

## Tra autonomia e centralizzazione. Il sistema universitario spagnolo

Il capitolo illustra il rapido percorso di armonizzazione con i sistemi europei di educazione superiore (EHEA – European Higher Education Area) avviato negli anni '80 dalle istituzioni universitarie spagnole, volto ad adattarsi e ad adottare i valori, le richieste, la visione dell'allora Comunità Europea. Questo percorso, recita la prima legge strutturale post-franchista, «deriva, in primo luogo, dal crescente numero di studenti che chiedono un posto in classe, sia per la loro formazione professionale, sia semplicemente per soddisfare un crescente e lodevole interesse per la cultura nelle sue varie forme. D'altra parte, il prevedibile inserimento della Spagna nello spazio universitario europeo comporterà una maggiore mobilità di laureati spagnoli e stranieri, ed è necessario creare il quadro istituzionale per rispondere a questa sfida mediante l'adattamento dei piani di studio e la flessibilità dei titoli di studio offerti nel mondo del lavoro» (Ley Orgánica 11/1983). Due traiettorie emergono in maniera chiara in questo passaggio iniziale della Legge Organica del 1983: 1) l'aumento del numero degli studenti e 2) l'altrettanto progressivo aumento del legame tra curricula universitari e mondo del lavoro. Si tratta di intenti strategici centrali in un contesto socio politico che stava portando a compimento la 'Transición' (transizione), ossia il rinnovamento del paese dopo la morte di Francisco Franco. Considerando la transizione come snodo fondamentale, questo contributo intende riflettere

Stefano Becucci, University of Florence, Italy, stefano.becucci@unifi.it, 0000-0003-3935-460X

Agnese Desideri, University of Florence, Italy, agnese.desideri@unifi.it

Sandro Landucci, University of Florence, Italy, sandro.landucci@unifi.it

Silvia Pezzoli, University of Florence, Italy, silvia.pezzoli@unifi.it

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Stefano Becucci, Agnese Desideri, Sandro Landucci, Silvia Pezzoli, *Tra autonomia e centralizzazione. Il sistema universitario spagnolo*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0803-1.05, in Stefano Becucci, Agnese Desideri, Sandro Landucci, Silvia Pezzoli, *L'università su misura. Governance, valutazione e ranking in quattro paesi europei*, pp. 51-80, 2025, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0803-1, DOI 10.36253/979-12-215-0803-1

sulla strada intrapresa dai governi spagnoli, a partire dalla fine del regime franchista fino ad oggi, volta a soddisfare l'emergere di una domanda allargata di conoscenza – e di titoli di livello universitario – e, al contempo, verificare la solidità dei ponti che questo tragitto ha costruito e costruisce con la società intera.

Attraverso una prima breve storia delle istituzioni universitarie spagnole e tramite la ricognizione delle riforme che hanno segnato gli ultimi quattro decenni, cercheremo di mettere a fuoco alcuni aspetti cruciali, quali: le scelte in materia di governance e il complicato oscillare tra gradi diversi di autonomia e centralizzazione; le caratteristiche e le trasformazioni dei sistemi di accreditamento che definiscono la qualità dei Corsi di Studio (CdS); le progressioni di carriera del corpo docente e le caratteristiche dei relativi criteri di valutazione e altre questioni secondarie, ma collegati a questi processi. Vogliamo capire, attraverso la lente delle priorità individuate dagli stessi sistemi, in che modo vengono ridefiniti il ruolo dell'università e le sue caratteristiche missioni. Procederemo, in ultimo, ad approfondire tre fuochi specifici: ranking universitari, internazionalizzazione delle università, sviluppo e qualità della terza missione.

Due domande guidano questo lavoro: una prima, in sottotraccia che sottolinea il rapporto con l'EHEA – European Higher Education Area (Spazio Europeo d'Istruzione Superiore) e il modo in cui la Spagna recepisce le linee guida e i principi tracciati dalla UE. La seconda domanda si concentra sulla direzione delle forze che guidano il cambiamento nelle istituzioni universitarie. In particolare, ci interroghiamo su quale 'punto' o ambito generi o, al contrario, blocchi la forza propulsiva del cambiamento. Vogliamo verificare se sia l'istituzione università a determinare le strategie da adottare per promuovere lo sviluppo di una società (ideale) o, inversamente, l'università tenda a bloccare il cambiamento per mantenere privilegi acquisiti. Ancora, la società e il mercato orientano l'offerta formativa delle università o le università orientano il cambiamento sociale attraverso la loro ricerca e la loro didattica? A chi spetta la 'direzione dei lavori' e in vista di quali risultati? Quali dati ci permettono di definire ciò che costituisce un cambiamento efficace e necessario e cosa, invece, rappresenta un segno di fallimento o resistenza? In questo percorso è fondamentale tenere conto del rapporto tra centralizzazione e autonomia. Le 19 autonomie in cui è divisa la nazione, 17 regioni e 2 città, complicano la strada per trovare le nostre risposte.

I materiali utilizzati per questa analisi provengono da diverse fonti: dalle classiche, tra cui ricerche condotte da varie istituzioni, pubblicazioni accademiche; dalla letteratura grigia, tra cui siti web istituzionali di diverse università, della CRUE (Conferenza dei Rettori delle Università Spagnole), informazioni fornite dalle istituzioni dell'Unione Europea, articoli giornalistici, ecc. Inoltre, sono state condotte alcune interviste esplorative, anche se non sistematiche, a professori di Atenei di diverse comunità autonome spagnole<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si tratta di conversazioni tenute in occasione di alcuni soggiorni di ricerca presso sedi universitarie spagnole e di 4 interviste lunghe rivolte a 2 professori e due professoressa di 3 differenti università pubbliche di 3 regioni autonome. Le interviste lunghe hanno principal-

## 1. L'università in Spagna: dal tardo medioevo a Francisco Franco

Analogamente a quanto accaduto in molti altri Paesi europei, anche in Spagna le prime università nacquero nel tardo medioevo. La primissima fu l'Università di Palencia, fondata per volontà di Alfonso VIII di Castiglia nel 1212, ma la sua centralità fu presto offuscata dalla fondazione dell'Università di Salamanca nel 1218, promossa da Alfonso IX di León e terza per longevità in Europa. Anche se nate per volere dei re, le università presto godettero di una relativa autonomia garantita attraverso l'adozione di uno statuto interno. Come ricorda James B. McKenna (1985), l'amore per la cultura e la conoscenza in Spagna nacque dall'incontro delle culture cristiana, islamica ed ebraica e le istituzioni universitarie spagnole furono subito attive in diverse sfide, non ultima quella di dar vita a una risposta cattolica alla Riforma protestante che animava l'Europa centrale. Lo spirito della Controriforma fu al contempo ragione di vita e di crisi, poiché l'ortodossia dottrinale restrinse gli ambiti, i temi e i metodi di indagine e sperimentazione scientifica rispetto al fiorente assetto delle università mitteleuropee, in attesa dell'arrivo dell'Illuminismo che riuscì ad attenuare tale divario. Se le prime università si focalizzarono quasi esclusivamente sull'insegnamento della teologia, del diritto e della medicina, durante i secoli XVI e XVII l'offerta formativa si fece più ampia, sia in termini di diffusione dato che il XVIII secolo vide un grande aumento di sedi distribuite in molti territori, sia in termini di discipline insegnate che si moltiplicarono di pari passo all'aumento delle università.

A metà del XIX secolo, inizia a delinearsi un sistema universitario che raggiunge un certo consolidamento, adottando un modello di controllo nazionale di ispirazione francese con una decisa centralizzazione del sistema gestionale e la creazione di una rete universitaria nazionale rimasta pressoché immutata fino al 1970. I suoi organi chiave erano il Ministero dell'educazione e della Scienza di Madrid e le facoltà e le cattedre delle università (McKenna 1985). Come in altri paesi europei prima del Sessantotto, le iscrizioni universitarie erano riservate a un'élite del paese. I corsi di laurea, principalmente in discipline tradizionali come la medicina e il diritto, preparavano gli studenti a carriere ben definite, spesso al servizio del governo (Aurell 2015). È significativo notare che in spagnolo il termine *carrera* designa sia un corso di studi universitario sia una carriera professionale, evidenziando così il profondo legame tra istruzione e mondo del lavoro, già evidente ben prima che si affermasse il concetto moderno di aziendalizzazione universitaria, tema che verrà ripreso più avanti nel capitolo.

## 2. L'Università post-franchista

A partire dal 1975, dopo la morte di Francisco Franco, la Spagna si è impegnata a individuare la propria strada verso la democrazia. In questo percorso, e

mente affrontato la questione del rapporto tra autonomia e centralizzazione, la governance universitaria, le progressioni di carriera del corpo docente e ricercatore e alcune reazioni alla nuova legge strutturale del 2023 (LOSU).

in concomitanza con l'emergere di uno spazio universitario europeo, le università della penisola iberica si sono trovate a volte a rincorrere e a volte ad affiancare istituzioni universitarie europee diverse e/o simili. Tra il 1977 e il 1982, i governi di coalizione di centro tentano di innovare il sistema universitario, ma non riescono a far approvare una legge di riforma universitaria a causa delle crescenti pressioni del partito socialista di opposizione, interessato a promuovere un progetto di autonomia universitaria. In concomitanza con i governi di Carlos Arias Navarro e Suárez I (governi pre-costituzionali), ha luogo la promulgazione della nuova Costituzione, nel 1978, attraverso cui la Spagna diventa una democrazia parlamentare e una monarchia costituzionale. La Costituzione recita all'art. 27, comma 10: «l'autonomia delle Università è riconosciuta, nei termini stabiliti dalla legge».

Nel 1983, sotto il primo governo socialista di Felipe González, viene introdotta una prima legge che definisce i parametri dell'autonomia universitaria a livello regionale. Questa legge rappresenta un passo fondamentale verso il riconoscimento e l'attuazione dell'autonomia delle istituzioni accademiche, stabilendo un quadro giuridico che consente alle università di operare con maggiore indipendenza dall'amministrazione centrale. Si tratta della prima legge strutturale in materia, la Ley Orgánica 11, nota come LRU- Ley de Reforma Universitaria (Legge Organica della Riforma Universitaria) che afferma, come anticipato nell'introduzione di questo testo, che la riforma è motivata innanzitutto dal significativo aumento del numero di studenti che chiedono di accedere alle università, sia per scopi di formazione professionale sia per soddisfare un crescente e apprezzabile interesse per la cultura in tutte le sue espressioni. Questo contesto ha reso necessaria una revisione sistematica del modello educativo per rispondere in modo adeguato alle nuove esigenze di una società in evoluzione.

L'incorporazione della Spagna nello spazio universitario europeo, secondo la legge, avrebbe dato il via ad una maggiore mobilità dei laureati spagnoli e stranieri, che avrebbe a sua volta comportato un nuovo quadro istituzionale adatto a rispondere a questa sfida «attraverso l'adattamento dei curricula e la flessibilità dei titoli di studio offerti nel mercato del lavoro» (LRU 1983). La LRU, a detta di James McKenna, è stata una delle prime importanti iniziative di politica pubblica del governo socialista, arrivato al potere da soli nove mesi al momento della scrittura della legge; essa ha rappresentato, secondo l'autore, l'occasione per dare concretezza al mandato costituzionale definendo il quadro giuridico di base per una riforma completa dell'istruzione superiore. A tal proposito, un passaggio fondamentale della LRU recita: «La Costituzione spagnola è giunta a rivedere il tradizionale regime giuridico amministrativo centralista dell'Università spagnola, riconoscendo l'autonomia delle Università al comma 10 dell'articolo 27». D'altra parte, il titolo VIII della Costituzione e i corrispondenti Statuti di autonomia hanno distribuito le competenze universitarie tra i diversi poteri pubblici. Questo doppio riferimento costituzionale richiede una nuova distribuzione delle competenze in materia di istruzione universitaria tra lo Stato, le Comunità Autonome e le Università stesse. Tale distribuzione si basa sulla libertà accademica (di insegnamento e di ricerca) – che è la base, ma anche

il limite dell'autonomia delle Università – e sulle competenze che la stessa Costituzione spagnola attribuisce esclusivamente allo Stato all'articolo 140, commi 1, 18 e 30. Tali competenze si riferiscono all'uguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio del diritto allo studio, alle norme che regolano il regime statutario dei dipendenti pubblici e alle condizioni di ottenimento, rilascio e convalida dei titoli accademici e professionali.

