicazione, soprattutto con gli enti locali e le imprese, anche attraverso l'organizzazione di conferenze, seminari e workshop che coinvolgano tutti gli attori implicati. In particolare, forte è la necessità di istituire percorsi sistematici per mostrare le opportunità di collaborazione e i risultati raggiunti attraverso progetti interistituzionali e diffondere le best practice a livello internazionale. Anche a tale proposito, il Governo regionale potrebbe introdurre meccanismi premiali per le istituzioni di alta formazione che favoriscono o comunque rendono conveniente la collaborazione tra i diversi player.

³ Cfr. in proposito Brugnoli A., Vittadini G. (2008), (a cura di), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Guerini e associati, Milano

Contatti

Per informazioni sulla *Review* in Lombardia:

prof. **Alberto Brugnoli**

Direttore generale IReR

Tel. 02 673830234

E-mail: direzione.generale@irer.it

IReR - Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia

www.irer.it

Creato nel 1974, è l'ente di ricerca della Regione Lombardia.

Dotato di personalità giuridica, di autonomia scientifica e imprenditoriale, l'Istituto svolge gli studi inerenti gli assetti e i processi istituzionali, economici, sociali e territoriali, finalizzati all'attività di programmazione regionale e mette a disposizione degli organi (Consiglio e Giunta) e delle strutture della Regione gli strumenti conoscitivi per il supporto alla loro azione legislativa e di governo.