McKenna (1985) sostiene che la decentralizzazione è il frutto dello sforzo del governo spagnolo di configurare un nuovo corso, opposto al 'monolitico nation-state' del periodo franchista, dove l'autonomia risponde al desiderio di una società pluralistica ed eterogenea. Le nuove 19 comunità autonome riconosciute nella Costituzione sono sbocciate insieme ad un sistema educativo che coniuga i tradizionali interessi nazionali e i nuovi interessi regionali. In tal senso, la LRU promuove l'autoregolazione e l'autogoverno accademico (Sánchez-Ferrer 1997) e decreta l'apertura di un cammino volto a costruire una storia e un'identità, al contempo spagnola ed europea, nel rispetto delle diversità territoriali e culturali. Le università spagnole negli ultimi quarant'anni hanno dovuto «rispondere alle nuove e proliferanti richieste del governo, dell'industria e dei gruppi sociali, pur mantenendo e migliorando i loro campi tradizionali di ricerca, insegnamento e apprendimento degli studenti [...]. Qualunque sia il loro retaggio o il loro carattere tradizionale, il ritmo del cambiamento impone una postura più flessibile e adattabile» (Clark 2004, 20).

Le questioni di maggior rilievo della LRU sono: 1) l'autonomia istituzionale. L'inclusione dell'autonomia universitaria come diritto fondamentale era già prevista nella Carta Magna del 1978, ma la LRU (1983) ha conferito ulteriore autonomia alle università spagnole rispetto alle altre istituzioni europee (Sánchez-Ferrer 1996). La riforma, inoltre, si pone lo scopo di migliorare l'equità sociale nell'istruzione universitaria e di garantire qualità (Sánchez-Ferrer 1997); 2) la struttura di funzionamento. La riforma modifica la struttura organizzativa delle università, sostituendo la vecchia struttura di cattedra con una struttura dipartimentale, meno permeabile a tentativi di corruzione. Inoltre, semplifica le gerarchie professionali accademiche e introduce un sistema di selezione del personale docente più competitivo, flessibile e standardizzato a livello internazionale, innalzando i requisiti di accesso al corpo docente universitario; 3) il modello di governance. La LRU introduce un nuovo modello di governance istituzionale, con strutture caratterizzate da procedure 'multiautorità' e 'multi-livello', dove i governi regionali erano i responsabili dell'amministrazione e del finanziamento delle università. Il nuovo sistema include, infatti, nuovi attori sociali nel governo universitario, primo fra tutti il Consiglio Sociale, e potenziava gli organi centrali di direzione e amministrazione: Rettore, eletto per suffragio indiretto dal Senato Accademico, la Giunta di Governo e il Senato Accademico stesso. Il potere si sposta dalle facoltà ai dipartimenti.

Le competenze relative alla creazione e al finanziamento delle università sono così in capo alle 19 Comunità autonome, sempre per segnare un distacco dall'esperienza franchista; al contempo si promuove una maggiore autonomia nei processi di reclutamento del personale docente, abolendo le commissioni na-

zionali in favore di commissioni locali per ciascun ateneo. Il legislatore richiede, inoltre, che tale autonomia fosse accompagnata dalla creazione di meccanismi di rappresentanza degli interessi sociali. Attraverso l'istituzione di Consigli sociali in ogni università, definiti dalla LRU organismi di 'partecipazione della società nell'università', si creano le condizioni per un autentico coinvolgimento della società. Tuttavia, nel tempo si fa strada una tendenza all'autoreferenzialità degli atenei che, contrariamente alle aspettative del governo, non si rivelano ricettivi alle istanze esterne raccolte attraverso i Consigli sociali. Questi ultimi vengono visti con scetticismo dai docenti, i quali nel 1987 riescono a ottenere una sentenza di incostituzionalità su alcune delle loro prerogative (Capano e Regini 2015). Le ragioni dello scontento del corpo docente erano legate a due tendenze diffuse negli atenei: i Consigli sociali, rappresentanti e porta voci della società civile, in realtà spesso erano scarsamente coinvolti e poco capaci di portare le esigenze della società in università. La seconda ragione era la tendenza diffusa alla loro 'cattura' da parte delle stesse élite accademiche, legata anche ai limiti di efficacia dovuti alla modalità di selezione e alle reali competenze dei membri esterni (Capano e Regini 2015)

Seguendo la linea del processo di armonizzazione con l'EHEA è bene ricordare che nel 1986, la Spagna compie un ulteriore significativo progresso, entrando a far parte di quella che oggi è l'Unione Europea, al tempo la Comunità Economica Europea (CEE). Questo ingresso rappresenta un momento cruciale nella storia del Paese, nel quale l'avvio di un'integrazione economica si coniuga con un concreto sforzo e impegno verso l'allineamento delle sue politiche, inclusi i settori dell'istruzione e della ricerca, agli standard europei.

Dal primo intervento di revisione della governance del 1983 si arriva al 2001 in ragione di trasformazioni in corso in tutta Europa, guidate, in prima istanza, dal Processo di Bologna, il sistema universitario spagnolo viene sottoposto a una revisione importante attraverso la LOU, Ley Orgánica Universidad (Legge organica dell'Università), di cui di seguito vogliamo ricostruire gli aspetti fondamentali espressi nel preambolo. Così si esprime la LOU: «Oggi più che mai la nostra società affida alle Università il compito di affrontare nuove sfide, quelle che derivano dalla società della conoscenza all'alba di questo secolo [...]. Così, la modernizzazione del sistema economico pone richieste sempre più imperiose ai settori che promuovono questa continua modernizzazione; e non possiamo dimenticare che l'Università occupa una posizione privilegiata in questo processo di aggiornamento continuo, in particolare nei settori legati allo sviluppo culturale, scientifico e tecnico». Il mercato appare qui il principale motore degli investimenti e dell'innovazione universitaria. E prosegue affermando che: «Per questo motivo, le nostre Università devono aumentare con urgenza la loro efficacia, efficienza e responsabilità, tutti principi essenziali dell'autonomia universitaria [...]». Continua dicendo che: «È una legge che va dalla società all'Università, in cui entrambe avranno a disposizione meccanismi adeguati ad intensificare la loro necessaria e produttiva collaborazione. Costituisce quindi il quadro adeguato a collegare l'autonomia universitaria all'accountability (rendición de cuentas) che essa deve rendere alla società che la promuove e la finanzia».

L'accountability è il mezzo attraverso cui ripagare il debito di fiducia nei confronti di un processo di autonomizzazione che, attraverso questa legge, si fa ancora più forte, perché la LOU: «Disegna un maggiore autogoverno per le Università che significa un aumento dell'impegno delle Comunità Autonome, comporta una maggiore efficienza nell'uso delle risorse pubbliche per le prime e nuove funzioni di coordinamento e gestione per le seconde. Ciò implica dotare le Università e le Comunità Autonome di nuove competenze rispetto alla legislazione precedente».

La LOU è la legge che riconosce nell'ANECA (Agenzia Nazionale di Valutazione della Qualità e Accreditamento) lo strumento fondamentale per stabilire e consolidare la cultura della valutazione per consentire, così, alla Spagna di allinearsi alla normativa dei paesi della UE (Vidal 2003). Il processo individuato per garantire trasparenza e accountability è quello di abbracciare «la cultura della valutazione attraverso la creazione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione della Qualità e Accreditamento». Al 2001 risale l'individuazione di meccanismi per la promozione dell'eccellenza. Si tratta di processi volti a favorire il miglioramento della qualità della didattica e della ricerca attraverso un nuovo 'sistema oggettivo e chiaro' che garantisca il merito e la capacità del personale docente. Merito e capacità costituiscono il terreno su cui si basa la selezione per l'accesso alla carriera universitaria. Al contempo si intensifica l'attenzione sulla qualità della gestione delle università, prevedendo procedure per favorire una maggiore fluidità e velocità, attraverso l'adozione di metodi e pratiche in uso in ambiente aziendale. Si ribadisce l'importanza della mobilità studentesca e del personale docente e ricercatore e si moltiplicano le opportunità di mobilità nello spazio europeo.

La LOU sceglie di fare un passo indietro per quanto concerne il sistema di selezione dei docenti. Il sistema di selezione decentralizzato della LRU, criticato e accusato di favorire l'endogamia, ossia la consuetudine di privilegiare la selezione di personale interno all'istituzione; viene modificato attraverso l'introduzione di sistemi di accreditamento nazionale per l'accesso alla carriera accademica, e gestendo le progressioni tramite valutazioni periodiche condotte dall'ANECA (Galán et al. 2014). Contestualmente, la LOU ridefinisce alcuni ruoli per fornire strumenti nuovi di assunzione alle università. Venne introdotta, ad esempio, la figura del Profesor Contratado Doctor (Professore a contratto in possesso di dottorato), di solito un giovane studioso in possesso del PHD che inizia a tenere lezioni e sviluppa filoni di ricerca specifici.

Nonostante il passo indietro rispetto alla fortissima decentralizzazione della LRU, la nuova normativa concede alle Comunità Autonome la possibilità di sviluppare regolamenti specifici in materia universitaria, grazie alla notevole capacità di indirizzo, dovuta al peso rilevante nel Parlamento nazionale, di alcuni partiti al governo in alcune regioni come Catalogna e i Paesi Baschi.

Sul piano della governance, la LOU modifica il metodo di elezione dei rettori, introducendo il voto universale diretto ponderato, conferendo alla comunità universitaria un ruolo decisivo nella designazione dei vertici e indebolendo il Senato Accademico. Data la varietà delle discipline e la partecipazione di diver-

si attori nella governance — Stato, Comunità autonome e università — la legge prevede organi di coordinamento nazionali, come la Conferenza Generale di Politica Universitaria, composta da membri designati dal Ministero e rappresentanti delle Comunità autonome e il Consiglio delle Università, costituito da rappresentanti dello Stato e delle università. La riforma, promossa dal primo governo liberale-conservatore nella storia della Spagna democratica, con José María Aznar primo ministro, suscitò scontento e proteste da parte di docenti e studenti. La contestazione sociale costrinse il successivo governo, vincitore delle elezioni del 2004, a rivedere il quadro normativo.

In ragione di detta insoddisfazione, nel 2007 arriva la LEY ORGÁNICA, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001 (Legge organica del 12 aprile 2001 che modifica la Legge organica 6/2001) identificata attraverso l'acronimo LOMLOU. La legge porta a termine l'adattamento del sistema d'istruzione superiore spagnolo alle decisioni del Processo di Bologna, in quanto: «Fermamente impegnata nell'armonizzazione dei sistemi di istruzione superiore nel quadro dello Spazio europeo dell'istruzione superiore. [...] La LOMLOU riforma la struttura e l'organizzazione dell'insegnamento [...] su tre cicli: 'laurea, Master e dottorato'. Rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei che aderiscono al Processo di Bologna, la Spagna sceglie la durata di quattro anni della laurea di primo livello (Grado), cui segue un ulteriore anno per la laurea magistrale (Master). Sottolinea che le proprie politiche non solo la collocano nello Spazio Europeo d'Istruzione Superiore, ma danno rilevanza alle relazioni che la Spagna intrattiene con l'America Latina, esprimendo la necessità di optare per un'altra e ulteriore strada per l'internazionalizzazione: «L'europeizzazione del sistema universitario spagnolo non deve impedirci di estendere il processo di internazionalizzazione ad altre aree di cooperazione, in particolare all'area iberoamericana [...], che ha una base linguistica comune a quasi 600 milioni di persone». Per dar ragione di questa precisazione e scelta strategica, la legge ricorda la presenza di un nutrito gruppo di docenti non autoctoni nelle università spagnole e, soprattutto, fa riferimento alle persone che vivono in Spagna ma che provengono da paesi altri: «Il 3% del personale universitario docente e ricercatore ha una nazionalità diversa da quella spagnola, mentre quasi il 15% di coloro che vivono in Spagna sono nati fuori dal Paese».

La riforma introduce cambiamenti nell'accesso e nelle progressioni accademiche del personale docente, stabilendo un sistema di accreditamento per posizioni accademiche permanenti, ad eccezione di alcune temporanee, come i visiting professor (Bosch 2006). La modifica più importante introdotta dalla LOMLOU è quella relativa alle procedure di elezione dei rettori. Il governo socialdemocratico, capitanato da José Luis Rodríguez Zapatero, per evitare ulteriori malumori dovuti alla difficile e contrastata accoglienza del Processo di Bologna, consente agli atenei di decidere la procedura di elezione del Rettore, scegliendo tra il suffragio diretto dell'intera comunità accademica, come previsto dalla LOU del 2001, e il suffragio indiretto da parte del Senato Accademico, come stabilito dalla LRU del 1983 e preferito dalla maggioranza degli atenei e dei relativi docenti. Agli atenei viene attribuita la definizione della composizione

del Consiglio di Amministrazione. La LOMLOU rafforza ulteriormente l'autonomia delle università nella gestione delle relazioni con la società, sostenendo il trasferimento tecnologico e favorendo la creazione di alleanze con le imprese locali. Parallelamente all'espansione di questa autonomia, le università si troveranno nuovamente a definire misure nuove e strumenti vari per garantire la *rendición de cuentas*, mettendo a punto procedure adatte a favorire la trasparenza e l'*accountability*. Il trentennio che ha visto la fine del franchismo ha dato vita a un nuovo impianto del Sistema Universitario Spagnolo, adattato alle richieste europee, ma con elementi di distinzione per una marcata riluttanza ad adeguarsi completamente al Processo di Bologna.

### 3. L'Università in cifre

Prima di procedere alla raccolta e all'interpretazione di alcuni dati significativi riguardanti l'andamento del Sistema Universitario Spagnolo, è fondamentale considerare il contesto particolare in cui si è svolto il processo di armonizzazione con l'European Higher Education Area (EHEA). La struttura originale che ha prodotto il lungo e tortuoso cammino verso l'accettazione delle indicazioni del Processo di Bologna, come già detto, rappresenta solo un avvicinamento parziale al modello adottato nella maggior parte dei paesi europei. In base alle normative LOU del 2001, LOMLOU del 2007 e confermati, vedremo dopo, nella LO-SU 2023, la Spagna riconosce tre cicli di istruzione superiore: Grado (laurea), Máster (Master) e Dottorato conformemente a quanto stabilito dal Processo di Bologna. Tuttavia, la durata e le quote di crediti cumulabili per ciascun titolo presentano delle variazioni rispetto al modello 'comune' europeo che suggerisce il primo ciclo di 180 crediti, il secondo di 120 crediti e l'accesso al terzo ciclo, il dottorato di ricerca, al raggiungimento di 300 crediti attraverso i primi due cicli.

Nel modello spagnolo le lauree del primo ciclo (Grado) hanno una durata quadriennale per un totale di 240 crediti, con eccezioni per alcune lauree che, conformemente alle direttive europee, devono raggiungere i 300 o 360 crediti. Il secondo ciclo è il Master, che può erogare 60, 90 o 120 crediti. Rimangono fermi i 300 crediti necessari per accedere al Dottorato.

Questa articolazione ha consentito l'accREDITAMENTO dei titoli a livello europeo e risposto alle esigenze di mobilità e internazionalizzazione degli studenti. Ha anche al contempo favorito il superamento della forte resistenza al cambiamento richiesto dal Processo di Bologna. La scelta di mantenere quattro anni obbligatori è legata, sostiene una delle professoresse intervistate: «al timore che il passaggio dai cinque anni di corso di laurea precedenti (carrera) ai soli tre anni previsto per il primo ciclo, avrebbe portato molti studenti a fermarsi al primo ciclo e dunque a studenti poco maturi e preparati»<sup>2</sup>. Un'altra professoressa sostiene invece che: «tre soli anni di offerta didattica obbligatoria avrebbero determinato il rischio di perdere prestigio, studenti, cattedre per il personale

<sup>2</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 11 giugno 2024.

docente data l'eventualità che molti studenti avrebbero conseguito solo la laurea di primo ciclo»<sup>3</sup>. Su questa linea si collocano le dichiarazioni raccolte attraverso alcune interviste informali da Ahedo-Gurrutxaga et al. (2022): «Prova a fare qualsiasi riforma nelle università! [parlando dell'eventuale passaggio a tre anni più due] Le università sono paralizzate dai piccoli feudi», sottolineando poi che la paura è quella di vedere una quota importante di studenti fermarsi al terzo anno e non avere iscritti ai corsi di Máster.

Solo i dati possono risponderci a proposito della congruità della risposta del sistema universitario spagnolo alla richiesta europea e alla richiesta della società. In Spagna, il 77% delle persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni che hanno almeno un genitore con un livello di istruzione superiore ha conseguito anche una qualifica terziaria. Al contrario, solo il 31% delle persone tra i 25 e i 64 anni con genitori che non hanno un titolo di studio secondario superiore ha conseguito un titolo di studio terziario. Questo dato è piuttosto positivo se si confronta con le medie del 72% e del 19%, rispettivamente (OCSE 2024)<sup>4</sup>. In tutti i Paesi membri dell'OCSE, le donne di età compresa tra i 25 e i 34 anni hanno la stessa probabilità o più probabilità dei loro coetanei maschi di avere una qualifica terziaria (54% rispetto al 41% della media dei Paesi OCSE). In Spagna l'andamento è simile: il tasso di istruzione terziaria per le donne è del 58% e per gli uomini del 46%.

Le informazioni che riportiamo derivano da un report annuale realizzato dal 2006 dal MICIU – Ministero della Scienza, Innovazione e Università, che dal 2006 fornisce dati sul sistema universitario spagnolo<sup>5</sup>. È importante notare che, come indicato nelle introduzioni ai report Datos y cifras del Sistema Universitario Español (Dati e cifre del Sistema Universitario Spagnolo), i dati non sempre si riferiscono a un singolo anno e non sono soggetti allo stesso trattamento, il che rende difficile una comparazione diretta. Tuttavia, è utile osservare nella Tab. 1 le tendenze relative all'andamento delle iscrizioni, alla presenza di studenti stranieri, alla mobilità interna degli studenti e ai costi, confrontando i periodi con il 2018, precedente alla pandemia di COVID-19, e il 2013/2014, cioè dieci anni prima dell'ultima rilevazione risalente al 2023 e 2024.

Nel 2018 gli studenti immatricolati nei corsi di grado sono 1.289.233, gli iscritti ai Master 205.049 e 79.386 gli iscritti al dottorato. Il rapporto tra gli studenti di Grado e quelli di Master che può dirci qualcosa sulla validità di aver optato per un primo livello di quattro anni. Notiamo che nonostante l'aumento del numero di iscritti, i dati sembrano dare ragione a coloro che temevano l'uscita dai percorsi universitari finito il primo ciclo, anche se nessuno può dirci se ciò si sarebbe verificato in presenza di una laurea triennale e di un Master biennale

<sup>3</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 3 settembre 2024.

<sup>4</sup> [https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024-country-notes\\_fab77ef0-en/spain\\_f1ef53a8-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024-country-notes_fab77ef0-en/spain_f1ef53a8-en.html)

<sup>5</sup> [https://www.universidades.gob.es/wp-content/uploads/2024/05/SIIU\\_DatosCifras2024.pdf](https://www.universidades.gob.es/wp-content/uploads/2024/05/SIIU_DatosCifras2024.pdf)

come previsto dal Processo di Bologna. La percentuale di studenti che si iscrive al Master è comunque in aumento (il 15% passa dal Grado al Master nel 2018. La percentuale si stabilizza negli anni successivi al 20%), ma la quota di coloro che si fermano alla laurea di quattro anni rimane considerevole.

Tabella 1 – Numero e genere di iscritti per corsi di studio negli anni 2014-2018-2023-2024

| Anno | Università | Studenti   | Grado      | Máster   | Doctorado | % Donne (Grado) | % Donne (Totale) |
|------|------------|------------|------------|----------|-----------|-----------------|------------------|
| 2014 | ~81        | ~1.486.000 | ~1.200.000 | ~180.000 | ~77.000   | ~54%            | ~54%             |
| 2018 | 82         | 1.575.579  | 1.289.233  | 205.049  | 79.386    | 55,1%           | 54,8%            |
| 2023 | 89         | 1.722.247  | 1.353.347  | 276.518  | 92.382    | 56,8%           | 56,4%            |
| 2024 | 91         | 1.762.459  | 1.378.824  | 288.955  | 94.680    | 57,0%           | 56,5%            |

Fonte: Ministero della Scienza, Innovazione e Università (MICIU)

L'aumento delle iscrizioni negli ultimi anni merita una riflessione. Le serie storiche riportate sui report annuali mettono in luce una crescita lenta, con un piccolo cedimento solo nel 2022 (gli iscritti al primo ciclo sono stati nel 2020 1309162, nel 2021 1340632, nel 2022 1338304 e nel 2023 1352347). I dati ci parlano di un aumento non collegabile alla pandemia da Covid-19, a differenza di diversi altri paesi europei, dato che la Spagna ha un'università pubblica telematica dal 1973 che gode di una buona reputazione: UNED ([www.uned.es](http://www.uned.es)). Le interviste<sup>6</sup> con i professori e le professoresse delle università spagnole hanno invece denunciato la diffusione inquietante di università telematiche: «la UNED non è una nostra competitor. Esiste da 'sempre' ed è frequentata da persone inserite nel mondo del lavoro che vogliono la laurea per far carriera nel proprio contesto lavorativo o anche per piacere di tornare a studiare. Diverse sono le nuove telematiche. Hanno un approccio al mercato estremamente aggressivo. Molta pubblicità e promesse di carriere veloci e di qualità, assistenza di tutor efficienti. Promesse. Sicuramente noi non possiamo mettere a disposizione degli studenti questo tipo di assistenza, ma le università telematiche di solito sono di livello basso, totalmente prive di personale ricercatore. I docenti sono giovani e viene loro chiesto di fare una quantità di didattica e di organizzazione della didattica che non lascia tempo per la ricerca. Dunque, non stiamo parlando di qualità»<sup>7</sup>.

L'incremento progressivo delle iscrizioni può essere compreso invece attraverso politiche e dati diversi di tipo diverso. A differenza di altri sistemi europei, la Spagna si caratterizza per una politica di contenimento dei costi di iscrizione ai corsi di studio offerti dalle università pubbliche.

<sup>6</sup> Gli intervistati parlano di pubblicità «aggressiva» da parte delle università telematiche private. Non si riscontra al momento, la preoccupazione per eventuali sostegni statali alle proposte private.

<sup>7</sup> Intervista ad un professore ordinario, 1 febbraio 2024.

Tabella 2 – Costi per credito formativo universitario

| Anno  | Laurea quadriennale<br>(€/credito) | Master abilitante<br>(€/credito) | Master non abilitante<br>(€/credito) | Dottorato<br>(€/corso complessivo)   |
|-------|------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 2012  | 18,42                              | 26,89                            | 40,11                                | --                                   |
| 2019  | 17,6                               | 23,6                             | 32,4                                 | --                                   |
| 2023* | 15,5                               | 15,8                             | 30,0                                 | 254 iscrizione + 156<br>tesi = 410 € |

Fonte: Ministero della Scienza, Innovazione e Università (MICIU)

Forse è nei costi che possiamo trovare una spiegazione del tutto parziale al progressivo incremento delle iscrizioni ai corsi di laurea (e forse anche al contenuto numero di studenti che prosegue per il secondo ciclo universitario). La tabella 2 ci dice che nel 2012 il costo medio per credito universitario era di 18,42 euro per la laurea quadriennale (ovviamente con le diversità regionali che oscillano da un minimo di 11,89 per la Galizia e in Catalogna 33, 52). I Master abilitanti<sup>8</sup> avevano un costo di 26,89 euro per credito mentre il prezzo medio di un credito del Master non abilitante si attestava sui 40,11 euro. Nel 2019 il costo medio di un credito di quadriennio si attesta intorno ai 17,6 euro, mentre il costo dei Master è sensibilmente diminuito: i Master abilitanti costano una media di 23,6 euro a credito e i Master non abilitanti 32, 4 euro a credito.

Per l'anno accademico 2023-24, il costo medio di iscrizione per credito per i corsi di laurea si attesta attorno a 15,5 euro, cifra inferiore rispetto agli anni precedenti; per i Master si registra una tariffa di 15,8 euro per i corsi abilitanti, mentre per quelli non abilitanti il costo arriva a 30 euro per credito. Per quanto concerne il percorso di dottorato, il costo si aggira attorno ai 254 euro, cui si aggiunge il costo della discussione della tesi, che ammonta a circa 156 euro.

Al 2023 il numero delle sedi universitarie pubbliche è rimasto ferma a 50, dunque invariate dal 2013 mentre le private da 32 nel 2013, sono arrivate ad essere 41 nel 2024. Le università pubbliche offrono comunque la maggior parte delle opportunità di studio, fornendo circa il 72% dei corsi di laurea e di laurea magistrale e il 94% dei programmi di dottorato. I titoli di laurea quadriennale del 2019 erano 2159 per le università pubbliche, che conferma un *trend* di crescita a partire dal 2012, così come nel 2019 si contano 2761 laureati con Master nelle università pubbliche rispetto ai 2214 nel 2012. L'offerta di Master continua ad aumentare pur con un numero di iscritti contenuto. Questo andamento giustifica il diverso costo dei Master rispetto ai corsi di quadriennio.

<sup>8</sup> Ci sono diverse tipologie di Master: abilitante, ufficiale e proprio. I Master propri sono Master professionalizzanti, utili principalmente per carriere professionali nelle imprese. Gli abilitanti sono necessari per esercitare alcune professioni; in Spagna attualmente ci sono 14 professioni che richiedono un titolo di Master abilitante. Il Master ufficiale corrisponde alla laurea di secondo livello, dunque è il secondo ciclo di studi superiore ed è indispensabile per accedere ai dottorati.

L'offerta nel 2023 vede un'ulteriore crescita e differenziazione dell'offerta formativa che arriva a un numero di 3.216 corsi di laurea (Grado), 3.887 Master e 1.196 dottorati. Tra le diverse aree di studio, il settore delle Scienze Sociali e Giurisprudenza si distingue per il più consistente numero di lauree quadriennali e di Master. Nel corso dell'anno accademico 2022-23, gli studenti di nazionalità straniera iscritti sono stati 184.193, che rappresentano il 10,7% del totale degli studenti nel Sistema Universitario Spagnolo (SUE). La proporzione di studenti stranieri a ciascun livello educativo è la seguente nella rilevazione del 2024: 6,6% nelle lauree quadriennali, 24,8% nei Master e 28,7% in Dottorato. Dal corso 2012-13, il numero di studenti stranieri nel SUE ha registrato una forte crescita. Gli studenti iscritti alla quadriennale sono quasi raddoppiati (superando gli 89.000), mentre quelli iscritti ai Master sono triplicati (raggiungendo quasi 69.000). Questi dati ci dicono che le politiche volte ad aumentare l'attrattiva degli studenti stranieri sembrano funzionare. La presenza degli studenti stranieri si distribuisce tra i tre gradi di studio come segue: nelle quadriennali il 41,3% proviene dall'Unione Europea e il 27,2% dall'America Latina e dai Caraibi. Seguono altre nazionalità in percentuali minori; a livello di Master il 69,4% proviene dall'America Latina e dai Caraibi, mentre l'11,5% dall'Unione Europea; nei Dottorati il 52,4% proviene dall'America Latina e dai Caraibi e il 21,4% dall'Unione Europea' (Ministero della Scienza, Innovazione e Università 2023-24, 107). È interessante notare che il 28,7% degli iscritti ai corsi di dottorato è straniero e, tra questi, più del 50% è rappresentato da studenti latino-americani, dunque le politiche di aumento dell'attrattiva internazionale riscuotono successo grazie soprattutto al contingente iberoamericano che popola le aule dei Master e dei dottorati.

Tabella 3 – Percentuali studenti stranieri corsi di studio e per provenienza

| Tipologia di corso  | % Stranieri | Principali aree di origine (% su totale stranieri del ciclo) |
|---------------------|-------------|--|
| Laurea quadriennale | 6,6%        | 41,3% UE, 27,2% America Latina e Caraibi                     |
| Master              | 24,8%       | 69,4% America Latina e Caraibi, 11,5% UE                     |
| Dottorato           | 28,7%       | 52,4% America Latina e Caraibi, 21,4% UE                     |

Fonte: Ministero della Scienza, Innovazione e Università (MICIU)

Inoltre, i report Datos y Cifras del Ministero della Scienza, Educazione e Università raccolgono ogni anno i dati relativi alla percentuale di popolazione che segue studi superiori e rapporta tale percentuale in relazione al costo dell'iscrizione all'università. «Nell'Unione Europea, nel 2021, tra la coorte di popolazione di età compresa tra 20 e 24 anni, il 36% segue studi superiori, mentre in Spagna la proporzione è del 41%... Si segnalano forti variazioni territoriali con le Comunità di Madrid e Castilla y León che presentano valori nettamente superiori (Madrid 44,1% nel 2023-24) e regioni con tassi nettamente più bassi quali le Isole Baleari (10,3%), Castilla-La Mancha (14,2%) e La Rioja (15,0%). La spesa per l'istruzione superiore per studente nei paesi dell'OCSE e nell'UE

è di 18.105\$ e 17.578\$ rispettivamente, mentre in Spagna ammonta a 14.361\$ (il 21% in meno rispetto alla media dell'OCSE). La spesa per l'istruzione superiore, rispetto alla spesa pubblica totale, rappresenta il 2,7% nei paesi dell'OCSE e il 2,3% nell'UE. Nonostante in Spagna la spesa sia leggermente inferiore, 2,1%, negli anni tra il 2011 e il 2020 si è registrato un considerevole aumento pari al 9%» (Ministero della Scienza, Innovazione e Università 2023-24, 173) (<https://www.universidades.gob.es>).

#### 4. Ranking e attrattività internazionale

Il posizionamento delle Università spagnole in ARWU – Academic Ranking of World Universities, noto anche come Shanghai Ranking internazionali negli anni 2022-23 e 2024<sup>9</sup> vede al primo posto l'Università di Barcellona, seguita dall'Autonoma di Barcellona, dall'Università di Valencia o dall'Università di Granada che si avvicinano al secondo posto; al terzo posto si collocano l'Università Autonoma di Madrid o la Complutense di Madrid. L'Università di Barcellona si colloca nella fascia di posizionamento tra 151-200 mentre le altre si trovano tra le prime 400 classificate

Secondo gli intervistati, la preoccupazione per la collocazione internazionale delle università è, ad oggi, una questione molto controversa: «I ranking prendono molto in considerazione le valutazioni degli studenti e, in generale, la qualità della didattica. Purtroppo è stato verificato che gli studenti non sempre prendono sul serio le valutazioni del docente. Ad esempio, noi abbiamo un badge che usiamo per attivare il computer quando entriamo in aula e che registra anche l'orario di arrivo del docente. Capita che gli studenti dichiarino in fase di valutazione che il docente è spesso in ritardo, ma il double check con la registrazione di entrata in aula smentisce quanto indicato nelle valutazioni»<sup>10</sup>. È dunque pericoloso affidarsi alle valutazioni degli studenti. Ma è sempre dalle interviste che emerge una situazione più complessa: «dato il sistema di progressione delle carriere in Spagna, la didattica non è al momento la priorità del corpo docente, che si concentra sulla progettazione e sulle pubblicazioni, quest'ultime essenziali per l'ottenimento dei sexenios ed entrambi utili ai fini delle abilitazioni nazionali»<sup>11</sup>. Questo crea le condizioni per una scarsa attrattività dell'offerta formativa e l'attenzione alla ricerca e all'aumento della produttività accademica. «Ma [sostiene ancora l'intervistata] oggi è quasi impossibile non ottenere i sexenios. Vuol dire non pubblicare neppure un articolo l'anno».

Tale bassa attrattività viene confermata dai flussi in arrivo di studenti stranieri. Se abbiamo visto nel paragrafo precedente una consistente percentuale di studenti stranieri iscritti nei corsi rispetto agli studenti spagnoli, notiamo che comparando i dati con altri paesi europei, la percentuale spagnola si attesta solo sul 2,5% al

<sup>9</sup> Academic Ranking of World Universities.

<sup>10</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 11 giugno 2024.

<sup>11</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 11 giugno 2024.

di sotto della media degli altri paesi europei. Secondo il rapporto del Ministero dell'educazione, Cultura e Sport SEPIE - Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas (Strategia per l'internazionalizzazione delle università spagnole) 2015-20, prima del 2,5% della Spagna si colloca una nutrita lista di paesi: gli USA (16,5%), il Regno Unito (13,0%), ma anche la Germania (6,3%) e la Francia (6,2%). I dati segnalano comunque un miglioramento rispetto al 2016, anche se un miglioramento 'comodo': «Il 43,3% degli studenti stranieri in Spagna proviene da Paesi con la stessa lingua (rispetto a una media OCSE del 26,1%) e il 21,4% da Paesi vicini (media OCSE del 20,7%)» (www.sepie.es).

La bassa attrattività degli atenei spagnoli, nonostante l'ampia popolazione ispanofona, può essere spiegata attraverso diversi fattori. Sebbene le università spagnole si impegnino a coltivare una tradizione accademica di lungo periodo e adottino politiche di contenimento del costo delle iscrizioni, vari fattori, come ad esempio la percezione della qualità della didattica di cui abbiamo già parlato, le ridotte opportunità professionali dei paesi ispanofoni, le altrettanto ridotte opportunità in termini di carriera e networking all'interno delle università stesse o delle istituzioni scientifiche ad esse collegate, la scarsa offerta di corsi in lingua inglese, apprezzata nel mercato del lavoro, restituiscono i dati che sopra abbiamo riportato, tutto sommato poco soddisfacenti.

Nel 2023-24 il secondo rapporto Internacionalización de la Universidad Resumen Ejecutivo (Internazionalizzazione della università – SINTESI) (www.camara.es), realizzato dalla Camera di Commercio di Spagna, dalla Fondazione CYD – Fundación Conocimiento y Desarrollo (Fondazione per la conoscenza e lo sviluppo) e dalla Conferenza dei Consigli Sociali delle università spagnole stila alcune raccomandazioni così sintetizzabili: 1) migliorare la qualità dell'istruzione e, dunque, elevare gli standard educativi per preparare meglio gli studenti per un mercato del lavoro globale; 2) promuovere la mobilità di studenti, docenti e ricercatori verso le università straniere per arricchire le esperienze educative e professionali; 3) rafforzare le collaborazioni internazionali stabilendo partnership con università e istituzioni di ricerca in tutto il mondo.

Vale la pena farsi guidare dalle interviste raccolte per avere uno sguardo dall'interno per quanto riguarda le strategie di internazionalizzazione e il miglioramento dell'attrattività. Considerando che anche ARWU conferma la percezione di una qualità più alta offerta dagli Atenei catalani, cerchiamo di comprendere quali potrebbero essere le ragioni per tale posizionamento. Gli intervistati individuano due elementi fondamentali: «ciò che dovremmo fare e che solo alcune regioni autonome riescono a fare, è creare istituzioni ad hoc per la captazione internazionale di talenti ed eccellenza. Un esempio è rappresentato da ICREA in Catalogna<sup>12</sup>, un'organizzazione semipubblica catalana, sostenuta dal Governo regionale. ICREA è una fondazione per la Ricerca e gli Studi Avanzati, che vuol rispondere 'alla necessità di cercare nuove formule di assunzione' (icrea.cat) per migliorare

<sup>12</sup> ICREA: Institut Català de Recerca i Estudis Avançats (Istituto Catalano di Ricerca e Studi Avanzati).

la competitività delle università catalane»<sup>13</sup>. La fondazione permette di contrattualizzare per periodi stabiliti o permanenti scienziati e accademici internazionali da inserire in progetti di ricerca delle università catalane. Al momento, «ICREA impiega 285 ricercatori in tutti i campi del sapere, dai filosofi agli astrofisici, che svolgono le loro ricerche in 48 diverse istituzioni ospitanti in Catalogna» (icrea.cat). Secondo il professore intervistato questa scelta aumenta la qualità dell'offerta delle università catalane e favorisce un miglioramento di tutta l'offerta formativa. Torneremo sulla selezione del personale catalano più avanti. Esiste anche un programma analogo, volto ad attrarre le eccellenze, nel sistema universitario dei Paesi Baschi, IkerBasque (<https://www.ikerbasque.net>). Attualmente sono 25 le istituzioni partner presso le quali i [nostri] ricercatori svolgono il loro lavoro. Anche in questo caso, la «fondazione per la scienza» offre posti a contratto determinato (Research Fellows 2024), posti a tempo permanente (Permanent Positions 2024) e posti destinati a ricercatori vincitori di progetti ERC (Ikerbasque ERC Fast Track 2024) ([www.ikerbasque.net/es/convocatorias](http://www.ikerbasque.net/es/convocatorias)).

Vediamo come l'autonomia regionale complica il funzionamento del sistema universitario spagnolo, producendo effettive differenze legate a diversità storiche, economiche e sociali tra le comunità, accentuate da scelte politiche spesso volutamente distanti dal modello centralizzato, che comunque persiste e sembra voler favorire il modello 'università per tutti', anziché 'eccellenza per pochi'. Riprenderemo il discorso più avanti parlando del reclutamento del personale e delle progressioni di carriera, ma l'idea che sottostà a queste fondazioni è anche quella di percorsi di carriera universitaria alternativi all'inquadramento del personale nelle università pubbliche solo ed esclusivamente attraverso contratti di natura pubblica.

## 5. Le progressioni di carriera e l'accreditamento ANECA

L'ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) è l'agenzia nazionale spagnola incaricata di valutare la qualità del sistema universitario e della ricerca, determina la selezione e le progressioni di carriera del personale accademico, attraverso procedure di accreditamento obbligatorie sia per l'accesso ai ruoli universitari sia per la valutazione della qualità della didattica e della produzione scientifica. In Spagna ci sono molte Comunità Autonome che hanno optato per un'agenzia regionale altra rispetto alla ANECA: Fondazione per la Conoscenza Madri+d; ACPUA – Agenzia per la Qualità e la Prospettiva Universitaria dell'Aragona; ACCUA – Agenzia per la Qualità Scientifica e Universitaria dell'Andalusia, UNIBASQ – Agenzia per la Qualità del Sistema Universitario Basco, AQU – Agenzia per la Qualità del Sistema Universitario della Catalogna, ecc.

Il compito principale delle Agenzie regionali che hanno ottenuto una valutazione positiva di ENQA, The European Association For Quality Assurance in Higher Education ([www.enqa.eu](http://www.enqa.eu)) è quello del riconoscimento dei titoli di laurea ciclici e dell'accreditamento dei corsi dei nuovi corsi di laurea. I titoli vanno

<sup>13</sup> Intervista ad un professore ordinario, 1 febbraio 2024.

accreditati ogni sei anni per le lauree quadriennali e i Master, mentre ogni otto vengono riaccreditati le lauree a ciclo unico che erogano 300 o 360 ECTS. Le Agenzie Regionali possono partecipare alla selezione/accreditamento del personale docente e ricercatore a contratto (profesor y investigador laboral), mentre per il personale a tempo indeterminato è necessario passare attraverso le selezioni dell'ANECA, salvo alcuni casi che affronteremo più avanti.

A livello di ateneo avviene invece l'individuazione dei criteri di riconoscimento economico delle progressioni di carriera, attraverso indicatori individuati in sede ANECA. Gli indicatori principali che sanciscono le progressioni retributive sono il Sexenio, il Quinqueno ed eventuali altri riconoscimenti di attività gestionali. Gli atenei propongono i criteri che devono essere accreditati dall'ANECA o dalle Agenzie Regionali.

Di seguito i criteri quadro delle valutazioni di merito:

1. *Sexenio*, ossia valutazione dei meriti di ricerca. Avviene per cicli di sei anni, intendendo per anno un intero anno solare (dal 1° gennaio al 31 dicembre, o frazioni annuali pari o superiori a otto mesi). I candidati devono fare domanda e presentare 5 pubblicazioni. Attraverso la CNEAI – Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (Commissione Nazionale dell'attività di ricerca). L'ANECA effettua la valutazione delle domande. L'obiettivo strategico è di contribuire alla promozione della qualità del sistema universitario spagnolo nel quadro dei criteri e delle linee guida per l'assicurazione della qualità nell'EHEA attraverso la progettazione e il monitoraggio di un modello di carriera per il personale docente e di ricerca.

2. *Quinquenio*, o Docentia, ossia valutazione dei meriti della docenza. Il Decreto 405/2006, del 24 ottobre, stabilisce una retribuzione aggiuntiva per i dipendenti pubblici e per il personale docente e di ricerca a contratto, che consiste in un'indennità aggiuntiva per il merito nell'insegnamento, nella ricerca e nella gestione nell'ambito del bilancio disponibile. Per questo tipo di riconoscimento sono fondamentali le valutazioni degli studenti. Data la problematicità di basare gli incentivi economici sulle valutazioni degli studenti, nel tempo le valutazioni degli studenti sono state affiancate da altri strumenti che da un lato verificano e dall'altro arricchiscono la documentazione della qualità, come la produzione di strumenti didattici specifici da parte del docente, l'impegno nella supervisione di tesi di quadriennio e Master. Ad essi aggiunge un'autovalutazione triennale, dove il docente indica proposte di innovazione della propria didattica e valuta gli scopi raggiunti. L'ANECA predispose le linee guida per la valutazione della Docentia<sup>14</sup> e procede all'accreditamento dei criteri identificati dagli Atenei<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Linee guida per il programma Docentia [https://www.aneca.es/documents/20123/78401/programaDOCENTIA\\_210527.pdf/c3998fbf-896d-2a46-acff-530ff2125f50?t=1655730839955](https://www.aneca.es/documents/20123/78401/programaDOCENTIA_210527.pdf/c3998fbf-896d-2a46-acff-530ff2125f50?t=1655730839955)

<sup>15</sup> Link alla tabella che mostra gli Atenei che hanno ottenuto un certificato di implementazione del modello di valutazione dell'attività didattica secondo il programma DOCENTIA.

3. **MÉRITOS DE GESTIÓN** (Meriti di gestione), le università possono riconoscere adeguamenti economici per chi ricopre incarichi gestionali. Il riconoscimento può essere differenziato in relazione al tipo di impegno.

Mentre per quanto riguarda le progressioni accademiche il sistema spagnolo risulta piuttosto complicato e caratterizzato dalla presenza di numerose figure. Di seguito le elenchiamo definendo brevemente la posizione:

- *Ayudante* (Assistente): è il primo ingresso nella carriera universitaria e nell'insegnamento per giovani dottorandi sotto stretta la supervisione di un professore.
- *Ayudante doctor* (Assistente in possesso di dottorato): dopo aver conseguito il dottorato, gli assistenti possono insegnare in modo più autonomo e sviluppare una propria linea di ricerca.
- *Profesor Contratado Doctor* (Professore a contratto in possesso di dottorato): Membro del personale docente e ricercatore impiegato dall'Università per svolgere, a pieno titolo, compiti di insegnamento e ricerca o solo di insegnamento.
- *Profesor Titular* (Professore Associato): ottenuto l'accreditamento per profesor titular attraverso l'accreditamento di ANECA, gli abilitati possono concorrere per il posto di associato presso un ateneo. Si tratta di un contratto di funzionario pubblico.
- *Profesor Catedrático* (Professore Ordinario): i professori *catedráticos* occupano il grado più alto della gerarchia. Oltre all'insegnamento, spesso guidano gruppi di ricerca, partecipano al processo decisionale accademico dell'università. Devono passare attraverso l'accreditamento ANECA a profesor catedrático e fare il concorso per la posizione presso un ateneo.

Dalle interviste effettuate con i quattro professori e dagli scambi con altri accademici spagnoli, emerge con chiarezza un grado di 'endogamia' altissimo. Ad eccezione degli anni di dottorato, si dà per scontato che il personale docente faccia il proprio percorso interamente nello stesso ateneo: «sì, noi siamo endogamici e questa definizione fa parte del nostro lessico. Anche in caso di serie necessità è davvero difficile muoversi dal proprio ateneo. Da un lato questo fa sì che siamo obbligati a rimanere nello stesso luogo di lavoro, che non è detto sia l'ideale. Un professore si immagina di poter essere più libero. D'altro canto, permette una certa sicurezza nei passaggi di carriera»<sup>16</sup>. Raramente può succedere che si verifichino cambiamenti di ateneo, e se si verificano si rimane nella stessa città: «perché abitare in una città o in un'altra fa una grande differenza. Io, per esempio, avrei avuto modo di spostarmi presso un'università<sup>17</sup> più pre-

Il certificato è valido per un periodo rinnovabile di cinque anni [https://www.aneca.es/documents/20123/78401/220331\\_registro+de+entidades+certificadas+%282%29.pdf/51a6b37f-2c53-9991-8e0a-b5c9d7233e8e?t=1655730973409](https://www.aneca.es/documents/20123/78401/220331_registro+de+entidades+certificadas+%282%29.pdf/51a6b37f-2c53-9991-8e0a-b5c9d7233e8e?t=1655730973409)

<sup>16</sup> Intervista ad un professore associato, 3 marzo 2024.

<sup>17</sup> Omettiamo di riportare il nome dell'ateneo ad ulteriore garanzia della privacy dell'intervistato.

stigiosa, ma ho preferito non farlo. La mia università è una buona università e ha sede in una città meno cara rispetto a quella in cui avrei dovuto trasferirmi con tutta la mia famiglia. Gli stipendi sono nazionali e il luogo in cui si abita fa la differenza. In Spagna va sfruttato bene il periodo del dottorato per muoversi dall'ateneo in cui ci siamo laureati verso un altro. Dal momento in cui si stipulano i primi contratti, la strada è tracciata».

Il cuore delle progressioni di carriera è dunque ANECA. Il programma specifico per l'accreditamento si chiama Programa ACADEMIA de acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (Programma Accademia di accreditamento per l'accesso ai corpi docenti universitari). Si tratta di uno sportello permanentemente aperto presso il quale richiedere l'accreditamento per Profesor Titular (Professore Associato), per il quale i requisiti sono il possesso del titolo di dottorato, la presentazione di Sexenios de investigación, ossia la presentazione di un numero minimo di 5 pubblicazioni cui è possibile aggiungere altri contributi stabiliti dalle Commissioni in numero differente per settore disciplinare. Viene considerata, seppur con peso minore, l'attività didattica e, a partire dalla nuova legge quadro 2023 (LOSU), è necessario aver realizzato tra i 9 e i 12 mesi di attività in un'università diversa rispetto a quella presso cui si è ottenuto il dottorato. I requisiti per Professore Catedrático (professore Ordinario) consistono nel possesso del titolo di profesor Titular, ma la valutazione principale è anche in questo caso il numero e la qualità di pubblicazioni, la qualità della docenza e, in aggiunta ai requisiti previsti per Profesor Titular, è valutata la Leadership di progetti di ricerca e didattica. Tutti gli accreditati ANECA accedono al posto attraverso un concorso pubblico presso l'ateneo.

## 6. Un caso particolare: la Catalogna

La complessità del sistema spagnolo appare chiaro nel momento in cui si vanno a indagare le differenze attraverso la prospettiva di una o più comunità autonome. Qui scegliamo di dare alcune indicazioni relative alla comunità che è sede di università di eccellenza (che si collocano mediamente intorno al 150<sup>a</sup> posto ARWU, ma che risultano le prime posizionate del Paese). Parliamo della Catalogna, anche se ci sono esperienze simili nei paesi baschi, dove emerge un progressivo orientamento verso l'idea di *desfuncionalizar* (togliere i funzionari)<sup>18</sup> il sistema universitario, a favore di un modello più simile a quello delle fondazioni private, caratterizzato da rapporti contrattuali di diritto privato e svincolato dai legami con l'amministrazione statale.

Il corpo docente a contratto in Catalogna e nei Paesi Baschi copre, con piccole differenze, tutti i livelli individuati da ANECA. Prevede il riconoscimento del

<sup>18</sup> Processo con cui una competenza o una funzione amministrativa cessa di essere esercitata secondo il modello tipico del pubblico impiego statale (*funcionario*), per essere invece affidata a regimi più flessibili o a forme di gestione diversa, spesso ispirate a logiche privatistiche o contrattuali.

titolo di Profesor Agregado (Professore aggregato), una figura che corrisponde al Profesor contratado doctor (Professore a contratto in possesso di dottorato), primo vero step della carriera accademica per l'ANECA. Il Profesor contratado doctor ha però davanti a sé la figura del Profesor Titular (Professore Associato) e del Professore Ordinario, mentre il Profesor Agregado ha davanti a sé solo il passaggio a Profesor Catedratico (Professore Ordinario). L'AQU, agenzia per la qualità del sistema universitario catalana, accredita anche figure di Profesor Catedratico contratado (Professore Ordinario a contratto), conferma di un progressivo orientamento verso l'idea di una trasformazione del sistema universitario in senso sempre più vicino a un modello di ente di natura privata: «è un'idea che si è fatta strada specialmente a partire dagli anni 2000 e si è un po' raffreddata dopo il 2017, periodo caratterizzato da ondate di forti rivendicazioni indipendentistiche catalane. Un percorso che avrebbe permesso di liberarsi da ANECA e dal controllo centrale»<sup>19</sup>. Entrambe le figure, Agregado e Catedratico, possono avere un contratto permanente.

Sul sito della AQU si legge che la possibilità di poter accreditare il personale docente e ricercatore con contratti di natura privata data a partire dal 2003 attraverso la LUC, Legge Regionale catalana, che «apre un nuovo percorso di carriera accademica basato sui contratti di lavoro del personale docente delle università pubbliche della Catalogna. Le categorie contrattuali di professore sono a tempo indeterminato e rappresentano le categorie più alte del modello contrattuale della LUC, all'interno della figura dei docenti in possesso di dottorato di ricerca a contratto nella LOU, come modificata dalla LOMLOU 4/2007» (www.aqu.ca). La Legge 1/2003 recita nel preambolo: «Si apre un nuovo percorso di carriera accademica, basato su un contratto di lavoro, che può essere complementare o sostitutivo del contratto di *civil servant*, ma non meno impegnativo di quest'ultimo». L'art. 46, inoltre specifica che: «L'accesso all'Università nella figura contrattuale di dottore di ricerca a contratto, a tempo indeterminato, può avvenire in una delle seguenti categorie: a) Profesor catedratico (Professore Ordinario), che implica una consolidata carriera didattica e di ricerca. b) Profesor agregado (Professore a contratto in possesso di dottorato), che implica una comprovata capacità didattica e di ricerca»<sup>20</sup>.

Tra gli intervistati sono emerse due opinioni diverse relative a questo sistema. C'è chi sostiene che le selezioni per i posti a contratto in Catalogna siano molto più difficili e severe rispetto alle richieste di ANECA e questo giustificherebbe il posizionamento migliore nei ranking ARWU degli atenei catalani, favorito anche dallo sviluppo di centri per attrarre l'eccellenza come ICREA: «si tratta di procedure più severe e selettive»<sup>21</sup>, chi invece sostiene che: «il vero ostacolo nella selezione del personale è la richiesta della conoscenza della lingua catala-

<sup>19</sup> Intervista ad un professore ordinario, 1 febbraio 2024.

<sup>20</sup> LEY 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña (LUC). [https://www.aqu.cat/doc/doc\\_42617737\\_1.pdf](https://www.aqu.cat/doc/doc_42617737_1.pdf)

<sup>21</sup> Intervista ad un professore ordinario, 1 febbraio 2024.

na. Richiesta, questa, che mette il sistema universitario catalano in una sorta di tensione tra la necessità di attrarre personale qualificato e studenti internazionali e di tutelare l'identità catalana. Per il personale sono previsti test di lingua molto impegnativi. È soprattutto difficile fare il primo step accademico, diventare Professore Agregado. Per gli studenti la soluzione sembra risiedere in una via di mezzo. Il nostro ateneo ha optato per un'offerta di Grado in lingua catalana, nella quale sono offerti circa il 15% di corsi in lingua inglese, per attrarre gli studenti stranieri. L'offerta dei Master e dei Dottorati rimane invece in lingua spagnola, sempre per poter attrarre studenti non catalani»<sup>22</sup>. Torneremo su questo punto quando parleremo della LOSU, Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo (Legge Organica 2/2023 del 22 marzo), del Sistema Universitario, accusata da alcuni di essere in buona parte una trasposizione a livello nazionale del sistema catalano.

## 7. Un mondo a parte: la terza missione

L'obiettivo di questo paragrafo è chiarire le modifiche subite dall'istruzione superiore spagnola in merito alla definizione e all'attuazione della Terza Missione, ossia la missione che comprende attività di impatto economico, sociale e culturale e include il trasferimento di conoscenza verso l'esterno: imprese, istituzioni, società civile (Tuunainen 2005; Göransson et al. 2009; Etkowitz 2013). A tal fine, ripercorreremo velocemente alcune delle leggi universitarie a partire dagli anni '80 e di altre iniziative pertinenti. I primi passi compiuti dalle università spagnole nella direzione di adempiere alla Terza Missione risalgono alla Legge Organica post-franchista del 1983 che cerca di promuovere la modernizzazione e la de-burocratizzazione dell'istruzione superiore (Neave 2009; Marini 2018). Nel 1986 la legge sulla scienza, la tecnologia e l'innovazione (legge n. 13/1986) stabilisce gli strumenti essenziali per identificare le aree di azione prioritarie per la ricerca scientifica e lo sviluppo tecnologico. L'obiettivo è quello di pianificare e coordinare efficacemente le risorse tra i vari settori e allineare le azioni dei settori produttivi, dei centri di ricerca e delle università. Il quinto articolo della legge n. 13/1986 stabilisce che: «il Piano nazionale deve comunque promuovere: a) la necessaria comunicazione tra centri di ricerca pubblici e privati e imprese; b) l'inserimento nei progetti e nei programmi di ricerca di disposizioni relative all'utilizzo dei risultati della ricerca; c) azioni congiunte delle università e dei centri di ricerca pubblici con le imprese». Inoltre, il decimo articolo recita: «Per promuovere l'affermazione di nuove tecnologie e fatte salve le competenze ad esso legalmente attribuite, il Centro per lo Sviluppo Tecnologico e Industriale esercita, in relazione al Piano Nazionale, le seguenti funzioni: a) valuta il contenuto tecnologico ed economico-finanziario dei progetti in cui sono coinvolte le imprese; b) stipula con le università, gli enti pubblici di ricerca e le imprese contratti per la promozione dello sfruttamento commerciale delle tecnologie da essi sviluppate».

<sup>22</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 16 giugno 2024.

Jordi Molas-Gallart ed Elena Castro-Martínez (2007) notano che il Piano Nazionale di Ricerca e Sviluppo (R&S) stabilito nel 1988, derivante dalla Legge sulla Scienza, la Tecnologia e l'Innovazione, mira a facilitare il Trasferimento di Conoscenze tra le università pubbliche e l'industria. Questo scambio porta alla creazione di centri nei campus universitari, noti come OTRI (Uffici per il Trasferimento dei Risultati della Ricerca), introducendo così un sistema di valutazione dei risultati relativi alla Terza Missione attraverso indicatori annuali. Gli indicatori valutano metriche chiave come i contratti di R&S (quantità, tipo, valore, categoria di clienti), le domande di brevetto, gli accordi di licenza e altre iniziative di R&S, nonché il personale degli OTRI (Molas-Gallart & Castro-Martínez 2007). Secondo Molas-Gallart e Castro-Martínez due sono gli obiettivi prioritari di questo impianto: «In primo luogo, sviluppare un approccio efficiente alla raccolta e alla gestione dei dati, in grado di soddisfare le esigenze delle agenzie pubbliche e di fornire dati comparabili, riducendo al contempo il notevole impegno profuso nel rispondere alle proliferanti richieste di dati. In secondo luogo, aspira a fornire uno strumento affidabile per il benchmarking e l'autovalutazione dei membri della Rete OTRI» (Molas-Gallart & Castro-Martínez 2007, 326). Sembra dunque un sistema nel quale «il quadro burocratico dello Stato sta cedendo a un'innovazione più significativa – il modello collegiale – e alla sua imminente incorporazione di tecniche di coordinamento del mercato» (AA.VV. 1998, 86). Si tratta di un ingresso, recita il rapporto CRUE del 1998 che tenta di superare la rigidità burocratica in favore di modelli collegiali di decisione e di una crescente apertura a logiche e strumenti tipici del mercato, favorendo autonomia, competizione e coordinamento tra atenei. Questa traiettoria sottolinea l'evoluzione delle università spagnole verso la trasformazione in istituzioni imprenditoriali che si impegnano attivamente e rispondono alle richieste della società e dell'economia, consolidando così il loro ruolo di attori chiave nell'ecosistema dell'innovazione. In *Measuring Third Stream Activities: Final Report to the Russell Group of Universities* (2002), Molas-Gallart usa per la prima volta 'Third Stream' e 'Third Mission' sancendo così la nascita di una letteratura accademica sul tema, seppur circoscritto all'impegno nel trasferimento di conoscenze e tecnologie, considerato come origine e punto focale dei processi emergenti associati nella letteratura accademica alla Terza Missione.

Nel 2001, la nuova Legge Organica (LOU) ha rafforzato l'impegno dell'università nei confronti della società e il suo legame con il mercato del lavoro. L'articolo 41 stabilisce che: «il collegamento tra la ricerca universitaria e il sistema produttivo consiste nell'articolare il trasferimento delle conoscenze e la presenza dell'università all'interno dei processi di innovazione del sistema produttivo e delle imprese. Tale collegamento, ove opportuno, può essere realizzato attraverso la creazione di imprese a carattere tecnologico basate sull'attività universitaria, alle quali può partecipare il personale docente e di ricerca [...]». Nello stesso anno le attività di Terza Missione sono diventate un obbligo legale per cinque università spagnole. Due sono i pilastri di questa missione: la diffusione della conoscenza e della cultura attraverso l'outreach universitario e l'apprendimento permanente (De La Torre, Agasisti e Pérez-Esparrels 2017,

4). Tuttavia, gli indicatori disponibili sono ancora sbilanciati verso il Trasferimento Tecnologico, perché mancano dati sugli altri elementi costitutivi della Terza Missione (De La Torre, Agasisti e Pérez-Esparrels 2017, 1). Nella Legge Organica 4/2007, LOMLOU, si legge che le università devono fornire un servizio alla società che includa la diffusione, la valorizzazione e il trasferimento della conoscenza al servizio della cultura, della qualità della vita e dello sviluppo economico (De La Torre, Agasisti e Pérez-Esparrels 2017, 4). Tuttavia, la LOU e la LOMLOU riconoscono solo il diritto degli «accademici alla valutazione e al riconoscimento della loro attività di trasferimento di tecnologia e conoscenza per la valutazione della loro attività professionale» (articolo 41.3), «che corrisponde a una sola delle tre dimensioni della Terza Missione» (De La Torre, Pérez-Esparrels e Casani 2018, 15). Dobbiamo aspettare il 2018, anno nel quale con la Risoluzione del 14 novembre della Commissione Nazionale per la Valutazione dell'Attività di Ricerca (CNEAI, in BOE del 26 novembre), viene introdotta la valutazione dell'attività di trasferimento della conoscenza e innovazione. Data la recente istituzione e la durata di sei anni, è presto per dar conto dei risultati che sono stati analizzati da ANECA all'interno del rapporto *Análisis de la primera convocatoria* (Analisi della prima convocazione), ma la valutazione del primo sexenio mette in luce la difficoltà a rilevare l'impatto sociale delle iniziative. Nonostante questa consapevolezza, gli esiti ci dicono che solo il 43% delle 16.316 richieste, corrispondenti a 81.366 contributi, è stato valutato positivamente per l'accreditamento. Diversi sono stati i prodotti presentati: pubblicazioni divulgative, convenzioni, contratti e start up d'impresa. Le ultime rappresentano l'85% dei contributi valutati positivamente. Chiaramente questo risultato ci parla anche di una difficoltà delle scienze umane e sociali rispetto alle scienze naturali, che hanno registrato più alti tassi di successo<sup>23</sup>.

Anche nella recente Legge Organica 2/2023 (LOSU), gli elementi costitutivi della Terza Missione possono essere identificati in termini di trasferimento di conoscenze e impegno sociale, e in misura minore in termini di educazione permanente. Un capitolo specifico (N. VI) della Legge Organica 2023 è dedicato a «Universidad, Sociedad y Cultura» (Università, Società e Cultura) e recita: «Le università promuovono uno sviluppo economico e sociale equo, inclusivo e sostenibile, che possa favorire la creazione di occupazione di qualità e migliorare gli standard di benessere nei territori in cui sono ubicate. Esse rafforzeranno la collaborazione con le amministrazioni locali e gli attori sociali del loro ambiente, promuovendo progetti di citizen science e service-learning».

Riguardo alle progressioni di carriera nel sistema universitario spagnolo, la valutazione dell'impegno accademico legato alla Terza Missione da parte dell'agenzia ANECA viene considerata all'interno dei criteri relativi al trasferimento di conoscenza, che sono inseriti solo marginalmente nell'ambito della valutazione dell'esperienza di ricerca, e di poco spostano i risultati della ricerca che

<sup>23</sup> [https://www.aneca.es/documents/20123/81602/Informe-Sexenios\\_Transferencia\\_NIPO.pdf/cf494674-468b-d073-f532-e164a08d4b05?t=1672839178314](https://www.aneca.es/documents/20123/81602/Informe-Sexenios_Transferencia_NIPO.pdf/cf494674-468b-d073-f532-e164a08d4b05?t=1672839178314)

invece sono determinanti per l'ottenimento dell'accREDITAMENTO (De La Torre, Pérez-Esparrels e Casani 2018, 15). Solo in caso di punteggio C nella didattica e nella ricerca, «l'esperienza professionale e il Knowledge Transfer, la gestione universitaria sono considerati meriti compensativi» (ANECA; De La Torre, Pérez-Esparrels e Casani 2018, 15). Nelle ultime linee guida ANECA 2024, i criteri di valutazione includono esplicitamente il 'Sexenio de Transferencia' a cui viene assegnato un punteggio che va da 0 a un massimo di 20 punti su un totale di 100 punti all'interno della macro sessione denominata *Ricerca, trasferimento di conoscenze e scambio*. Questo quadro comprende anche una categoria generale per la «Divulgazione scientifica», che riceve un punteggio da 0 a 10 punti su 100 punti. Inoltre, all'interno della sessione didattica, sono indicate le «Attività per l'apprendimento permanente», con un'assegnazione massima di 5 punti su 100 attribuibili alla sessione. Nonostante le valutazioni dell'ANECA non riconoscano grande dignità alle attività associate alla Terza Missione, le leggi e le riforme intraprese indicano un processo di transizione volto a dare sempre maggior valore alla terza missione. Questo processo produce due effetti per le istituzioni di istruzione superiore. In primo luogo, il trasferimento di conoscenze e tecnologie attraverso la Terza Missione genera valore economico. In secondo luogo, le università, come le aziende, si impegnano in attività di responsabilità sociale per mantenere e migliorare la propria reputazione e il proprio nome, che diventa così un brand. Il termine «Terza Missione» non viene mai utilizzato nei testi legislativi (Bueno 2006, 2007; Laredo 2007; Garcia-Gutierrez 2012) e, tutto sommato, è ancora poco familiare tra lo stesso personale docente ricercatore. Il concetto è chiaro, ma forse per le varie riformulazioni che assume nei vari documenti, gli intervistati cui è stato chiesto che importanza riveste la terza missione, hanno risposto con una domanda: «Intendi l'impegno sociale dell'università? Intendi la divulgazione? Intendi i brevetti?». Queste domande danno una chiara risposta all'attuale riconoscimento di una missione recente.

## 8. La LOSU 2023: un nuovo assetto da collaudare

A partire dal 2007 e per 17 anni il quadro normativo rimane a grandi linee invariato. Dal marzo 2021, su impulso del Ministro Manuel Castell, sostituito poi da Joan Sobrinas, sono iniziati i complicati lavori parlamentari per una nuova revisione strutturale del sistema universitario, con un governo caratterizzato da debolezze importanti, nonostante la riconferma del mandato. Nel marzo del 2023 esce la Legge Organica 2/2023 del Sistema Universitario (LOSU).

L'elezione del Rettore si pone al centro del dibattito anche per questa legge, insieme alla 'stabilizzazione' di docenti a contratto e ad alcuni requisiti necessari per le progressioni di carriera. La legge prevede la possibilità di eleggere il rettore tra i professori di ruolo (interni ed esterni) all'università. La figura apicale dell'ateneo è eletta con elezione diretta a suffragio universale ponderato da tutti i membri della comunità universitaria. In conformità alle disposizioni dell'articolo 44.3, la durata del suo mandato è di sei anni, non rinnovabile e non prorogabile. Lo Statuto stabilisce la procedura per l'elezione e fissa le percentuali

e la procedura di ponderazione' (art. 51). I requisiti per candidarsi sono: «essere dottori di ricerca e docenti a tempo pieno e indeterminato e possedere i meriti nella ricerca, nell'insegnamento e nell'esperienza di gestione universitaria stabiliti dallo Statuto». Ciò significa che il Rettore non è necessariamente un professore ordinario (catedrático) e non è neppure necessario che appartenga all'Ateneo di riferimento. Un'altra importante novità introdotta dalla LOSU è quella di individuare modalità per ridurre la precarietà nella didattica universitaria. La Legge ridefinisce il tetto massimo di contratti attivabili che, dal 40%, viene abbassato all'8% del personale strutturato. L'obiettivo «è quello di porre fine al precariato associato ad alcune categorie di personale docente dipendente, offrendo a coloro che si trovano in questa situazione percorsi di ingresso adeguati per continuare la loro carriera accademica se soddisfano determinati requisiti». Inoltre, incoraggia programmi di stabilizzazione e promozione su base transitoria e garantisce la parità di diritti e doveri accademici per i dipendenti pubblici a tempo indeterminato e per il personale di ruolo. Per quanto riguarda l'internazionalizzazione la legge conferma la volontà di rimanere saldamente integrata nello spazio europeo di educazione superiore, ma riconferma anche che «l'europeizzazione del sistema universitario spagnolo non deve impedirvi di estendere il processo di internazionalizzazione» (preambolo LOSU 2023 punto I) «ad altri ambiti di cooperazione, in particolare con l'area iberoamericana dell'istruzione superiore» e intende «rafforzare le dinamiche di collaborazione aperta nel bacino del Mediterraneo o nell'apertura di nuovi collegamenti con istituzioni di istruzione superiore in Nord America, Asia e Oceania» (preambolo punto II). Sono in corso attualmente le procedure di revisione degli statuti universitari e degli organi collegiali così come previsto dalla legge, la pubblicazione di bandi per la stabilizzazione del personale precario e molto si sta facendo in termini di garantire un'università più trasparente.

## 9. Conclusioni

Secondo Enders, Boer e Weyer (2012), l'Europa sta vivendo un modello di «autonomia regolata» in cui il governo nazionale orienta le attività universitarie, subordinando il finanziamento a specifici obiettivi stabiliti in accordo con le istituzioni statali (Ahedo-Gurrutxaga et al. 2022). Si tratta in realtà di un modello già consolidato da tempo in Spagna seppur sempre sottoposto a tentativi di aggiustamenti e miglioramenti a partire dalla LRU del 1983 e successive riforme mirate degli anni '90 che riconoscevano e accrescevano il ruolo delle Comunità Autonome nella gestione universitaria. È stata necessaria la LOU del 2001 per conferire maggiore autonomia agli atenei, lasciando all'AGE – Administración General del Estado (Amministrazione generale dello Stato) il compito di coordinamento generale. Alle università sono state assegnate nuove funzioni, quali la gestione della contrattazione del corpo docente e la creazione di centri per l'insegnamento a distanza. Le Comunità, da parte loro, hanno assunto responsabilità riguardanti la regolamentazione dei contratti dei docenti e il sostegno finanziario.

Possiamo descrivere questi ultimi quarant'anni di storia delle università spagnole, come un percorso che si è sviluppato in un quadro normativo che ha visto sì, un progressivo riconoscimento delle autonomie regionali, ma che fin dal 1983 ha preso a riferimento lo spazio europeo di educazione superiore. Come sostiene Delgado (2020) dal 1985 il sistema universitario spagnolo è fortemente decentralizzato. Le competenze in materia di didattica sono state trasferite alle Comunità autonome, processo durato fino al 1997. Parallelamente si è assistito a un forte aumento del numero di università: da 28 nel 1975 a 35 nel 1985, progressivamente fino alle 91 (50 pubbliche e 41 private) di oggi. Tale ampliamento è dovuto alla volontà di costruire università in luoghi periferici, talvolta tramite la divisione di ex grandi università in diverse università più piccole (Delgado 2020). Le direzioni di azione sembrano del resto essere spesso due e contrastanti tra di loro. Le politiche universitarie spagnole da un lato hanno scelto sistemi nazionali di valutazione e accreditamento: ANECA, e dall'altro riconoscono alle regioni stesse la possibilità di operare accreditamenti sia del personale del corpo docente contrattualizzato ma anche dei Corsi di Studio a tutti i livelli attraverso agenzie regionali accreditate da ENQA. Del resto: 'Le università pubbliche possono essere istituite sia attraverso una legge dell'Assemblea Legislativa di una specifica Comunità Autonoma o da una legge del Parlamento spagnolo, proposta dal governo e in accordo con la Comunità Autonoma di competenza' (Delgado 2020, 35). Il dettato costituzionale è il fulcro di tale dinamica, ma a detta di alcune intervistate, l'incremento progressivo dei compiti in capo alle Comunità sembra dovuto al fatto che dal 2000 in poi i governi – compresi i più recenti, sono stati governi di coalizione con partiti rappresentanti di realtà regionali. E anche se non presenti nelle coalizioni, ai governi conviene contare sul supporto esterno di partiti regionali, rafforzando così il ruolo e le prerogative delle Comunità nel quadro istituzionale

Anche la LOSU è criticata principalmente per le scelte in merito al bilanciamento di poteri tra Stato e Comunità. Innanzitutto, ci sono alcuni elementi problematici relativi al processo di stabilizzazione dei professori a contratto. L'art.3. 3, comma 2, lettera j, lascia libertà in materia di decisione sulla contrattazione: «è compito delle università la selezione, la formazione e la promozione del personale docente e ricercatore, nonché del personale tecnico, di gestione, di amministrazione e servizi, così come la determinazione delle condizioni in cui devono svolgere le loro attività e delle caratteristiche di queste». È valida, dunque, la possibilità di fare contratti di natura privata anche per ruoli come quello di Professore Ordinario nelle università pubbliche, come già detto per la Catalogna. Un commento alla legge di José Carlos Gómez Villamandos, Presidente CRUE 2019-22 e pubblicato dall'Agenzia EFE dice quanto segue: [La LOSU] dà risposta più ai movimenti indipendentisti che alle reali necessità del sistema universitario, per cui dall'Andalusia cercheremo, nell'ambito delle competenze autonome, di correggere tutto ciò che riteniamo disarticolati il sistema invece di rafforzarlo»

Due sono le riflessioni degli intervistati in merito ad alcuni contenuti della LOSU: «C'è preoccupazione per la stabilizzazione delle figure a contratto.

Gli atenei hanno contrattualizzato professionisti per coprire la mancanza di personale adeguato a fare un tipo di didattica in linea con quanto indicato dal Processo di Bologna, ossia un'offerta didattica professionalizzante. Ma se guardiamo bene, chi sono i professionisti arrivati e che desiderano rimanere? Sono persone che non erano competitivi nel mercato del lavoro, altrimenti sarebbero tornati alla professione. Certo, questi docenti sono stati fondamentali anche per permettere la realizzazione dei tirocini»<sup>24</sup>. Infatti, finora, la Spagna ha avuto un tetto altissimo di personale a contratto (40%). D'altro canto, c'è chi sostiene che le posizioni di Professore Ordinario difficilmente saranno ricoperte da professionisti: «le selezioni sono difficili e chi riesce a superare quelle selezioni e proviene dal mondo della professione, probabilmente è una persona brillante e capace che difficilmente troverà la soddisfazione economica necessaria in un contratto, seppur ben pagato, di docente universitario»<sup>25</sup>. La stabilizzazione pone altri interrogativi. Trasformando i professori a contratto in figure permanenti da un lato si incorre in una ancor più forte competizione tra docenti funzionari e docenti ex laboral (ex professionali). Dall'altro c'è il rischio di svalutare l'università, affidando ruoli a persone che non hanno una solida preparazione universitaria. Da un lato, dunque, la paura di una concorrenza sconosciuta che potrebbe essere immessa in ruoli di potere come succede già in Catalogna, dall'altra la paura di un impoverimento della qualità dell'offerta e della ricerca. In entrambi i casi il modello è per l'appunto adottato da Comunità che al momento della stesura della legge appoggiavano dall'esterno il Governo e rivestivano un ruolo decisivo in Parlamento. Il sistema universitario spagnolo sembra muoversi sempre con un occhio puntato in una direzione e l'altro nella direzione opposta. Lo sguardo divergente lo si ritrova oltre che nella tensione tra autonomia e centralizzazione, anche nelle direzioni distanti verso cui indirizza la strategia d'internazionalizzazione: da un lato è forte l'impegno nell'integrazione nello Spazio Europeo di Istruzione Superiore europeo. Dall'altro l'impegno a offrire il secondo e il terzo ciclo principalmente a studenti del contingente ibero-americano guarda in un'altra direzione che chiede politiche diverse. In competizione sono anche la didattica e la ricerca. «La corsa è a migliorare la ricerca perché alla base della progressione delle carriere»<sup>26</sup>, ma la didattica è fondamentale per attrarre gli studenti, specialmente internazionali. Lo sguardo si sdoppia meno perché il sistema universitario spagnolo sembra comunque optare per la ricerca e «utilizza l'aumento dell'attività didattica quale misura compensativa nel caso in cui la qualità della ricerca sia scarsa. Dunque, aumenta il carico di ore di insegnamento o di numero di corsi se si pubblica poco»<sup>27</sup>. Non sembra dunque una strategia per valorizzare la prima missione universitaria, ma piuttosto un modo per punire, più che compensare, chi mette al primo posto la didattica. Lo stes-

<sup>24</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 16 giugno 2024.

<sup>25</sup> Intervista ad un professore ordinario, 1 febbraio 2024.

<sup>26</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 2 settembre 2024.

<sup>27</sup> Intervista ad una professoressa ordinaria, 2 settembre 2024.

so percorso di adeguamento all'EHEA è stato caratterizzato da un doppio movimento: da un lato è stato accolto entusiasticamente e il sistema spagnolo si è adeguato all'introduzione degli ECTS, all'istituzione dei tre cicli per favorire la mobilità studentesca, l'apertura al mondo delle professioni, e dei professionisti, che sono entrati in accademia. Al medesimo tempo ha però individuato durate dei cicli diversi, rifiutando il triennio di laurea e il biennio di Master, per mantenere logiche interne e tradizione. Il confine si fa labile anche per la variabile pubblico-privato, ai quali la Spagna sembra guardare contemporaneamente. Da un lato c'è una certa preoccupazione per la diffusione di università telematiche private, dall'altro si apre un filone di contrattazione di natura privata per la docenza universitaria in istituzioni pubbliche.

In ultimo, nonostante il forte investimento nell'offrire una didattica professionalizzante, l'accoglienza degli studenti nel mercato del lavoro segnala una tendenza a collocazioni sottoqualificate, spesso in ragione di un disallineamento tra le competenze offerte dai corsi di studio e la veloce evoluzione del mercato del lavoro. Secondo il rapporto 2024 di CYD – Fundación Conocimiento y Desarrollo (Fondazione conoscenza e sviluppo) ([www.fundacioncyd.org](http://www.fundacioncyd.org)) nelle università spagnole, pur avanzate in materia di digitalizzazione, manca ancora una trasformazione digitale che coinvolga la didattica e il modello di business. Viene da pensare che guardare in più direzioni crei difficoltà di movimento e che le università spagnole, pur attraversando un processo di forte innovazione volto a soddisfare principalmente le esigenze del mercato del lavoro, così come peraltro stabilito dalle prime leggi, permangono in una via di mezzo tra tradizione e aziendalizzazione che sembra ancora non soddisfare pienamente i propri, e sempre più numerosi stakeholders, pur giustificate da un quadro complesso e da una velocità di cambiamento dei contesti cui è difficile rispondere con puntualità e precisione.

#### Riferimenti bibliografici

- AA. VV. 1998. *La universidad española en cifras*. CRUE.
- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. 2024. *Criterios de evaluación para la acreditación de profesorado universitario*. <https://www.aneca.es>
- Ahedo-Gurrutxaga, I., Martínez-Palacios, J., e Ormazabal-Gaston, A. 2022. "Letter. Central nodes in the reform of the Spanish Universities Law." *Profesional de la información* 31, 3: e310309. <https://doi.org/10.3145/epi.2022.may.09> (2025-10-10).
- Aurell, J. (2015). "La Universidad en la Edad Media. Reflexiones sobre la identidad de sus orígenes y su continuidad histórica." *Revista Empresa Y Humanismo*, 18(1), 139-150. <https://doi.org/10.15581/015.18.843>
- Bosch, X. 2006. "Academic careers. Spain reconsiders its university reform law." *Science* 314, 5801: 911, <https://doi.org/10.1126/science.314.5801.911> (2025-10-10).
- Bueno, Á. 2007. "La tercera misión de la universidad: Consideraciones teóricas y metodológicas." *Revista de Educación* 343: 15-34.
- Capano, G., e Regini, M. (eds.). 2015. *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*. Bologna: Il Mulino-CRUI.

- Clark, B. R. 2004. *Sustaining change in universities: Continuities in case studies and concepts*. Open University Press-Society for Research into Higher Education.
- De la Torre, E., Agasisti, T., e Pérez-Esparrells, C. 2017. "Third mission activities in Spanish universities: A longitudinal analysis." *European Journal of Higher Education* 7, 3: 243-59.
- De la Torre, E., Pérez-Esparrells, C., e Casani, F. 2018. "La tercera misión universitaria en España: Un análisis de la transferencia de conocimiento." *Revista de Educación* 380: 13-39.
- Delgado, L. 2020. "Higher Education Systems and Institutions, Spain." In P. N. Teixeira, e J. C. Shin (eds.). *The International Encyclopedia of Higher Education Systems and Institutions*. Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-017-8905-9\\_379](https://doi.org/10.1007/978-94-017-8905-9_379) (2025-10-10).
- Enders, J., de Boer, H., e Weyer, E. 2012. "Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education re-visited." *Higher Education Policy* 25, 1: 1-21.
- Etzkowit, H. 2013. *Triple Helix of University-Industry-Government: Innovation in Action*. London: Routledge.
- Galán, A., Gutiérrez, J., Navarro, E., e Sancho, J. 2014. "El profesorado universitario en España: condicionantes sociales y organizativos di sua attività accademica." In S. Casanova e J. M. Martínez (a cura di). *El sistema universitario español: contexto, estructura y perspectivas*, 171-201. Madrid: Consejo Económico y Social.
- García-Gutiérrez, J. 2012. "La tercera misión de la universidad: Un reto para la educación superior." *Revista de Educación* 359: 15-34.
- Göransson, B., Maharajh, R., e Schmoch, U. (eds.). 2009. "New challenges for universities beyond education and research." *Science and Public Policy* 36, 2: 83-84.
- Laredo, P. (2007). "Toward a third mission for universities in Europe: Exploratory analysis of institutional and regional policies." *Higher Education Management and Policy*, 19(3), 87-103, in *Higher Education Policy*, 2007, 20, (441-456) r 2007 International Association of Universities 0952-8733/07 \$30.00 [www.palgrave-journals.com/hep](http://www.palgrave-journals.com/hep)
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria LRU. Boletín Oficial del Estado, núm. 209, de 31 de agosto de 1983.
- Marini, G. 2018. "La valutazione della ricerca e della docenza universitaria in Spagna." In G. Capano e M. Regini (eds.). *Come cambia la governance. Università italiane ed europee a confronto*, 181-200.
- McKenna, J. B. 1985. "University reform in Spain: New structures for autonomy and accountability." *Higher Education* 14, 5: 529-48.
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. 2023-24. *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2023-2024*, <https://www.universidades.gob.es> (2025-10-10).
- Molas-Gallart, J., e Castro-Martínez, E. 2007. "Ambiguity and conflict in the development of 'third mission' indicators." *Research Evaluation* 16, 4: 321-30, <https://doi.org/10.3152/095820207X263592> (2025-10-10).
- Neave, G. 2009. "The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe: The prince and his pleasure." *Higher Education Policy* 22, 3: 329-51.
- OCSE. 2024. *Education at a glance 2024: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69096873-en> (2025-10-10).
- Sánchez-Ferrer, A. 1997. "La universidad española ante el reto de la autonomía." *Revista de Educación* 314: 11-29.

- Sánchez-Ferrer, L. 1996. *Políticas de reforma universitaria en España: 1983–1993*.
- Sánchez-Ferrer, L. 1997. “From bureaucratic centralism to self-regulation: The reform of higher education in Spain.” *West European Politics* 20, 3: 164-84.
- Tuunainen, J. 2005. “Hybrid practices? Contributions to the debate on the mutation of science and university.” *Higher Education* 50: 275-98.
- Vidal, J. 2003. “La evaluación de la calidad en la universidad española: El papel de la ANECA.” *Revista de Educación* 332: 17-40.